



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

**SUBSIDIES ONTWIKKELING EN SANERING
VAN DE LANDBOUW**

augustus 1993

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1993
DEELRAPPORT NR. 3



Rapport van de heroverwegingswerkgroep

Subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw

Samenvatting

Hoofdstuk 1	<u>Inleiding en taakopdracht</u>	1
Hoofdstuk 2	<u>Beschrijving en analyse</u>	
2.1	Ontwikkelingen in het landbouwbeleid	3
2.2	Uitgangspunten en doelstellingen van het huidige landbouwbeleid	4
2.3	Ontwikkeling en sanering	5
2.4	Instrumenten van het ontwikkelings- en saneringsbeleid	8
2.5	Kosten van het beleid	
2.5.1	Programma-uitgaven	11
2.5.2	Fondsconstructie	14
2.5.3	Uitvoeringskosten	20
2.6	Veranderende landbouwomgeving en de rol van de overheid	
2.6.1	Algemeen	25
2.6.2	Continuïteit	27
2.6.3	Duurzaamheid	29
2.6.4	Economische draagkracht	31
2.6.5	Beleid met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf	33
2.7	Verbetering van de bedrijfsstructuur	
2.7.1	Algemeen	35
2.7.2	Besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (SVL)	37
2.7.3	Complementaire regeling voor investeringen in landbouw- bedrijven (CRL)	42
2.7.4	Bijdrageregeling voor investeringen in loonwerkbedrijven (BRL)	46
2.7.5	Noodzaak tot en effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen	47
2.7.6	Mestopslagregelingen	51
2.8.	Sectormaatregelen mest	
2.8.1	Subsidiemotief	56
2.8.2	Bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking	58
2.8.3	Bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek	63
2.8.4	Gewijzigde regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëringssysteem	64
2.8.5	Bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank	67

2.9	Innovatiestimulering	
2.9.1	Subsidiemotief	67
2.9.2	Bijdrageregelingen grote en kleine innovatieprojecten	69
2.9.3	Stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw	73
2.9.4	Informaticastimuleringsprojecten	74
2.10	Uitkerings- en vergoedingsregelingen	
2.10.1	Subsidiemotief	75
2.10.2	Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw	76
2.10.3	Regeling vestigingssteun voor jonge agrariërs	76
2.10.4	Steun aan projecten op het terrein van de bedrijfsverzorging	78
2.11	Maatregelen akkerbouw	
2.11.1	Actieprogramma herstructurering akkerbouw	80
2.11.2	Beschikking tijdelijke inkomenssteun voor de akkerbouw	83
2.11.3	Beschikking uit productie nemen van bouwland (set-aside)	85
2.11.4	Stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging en structuurverbetering in de akkerbouw	88
2.11.5	Regionale herstructureringsplannen en -projecten	91
2.11.6	Beschikking extensivering akker- en tuinbouwprodukten	94
2.11.7	Nabeschouwing	95

Hoofdstuk 3 Beleidsvarianten

3.1	Inleiding	99
3.2	Varianten verbetering bedrijfsstructuur	99
3.3	Varianten sectormaatregelen mest	107
3.4	Varianten innovatiestimulering	112
3.5	Variant uitkerings- en vergoedingsregelingen	114
3.6	Variant akkerbouwmaatregelen	115
3.7	Varianten fondsconstructie	117
3.8	Variant doorberekening uitvoeringskosten	120

<u>Bijlagen</u>	I.	Samenstelling van de werkgroep
	II.	Overzicht van de uitgaven per stimuleringsregeling 1992-1996
	III.	Aantal aanvragen en behandelingskosten per stimuleringsregeling
	IV.	Evaluatie van de noodzaak tot en de effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen in het kader van de SVL, de CRL en de BRL

SAMENVATTING

1. Onderzoeksterrein

In dit rapport wordt verslag gedaan van een interdepartementaal heroverwegingsonderzoek naar de doelmatigheid, effectiviteit en actualiteit van de subsidieregelingen voor ontwikkeling en sanering van de landbouw en van de fondsconstructie (het OenS Fonds) die voor het merendeel van deze regelingen wordt gehanteerd. Het onderzoek betrof ruim twintig regelingen samengebracht onder artikel 03.02 van de LNV-begroting. Bijna alle regelingen zijn als onderdeel van het landbouwstructuurbeleid gericht op ontwikkeling van de landbouw in de zin van stimulering van de aanpassing van de landbouwbedrijven aan gewijzigde omstandigheden ten aanzien van vooral milieu en welzijn van dieren maar ook van markt en kwaliteit. De stimuleringsregelingen behelzen in meerderheid individuele bedrijfssteun in de vorm van investeringssubsidies. De saneringsregelingen zijn in de loop der jaren op twee na afgeschaft.

De beschikbare gelden voor het onderhavige beleidsterrein zijn mede op basis van de beleidsuitgangspunten voor de jaren negentig van de Structuurnota Landbouw (1990) aanzienlijk uitgebreid. Rekening houdend met reeds aangebrachte ombuigingen nemen deze uitgaande van de cijfers van de Miljoenennota 1992 toe van 218 miljoen in 1992 tot 375 miljoen in 1996 en volgende jaren (zie onderstaand overzicht). In het totaalbudget voor artikel 03.02 zijn begrepen kasuitgaven in verband met 145 miljoen (stand 1 januari 1992) langlopende restantverplichtingen op grond van twee inmiddels wegens geringe effectiviteit opgeheven bedrijfsbeëindigingsregelingen en 65 miljoen aan verleende rentesubsidies.

Begroting 1992 en meerjarencijfers 1993-1996 artikel 03.02 ontwikkeling en sanering conform Miljoenennota 1992 (in mln gld)

	1992	1993	1994	1995	1996 e.v.
a. verbetering bedrijfs- structuur	100,2	148,4	174,3	195,1	209,1
b. sectormaatregelen mest	70,9	86,8	108,6	108,6	108,6
c. innovatiestimulering	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
d. vergoedingsregelingen	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
e. maatregelen akkerbouw	54,7	51,2	51,2	38,2	30,0
restantverpl. gesloten reg.	26,6	21,6	16,6	12,0	11,6
intering op OenS-Fonds	-50,0	-40,0			
totaal artikel 03.02	217,9	283,5	366,5	369,4	374,8

De werkgroep heeft de uitgangspunten en doelstellingen van het beleid nader bezien op ondermeer marktconformiteit en vervolgens het instrumentarium geëvalueerd, waarbij elke regeling afzonderlijk alsook de fondsconstructie is doorgelicht en een vergelijking is getrokken met het beleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf in de overige bedrijfstakken. Een en ander heeft geresulteerd in de ontwikkeling van een veertiental beleidsvarianten.

2. Begroting, meerjarenramingen en fondsconstructie

Van de totale begrote uitgaven voor artikel 03.02 van de LNV-begroting is in het recente verleden (1989-1992) slechts een gedeelte gerealiseerd (gemiddeld 63% per jaar). Ondermeer zijn forse en minder forse bedragen naar andere, voornamelijk niet-subsidie-artikelen overgeboekt. Er viel met uitzondering van het begrotingsjaar 1992 niet na te gaan ten koste van de budgetten van welke regelingen deze overboekingen zijn verricht. Hierbij zij aan getekend dat bij een drietal belangrijke investeringsregelingen voor het jaar 1991 niet per regeling maar op thema's (milieu, welzijn en kwaliteit) werd begroot. Ten algemene blijken voor de meeste stimuleringregelingen de benodigde subsidie-uitgaven te ruim te zijn ingeschat zodat een aanzienlijke mate van onderuitputting van gelden is opgetreden. Dat is met name het geval bij de regelingen ter verbetering van de bedrijfsstructuur (in de loop van 1992 zijn enkele investeringsregelingen om budgettaire redenen tijdelijk geschorst), bij de mestverwerking en bij de innovatiestimulering. Aanpassing van de meerjarenramingen aan de gebleken subsidiebehoefte ligt in de rede.

De noodzaak om tot zo goed mogelijke ramingen te komen wordt verminderd door de aanwezigheid van de fondsconstructie die voor de niet-ministeriële regelingen wordt gehanteerd. Onderuitputting van budgetten kan worden toegevoegd aan de reserve van het OenS-Fonds. Uit het oplopen van de Fondsreserve (tot 182 miljoen ultimo 1991, maar inmiddels door intering aanzienlijk teruggebracht) kan worden afgeleid dat er vanuit de LNV-begroting meer gelden in het Fonds zijn gestort dan voor de uitvoering van de regelingen noodzakelijk was. Dit is deels ook het gevolg van het incidenteel beschikbaar komen van gelden ter financiering van meerjarige programma's voordat de desbetreffende regelingen na goedkeuring door de EG van kracht zijn geworden. Dergelijke gelden blijven in het Fonds niet steeds geormerkt en kunnen derhalve ook voor andere regelingen worden

aangewend. Dit is mogelijk omdat de gewijzigde Comptabiliteitswet niet van toepassing is op het Fonds. Wel wordt thans bij het Fonds zoveel mogelijk gewerkt volgens de voorschriften van deze wet.

Aan het Fonds, dat een stichtingsvorm heeft, zijn een bestuurlijk-beleidsmatige en een financieel-beheersmatige functie toegedacht. Het landbouwbedrijfsleven heeft zitting in het Stichtingsbestuur en kan zodoende voor een adequate afstemming op de praktijk participeren in de besluitvorming over en in de vormgeving van de regelingen binnen de gestelde beleidsuitgangspunten. Daarnaast kan door middel van het Fonds de eindejaarsproblematiek en de onregelmatigheid in de ontvangsten van de EG beter worden gereguleerd. Vanuit parlementaire en comptabele optiek gezien vertroebelt de fondsconstructie echter het overzicht op het werkelijke uitgavenpatroon en wordt het criterium van eenheid van begroting doorbroken. De stand van de uitvoering van het Fonds blijft onduidelijk omdat niet zoals ten aanzien van de lopende LNV-begroting tweemaal per jaar - per voor- en najaarsnota - wijzigingen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Het voornemen is de systematiek van het Fonds in de loop van 1993 verder te verbeteren.

3. Effectiviteit

3.1 Verbetering van de bedrijfsstructuur

In het huidige beleid als neergelegd in de SNL wordt beoogd om vooruitlopend op wet- en regelgeving ter indamming van de negatieve effecten van de agrarische productieprocessen (milieu, welzijn van dieren) stimuleringsinstrumenten in te zetten daar waar een zodanig hoog tempo van aanpassing wordt verlangd, dat een financiële prikkel in de vorm van investeringssubsidies mede gelet op de economische draagkracht van de sector in relatie tot het reguliere investeringsritme gerechtvaardigd is. De stimuleringsinstrumenten worden dan ook gebruikt ter versnelde realisatie van beleidsdoelen en ter overbrugging van het omschakelingsproces met als tijdshorizon het jaar 2000. Dit beleid gericht op individuele bedrijfssteun wijkt af van hetgeen in de overige bedrijfstakken bij met name het midden- en kleinbedrijf thans gebruikelijk is. In de werkgroep is hierbij aangetekend, dat dit mede verband houdt met het EG-beleid en de taakstellingen voor de landbouwsector in het kader van het NMP/SNL-beleid. Consequentie is wel dat terzake van de voorgestane milieu-investeringen strikte

doorvoering van het principe "de vervuiler betaalt" op de achtergrond is geraakt. Strikte doorvoering bij alle onderdelen van het landbouwmilieubeleid is pas aan de orde na het jaar 2000, wanneer de aanpassingsinvesteringen zijn verricht en (daarmee) de milieudoelstellingen zijn gerealiseerd.

Waar in het beleid de keuze voor het instrument subsidieverlening behalve op versnelling van investeringen (gedragsbeïnvloedingsmotief) gebaseerd is op tekortschietende draagkracht (inkomensmotief) kan thans sterk worden getwijfeld aan de algemene geldigheid van het draagkrachtmotief. Uit recente gegevens van het Landbouw Economisch Instituut uit 1992 kan worden afgeleid dat een groot deel (circa 60%) van de bedrijven voldoende zgn. vrije kasstroom (als indicatie van de draagkracht) heeft om zowel de vervangings- als de beoogde aanpassingsinvesteringen te doen. Het lijkt er op, dat de meeste agrarische ondernemers gelet op hun kredietruimte de financiering zelfs niet behoeven uit te breiden. In 1992 werd door land- en tuinbouwers ruim 5,3 miljard geleend bij de Rabobank als voornaamste kredietgever. Tegelijk namen de spaartegoeden bij deze bank van akkerbouwers, melkveehouders en varkenshouders tezamen genomen in dat jaar toe met 1800 miljoen tot in totaal 13,1 miljard. De komende jaren zal circa 95% van de milieu-investeringen in de veehouderij betrekking hebben op het emissie-arm maken van de stallen. Het merendeel van de stallen is volgens de gebruikelijke afschrijvingstermijnen in de periode 1990-2000 aan vervanging en modernisering toe. Dit betekent, dat de beoogde stalaanpassing overeenkomt met het reguliere investeringsritme. Overigens is met betrekking tot het bovenstaande in de werkgroep naar voren gebracht dat het draagkrachtmotief voor de subsidiëring met name is gebaseerd op een macro-benadering van de agrarische sector. Bij de toekenning van subsidies aan individuele bedrijven wordt niet getoetst op financiële draagkracht. De nadruk ligt daarbij op versnelde realisatie van de beleidsdoelen.

De noodzakelijk geachte aanpassingsinvesteringen worden sinds 1990 voor 20% (roerende goederen) en 25% (onroerende goederen) gesubsidieerd krachtens drie regelingen: het van EG-wege verplichte besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (SVL), de complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven (CRL) en de bijdrageregeling voor investeringen in loonwerkbedrijven (BRL). Daarnaast wordt vanaf 1988 de bouw van mestopslagcapaciteit met gemiddeld 20% gesubsidieerd via drie mestopslagregelingen (thans nog één, de MBO) op grond van de overweging,

dat de beschikbare bouwcapaciteit gespreid moet worden ingezet en derhalve rijksbijdragen een versnelling van de investeringen moeten bewerkstelligen. Geconstateerd kan worden, dat versnelling van de milieu-investeringen tot nu toe niet is opgetreden in de mate als voorzien in de SNL. Wel is er een stijgende lijn waarneembaar in de totale omvang, maar het niveau ligt nog onder het niveau van wat geacht werd overeen te komen met het gebruikelijke investeringsritme (300 miljoen). Bij enkele specifieke milieu-investeringsgoederen is wel sprake van een zodanige omvang dat gesproken kan worden van een zekere versnelling. Het grootste deel van deze investeringen blijkt echter zonder subsidie tot stand te zijn gekomen en vooral te zijn geïnstigeerd door wet- en regelgeving. Dit sluit overigens niet uit dat een gecombineerde inzet van subsidies en wet- en regelgeving in de achterliggende periode ook effectief is geweest.

Agrariërs kunnen ook gebruik maken van de generiek geldende fiscale investeringsaftrek (IA) voor investeringen tot een bedrag van circa 471.000 gulden en - voor een beperkt aantal milieu-investeringen - van de vervroegde afschrijving op milieu-investeringsgoederen (VAMIL). De effecten in de vorm van rendementsvoordelen van de investeringssteun worden kleiner naarmate het belastbaar inkomen hoger is, terwijl voor de fiscale instrumenten het omgekeerde geldt. Het omslagpunt tussen VAMIL en subsidies qua rendementsvoordelen ligt bij de zeer kleine categorie bedrijven die een marginaal belastingtarief van 50% of 60% kennen. De lagere inkomensgroepen (vallend in de eerste schijf van de loonheffing) kunnen door toepassing van de IA en de VAMIL een rendementsvoordeel van ongeveer 20% verkrijgen, met subsidie en toepassing van IA een voordeel van ongeveer 25%. In de praktijk komt cumulatie van VAMIL met subsidie in ruim 60% van de gevallen voor, wat voor de lagere inkomensgroepen rendementsvoordeel betekent van ongeveer 35% als tegelijk ook de gebruikelijke IA wordt toegepast. Ook wordt op enige schaal wel VAMIL toegepast maar geen subsidie aangevraagd. Daarnaast bestaat er ook de mogelijkheid om bij onvoldoende bedrijfszekerheden voor het aantrekken van vreemd vermogen voor investeringen een beroep te doen op het Borgstellingsfonds voor de Landbouw.

Het subsidiebeleid is er niet op gericht de hele doelgroep te bereiken, al zijn de meerjarenramingen van de uitgaven wel gebaseerd op de ingeschatte totaalomvang van de noodzakelijk geachte investeringen. Wordt niet uitgegaan van de totale (potentiële) doelgroep dan is het doelgroepbereik van de CRL en de SVL redelijk te noemen en dat van de BRL goed. De BRL is doelgericht maar niet doelmatig. Van de subsidiemogelijkheden voor

mestopslagcapaciteit wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt. Deze subsidiëring alsmede de aanscherping van de mestgebruiksnormen en de verlenging van het uitrijverbod hebben niet kunnen voorkomen, dat in 1990 en 1991 de oppervlakte van met fosfaatverzadigde grond is gestegen van 290.000 hectare tot 400.000 hectare, waarvan 120.000 hectare sterk tot zeer sterk verzadigd. Ten algemene lijkt de terughoudendheid in het doen van mestopslaginvesteringen vooral ingegeven door onzekerheid over de mestwetgeving en door de financiële onaantrekkelijkheid van deze bedrijfskostenverhogende investeringen.

3.2 Sectormaatregelen mest

De structuur van de sector met zijn vele gezinsbedrijven en de relatief korte periode waarbinnen de doelstellingen gerealiseerd moeten worden bemoeilijken het bereiken van de noodzakelijke organisatiegraad voor het oplossen van de problemen. Dit vormt in het huidige beleid de rechtvaardiging voor een actieve rol van de overheid in de initiële fase van beleidsombuigingen. Naast de mestopslagregelingen vormen de vier regelingen van de sectormaatregelen mest gericht op de oplossingsrichtingen mestdistributie en mestverwerking de neerslag van deze actieve rol. De financiering van elk van deze sectormaatregelen geschiedt geheel of gedeeltelijk uit de opbrengsten van de fosfaat-/mestoverschotheffing. De resterende middelen zijn door het rijk ter beschikking gesteld op grond van het argument dat het bijeenbrengen van het benodigde budget door het landbouwbedrijfsleven - door verhoging van de overschotheffing met een factor 3 - voor de veehouders tot onaanvaardbare sociaal-economische gevolgen zou leiden in het licht van de overige kosten tot vermindering van de milieubelasting.

De optie van mestverwerking als belangrijkste oplossingsrichting van de mestproblematiek uitgewerkt in de vorm van de bijdrageregeling (proefprojecten)mestproblematiek heeft tot nu toe niet wezenlijk bijgedragen aan vermindering van de mestoverschotten. De regeling voorziet in een rijksbijdrage van maximaal resp. 5 en 35 miljoen (35%) in de bouw van kleinschalige en grootschalige mestverwerkingsfabrieken. In de periode 1989-1992 kwam van het totale budget van 145,5 miljoen slechts 32,5 miljoen tot besteding, waarmee van de geraamde 1,8 miljoen ton verwerkingscapaciteit er 0,6 miljoen ton werd gerealiseerd. De uitgaven werden in de jaren 1989-1991 geheel en in 1992 gedeeltelijk gefinancierd uit inkomsten van de overschotheffing. De overgebleven gelden werden aangewend voor een aantal

andere activiteiten in het kader van de mestproblematiek en voor invulling van Tussenbalansombuigingen. De opgetreden vertraging in de uitvoering is uitgaande van een rijkssubsidie van 35% niet zozeer gelegen in de financiering van de fabrieken alswel in het vinden van garanties voor het afdekken van de exploitatietekorten.

Van de bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek (BPM) ter stimulering van perspectiefvolle projecten op bedrijfsniveau (subsidie 30 à 40%) is betrekkelijk weinig gebruik gemaakt. Er bestaat weinig inzicht in de mate waarin de gesubsidieerde projecten hun doel hebben bereikt. Voorzien is intrekking van de BPM en overheveling van het budget naar de bijna identieke regeling SPOM van het landbouwbedrijfsleven. De op mestdistributie gerichte gewijzigde regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëring heeft op beide onderdelen aan de verwachting voldaan. De jaarlijkse bevoorschotting van de door het rijk van de apparaatskosten van de Landelijke Mestbank, een private stichting zonder juridische banden met het rijk, geschiedt middels de bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank.

3.3 Innovatiestimulering

Van de twee subsidieregelingen (inmiddels geïntegreerd tot één nieuwe) gericht op stimulering van innovatieprojecten of innovatieve onderdelen met voorbeeldfunctie op agrarische bedrijven wordt mede gelet op het breed gestelde werkingsgebied relatief weinig gebruik gemaakt. De afgelopen vier jaar was er een onderuitputting van gemiddeld 84% van het beschikbare budget. Informatie over het aantal geslaagde projecten en de mate van navolging wordt niet systematisch vastgelegd. Wel wordt door de beoordeling door de IKC's van ingediende subsidie-aanvragen het kennisnetwerk van LNV geïnformeerd over vernieuwingstendensen.

Voor de stimulering van de ontwikkeling en introductie van bedrijfsmanagementinformatie- en communicatiesystemen vanuit de behoefte van de agrariërs is in het kader van het informaticastimuleringsplan voor de landbouw (INSP) in totaal 42 miljoen beschikbaar gesteld en aan het OenS-fonds toegevoegd. De INSP-regeling die voorzag in een subsidie van gemiddeld genomen 50% in de kosten van organisatie-opbouw, modellenontwikkeling en demonstratieprojecten heeft bijgedragen aan een goede organisatie voor de toepassing van informatietechnologie, al verkeert het daadwerkelijk

gebruik van de systemen op agrarische bedrijven nog in de beginfase. Twijfel kan worden uitgesproken over de noodzaak na de forse overheidssteun gedurende zes jaar ook nog 5 miljoen subsidie te verschaffen voor de aanloopkosten van het Agrarisch Telematica Centrum (en netwerkorganisatie) dat door het bedrijfsleven als voortzetting van de activiteiten is opgericht.

3.4 Uitkerings- en vergoedingsregelingen

Krachtens de vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw (jaarlijks budget 1 miljoen) kan een werknemer die vanwege vrijwillige deelname van de werkgever aan productiebeperkende overheidsmaatregelen werkloos wordt een tegemoetkoming krijgen bestaande uit een bijdrage in omscholingscursussen en een vergoeding ineens in verband met inkomstenderving. Van de regeling wordt weinig gebruik gemaakt. Niet bekend is in hoeverre de regeling heeft bijgedragen aan herintreding. De om budgettaire redenen inmiddels geschorste regeling vestigingssteun voor jonge agrariërs voorziet in een premie voor jonge startende ondernemers van maximaal 37.500 gulden ten behoeve van bedrijfsovername of -vestiging en ter stimulering van het versneld doorvoeren van bedrijfsaanpassingen (waarvoor in het kader van de SVL 25% extra subsidie kan worden verkregen). De premiëring laat onverlet de reguliere fiscale faciliteit van de startersaftrek die ook voor niet-agrariërs geldt. Onderzoek in 1991 en in 1992 wees uit dat de effectiviteit van de regeling gering was, terwijl er bovendien sprake was van een niet te verwaarlozen oneigenlijk gebruik. Het voornemen bestaat de regeling definitief in te trekken. In de periode 1987-1991 is een bedrag van 39 miljoen aan vestigingssteun verstrekt.

Vanaf 1984 wordt steun aan de bedrijfsverzorging verstrekt om de arbeidsomstandigheden van de agrarische ondernemer en diens gezinsleden op het bedrijf te verbeteren en initiatieven te stimuleren. Tot 1992 werd met 5 miljoen per jaar structureel bijgedragen in de exploitatiekosten van de bedrijfsverzorgingsdiensten, leidend tot tariefreductie op de bedrijfshulp. Tot 1995 wordt met een jaarlijks budget van 1 miljoen nog een drietal tijdelijke specifieke projecten gesteund, die geacht worden te passen in voorwaardenscheppend overheidsbeleid. Betwijfeld kan worden of er op het terrein van de bedrijfsverzorging wel een taak voor de overheid ligt, aangezien de kosten ervan gezien kunnen worden als bedrijfseconomische kosten samenhangend met de specifieke aard van het agrarische

bedrijf.

3.5 Maatregelen akkerbouw

Omdat het actieprogramma herstructurering akkerbouw nog in uitvoering is kan nog geen oordeel worden gegeven over de effectiviteit van de akkerbouwmaatregelen in totaliteit. Ten algemene kan worden opgemerkt dat deze maatregelen niet voortvloeien uit een vooraf opgesteld plan gebaseerd op een grondige analyse van de problematiek en de in te zetten instrumenten. Bij de uitwerking van herstructureringsplannen is gekozen voor een decentrale aanpak vanuit de regio. Ten aanzien van het flankerend beleid is zoveel mogelijk aangesloten bij de mogelijkheden die het EG-landbouwbeleid biedt. Hierdoor kon niet worden voorkomen dat met betrekking tot de gewenste bedrijfsvergroting instrumenten deels tegen elkaar in werken in casu de tijdelijke inkomenssteun, de bedrijfsbeëindigingsregeling en de van EG-wege verplichte regeling voor het uit productie nemen van bouwland ("set-aside"). De premiëring van bedrijfsbeëindiging in de akkerbouw is inmiddels om prioriteitsredenen en vanwege de geringe effectiviteit beëindigd. De set-aside die een gegarandeerd jaarlijks bruto-inkomen oplevert van gemiddeld 39.000 gulden kan tenderen naar structurele inkomenssteun via subsidies. De extensiveringsregeling heeft slechts een beperkte betekenis voor het realiseren van het gewenste produktieverlagende (EG-)beleid.

De regionale herstructureringsplannen en -projecten beantwoorden aan de beoogde opzet ten aanzien van een gezamenlijke regionale aanpak in de zin dat circa 90% van de projecten van collectieve en infrastructurele aard zijn danwel voorzien in kennisdoorstroming. Wel zijn in een aantal gevallen de subsidiepercentages hoog gesteld teneinde de beoogde gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen. Bij een aantal gelijksoortige projecten is in beginsel sprake van een zekere overlap en doublure. Een aanzienlijk aantal gesubsidieerde organisaties en bureaus houdt zich bezig met de voorlichting en begeleiding van de akkerbouwers in het proces van herstructurering en omschakeling naar andere, met name milieuvriendelijke teeltmethoden en naar nieuwe gewassen. De vraag rijst of hier vanuit de wens te komen tot een versnelling van het aanpassingsproces niet een zekere organisatorische overdaad is ontstaan. Met betrekking tot de subsidiëring van investeringen specifiek voor akkerbouwbedrijven in het kader van de stimuleringsregeling CRL - de zgn. akkerbouwlijst - kan

worden opgemerkt dat deze lijst deels louter vervangingsinvesteringen bevat en deels investeringen met een zeer beperkt milieu-aspect of investeringen die niet speciaal voor milieudoeleinden maar voor verhoging van de toegevoegde waarde door de akkerbouwers worden aangeschaft, terwijl via de akkerbouwlijst ook de aanschaf wordt gesubsidieerd van vrijwel complete produktie-uitrustingen voor produktverwerking en -bewaring ter benutting van de lege uren op akkerbouwbedrijven.

4. Beleidsvarianten verbetering bedrijfsstructuur

Met betrekking tot de subsidiëring van bedrijfsaanpassingsinvesteringen zijn een drietal varianten uitgewerkt. Variant A houdt in dat de stimulering van bedrijfsaanpassingsinvesteringen via de CRL (inclusief de akkerbouwlijst) en de vanuit de optiek van marktconformiteit niet doelmatige BRL per ingang van 1 januari 1994 wordt beëindigd. Wel blijft de stimulering via de van EG-wege verplicht gestelde SVL gehandhaafd, zij het met aangepast budget. Daarnaast wordt ook het voor 1994 begrote uitgavenbedrag voor de bouw van mestopslagcapaciteit in het kader van de nieuwe mestopslagregeling MOB verlaagd. Variant A komt er in essentie op neer, dat de gedachte dat een aanzienlijke versnelling van bedrijfskosten verhogende milieu- en welzijnsinvesteringen doelgericht en doelmatig kan worden teweegebracht door subsidieverlening wordt verlaten, en dat de nadruk wordt gelegd op wet- en regelgeving en bestaande instrumenten als investeringsaftrek (IA) en vervroegde afschrijving (VAMIL) en waar nodig borgstelling. Ten aanzien van de noodzakelijke milieu-investeringen wordt het principe "de vervuiler betaalt" sterker doorgevoerd dan thans. De gewenste investeringen in hygiëne en welzijn voor dieren alsmede de thans nog op de investeringslijst voorkomende investeringen ter verbetering van de kwaliteit, de toegevoegde waarde en de arbeidsomstandigheden worden geacht volledig tot de (financiële) verantwoordelijkheid van de agrarische ondernemers te behoren (met dien verstande dat in het kader van de SVL enige hulp wordt geboden aan laag renderende bedrijven). Invoering van de variant betekent dat de landbouwsector voor het verrichten van aanpassingsinvesteringen goeddeels op zichzelf is aangewezen zoals dat ook het geval is bij het midden- en kleinbedrijf in de overige bedrijfstakken. Rekening houdend met lagere uitvoeringskosten en uitgaande van de meerjarenramingen Miljoenennota 1992 lopen de besparingen van variant A op tot 183 miljoen in 1996 en volgende jaren. Denkbaar is ook de beëindiging van de CRL niet per 1 januari 1994 maar gefaseerd te doen plaatsvinden. Alsdan

genereert de variant de komende jaren lagere besparingen.

In de werkgroep is bij variant A aangetekend, dat deze zich niet verhoudt met de uitgangspunten van het huidige landbouw- en milieubeleid. Met name zal de omvang van de benodigde investeringen om de verzuring te beperken groot zijn. Ondernemers moeten een economisch risico nemen bij de keuze uit stalsystemen die vaak nog kinderziektes vertonen en waarvan nog onvoldoende duidelijk is of deze binnen normale afschrijvingsperiodes rendabel te maken zijn. Daarnaast zal de ondernemer terzake van de veevoeding en de mestverwerking meer dan in het verleden kosten moeten maken. De beoogde investeringsversnelling raakt daarmee het element van de financiële draagkracht. Het beleid is gebaseerd op de verwachting dat de ondernemers ongeachte hun financiële draagkracht investeringen zullen uitstellen indien zij geen subsidie voor versnelling ontvangen.

Variant B behelst een voortzetting op hoofdlijnen van het huidige stimuleringsbeleid qua uitgangspunten, doelstelling en instrumentkeuze onder aanpassing van de meerjarige budgetten van de CRL, de SVL en de MOB aan het huidige gebruik dat van de regelingen wordt gemaakt. De BRL wordt beëindigd op grond van het bij variant A aangegeven argument. De besparingen van variant B lopen op tot 100 miljoen in 1996 en volgende jaren.

In variant C worden de CRL en de SVL op een aantal punten inhoudelijk aangepast, maar het beleid blijft op hoofdlijnen in stand. Door in plaats van een constant een aflopend subsidiepercentage te hanteren wordt beter uitwerking gegeven aan de versnellingsgedachte achter de subsidieverlening. Dit maakt het tevens mogelijk te volstaan met drievijfde van het oorspronkelijke subsidiebudget. Een verdere verzakelijking in het beleid wordt doorgevoerd door onder meer doelgerichtere keuze van subsidiabele investeringsgoederen en beperking van de rijksbijdragen tot uitsluitend de milieu- en welzijnscomponent van de investeringssom. Het minimumsubsidiebedrag wordt verhoogd tot 5000 gulden. De besparingen van de variant lopen op tot 77,5 miljoen in 1996 en volgende jaren. Wordt variant C toegepast in combinatie met variant B, dan resulteert een besparing oplopend tot 135 miljoen.

5. Beleidsvarianten sectormaatregelen mest

Met betrekking tot de bijdrageregelingen ter oplossing van de mestproblematiek op sectorniveau zijn een viertal varianten uitgewerkt. Twee varianten regarderden de subsidiëring van de mestverwerking. Met betrekking tot deze twee varianten is in de werpgroep benadrukt dat de varianten indruisen tegen de voorgenomen uitvoering van het mestbeleid als weergegeven in de Nota Derde Fase Mestbeleid. De intensivering van het milieubeleid vergt een effectieve tijdelijke ondersteuning in samenhang met regelgeving (bijvoorbeeld het 1995-scenario en het mineralenaangiftesysteem met regulerende heffingen op bedrijfsniveau), voorlichting, onderzoek en onderwijs. Rijkssubsidies spelen een belangrijke rol bij het door de veehouderij realiseren van de door het kabinet opgelegde zware taakstelling voor de periode tot het jaar 2000.

De eerste variant grootschalige mestverwerking houdt in een aanpassing van de meerjarige budgetten voor de bijdrageregeling (proefprojecten)mestverwerking aan het huidige tempo van realisatie van mestverwerkingsfabrieken c.q. tot circa 10 miljoen per jaar. Invoering van de variant laat onverlet de risico's die aan de beoogde investeringen in mestverwerkingsfabrieken kleven en de onzekerheden ten aanzien van het rendement, mede in relatie tot de afzetmogelijkheden van de verwerkingsprodukten. Genoemd budget betreft uitsluitend het rijksaandeel in de subsidiëring, dat niet gefinancierd wordt uit de inkomsten van de mestoverschotheffing. De facto is rekening houdend met dat deel van de inkomsten van de heffing ten bedrage van 35 miljoen dat voor de mestfabrieken kan worden aangewend, vanaf 1995 een jaarlijks totaalbudget beschikbaar van 29 miljoen. De landbouwsector financiert daarmee bij toepassing van variant ongeveer tweederde van de kosten van de bijdrageregeling. De variant sluit aan op de conclusie in een recent TNO-rapport over de mestverwerking, dat het gezien de huidige onzekerheid niet verantwoord is een groot aantal fabrieken te bouwen. Indien mogelijk moet de bouw beperkt blijven tot enkele fabrieken om daarmee ervaring op te doen en om de voorzichtige ontwikkeling van een afzetmarkt met een goed prijsniveau te bevorderen. De besparingen van deze lopen op tot 90 miljoen in 1995 en volgende jaren.

De tweede variant grootschalige mestverwerking weerspiegelt een maximale marktconformiteit in de vorm van beëindiging van de overheidsbetrokkenheid

in de financiering van de bouw van mestverwerkingsfabrieken. Invoering van de variant betekent dat de oorspronkelijke subsidiemotieven (als aangegeven in par. 3.2 van de samenvatting) ter zijde wordt gesteld. In de landbouwsector worden thans nieuwe organisatorische plannen ontwikkeld. Voorzover bij het door de sector zelf volledig financieren van de fabrieken de veehouderijbedrijven de hogere (milieu-)bedrijfskosten niet zullen weten op te brengen, kunnen deze geacht worden niet levenskrachtig te zijn. Aldus vindt er via het marktmechanisme een zekere sanering en inkrimping van de veehouderij plaats op grond van milieukosten. Afhankelijk van de realisatie van voldoende mestverwerkingscapaciteit kan deze inkrimping van tijdelijke aard zijn. Beëindiging van de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking levert een besparing op van 100 miljoen vanaf 1995. Denkbaar is ook bij de toepassing van de variant een zeker tijdselement in te brengen en de beëindiging geleidelijk te doen plaatsvinden.

De variant beëindiging bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek (BPM) beoogt niet alleen beëindiging maar ook afzien van overheveling van het budget naar de bijna identieke SPOM van het landbouwbedrijfsleven. Dit betekent een besparing van 3 miljoen in 1994 en 1995 en 2 miljoen in de jaren daarna. De variant beëindiging bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank inclusief kwaliteitspremiëring behelst een algehele stopzetting van de voorfinanciering van de Mestbank en haar activiteiten en een op afstand stellen van het Bureau Heffingen van LNV. De inkomsten uit de overschotheffingen zullen bij toepassing van de variant rechtstreeks van genoemd Bureau worden overgeboekt naar de Mestbank. De desbetreffende thans begrote jaarlijkse rijksuitgaven kunnen dan onder gelijktijdige, overeenkomstige verlaging van het ontvangstenartikelonderdeel overschotheffing worden verlaagd.

7. Beleidsvarianten innovatiestimulering

De variant aanpassing innovatieregeling houdt naast afstemming van het beschikbare budget voor de huidige innovatiestimuleringsregeling op de werkelijke subsidiebehoefte, ingeschat op hooguit 2,5 miljoen, inperking in van het aantal subsidiabele innovatierterreinen en ondermeer hantering van één vast subsidiepercentage. Het budgettaire effect kan worden geraamd op 5 miljoen besparing per jaar.

Als voornaamste argumenten voor toepassing van de variant beëindiging van

de innovatiestimulering gelden de geringe subsidiebehoefte en de hoge uitvoeringskosten per goedgekeurde subsidie-aanvraag. De meeste innovaties door doorgaans kapitaalkrachtige bedrijfshoofden komen ook zonder subsidie tot stand waarbij het bestaande innovatieklimaat in de sector met een effectief werkende innovatieketen alsook de hoge organisatiegraad met talrijke studieclubs en teeltorganisaties e.d. voor enerzijds voldoende stimulering en anderzijds voor voldoende uitstralingseffekten kunnen zorgen. De variant levert een structurele besparing op van 7,5 miljoen per jaar. Initiatieven tot vernieuwing uit de agrarische sector zullen minder kansen krijgen, althans in de mate waarin deze initiatieven thans wel worden gestimuleerd.

8. Beleidsvariant uitkerings- en vergoedingsregelingen

Deze variant houdt in, dat zowel de werknemersregeling als de vestigingssteun en de bijdragen aan bedrijfsverzorgingsprojecten worden beëindigd op grond van overwegingen van marktconformiteit en effectiviteit. Invoering van de variant betekent dat een einde komt aan de uitzonderingspositie van de landbouwsector op de door de regelingen bestreken subsidieterreinen. De variant resulteert in een structurele besparing van 8 miljoen. De werkloos geworden werknemer in de landbouw kan een beroep doen op de reguliere sociale voorzieningen. De achteruitgang in inkomen wordt voor een gedeelte opgevangen door de werkloosheidswet. De (economische) effecten van het beëindigen van de vestigingssteun voor jonge agrariërs zullen naar verwachting beperkt zijn. Het aantal bedrijfsovernames en vestigingen zal blijkens de bevindingen van het gehouden effectiviteitsonderzoek niet noemenswaardig veranderen. Voor wat betreft de beoogde aanpassingsinvesteringen kunnen de investeringsfaciliteiten van de CRL of de SVL alsook de bestaande fiscale faciliteiten amper soelaas bieden. Beëindiging van de tijdelijke ondersteuning van een drietal bedrijfsverzorgingsprojecten heeft slechts een gering effect. Bovendien kan de bedrijfsverzorging geacht worden volledig te behoren tot (financiële) verantwoordelijkheid van de ondernemer en de sector en inherent te zijn aan de keuze voor het bestaan van landbouwer.

9. Beleidsvariant subsidiepercentageverlaging akkerbouw

Deze variant strekt er toe de huidige hoge subsidiepercentages bij de herstructureringsprojecten te verlagen tot 25%. Voor de projecten met een

vooral collectief belang leidt dat tot stijging van het aandeel van de gebruiker in de kosten van de gesubsidieerde voorziening (profijtgedachte) of van het bedrijfsleven in de akkerbouwsector als geheel. Voor de projecten met een meer individueel belang wordt tevens de subsidieduur beperkt van vier tot twee jaar. Gegeven de nog beschikbare ruimte in het budget voor herstructureringsprojecten is koppeling aan de variant van een taakstellende besparing van in totaal circa 8 miljoen op het budget een optie. Een andere mogelijkheid is de verlaging van de subsidiepercentages aan te wenden voor een vergroting van de stimuleringsimpuls door met het bestaande budget meer projecten te subsidiëren.

10. Beleidsvarianten fondsconstructie

Twee varianten fondsconstructie zijn uitgewerkt. De variant opheffing van het OenS-Fonds, te realiseren vóór 1 januari 1994, leidt tot omzetting van de regelingen die thans via het Fonds lopen in ministeriële regelingen die daarmee een wettelijke basis krijgen. De uitvoering van de regelingen komt direct onder het reguliere regime van de comptabele regelgeving. Terzake van een zich mogelijk voordoende eindejaarsproblematiek worden nadere afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën. Deze kunnen inhouden dat bedragen op transactiebasis (voor het aangaan van verplichtingen in het kader van de desbetreffende regeling) tot een nader vast te stellen omvang worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Gedacht dient te worden aan een maximum in de orde van grootte van 5% van de geraamde uitgaven. Een en ander zal nader moeten worden bezien in het licht van de mogelijkheden die zullen worden gecreëerd bij de toepassing van de voorstellen in het rapport "Uitwerking van het rapport verder bouwen aan beheer". Voor de voorfinanciering van Brusselse bijdragen wordt in overleg met het Ministerie van Financiën een voorziening getroffen analoog aan die welke voor andere departementen geldt c.q. gold. Op het moment van opheffing wordt besloten over de bestemming van eventueel aanwezige fondsreserve. Afwezigheid van een fonds zal bijdragen tot de noodzaak de uitgaven zo goed mogelijk te ramen. Uitgaven voor nieuwe regelingen kunnen pas in de begroting worden opgenomen als deze regelingen door de EG zijn goedgekeurd. De eenheid van begroting wordt hersteld, de parlementaire controle is gewaarborgd. De participatie van het agrarische bedrijfsleven in een zo goed mogelijke afstemming van regelingen op de praktijk kan gestalte krijgen middels de huidige adviesfunctie op vrijwillige basis van de Landelijke Raad voor de bedrijfsontwikkeling.

De variant opheffing van het Fonds vormt een alternatief voor het voorgenomen beleid terzake van het Fonds. Dit beleid voorziet in een verdergaande analoge toepassing van de voorschriften van de Comptabiliteitswet alsmede het instellen van een nog nader te bepalen buffer van onbestede gelden in het Fonds voor de eindejaarsproblematiek en de voorfinanciering van Brusselse ontvangsten, hetgeen neerkomt op het stellen van een grens aan de omvang van de Fondsreserve op enig moment in enig jaar. In de werkgroep is een variant aanpassing van het OenS-Fonds voorgesteld, waarin deze voornemens worden geconcretiseerd en geformaliseerd. Met name wordt voorgesteld een 15 à 20% marge aan te houden voor eerdergenoemde buffer van onbestede gelden als reserve van het Fonds. Deze marge is gebaseerd op realisatiegegevens over de eerste twee uitvoeringsjaren ter zake van overigens te ruim ingeschatte begrote uitgaven van enkele nieuwe investeringsregelingen. Twee nadelen worden bij toepassing van deze variant opgeheven in de vorm van verdere aanpassing aan de Comptabiliteitswet en het beperken van de overheveling van onbestede gelden. De fondsconstructie blijft echter bestaan alsook de eerder aangegeven andere nadelen.

11. Beleidsvariant doorberekening uitvoeringskosten

De kosten van de uitvoering van de stimuleringsregelingen, voornamelijk die ter zake van de behandeling en afhandeling van de circa 12.500 subsidie-aanvragen en advisering op de circa 1300 ingediende bezwaarschriften belopen ongeveer 6 miljoen. Tot 1 januari 1992 werden bij de CRL, de SVL en de BRL voor goedgekeurde aanvragen kosten in rekening gebracht (opbrengst 2,2 miljoen per jaar). Gegeven de omvang van deze uitvoeringskosten, de te verwachten toename van deze kosten bij ongewijzigd beleid en het hoge percentage afgewezen aanvragen kan mede ook op grond van de profijtgedachte een variant doorberekening uitvoeringskosten als een reële optie worden aangemerkt. Deze variant kan worden ingevoerd op het moment dat de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) 3^e tranche het mogelijk maakt een integraal en verbreed systeem in te voeren als door LNV wordt overwogen. De variant behelst doorberekening van de behandelingskosten van de ingediende subsidie-aanvragen van alle regelingen van artikel 03.02, waarbij in de tarieven de totale werkelijke uitvoeringskosten per regeling worden verdisconteerd. De jaarlijkse besparingen op de apparaatskosten van LNV in de vorm van inkomsten uit de doorberekening bedragen uitgaande van het huidige gebruik van de regelingen circa 6 miljoen.

Mocht de invoering van de AWB 3^e tranche lang op zich laten wachten dan kan worden gedacht aan een (voorlopig) gewijzigde invulling van de variant. Deze komt er op neer, dat de doorberekening van de uitvoeringskosten vooralsnog wordt beperkt tot de ministeriële regelingen van art. 03.02 en een wettelijke basis voor de doorberekening wordt gevonden in een aanpassing van de Landbouwwet. Deze aanpassing zou in 1994 geëffectueerd kunnen worden. Indien wordt besloten tot toepassing van de variant opheffing van het OenS-Fonds dan dienen tegelijk met de opheffing de regelingen die via dit Fonds liepen te worden omgezet in ministeriële regelingen. Behalve aan aanpassing van de Landbouwwet kan ook gedacht worden aan het treffen van een afzonderlijke wettelijke voorziening.

12. Overzicht van de besparingen van de ontwikkelde varianten

In onderstaand overzicht zijn de budgettaire effecten van de ontwikkelde varianten ten opzichte van de meerjarencijfers Miljoenennota 1992 weergegeven. Latere mutaties in deze ramingen zijn derhalve niet verdisconteerd. Tevens is het maximaal mogelijk besparingsbedrag op artikel 03.02 aangegeven indien alle ontwikkelde varianten zouden worden toegepast (voorzover deze elkaar niet uitsluiten) met ingang van 1994, terwijl ook het alsdan resterende budget voor genoemd artikel is aangegeven. Dit budget ten bedrage van 60 miljoen structureel vanaf 1996 betreft dan uitgaven voor de van EG-wege verplichte SVL (28 miljoen) en set aside (30 miljoen) alsmede kasuitgaven krachtens langlopende restantverplichtingen van beëindigde regelingen (rentesubsidie en beëindigingsvergoedingen). Een lager maximaal besparingsbedrag resulteert als bij enkele ingrijpende varianten als beëindiging van de CRL en BRL en beëindiging van de bijdrage aan de mestverwerking een zekere fasering in de toepassing wordt aangebracht c.q. de beëindiging geleidelijk geschiedt.

Besparingen van de ontwikkelde varianten ten opzichte van de meerjarencijfers Miljoenennota 1992 (in mln. gld.)

variant	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996 e.v.</u>
beëindiging CRL en BRL	132,9 ^{a)}	169,1	183,1
bijstelling ramingen CRL en SVL	50,6 ^{a)}	86,4	100,4
aanpassing CRL en SVL	47,1	72,1	77,5
aanpassing ramingen mestverwerking	65,6	90,6	90,6
beëindiging bijdrage mestverwerking	75,6	100,6	100,6
beëindiging BPM	3	3	2
beëindiging bijdrage Mestbank	33 ^{b)}	8	8
aanpassing innovatieregeling	1,4	5,0	5,0
aanpassing innovatiestimulering	3,9	5,9	7,5
beëindiging uitkerings- en vergoed.reg.	8	8	8
verlaging subsidiepercentage akkerbouw	8	-	-
opheffing OenS-Fonds	p.m.	-	-
aanpassing OenS-Fonds	-	-	-
doorberekening uitvoeringskosten	6	6	6
maximaal mogelijke besparing varianten	240,4	300,6	315,2
alsdan resterend budget artikel 03.02	126,1	68,8	59,6

a) Inclusief aanpassing begrotingsbedrag 1994 voor de MOB

b) Inclusief beëindiging kwaliteitspremiëring in 1994

Hoofdstuk 1 INLEIDING EN TAAKOPDRACHT

In dit rapport wordt verslag gedaan van het heroverwegingsonderzoek naar de ontwikkelings- en saneringsregelingen voor de landbouw (Rijksbegroting, hoofdstuk XIV, artikel 03.02). Tot dit onderzoek heeft de ministerraad in 1991 besloten. Ingevolge de taakopdracht als omschreven in de Miljoenennota 1992 diende het onderzoek gericht te zijn op het kritisch doorlichten van de in 1992 van kracht zijnde subsidieregelingen voor ontwikkeling en sanering van de landbouw op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid in een veranderende landbouwmgeving. Daarbij diende ook aandacht te worden besteed aan de keuze tussen heffen en subsidiëren als instrumenten van gedragsbeïnvloeding. Het merendeel van de regelingen loopt via het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (O&S-Fonds). In dat verband diende het onderzoek zich tevens te richten op de financiële en bestuurlijke verhouding tussen de stichting die het O&S-Fonds beheert en de overheid alsmede op de procedures die gelden voor de vaststelling van subsidieregelingen en de toekenning van subsidies in concrete gevallen. Uit het onderzoek zijn een veertiental beleidsvarianten voortgevloeid. In het onderzoek en bij de berekening van de budgettaire effecten van de varianten is uitgegaan van de meerjarenramingen van de uitgaven als weergegeven in eerdergenoemde Miljoenennota 1992. Latere mutaties in deze ramingen zijn derhalve niet meegenomen.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 is geheel gewijd aan beschrijving en analyse van het beleid en het instrumentarium. De subsidieregelingen gericht op ontwikkeling en sanering van de landbouw (hierna kortheidshalve aangeduid met de term stimuleringsregelingen) maken deel uit van het pakket instrumenten ter uitvoering van het landbouwbeleid. Allereerst wordt dit beleid beknopt geschetst qua uitgangspunten en doelstellingen en in tijdsperspectief geplaatst (par. 2.1 t/m 2.3). De stimuleringsregelingen worden nader getypeerd en gegroepeerd (par. 2.4). De kosten van het ontwikkelings- en saneringsbeleid worden aangegeven, waarbij zowel de programma-uitgaven als de uitvoeringspraktijk en de daaraan verbonden kosten aan de orde komen en de fondsconstructie c.q. het OenS-Fonds wordt beschreven en geëvalueerd (par. 2.5). Vervolgens wordt het huidige beleid gezien op actualiteit waarbij aandacht wordt besteed aan de rol van de overheid in relatie tot

het streven naar grotere marktconformiteit als beleidsuitgangspunt (par. 2.6). Daarbij wordt tevens een vergelijking getrokken met het stimuleringsbeleid ten aanzien van de overige bedrijfstakken in Nederland voor wat betreft het midden- en kleinbedrijf. Daarna worden de verschillende stimuleringsregelingen groepsgewijs beschreven en doorgelicht op effectiviteit en doelmatigheid alsook bezien op actualiteit (par. 2.7 t/m 2.11). In hoofdstuk 3 wordt op basis van de verrichte analyses een aantal beleidsvarianten ontwikkeld die per groep stimuleringsregelingen worden gepresenteerd (par. 3.2 t/m 3.6). Ook voor het O&S-Fonds worden twee beleidsvarianten aangegeven (par. 3.7) terwijl tevens met betrekking tot de uitvoeringskosten (kosten van behandeling van subsidieaanvragen) een variant is opgenomen (par. 3.8). Uit het onderzoek voortgekomen additionele informatie is opgenomen in een drietal bijlagen.

Hoofdstuk 2 BESCHRIJVING EN ANALYSE

2.1 Ontwikkelingen in het landbouwbeleid

De landbouwsector heeft in de afgelopen decennia een sterke produktiviteitsstijging te zien gegeven. De overheid, zowel nationaal als communautair, heeft het proces van produktiviteitsverhoging gestimuleerd mede met het oog op verbetering van de levensstandaard van de agrarische bevolking en versterking van de internationale concurrentiepositie. Vooral door de totstandkoming van de EG en de daaruit resulterende marktvergroting heeft de landbouw in Nederland een periode van grote expansie gekend. Een zeer intensieve landbouwproduktie is ontstaan, waaraan naast het EG-landbouwbeleid ook factoren hebben bijgedragen als hoge grondprijzen, bevolkingsdichtheid, ondernemerszin en goede toeleverings-, verwerkings- en distributiesystemen. Een goede financieringsstructuur en het fiscale stelsel hebben het doen van investeringen bevorderd.

Deze ontwikkeling heeft ook een schaduwzijde. Schaalvergroting en intensivering leidden niet alleen tot een groot arbeidsverlies in de sector, maar ook tot aantasting van landschap, natuur en milieu alsmede tot problemen op het terrein van welzijn en gezondheid van dieren. Daarnaast zijn mede als gevolg van het EG-markt- en prijsbeleid overschotten en daarmee samenhangende grote budgettaire lasten en handelspolitieke problemen ontstaan. Deze ontwikkelingen hebben het tij in het landbouwbeleid doen keren. Van produktiviteitsstijging is geleidelijk het accent verlegd naar produktiebeheersing, kwaliteitsverbetering en milieu. In de Structuurnota Landbouw (1990), waarin het landbouwbeleid voor de jaren negentig is vastgelegd, komt deze koerswijziging nadrukkelijk naar voren.

Ook in het EG-landbouwbeleid worden de bakens geleidelijk verzet. Dit geldt zowel voor het markt- en prijsbeleid in de vorm van bijvoorbeeld de introductie van de Superheffing (1984) en de invoering van het Stabilisatorenbesluit voor de graanprijzen (1988) als voor het structuurbeleid. De inmiddels aangenomen plannen tot hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van EG-commissaris McSharry (1991/1992) gaan verder op de ingeslagen weg. De voorgestane sterke prijsdalingen

voor marktordeningsgewassen zullen worden begeleid door compenserende permanente inkomenssteun aan de agrariërs. Voorts wordt een pakket van begeleidende maatregelen op onder meer het gebied van milieu en bebos-sing voorgestaan ter aanvulling op de wijzigingen in de marktordeningen. Ook de handelspolitieke spanningen en in dat verband de onderhandelingen en accoorden in het kader van de GATT dwingen de EG haar landbouwbeleid kritisch te bezien en meer aansluiting te zoeken bij de wereldmarkt.

2.2 Uitgangspunten en doelstellingen van het huidige landbouwbeleid

De Structuurnota Landbouw (SNL) beschrijft de structurele ontwikkelingen in de primaire produktie van land- en tuinbouw die voor de jaren negentig noodzakelijk worden geacht. De uitgangspunten die aan het huidige landbouwbeleid ten grondslag liggen zijn in de SNL als volgt samengevat (blz. 167 en 168). Landbouw is een economische activiteit die ondernemingsgewijs plaatsvindt en die veilige voedselprodukten voort-brengt zonder het fysieke milieu als natuurlijke hulpbron onomkeerbaar aan te tasten. De algemene milieukwaliteitseisen kunnen niet worden beschouwd als randvoorwaarden, maar maken geïntegreerd onderdeel uit van het beleid. De algemene, meervoudige doelstelling van het landbouwbeleid is het bevorderen van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw. Met "concurrerend" wordt bedoeld dat de landbouw een economische activi-teit in een (internationale) markteconomie is, terwijl "veiligheid" zowel doelt op produktveiligheid als op de omgeving en de werkers in de landbouw. "Duurzaamheid" heeft een milieu-aspect, dat wil zeggen instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen, alsook een sociaal-economisch aspect ten aanzien van het bestaan van de werkenden in de sector. Uit het voorgaande zijn in de SNL twee hoofdthema's afgeleid, te weten de betekenis van markt en kwaliteit van de landbouw in de toekomst en het streven naar uit milieu-oogpunt duurzame produktiesystemen.

In het beleid wordt een meer marktgerichte benadering voorgestaan in het hele traject van boer tot consument. Daarbij valt onder meer te denken aan vergroting van de afzetmogelijkheden, teeltverruiming en onderzoek naar nieuwe gewassen. Ook kwaliteitsverbetering draagt bij aan een betere marktpositie. Door middel van een integrale ketenbewaking wordt kwaliteitsverbetering nagestreefd. Duurzame produktie vraagt aanpassing van bedrijfssystemen: terugdringen van emissies door zoveel mogelijk gesloten systemen en vermindering van het gebruik van grond- en hulp-

stoffen. Voor wat betreft het milieu is het beleid erop gericht om op zo kort mogelijke termijn een situatie te bereiken waarin water, bodem en lucht niet onaanvaardbaar worden belast, zonder daarbij de continuïteit van de sector in gevaar te brengen. Voor dit omschakelingsproces is een fasering in de tijd noodzakelijk: ondernemers moet de mogelijkheid worden geboden om de noodzakelijke aanpassingen in hun bedrijven door te voeren, terwijl ook tijd nodig is om de nog noodzakelijke technologische ontwikkelingen te laten plaatsvinden. Mede in dit licht bezien is het van belang dat innovatieve technologische ontwikkelingen snel doorwerken in de praktijk.

Niet alleen de bedrijfssystemen maar ook de landbouwstructuur behoeft aanpassing aan de nieuwe ontwikkelingen. De specifieke problemen in de akkerbouw zijn aanleiding geweest voor een beleid van herstructurering in samenhang met stimulering van agrificatie en geïntegreerde produktiesystemen.

2.3 Ontwikkeling en sanering

Het streven (sub-algemene doelstelling) is er op gericht de hierboven aangegeven, noodzakelijk geachte aanpassingen zodanig te begeleiden dat de positie van de Nederlandse land- en tuinbouw op de markt wordt behouden en zo mogelijk wordt versterkt (SNL, blz. 63). Dit komt neer op een proces van ontwikkeling en sanering. In de SNL zijn per hoofdthema de beoogde structurele aanpassingen op hoofdlijnen geschetst en vervolgens sectorgewijs uitgewerkt, waarbij ook een algemeen thema te weten gezondheid en welzijn van dieren is uitgewerkt. De doelstelling van het ontwikkelings- en saneringsbeleid als een hoofdelement van het structuurbeleid wordt gegeven het bovenstaande geformuleerd als "door middel van het versterken van de landbouwstructuur verbeteren van de concurrentiepositie van de agrarische sector" (Memorie van Toelichting bij de begroting 1992, blz. 82). Het beleid bestaat in hoofdzaak uit het geven van bijdragen voor investeringen ter stimulering van de noodzakelijke aanpassingen. Deze overheidsbijdragen hebben volgens de SNL steeds een beperkte omvang gehad omdat "de eerste verantwoordelijkheid voor een efficiënte allocatie van de produktiemiddelen en de daarbij behorende financiering bij de individuele agrarische ondernemer ligt" (SNL, blz. 157). Als regel zijn de investeringsstimulansen gericht op versnelling van aanpassingen op basis van beleidsprioriteiten voor gewenste ontwikkelingen.

In de bepaling van de uitgavenomvang voor de huidige stimuleringsregelingen hebben conform SNL en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) de volgende uitgangspunten gegolden (SNL, blz. 161):

- de sectoren zullen de kosten van de maatregelen zoveel mogelijk zelf moeten dragen;
- voor een versnelde realisatie van bepaalde beleidsdoelen is een versterkte inzet van financiële instrumenten noodzakelijk, ook gelet op de economische draagkracht van de sectoren;
- de maatregelen zullen in overeenstemming moeten zijn met het EG-recht.

Mede op basis van deze uitgangspunten zijn de beschikbare gelden van artikel 03.02 ontwikkeling en sanering aanzienlijk uitgebreid. Rekening houdend met inmiddels aangebracht ombuigingen (paragraaf 2.5.1) nemen deze toe van 218 miljoen in 1992 tot 375 miljoen in 1996 en volgende jaren (Miljoenennota 1992).

Met genoemde inzet van gelden is in de tijd gezien een nieuwe fase in het ontwikkelings- en saneringsbeleid ingetreden. Tot en met de jaren zestig had het landbouwbeleid in totaliteit vrijwel uitsluitend een voorwaardenscheppend karakter: naast het traditionele zogenaamde (OVO) drieluik onderwijs, voorlichting en onderzoek investeerde de overheid in streekverbeteringsplannen (ruilverkaveling) en was het bedrijfsontwikkelingsbeleid gericht op het op beperkte schaal verstrekken van premies voor nieuwe ontwikkelingen die als voorbeeld dienden. In 1972 kreeg het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid gestalte in de vorm van communautaire richtlijnen. Met name de richtlijn voor modernisering van de landbouwstructuur (rentesubsidieregeling) is voor Nederland van belang geweest. Vanaf die tijd kreeg het bedrijfsontwikkelingsbeleid een meer algemeen karakter in de zin dat investeringssteun mogelijk was voor iedere agrariër die aan de criteria voldeed. In de jaren zeventig en begin tachtig deed zich een hausse voor in investeringen in de landbouw, mede gestimuleerd door de rentesubsidie en (vanaf 1975) de WIR. Met de accentverlegging in het landbouwstructuurbeleid verschoven ook de accenten in het instrumentarium. Er kwam steeds meer aandacht voor produktiebeperking (in 1985 werd de EG-richtlijn gewijzigd in een verordening voor verbetering van de landbouwstructuur, waarin ondermeer mogelijkheden werden opgenomen om stimulering van produktieverhogende investeringen te beperken) en later voor verbetering van de kwaliteit van produkten, gezondheid en welzijn van dieren en milieu (wijziging van

de verordening in 1989). In het kader van de SNL zijn de stimuleringsinstrumenten meer selectief gemaakt en gericht op de thema's milieu, welzijn en kwaliteit. Daarmee is weer een einde gekomen aan de generieke stimulering zoals die voorheen plaatsvond. Tevens zijn vanaf 1989 structureel 100 miljoen extra middelen beschikbaar gekomen als gevolg van (ondermeer) verlaging van de BTW-tarieven en afschaffing van het basistarief van de WIR. Deze gelden worden ter compensatie aangewend voor onder andere investeringssteun. Daarnaast is vanaf 1989 in het kader van motie van de Tweede Kamer-leden de Vries en Voorhoeve een bedrag van 40 miljoen structureel aan artikel 03.02 (en 04.03) toegevoegd voor milieudoeleinden (de zgn. milieugelden). Bovendien zijn in het kader van het nationale milieubeleid extra middelen in de vorm van gelden van de brandstofheffing (WABM) gereserveerd voor versnelling van de voorziene extra milieu-investeringen. Onderstaand is aangegeven hoe de geschetste ontwikkelingen in het beleid voor ontwikkeling en sanering zich budgettair hebben vertaald (in lopende prijzen).

	1966	1970	1975	1980	1985	1990 ^a	1996 ^a
uitgaven voor ontwikkeling en sanering	23	58	99	189	123	247	375

a) Inclusief WIR/BTW-gelden, milieugelden en extra middelen in het kader van de WABM.

Teneinde de algemene doelstelling van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw te realiseren worden door de overheid instrumenten ingezet met een totaal bedrag aan programma-uitgaven van thans 2159 miljoen (LNV-begroting 1992). Naast de onderhavige stimuleringsregelingen voor ontwikkeling en sanering (218 miljoen in 1992) is er het OVO-drieluik van de traditionele beleidsinstrumenten onderzoek (378 miljoen), voorlichting (76 miljoen) en landbouwonderwijs (750 miljoen), het landinrichtings- en beheersinstrumentarium (612 miljoen), de kwaliteitszorg (96 miljoen) en activiteiten ter verbetering van verwerking en afzet (22 miljoen). Tezamen met de algemene apparaatskosten (845 miljoen) bedragen de totale rijksuitgaven in 1992 van LNV drie miljard. De subsidie-uitgaven in het kader van de stimuleringsregelingen vormen thans circa 10% van de totale LNV-programma-uitgaven, welk percentage in samenhang met de prioriteitsstelling voor milieu-investeringen oploopt naar 17% in 1996.

Met name op de terreinen onderzoek en voorlichting is in de voorwaarden-scheppende sfeer een duidelijke samenhang met de stimuleringsregelingen. Zo vormt de prioriteitsstelling in het onderzoek bij de ontwikkeling van geïntegreerde plantaardige produktiesystemen en gewasbeschermingsmethoden, geïntegreerde dierlijke produktie, gezondheid en welzijn van dieren, integrale ketenbeheersingssystemen, produktkwaliteit en de mestproblematiek een ondersteuning van het beleid ten aanzien van de versnelling van de aanpassingsinvesteringen en van de innovatieregelingen. In de voorlichting is sprake van extra inspanningen voor de introductie van geïntegreerde bedrijfssystemen via onder andere demonstratieprojecten.

2.4 Instrumenten van het ontwikkelings- en saneringsbeleid

De stimuleringsregelingen als onderdeel van het structuurbeleid zijn gericht op ontwikkeling van de landbouw in de zin van aanpassing van de landbouwbedrijven aan gewijzigde omstandigheden ten aanzien van vooral milieu, markt, kwaliteit en welzijn. De regelingen die sanering beogen i.c. stimulering van bedrijfsbeëindiging zijn in de loop der jaren alle afgeschaft behoudens de bedrijfsbeëindigingsregeling voor de akkerbouw die vooralsnog is geschorst (per 1-1-1992) en de vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw. Het instrumentarium behelst hoofdzakelijk individuele bedrijfssteun in de vorm van subsidies. Dit sluit aan op de EG-verordeningen waarin is vastgelegd dat de steun op het individuele bedrijf gericht moet zijn. De nationale invulling wordt - voor zover Brussel dit toestaat - echter mede bepaald door het nationale beleidskader en de specifieke situatie in de Nederlandse land- en tuinbouw. Het merendeel van de regelingen betreft investeringssteun. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen generieke steun (voor alle landbouwbedrijven geldend) en sectorsteun aan specifieke landbouwsectoren (zoals de veehouderij en de akkerbouw). Binnen de sectorsteun kunnen worden onderscheiden steun op sectorniveau c.q. projectgericht (bijvoorbeeld grootschalige mestverwerking) en steun op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld mestopslag, braaklegging, huisvestingsystemen). De investeringsbijdragen aan individuele bedrijven vormen ruim tweederde deel van de uitgaven voor ontwikkeling en sanering.

In totaal zijn er 23 stimuleringsregelingen, waarvan er drie zijn gesloten en twee zijn opgeschort (stand van zaken per 1-1-1992). Ten

behoefte van het onderzoek zijn de regelingen die qua aard, doel of doelgroep te vergelijken zijn in één cluster ondergebracht. De volgende vijf clusters van regelingen zijn onderscheiden (de clusterindeling wijkt enigszins af van de huidige onderverdeling van artikel 03.02):

a. verbetering van de bedrijfsstructuur

Deze cluster omvat de regelingen die voorzien in investeringsbijdragen op bedrijfsniveau. Het besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (SVL), de complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven (CRL) en de bijdrageregeling voor investeringen in loonwerkbedrijven (BRL) bieden de mogelijkheid tot een bijdrage in kosten van met name genoemde investeringen op het gebied van milieu, welzijn, kwaliteit en arbeidsomstandigheden en ter verbetering van de bedrijfsstructuur. Voorts bevat deze cluster drie regelingen die voorzien in een bijdrage voor de bouw van mestopslagcapaciteit;

b. sectormaatregelen mest

Deze cluster betreft een viertal regelingen die voorzien in investeringsbijdragen op sectorniveau. Het betreft de bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking, de bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek (projectgerichte investeringsbijdragen op bedrijfsniveau), de gewijzigde regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëringssysteem en de bijdrageregeling Landelijke Mestbank;

c. innovatiestimulering

Deze cluster omvat drie regelingen die voorzien in investeringsbijdragen in projecten op bedrijfsniveau. Het betreft de stimuleringsregeling kleine innovatieprojecten, de stimuleringsregeling grote innovatieprojecten (beide inmiddels samengevoegd tot de stimuleringsregeling innovatieprojecten) en de stimuleringsregeling voor vernieuwingen in de akkerbouw. Tot de cluster wordt ook gerekend de informaticastimulering op sectorniveau (INSP);

d. uitkerings- en vergoedingsregelingen

Deze cluster betreft een drietal regelingen die voorzien in financiële bijdragen op bedrijfsniveau. Het betreft de vestigingssteun jonge boeren (een hier apart onderscheiden onderdeel van de SVL), de vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw en de bedrijfsverzorging;

e. maatregelen akkerbouw

Deze cluster omvat drie regelingen die voorzien in financiële bijdragen voor akkerbouwbedrijven, te weten de beschikking tijdelijke

inkomenssteun in de akkerbouw, de beschikking uit productie nemen van bouwland (inclusief de recente beschikking extensivering akker- en tuinbouwprodukten) en de stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging en structuurverbetering in de akkerbouw. Voorts behoren de projectsubsidies herstructurering akkerbouw tot deze cluster. De regelingen van deze cluster vormen tezamen met de stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw het speciale akkerbouwherstructureringsprogramma ten bedrage van in totaal 450 miljoen over de periode 1990-1994. De uitgaven in het kader van dit programma worden niet alleen verantwoord onder begrotingsartikel 03.02 maar regardereren ook voor circa 80 miljoen andere beleidsvelden respectievelijk begrotingsartikelen welke niet onder het heroverwegingsonderzoek vallen.

In de clusters zijn niet opgenomen de regelingen die inmiddels zijn gesloten, maar waarvoor nog wel kasuitgaven in verband met restantverplichtingen op artikel 03.02 zijn begroot. Bedoelde regelingen zijn het besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden, de beëindigingsvergoedingsregeling (voor bedrijfshoofden) en het daarmee in verband staande beëindigingsvergoedingsbesluit (voor leden van een maatschap). Het gaat hier om een totaalbedrag aan resterende betalingsverplichtingen per 31 december 1991 van respectievelijk 65 miljoen aan rentesubsidies (waarvan 19 miljoen te financieren uit EG-bijdragen) en 142 miljoen vergoedingen in verband met bedrijfsbeëindiging.

Het besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden is in 1985 vervangen door de gelijkgerichte, zij het meer beperkte, van EG-zijde verplichte SVL. De twee beëindigingsregelingen zijn eind juli 1991 gesloten nadat uit een intern evaluatieonderzoek (juni 1991) naar de werking in de periode mei 1986 - mei 1989 van het sinds 1972 in die vorm vigerende beëindigingsvergoedingsbesluit was komen vast te staan, dat in de beschouwde periode de verstrekte bijdragen in het algemeen de beslissing om het bedrijf te beëindigen niet hadden beïnvloed, het effect van de regeling op de landbouwstructuur (overdracht vrijkomende grond aan structureel sterke bedrijven) zeer gering was, in verband daarmee de uitvoerings- en programmakosten als hoog waren aan te merken en alternatieve regelingen als de generieke Wet IOAZ in de onderzochte jaren in veel gevallen aantrekkelijker waren (geworden). Naar aanleiding van het advies een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot het afkopen van de voor lange tijd uitstaande financiële verplicht-

tingen (maandelijkse vergoedingen tot het tijdstip van "natuurlijke" beëindiging) is in 1991 door LNV geconcludeerd, dat gegeven het nog resterende verplichtingenbedrag ter hoogte van ruim 140 miljoen het bedoeld afkopen eenmalig te hoge financiële lasten zou betekenen nog daargelaten het juridische gegeven dat de beëindigingsovereenkomsten alleen op vrijwillige basis ontbonden kunnen worden.

2.5 Kosten van het ontwikkelings- en saneringsbeleid

2.5.1 Programma-uitgaven

In onderstaande tabel zijn de programma-uitgaven 1992-1996 (Miljoenennota 1992) in het kader van elk van de vijf in paragraaf 2.4 aangegeven clusters van stimuleringsregelingen aangegeven. Een overzicht van de begrote uitgaven per afzonderlijke regeling is opgenomen in bijlage 2. Opgemerkt zij dat deze budgetten per regeling niet in de LNV-begroting en de toelichting daarop zijn terug te vinden. In de cijfers zijn verwerkt de ombuigingsmaatregelen waartoe in het kader van de Tussenbalans en de begrotingsvoorbereiding 1992 is besloten (structureel 49 miljoen). Onderdeel van deze maatregelen vormt een intering op de reserves van het OenS-Fonds in de jaren 1992 en 1993. Bij de structurele bezuinigingen zijn de subsidie-uitgaven voor investeringen in milieu en welzijn ontzien ten koste van de overige aspecten van ontwikkeling en sanering. Ook de uitgaven voor het programma voor de akkerbouwsector zijn ongemoeid gelaten.

Tabel 1 Begroting 1992 en meerjarencijfers 1993-1996 artikel 03.02 ontwikkeling en sanering (in mln gld)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
a. verbetering bedrijfsstructuur	100,2	148,4	174,3	195,1	209,1
b. sectormaatregelen mest	70,9	86,8	108,6	108,6	108,6
c. innovatiestimulering	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
d. vergoedingsregelingen	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
e. maatregelen akkerbouw	54,7	51,2	51,2	38,2	30,0
verplicht. gesloten regel.	26,6	21,6	16,6	12,0	11,6
intering op OenS-Fonds	-50,0	-40,0			
totaal artikel 03.02	217,9	283,5	366,5	369,4	374,8

De stijging in de uitgaven wordt vooral veroorzaakt door de toename van de budgetten voor de CRL (160 miljoen in 1996), de SVL (46 miljoen in 1996) en de grootschalige mestverwerking (100 miljoen in 1996). Circa 75% van de uitgaven in het kader van deze regelingen betreffen subsidies voor milieu-investeringen (zie ook paragraaf 2.7) terwijl ook de subsidiëring van de grootschalige mestverwerking gericht is op oplossing van (mest-)milieuproblematiek. Er kan dan ook worden vastgesteld dat bedoelde uitgavenstijging op artikel 03.02 volledig is toe te rekenen aan de prioriteitenstelling in het beleid voor de milieuproblematiek in de landbouw. In totaliteit lopen de geraamde subsidie-uitgaven voor (bedrijfs- en sector-)investeringen met een milieufacet (75% van het budget voor cluster a, 100% van het budget voor cluster b) in de beschouwde periode van 145 miljoen in 1992 tot 265 miljoen in 1996. Op de wijze waarop deze ramingen tot stand zijn gekomen wordt ingegaan in bijlage 4 en bij de evaluatie van de afzonderlijke regelingen.

Voor genoemde milieu-uitgaven worden voor het grootste deel geput uit algemene WABM-middelen (brandstofheffing). Deze middelen voor het onderhavige beleid lopen op van 105 miljoen in 1992 tot 202 miljoen in 1995 en 1996. Daarnaast zijn er structurele middelen beschikbaar uit de zogenaamde WIR/BTW-compensatie (100 miljoen per jaar), uit de mestoverschotheffing (40 miljoen per jaar) en uit de nog in te voeren sectorbestemmingsheffing op kunstmest en bestrijdingsmiddelen (50 miljoen per jaar). Laatstgenoemde heffingen vormen het aandeel van de landbouwsector in de kosten van de milieustimulering door de overheid. De bestemming van de gelden zal te zijner tijd bij wet geregeld worden. De door de veehouderij op te brengen overschotheffing wordt geheel aangewend ter dekking van uitgaven in het kader van de sectormaatregelen mest.

Ruim tweederde van de geraamde totale jaarlijkse uitgaven voor ontwikkeling en sanering komt ten goede aan de veehouderij zoals kan worden afgeleid uit tabel 2. Een verdere sectoruitsplitsing van de uitgaven dan weergegeven is niet mogelijk aangezien in de begroting geen verdeling naar sectoren wordt aangehouden. Voor de vierjarige periode 1993-1996 is voor de veehouderij een totaal subsidiebedrag geraamd van tenminste 920 miljoen. Daarvan is 160 miljoen afkomstig van de overschotheffing.

Tabel 2 Sectorverdeling uitgaven artikel 03.02 (in mln gld)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
dierlijk (veehouderij)	138,5	187,6	232,3	246,2	255,5
plantaardig	89,4	100,5	103,8	95,7	92,2
w.v. akkerbouw	(65,0)	(68,7)	(72,8)	(58,4)	(30,0)
algemeen	40,0	35,4	30,4	27,5	27,1

Over de mate waarin de geraamde uitgaven in de komende jaren daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd is weinig met zekerheid te zeggen.

Nadere beschouwing van de mate waarin de begroting in het recente verleden werd gerealiseerd leert dat er aanzienlijke afwijkingen kunnen optreden. In tabel 3 is een overzicht opgenomen van de verschillen tussen de begroting en de realisatie van artikel 03.02 in de jaren 1989 tot en met 1992.

Tabel 3 Verplichtingen en uitgaven vanaf stand ontwerpbegroting artikel 03.02 (in mln gld)

	<u>1989</u>		<u>1990</u>		<u>1991</u>		<u>1992</u>	
	ver- plicht- tingen	uit- gaven	ver- plicht- tingen	uit- gaven	ver- plicht- tingen	uit- gaven	ver- plicht- tingen	uit- gaven
stand ontwerpbegroting	206	211	241	247	305	280	223	216
mutatie 1 ^e supl. begroting	0	0	10 ⁵	-10 ⁵	-87 ¹	-87 ¹	-25	-57
mutatie 2 ^e supl. begroting	-65	-79	4	-62	-51	-28	-47	-14
slotwet	<u>46⁴</u>	<u>-18</u>	<u>43⁴</u>	<u>-10</u>	<u>-15</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>-6</u>
realisatie	187	114	298	185	152	165	151	139
verschil begr. en real.	19	97	(+)57	62	153	115	72	77
w.v. desaldering	0	5	0	0	35	35	42	42
overboeking n. andere art.	0	76 ³	0	52	73 ²	35	23	28
anderszins	19 ⁴	0	57 ⁴	0	45 ¹	45 ¹	7	7
onderuitputting	0	16	0	10 ⁶	0	0	0	0

1 Ombuiging Tussenbalans.

2 Verschuiving van 40 miljoen van het verplichtingenbudget (voor herstructureringsprojecten en mestverwerking) naar latere jaren. De resterende mutaties (33 miljoen) houden deels verband met de mutaties op de uitgaven.

3 Hiervan betreft 67 miljoen herschikking van de WIR/BTW- en milieugelden.

4 De verhoging van de verplichtingen hangt samen met langlopende overeenkomsten die zijn aangegaan in het kader van de braaklegging.

5 Bijstelling van uitgaven en ontvangsten i.v.m. de financiering akkerbouwmaatregelen.

6 Onderuitputting bij mestverwerking en inkomenssteunuitgaven akkerbouw.

De opgetreden verschillen bij zowel de verplichtingen als de uitgaven zijn daarbij nader verklaard door middel van de categorieën desaldering, overboeking naar andere artikelen, anderszins (restcategorie) en als

zodanig aangegeven onderuitputting. De desaldering betreft aanpassing van het verplichtingen- en uitgavenniveau aan optredende verlaging van inkomsten (ontvangstenartikel 03.02) i.c. lagere ontvangsten mestoverschotheffing (1989 tot en met 1991) en vertraging in de invoering van de sectorheffing (1991 en 1992). Gemiddeld genomen is over de periode 1989-1992 om diverse redenen slechts 63% van de begroting gerealiseerd.

Vaak al bij de eerste suppletoire begroting zijn in de beschouwde jaren grote bedragen overgeboekt naar andere artikelen. Afgezien van de overheveling van bedragen in het kader van herschikking van WIR/BTW- en milieugelden (1989) en reallocatie van SNL-gelden (1990) is ook sprake geweest van overboeking van forse en minder forse bedragen naar artikelen terzake van ondermeer voorlichting, onderzoek en onderwijs, waarbij het voornamelijk ging om niet-subsidie-artikelen, inzonderheid om aanwending van programma-uitgaven voor apparaatskosten. Er viel voor de jaren 1989, 1990 en 1991 niet na te gaan ten koste van de budgetten van welke regelingen de overboekingen zijn verricht. Daarbij kan worden aangetekend dat voor het begrotingsjaar 1991 voor een drietal belangrijke investeringsregelingen (SVL, CRL, en BRL) niet per regeling maar op thema's (milieu, welzijn, kwaliteit e.d.) werd begroot. Evenmin kon in veel gevallen worden achterhaald of bij de verschuivingen naar andere artikelen sprake was van te verwachten onderuitputting van gelden of van uitvoering van regelingen via andere artikelen danwel van late goedkeuring door de EG van nieuwe regelingen of van wijzigingen in bestaande. Ook in 1992 is een verlaging van het uitgavenbudget van 77 miljoen bewerkstelligd die onder meer bestaat uit een desaldering van 42 miljoen en overboeking van 28 miljoen (voornamelijk in het kader van de herstructurering van de akkerbouw) naar andere artikelen. De effecten van deze mutaties alsmede van structurele ombuigingen in 1992 op artikel 03.02 op de budgetten voor de afzonderlijke regelingen konden wel worden aangegeven.

2.5.2 Fondsconstructie

De meeste stimuleringsregelingen van artikel 03.02 lopen via het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw (OenS-Fonds). Deze regelingen die met name gericht zijn op verbetering van de structuur van de sectoren en de bedrijven vloeien voort uit besluiten van het Stichtingsbestuur van het Fonds. Besluiten van het Stichtingsbestuur zijn gebaseerd op de

statuten van het Fonds. De overige regelingen van artikel 03.02 waaronder die welke voortvloeien uit het EG-markt- en prijsbeleid zijn ministeriële regelingen. Deze lopen via de (LNV-)begroting en betreffen de inkomenssteunregeling, de set aside-regeling, de extensiveringsregeling, de bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking, de gewijzigd regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëring en de bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank alsook de projectsubsidies herstructurering akkerbouw. De ministeriële regelingen hebben doorgaans een wettelijke basis, meestal gelegen in de Landbouwwet. De Meststoffenwet vormt de wettelijke basis voor de bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank en voor de gewijzigde regeling Mestbank. De bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking heeft geen wettelijke basis.

Het OenS-Fonds is in 1963 door de rijksoverheid in het leven geroepen om de stimulering van de bedrijfsbeëindigingen via een bedrijfsbeëindigingsregeling begrotingstechnisch soepel te laten verlopen. Op voorstel van het bedrijfsleven (en de Tweede Kamer) is vervolgens aan het saneringsactiviteiten ook de ontwikkeling van het landbouwbedrijfsleven in breder verband door onder meer investeringssubsidies toegevoegd. In de loop der jaren heeft zich een verschuiving in de doelen van het Fonds voorgedaan van sanering naar ontwikkeling. Inmiddels is met de schorsing van de beëindigingsregeling voor de akkerbouw het saneringselement zelfs geheel verdwenen, al lopen er nog als eerder opgemerkt een aantal aangegane financiële verplichtingen op grond van gesloten beëindigingsregelingen. Onderstaande tabel 4 laat zien hoe bedoelde verschuiving zich in de periode 1966-1996 in budgettaire zin heeft vertaald.

Tabel 4 Verdeling uitgaven OenS-Fonds naar ontwikkelings- en saneringsregelingen 1966-1996 (in mln gld)^{a)}

	<u>ontwikkeling</u>			<u>sanering</u>	<u>totaal</u>
	<u>structuurverbetering</u>	<u>overig</u>	<u>totaal</u>		
1966	4,1	2,1	6,2	16,9	23,1
1970	5,9	7,8	13,7	43,9	57,6
1975	17,4	36,5	53,9	45,1	99,0
1980	91,3	54,9	146,2	43,3	189,5
1985	70,3	21,8	92,1	31,2	123,3
1990	50,4	29,5	79,9	21,4	101,3
1995	201,3	19,7	221,0	13,5 ^{b)}	234,5
1996	213,7	24,2	237,9	11,0 ^{b)}	248,9

a) Exclusief de zogenaamde melkopkoopgelden

b) Restantverplichtingen

De forse stijging in de tweede helft van de jaren zeventig van de uitgaven via het Fonds voor structuurverbetering is met name toe te rekenen aan de stimulering van aanpassing en modernisering (met name introductie van ligboxstallen). De verviervoudiging van de geraamde structuuruitgaven in 1995 en 1996 ten opzichte van 1990 wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de budgetten voor de CRL van 51 miljoen in 1990 naar 160 miljoen in 1996. Gemiddeld genomen loopt in de periode 1992-1996 jaarlijks 70% van de totale uitgaven van artikel 03.02 via het Fonds.

Voor een fonds in stichtingsvorm is destijds gekozen teneinde het landbouwbedrijfsleven te laten participeren in de besluitvorming over de ontwikkelings- en saneringsregelingen en in de vormgeving van de instrumenten binnen de gestelde beleidsuitgangspunten. Daartoe heeft dit bedrijfsleven zitting in het bestuur van de stichting. De Directeur-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening is ambtshalve voorzitter van het bestuur. De vijf ambtelijke leden en de voorzitter hebben elk twee stemmen, de tien niet-ambtelijke leden elk één stem. Sinds het Ministerie van Financiën zich begin 1991 uit het bestuur heeft teruggetrokken zijn alle ambtelijke bestuursleden afkomstig van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het bestuur heeft binnen aangegeven beleidskaders een zekere beleidsruimte in het uitwerken van beleid in regelingen. De deelname van het bedrijfsleven geschiedt met het oog op een directe afstemming en aansluiting van regelingen op de praktijk. De

Minister van LNV heeft de bevoegdheid een beslissing van het bestuur ten aanzien van een persoon, die tegen de beslissing bezwaar heeft aangetekend, te vernietigen. Van deze bevoegdheid is veel gebruik gemaakt. Voorts is in de statuten bepaald dat de bestuursvoorzitter een besluit ter vernietiging aan de minister kan voordragen. In de praktijk is van laatst genoemde mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Het stichtingsbestuur laat zich bij de totstandkoming van besluiten tevens adviseren door de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, een adviesorgaan van het landbouwbedrijfsleven. Het doet ook uitspraken over bezwaarschriften met betrekking tot de toepassing van de regelingen. Beroep is mogelijk bij de minister van LNV en hoger beroep bij de Raad van State.

Het Fonds bestaat uit een rekening-courant die wordt aangehouden bij de Rijkshoofdboekhouding. Een mutatie in deze rekening-courant vormt een mutatie op de zogenaamde derdenrekening. Intering op het saldo van het OenS-Fonds leidt ex post tot vergroting van het financieringstekort terwijl toename van het saldo ex post een verkleining van het financieringstekort betekent. Het Fonds wordt gevoed met bijdragen uit de LNV-begroting en voor circa 14% met EG-bijdragen in de vorm van jaarlijkse afdrachten van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) als vergoeding voor in het kader van EG-regelingen verrichte uitgaven. Tabel 5 geeft een beeld van de inkomsten van het Fonds in de periode 1985-1991 alsook van de mutaties op het saldo van het Fonds. De Comptabiliteitswet is niet van toepassing op het Fonds.

Tabel 5 Inkomsten, saldo-mutaties en vrije reserve van het OenS-Fonds
(in mln gld)^{a)}

<u>afdracht LNV-begr.</u>		<u>afdracht EG</u>	<u>totaal</u>	<u>saldo</u> <u>mutatie</u>	<u>saldo^{b)}</u> <u>(vrije</u> <u>reserve)</u>
1985	95,2	21,1	116,3	- 5,9	67,0
1986	92,3	19,0	111,3	+ 4,5	62,5
1987	119,3	8,7	128,0	+32,8	95,3
1988	93,4	15,8	109,2	+13,6	108,9
1989	87,0	25,6	112,6	+19,7	128,6
1990	141,2	12,3	153,5	+53,2	181,8
1991	109,0	18,3	129,1	- 3,6	178,2

a) Exclusief melkopkoopgeld

b) Op transactiebasis

De toename van het saldo in 1990 met 53,2 miljoen hing samen met de uitvoering van het beleid van de Structuurnota Landbouw. Door vertraging

in de goedkeuring van Brussel van nieuwe regelingen was het verloop van de uitgaven anders dan verwacht. Ultimo 1991 bedroeg het saldo van het Fonds c.q. de uit de exploitatie-saldi van de voorafgaande jaren en het lopende jaar opgebouwde vrije reserve 178 miljoen. Inclusief de gelden voor melkopkoop bedroeg het saldo 224 miljoen. Uit het oplopen van de Fondsreserve kan worden afgeleid dat er vanuit de LNV-begroting meer gelden in het Fonds zijn gestort dan voor de uitvoering van de regelingen noodzakelijk was. Dit is deels het gevolg van het incidenteel beschikbaar komen van gelden ter financiering van meerjarige programma's voordat de desbetreffende regelingen van kracht worden. Tevens speelt mee, dat de compensatiegelden via artikel 03.02 in het Fonds zijn gestort waarvan de besteding conform afspraken in overleg met het bedrijfsleven zal geschieden. Dergelijke gelden alsook die welke voortvloeien uit onderuitputting blijven in het Fonds niet steeds geoormerkt voor de desbetreffende regelingen en kunnen derhalve worden aangewend voor andere regelingen. Dit is mogelijk omdat de gewijzigde Comptabiliteitswet niet van toepassing is op het Fonds. Het in deze wet voorgeschreven kas-/verplichtingenstelsel koppelt alle kasramingen aan verplichtingen die zijn aangegaan op basis van een (subsidie-) regeling. Wel wordt bij het Fonds thans zoveel mogelijk gewerkt volgens de voorschriften van de Comptabiliteitswet.

Aan het Fonds zijn door LNV twee functies toegedacht: een bestuurlijk-beleidsmatige en een financieel-beheersmatige. Eerstgenoemde functie is als eerder aangegeven gelegen in het aanwenden van de deskundigheid van de niet-ambtelijke bestuursleden voor een zo goed mogelijke afstemming van de regelingen op de praktijk van individuele ondernemingsbeslissingen. De financieel-beheersmatige functie behelst het reguleren van zgn. eindejaarproblematiek en van "onregelmatige" ontvangsten uit het EOGFL. De eindejaarsproblematiek in de vorm van onder- of overuitputting van het budget voor een regeling aan het einde van het begrotingsjaar beperkt zich bij de onderhavige regelingen niet tot de reguliere problemen van het ramen van uitgaven, dat wil zeggen het inschatten van het beroep wat in enig jaar op een regeling wordt gedaan en het tijdstip van oplevering van de gesubsidieerde investering (dergelijke problemen deden zich met name voor in de jaren 1989 en 1990 in verband met de introductie van enkele nieuwe regelingen). Een extra complicatie vormt de afhankelijkheid van Brussel (in de vorm van goedkeuring van een nieuwe regeling of wijziging van een bestaande regeling) voor wat

betreft tijdstip van in werkingtreding van de regeling en mate van eventuele medefinanciering door de EG. De mate van uitputting van het budget is sterk afhankelijk van de datum van inwerkingtreden. Daarnaast vertonen de bijdragen uit Brussel mede door een afwijkend EG-boekjaar een zeker naijleffect dat kan oplopen tot 1 à 2 jaar. Dit betekent dat deze bijdragen moeten worden voorgefinancierd via het Fonds. Overigens gaat het hier de komende jaren om bescheiden bedragen: 18 miljoen in 1993 en circa 12 miljoen in elk van de daaropvolgende jaren, waarmee het aandeel van deze vergoedingen in het totaal van de geraamde ontvangsten van het Fonds daalt tot 5%. Vergeleken met de totale programma-uitgaven van de LNV-begroting is het aandeel 0,55%. Het betreft hier vergoedingen op grond van drie reeds beëindigde structuurverbeteringsmaatregelen (zie ook par. 2.4) en de SVL inclusief de vestigingssteun. Onduidelijk is of er in de nabije toekomst nieuwe regelingen in het kader van de uitvoering van MacSharry-besluiten (begeleidende maatregelen) via het Fonds zullen gaan lopen en daarmee tot de noodzaak van voorfinanciering zullen leiden.

Tegenover genoemde aan de fondsconstructie toegedachte voordelen staan gezien vanuit de parlementaire en comptabele optiek nadelen. Het bestaan van het Fonds doorbreekt het criterium van eenheid van begroting. Het overzicht op het werkelijke uitgavenpatroon wordt vertroebeld (zie ook de bevindingen als weergegeven in par. 4 van bijlage IV). De wijzigingen in de lopende LNV-begroting worden tweemaal per jaar - per voorjaars- en najaarsnota - aan het Parlement voorgelegd. De stand van uitvoering van het Fonds blijft voor het Parlement evenwel onduidelijk omdat geen wijzigingen worden voorgelegd. Er wordt volstaan met toezending aan het Parlement van een jaarverslag. De aanwezigheid van het Fonds vermindert de noodzaak te komen tot zo goed mogelijke raming van de uitgaven, terwijl bovendien bij het opstellen van de begroting in het algemeen kan worden vooruitgelopen op goedkeuring door de EG van nieuwe regelingen of wijziging van bestaande. Onderuitputting van budgetten treedt dan ook veelvuldig op. Deze wordt deels toegevoegd aan de Fondsreserve maar deels ook aangewend voor compensatie van extra uitgaven op andere artikelen van de LNV-begroting. Voorts kan worden geconstateerd (par. 2.5.1) dat vaak ook al vroegtijdig in het begrotingsjaar gelden worden overgeheveld naar andere artikelen c.q. worden aangewend voor ander beleid dan waarvoor deze bestemd waren. De budgetten bieden daartoe de ruimte. Bovendien biedt de fondsconstructie de mogelijkheid de effecten

van ombuigingen op het beleid via intering op de Fondsreserves te mitigeren. Zo konden de in 1991 in het kader van de Tussenbalans afgesproken ombuigingen op de LNV-begrotingen van 1991, 1992 en 1993 voor een bedrag van respectievelijk 10, 50 en 40 miljoen plaatsvinden via bedoelde intering, die de noodzaak tot beleidsmatige aanpassingen beperkte. Tevens zij opgemerkt dat ook op de begrotingen van andere departementen vormen van voorfinanciering voorkomen zonder dat echter sprake is van fondsen als het onderhavige. Een met het OenS-Fonds vergelijkbaar fonds van het ministerie van EZ voor het midden- en kleinbedrijf is in 1987 opgeheven.

De operatie Comptabel Bestel is er ondermeer op gericht om een helder inzicht te verkrijgen in de totstandkoming en opbouw van de begrotingscijfers. Daarvan is bij het Fonds tot in het begin van de jaren negentig geen sprake geweest. Beschikbare (verplichtingen-)budgetten per subsidieregeling bleken niet te achterhalen evenmin als de daaraan gekoppelde jaarlijkse uitbetalingen (kasuitgaven). Sinds een jaar is het beleid er op gericht de administratieve rijksvoorschriften ook op het Fonds toe te passen. Daartoe wordt er voor elke regeling een zo goed mogelijke raming van de uitgaven verricht die de basis vormt voor een verplichtingen/kasmatrix. De toelichting van de jaarrekening van het Fonds zal in dat verband worden aangepast. Tevens ligt het in het voornemen onbestede gelden in het Fonds (waartegenover geen verplichtingen staan) in de LNV-begroting terug te storten behoudens een nader vast te stellen marge in verband met de eindejaarsproblematiek en het opvangen van de onregelmatigheden in de Brusselse ontvangsten. Indien deze buffer in enig jaar onvoldoende blijkt, zullen de desbetreffende regelingen moeten worden geschorst.

2.5.3 Uitvoeringskosten

Met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van de stimuleringsregelingen en de daaruit voortvloeiende kosten is het van belang naast de OenS-Fondsregelingen en ministeriële regelingen ook nog de projectsubsidies afzonderlijk te onderscheiden. De projectsubsidies worden uitgevoerd door de beleidsdirecties van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bij de herstructurering van de akkerbouw vormen de ingediende herstructureringsplannen de basis voor de beoordeling van voorgestelde projecten (uitvoeringskosten 1991 in totaal 0.2 miljoen). Bij de projectsubsidies

op het gebied van mest gaat het voornamelijk om jaarlijkse bijdragen, waarbij de beoordeling en de vaststelling van de bijdrage door de beleidsdirectie wordt uitgevoerd. De uitvoeringswerkzaamheden zijn hier derhalve vrij beperkt (uitvoeringskosten 1991 in totaal 29.000 gulden). De uitvoering van projectsubsidies is niet bij de uitvoerende diensten van het departement gelegd omdat de beoordeling moeilijk is te objectiveren en vooral is gebaseerd op beleidsmatige overwegingen.

De uitvoeringspraktijk van de OenS-Fondsregelingen en de ministeriële regelingen is nagenoeg gelijk. De verschillen tussen beide typen regelingen zijn afgezien van de bezwarenprocedure niet van invloed op de uitvoering. Voor de uitvoering van regelingen zijn de directie Uitvoering Regelingen (DUR) en het apparaat van de directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie (LNO) in de provincies verantwoordelijk. De centrale directie DUR adviseert bij de totstandkoming en aanpassing van regelingen en coördineert, instrueert en begeleidt het LNO-apparaat. Daarnaast draagt deze directie zorg voor verslaglegging, verantwoording en beheer van de uitvoeringsorganisatie en voor advies in bezwarenprocedures. De feitelijke uitvoering van regelingen vindt in het algemeen plaats in de provincie. Daar worden de aanvragen ingediend en beoordeeld, waarna de directeur LNO beslist. Ook de financiële en administratieve afhandeling vindt plaats in de provincie.

Voor enkele regelingen is een uitzondering gemaakt op het principe van gedeconcentreerde uitvoering. Het betreft de innovatieregeling, de bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek, de stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw, de uittredingsregeling werknemers alsmede de bedrijfsverzorging. Deze regelingen worden centraal beoordeeld en afgehandeld omdat het aantal aanvragen gering is en voor de beoordeling specifieke vakdeskundigheid is vereist. Ten behoeve van de beoordeling van aanvragen voor deze regelingen zijn met uitzondering van de bedrijfsverzorging landelijke adviescommissies ingesteld, waarin naast ambtelijke deskundigen ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zitting hebben.

De urenverantwoording die de uitvoerende diensten verrichten geeft inzicht in de uitvoeringskosten van de verschillende regelingen. In de uitvoeringskosten zijn begrepen de voorbereidende werkzaamheden (overleg bij de totstandkoming van een regeling, opstellen van uitvoeringsin-

structies etc.), de behandeling en afhandeling van aanvragen alsmede de advisering op bezwaarschriften. Nagegaan is wat de uitvoeringskosten waren in het uitvoeringsjaar 1991. Deze bedroegen in totaal circa 6 miljoen. Er werden 12.635 aanvragen in behandeling genomen alsook 1278 ingediende bezwaarschriften. Tegen uitspraken van het Stichtingsbestuur van het OenS-Fonds over deze bezwaarschriften werd in ongeveer 200 gevallen beroep aangetekend. Met de afhandeling van dergelijke beroepen door het Bureau Bezwaarschriften van LNV zijn twee formatieplaatsen gemoeid.

In bijlage III zijn de uitvoeringskosten in 1991 per regeling en per aanvraag nader aangegeven. De uitvoering van de drie mestopslagregelingen, CRL, de BRL en de SVL exclusief vestigingssteun (alle gericht op investeringssteun op bedrijfsniveau) met in 1991 respectievelijk 1408, 8276, 543 en 939 ingediende subsidie-aanvragen vergde de meeste arbeid en dientengevolge de meeste kosten: respectievelijk 1,1 miljoen, 2,2 miljoen, 0,2 miljoen en 0,9 miljoen, tesamen genomen een bedrag van 4,4 miljoen. Aangezien de budgetten voor de CRL en de SVL (exclusief vestigingssteun) de komende jaren een veelvoud van die in het jaar 1991 zullen bedragen (de uitgaven voor de CRL lopen op van 23 miljoen in 1991 naar 160,6 miljoen in 1996, de uitgaven voor de SVL van 6,6 naar 46,5 miljoen) kan worden verwacht dat de uitvoeringskosten van beide regelingen aanzienlijk zullen stijgen, in theorie zelfs met een faktor 7 tot in totaal circa 22 miljoen in 1996 (en volgende jaren). In de praktijk echter kan efficiencywinst worden verwacht van de dit jaar landelijk geïntroduceerde automatiseringssystematiek voor be- en afhandeling van aanvragen voor de diverse regelingen. Deze nieuwe systematiek kan tevens door toenemende standaardisatie en betere en snellere informatievoorziening kwaliteitsverbetering opleveren. Daarnaast kan de invoering bij de CRL, de SVL en de BRL van normbedragen per investering in plaats van vaste subsidiepercentages leiden tot vereenvoudiging van de uitvoering. Zelfs indien de efficiencyverbetering van 20% op de totale uitvoeringskosten haalbaar is, zullen deze kosten niettemin toch nog kunnen stijgen tot een bedrag in de orde van grootte van 17 miljoen.

Door genoemde automatisering staat op termijn bovendien een eenduidig en actueel relatiebestand ten dienste van de uitvoering. Dit is mede van belang met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. In het rapport "Globale beoordeling subsidie- en

bijdrageregelingen LNV" van 29 januari 1992 ten behoeve van de op 23 april 1992 aan de Tweede Kamer toegezonden "Rapportage eerste spoor van het geïntegreerd subsidiebeleid" wordt gesteld dat 47 van de 90 onderzochte subsidieregelingen gevoelig zijn voor fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik (hetgeen overigens niet wil zeggen dat daarvan ook daadwerkelijk sprake is). Tot genoemde 47 regelingen behoren zes OenS-Fondsregelingen te weten de CRL, de BRL, de bijdrageregeling mestopslag veehouderijbedrijven, de bijdrageregeling gezamenlijke mestopslag, de vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw en de stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw. Waar relevant zal hierop bij de evaluatie van deze regelingen nader worden ingegaan. Ten algemene kan worden opgemerkt dat inmiddels een aantal aandachtspunten voor een verantwoord beheer van subsidieregelingen is opgenomen in een LNV-handleiding Subsidie Instrument en een Stuurgroep Verbetering Subsidiebeheer een plan van aanpak heeft opgesteld.

De uitvoeringskosten worden thans niet geheel of gedeeltelijk doorberekend aan de indieners van subsidie-aanvragen. Voorheen werden op grond van de Regeling Uitvoeringskosten 1987 kosten in rekening gebracht voor goedgekeurde subsidie-aanvragen bij een drietal OenS-Fondsregelingen: de SVL, de CRL en de BRL (vanwege de uitvoeringspraktijk van deze regelingen). Voor goedgekeurde aanvragen in het kader van genoemde drie regelingen werd een tarief opgesteld van 300 gulden, gebaseerd op een gewogen gemiddelde van de werkelijke uitvoeringskosten van elk van de regelingen. Voor het jaar 1991 resulteerde de doorberekening in 2,2 miljoen ontvangsten. Zouden ook kosten in rekening zijn gebracht voor de afgewezen aanvragen dan had dit geresulteerd in 0,8 miljoen extra ontvangsten. Vanaf 1 januari 1992 worden geen uitvoeringskosten meer geïnd, omdat de Regeling Uitvoeringskosten 1987 per voornoemde datum niet meer wordt toegepast.

In antwoord op Kamervragen ter zake (d.d. 22 mei 1992) zijn twee argumenten aangegeven voor het niet langer in rekening brengen van de uitvoeringskosten. In de eerste plaats is binnen LNV overwogen over te gaan tot invoering van een integraal (ook de uitvoeringskosten van ministeriële regelingen) en verbreed (ook de kosten voor afgewezen aanvragen) systeem van doorberekening van uitvoeringskosten. Daartoe is vooralsnog niet overgegaan omdat twijfel rees omtrent de vraag of voor het in rekening brengen van kosten voor ministeriële subsidieregelingen

een wijziging van onder andere de Landbouwwet noodzakelijk was. In de tweede plaats werd hangende het onderhavige heroverwegingsonderzoek waarin ook de uitvoeringskosten nadrukkelijk betrokken zijn een actualisering van de Regeling Uitvoeringskosten 1987 niet opportuun geacht.

Tegen bovengeschetste achtergrond heeft de werkgroep in haar rapportage een beleidsvariant opgenomen die er op neerkomt dat de kosten van behandeling van ingediende aanvragen volledig aan de aanvrager in rekening worden gebracht (par. 3.8). Voor de invoering van een dergelijke variant kunnen een drietal overwegingen gelden: de relatief grote omvang van bedoelde kosten, de te verwachten aanzienlijke toename daarin en het hoge percentage afgewezen aanvragen bij een aantal regelingen. Bijlage III bevat een overzicht van de afwijzingspercentages bij de diverse regelingen over de afgelopen jaren. Daaruit blijkt dat soms zelfs meer dan de helft van de aanvragen niet wordt goedgekeurd zoals het geval is bij de innovatiestimuleringsregelingen en soms ongeveer een derde van de aanvragen wordt afgewezen zoals bij de SVL, de vestigingssteun, de tijdelijke inkomenssteun en de bedrijfsbeëindiging voor de akkerbouw. Bij de CRL-subsidie-aanvragen is het afwijzingspercentage weliswaar lager en dalend (25% in 1990 en 13% in 1991) maar dit percentage leidt gegeven het grote aantal aanvragen toch nog tot aanmerkelijke onnodige werklast. In 1991 moesten ruim 1000 CRL-subsidie-aanvragen na behandeling worden afgewezen. Van de ruim 1000 in 1991 ingediende bezwaarschriften tegen afwijzing van subsidie-aanvragen voor één van de regelingen van de (cluster) bedrijfsstructuurverbetering hadden er ruim 800 betrekking op de CRL (516) en de SVL (303). Ongeveer één op de tien bezwaarschriften leidde alsnog tot toewijzing van een investeringsbijdrage. De drie meest voorkomende afwijzingsgronden bij de CRL en de SVL waren: het aanschaffen van een investeringsgoed vóór het moment van subsidie-aanvraag, het niet voorkomen van de investering op de lijst van subsidiabele investeringen en uitbreiding van de bedrijfsomvang als gevolg van de investering dan wel een te grote capaciteit van de investering in relatie tot de bestaande bedrijfsomvang. Bij de mestopslagregelingen waren de meest voorkomende redenen voor afwijzing van aanvragen: aanvang van de bouw van opslagcapaciteit vóór het moment van aanvraag en het niet beschikken over een hinderwetvergunning.

De kosten van het behandelen van bezwaarschriften kunnen in het huidige rechtsstelsel in Nederland niet worden doorberekend. De bezwaarschrift-

behandeling neemt veel tijd in beslag omdat niet altijd eenduidig is vast te stellen of een investering voor subsidie in aanmerking komt. De recentelijk in gang gezette vereenvoudiging en verduidelijking van de subsidieregelingen - zoals ondermeer in de hierboven aangegeven invoering van normbedragen maar ook inkrimping van de lijst van subsidiabele investeringen - zal kunnen leiden tot afname van het aantal afwijzingen en daarmee ook van het aantal bezwaarschriften. Doorberekening van de kosten van aanvraagbehandeling kan daarnaast voorkomen dat al te lichtvaardig aanvragen worden ingediend (onder het motto "niet geschoten is altijd mis").

2.6 Veranderende landbouwomgeving en de rol van de overheid

2.6.1 Algemeen

Zoals eerder betoogd (par. 2.1 en 2.2) bevindt de Nederlandse land- en tuinbouw zich in een proces van aanpassing aan veranderde markt- en maatschappelijke omstandigheden. De internationale omgeving, met name het GATT en EG-landbouwbeleid, dat de komende jaren meer marktconform en marktgericht zal worden, geeft bedoelde aanpassing belangrijke impulsen en stelt kaders voor de speelruimte van het nationale beleid. De Europese Commissie toetst stimuleringsmaatregelen aan vastgestelde Raadsverordeningen c.q. Commissie- (uitvoerings)verordeningen dan wel aan artikel 92-94 van het EG-verdrag. Uitgangspunt is dat de maatregelen niet leiden tot concurrentievervalsing zoals is vastgelegd in de Europese landbouwstructuurverordening. Sommige Europese verordeningen zijn gericht op verdere productiecapaciteitsreductie, zoals set-aside, extensivering en beëindiging. Daarnaast bieden de Europese regels mogelijkheden prioritaire beleidsontwikkelingen een accent te geven zoals milieu en welzijn. De nationale invulling van EG-verordeningen wordt - voor zover Brussel die toelaat - mede bepaald door het nationale beleidskader en de specifieke situatie in de Nederlandse land- en tuinbouw.

Teneinde een versnelling te realiseren van de noodzakelijke aanpassingen in de richting als aangegeven in de Structuurnota Landbouw (SNL) is de inzet voorzien van instrumenten van het landbouwbeleid. De instrumenten op het gebied van ontwikkeling en sanering maken daarvan deel uit. Bij de inzet van instrumenten van de overheid geldt als uitgangspunt dat de

primaire verantwoordelijkheid bij de agrarische ondernemer ligt. De boeren en tuinders dienen primair zelf de aanpassingen te plegen en de kosten daarvan te dragen. De overheid zal, voor zover dat binnen haar vermogen ligt, de algemene randvoorwaarden scheppen die het proces van aanpassing vergemakkelijken. Dit houdt onder meer in het tijdig laten verrichten van onderzoek naar oplossingsrichtingen op bedrijfs- en sectorniveau, het demonstreren van de onderzoeksresultaten in de praktijk en het ingang te doen vinden van deze resultaten via voorlichting en onderwijsactiviteiten. Waar nodig stelt de overheid paal en perk aan de negatieve effecten van het produktieproces door middel van wet- en regelgeving rekening houdend met de handhaafbaarheid van beperkende regels. Vooruitlopend op regelgeving wordt beoogd de gewenste ontwikkelingen te versnellen door in combinatie met onderzoek, onderwijs en voorlichting stimuleringsinstrumenten in te zetten en deze voldoende bekendheid te geven. Daarbij geldt in het huidige beleid als uitgangspunt dat stimulering aan de orde is daar waar een zodanig hoog tempo van aanpassing wordt verlangd met het oog op realisering van de doelstellingen dat een financiële prikkel voor de sector gerechtvaardigd is. De stimuleringsinstrumenten worden dan ook gebruikt ter versnelde realisatie van beleidsdoelen en ter overbrugging van het omschakelingsproces. Als tijdshorizon voor dat proces is in het huidige beleid als neergelegd in de SNL het jaar 2000 aangehouden.

De werkgroep heeft in haar onderzoek de veronderstellingen die aan het beleid en de daarbij gehanteerde uitgangspunten ten grondslag liggen nader bezien en getoetst op actualiteit. Bij deze toetsing is rekening gehouden met verkregen inzichten in de effectiviteit van de voorgestane landbouwsubsidiepolitiek en met gewijzigde visies op de verzorgingsstaat in casu de rol van de overheid bij het stimuleren van maatschappelijke en economische ontwikkelingen, inzonderheid bij het ondernemingsgewijs produceren. De wenselijkheid van zo groot mogelijke marktconformiteit in het beleid c.q. een zo terughoudend mogelijke opstelling van de overheid is door de werkgroep als uitgangspunt genomen. In concreto houdt een dergelijk uitgangspunt in dat de verantwoordelijkheden voortvloeiend uit het ondernemingsgewijs produceren daar gelegd worden waar deze behoren te liggen. Dit vraagt om een stringenter beleid waarbij de landbouwsector meer dan in het verleden op zich zelf aangewezen zal dienen te zijn net als het midden- en kleinbedrijf in de overige bedrijfstakken. In de uitwerking van beleidsvarianten heeft deze opstelling doorge-

klonken. In de navolgende beschouwingen wordt tevens ingegaan op het huidige rijksbeleid met betrekking tot de overige bedrijfstakken in Nederland, in het bijzonder het beleid met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf.

2.6.2 Continuïteit

Alle drie de doelen van de algemene doelstelling van het landbouwbeleid te weten bevordering van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw hebben gemeen dat deze gericht zijn op de continuïteit van de landbouw en de handhaving van de meervoudige functie van het landelijk gebied. Het begrip continuïteit slaat niet op het individuele landbouwbedrijf maar op de sector als geheel. Daarbij is niet alleen de nationaal-economische betekenis van de landbouw van belang maar ook de betekenis van de sector als beheerder van de zogenaamde groene ruimte. Een en ander veronderstelt dat de overheid een taak heeft met financiële en andere instrumenten aan de continuïteit van de sector bij te dragen. Voorzover het louter gaat om voorwaardenscheppend beleid is aan deze veronderstelling weinig af te dingen. Waar het beleid echter verder gaat door het geven van gerichte bedrijfs- en sectorinvesteringssteun (ruim tweederde van het budget) is de vraag relevant of het tot de taak van de overheid valt te rekenen op die wijze de continuïteit te stimuleren danwel of de continuïteit niet gezien moet worden als resultante van de vrije werking van het marktmechanisme c.q. van de inzet van de sector zelf. In de SNL wordt gesteld dat dit laatste als uitgangspunt van het beleid geldt. Bij de analyse van het instrumentarium heeft de werkgroep nagegaan op welke wijze aan dat uitgangspunt invulling is gegeven.

In verband met de rol van de overheid bij het handhaven van de continuïteit van sectoren is het van belang na te gaan in hoeverre het overheidsbeleid ten aanzien van de ontwikkeling en sanering van de landbouw afwijkt van dat met betrekking tot de overige bedrijfstakken in Nederland voorzover die onder de verantwoordelijkheid vallen van de Minister van Economische Zaken. In het algemeen kan de doelstelling ten aanzien van het bedrijfsleven worden gekenschetst als het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het bevorderen van een gezond ondernemingsklimaat binnen een systeem van goed werkende markten. Het doel van versterking van de concurrentiepositie komt overeen met dat van het ontwikkelings- en

saneringsbeleid voor de landbouw en deels ook aan dat van het algemene landbouwbeleid. De instrumentale uitwerking verschilt echter. Het op het bedrijfsleven gerichte instrumentarium (buiten dat van de algemene economische politiek) is thans voornamelijk gericht op tijdelijke stimulering van projectgerichte nieuwe activiteiten en ontwikkelingen op het terrein van technologie en kennis-infrastructuur en is vooral voorwaardenscheppend van aard. Steunverlening aan individuele bedrijven gericht op handhaving van de marktpositie van bedrijven komt slechts in uitzonderingsgevallen voor en vindt zijn rechtvaardiging in het verschaffen door andere EG-landen van steunbijdragen. Dit argument staat bekend als "matching".

De verschillen met het huidige instrumentarium van het landbouwbeleid vloeien niet voort uit het ontbreken in de landbouwsector van concurrentiekracht dat het geven van investeringssteun aan individuele bedrijven zou rechtvaardigen. Gesteld kan worden dat de landbouwsector door de jaren heen niet aan concurrentiekracht heeft ingeboet. Het concurrerend vermogen van ondernemingen en landen wordt vooral bepaald door vier met elkaar samenhangende factoren: (1) de aanwezigheid van bepaalde gunstige factorcondities, (2) aard van de (binnenlandse) vraag, (3) de aanwezigheid van netwerken van met elkaar verbonden bedrijfstakken en (4) de aard van de concurrentieverhoudingen. De Nederlandse land- en tuinbouw heeft haar internationale concurrentiekracht naast een goede scholing met name te danken aan de grote verwevenheid van agrarische bedrijven met toeleveranciers, verwante bedrijfstakken, kredietorganisaties, kennisinstituten, vakorganisaties en overheidsinstanties (het zogenaamde agribusinesscomplex), aan de sterke onderlinge rivaliteit die evenwel samenwerking om bepaalde schaafeffecten te bereiken niet uitsluit, en - last but not least - aan de sterke onderzoeks- en kennisinfrastructuur. De netwerken die in verscheidene segmenten van de landbouwsector rond genoemde samenwerking en infrastructuur zijn opgebouwd vormen één van de bronnen voor innovatie. De overheid speelt een actieve rol bij het versterken van de infrastructuur in de vorm van het eerder genoemde OVO-drieluik, derhalve bij het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Daarnaast echter is sprake van het subsidiëren van investeringen in milieu en welzijn van dieren. Dergelijke investeringen leveren in het algemeen voor de concurrentiekracht geen baten op, of het nu de agrarische sector betreft of de overige bedrijfstakken. De concurrentiepositie kan derhalve verslechteren. Mede tegen die achtergrond is althans voor

de agrarische sector gekozen voor investeringsstimulering via subsidies.

2.6.3 Duurzaamheid

De investeringssteun aan landbouwbedrijven berust althans voor wat betreft de milieu-investeringen op twee andere veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. De eerste heeft betrekking op het milieu-aspect dat in de SNL aan de doelstelling duurzaamheid verbonden wordt gedacht. De tweede veronderstelling heeft betrekking op de economische draagkracht van de sector (par. 2.6.4). Het milieu-aspect houdt in "een duurzame instandhouding en ontwikkeling van het fysieke (produktie-) milieu als natuurlijke hulpbron" (SNL, bladzijde 63). Deze omschrijving is gebaseerd op de aanname dat uit algemene milieukwaliteitseisen voortvloeiende normen voor het te voeren landbouwbeleid niet gezien moeten worden als van buitenaf gestelde randvoorwaarden maar zoals eerder (par. 2.2) opgemerkt als geïntegreerd onderdeel van het beleid. In de SNL worden voor deze benadering diverse argumenten aangevoerd: behoud bodemvruchtbaarheid uit oogpunt van continuïteit, verantwoordelijkheid bij te dragen aan algemene milieukwaliteit, de landbouwsector leidt zelf ook milieuschade. De stellingname heeft een belangrijk gevolg. Milieusubsidies in de landbouw worden - zij het in beginsel tot het jaar 2000 - in feite tot reguliere landbouwsubsidies verklaard, namelijk gericht op het realiseren van "een kwalitatief adequaat agrarisch produktiemilieu" (SNL, bladzijde 62).

Het begrip milieu is daarbij niet nader geconcretiseerd of ingeperkt. Als subsidiabele milieu-investeringen worden aangemerkt die investeringen die gericht zijn op "bescherming en verbetering van het milieu" (SVL artikel 2, CRL artikel 4). Het betreft een groot scala van investeringscategorieën, zoals investeringen gericht op beperking van verspreiding van ziektekiemen, beperking van emissie naar het oppervlaktewater of naar de lucht, beperking van het gebruik van chemische middelen, verbetering van de kwaliteit van de mest en investeringen gericht op het behoud van natuurwaarden (alleen in probleemgebieden). Per categorie is aangegeven welke investeringen voor rijksbijdrage in aanmerking komen. Omdat het doel van de milieu-investeringsbijdragen slechts in algemene termen is geformuleerd (bescherming en verbetering van het milieu) is er geen rechtstreekse koppeling aan uit milieukwaliteitseisen voortvloeiende normen. Wel worden door de Informatie- en kenniscentra van LNV

(IKC's) adviezen uitgebracht over te subsidiëren investeringen op basis van een inschatting van de bijdrage die de investeringen kunnen leveren aan verbetering van het produktiemilieu.

Een andere ingrijpende consequentie van genoemde stellingname is dat het principe "de vervuiler betaalt" als uitgangspunt bij het realiseren van algemene milieukwaliteit en daarmee samenhangende emissiereductie op de achtergrond is geraakt, althans voor de jaren negentig. Dit principe houdt in dat het bedrijfsleven zelf de benodigde maatregelen treft of de noodzakelijke investeringen volledig bekostigt danwel dat de kosten van terugdringing van de milieuverontreiniging volledig op de veroorzaker worden verhaald. Toepassing van dit principe zou inhouden dat in de landbouwsector niet met investeringsbijdragen maar met wet- en regelgeving wordt gewerkt dan wel dat de investeringsbijdragen geheel worden gefinancierd met de opbrengst van bestemmingsheffingen. Het huidige beleid impliceert dat doorvoering van genoemd principe bij alle onderdelen van het landbouwmilieubeleid pas aan de orde is na het jaar 2000, wanneer de agrarische sector de uit milieu-oogpunt noodzakelijke aanpassingsinvesteringen heeft verricht en (daarmee) de milieudoelstellingen zijn gerealiseerd.

Eerdergenoemde integratie van het milieu-aspect in het landbouwbeleid houdt in de praktijk in "een integratie van de milieudoelstellingen van het NMP en het NMP-plus en het tempo waarin deze worden gerealiseerd in de meer economische doelstellingen teneinde een economisch gezonde landbouw ook in de toekomst te handhaven" (SNL, bladzijde 167). Er is derhalve gekozen voor "een aanpak met doelstellingen voor de middellange termijn die met behulp van gerichte stimulering en ondersteuning redelijkerwijs door de sectoren kunnen worden gehaald zonder dat de economische vitaliteit van de sectoren verloren gaat" (SNL, bladzijde 10). Door de extra inzet van overheidsmiddelen, voornamelijk WABM-gelden maar ook 40 miljoen inkomsten uit de mestoverschotheffing, wordt een aanzienlijke versnelling van de (milieu-)aanpassingsinvesteringen beoogd, die evenwel slechts gefaseerd kunnen plaatsvinden. De noodzaak tot fasering vloeit voort uit:

- a. het handhaven van een zo breed mogelijke economische draagkracht voor de extra aanpassingsinspanning teneinde de kostprijsstijging die door de aanpassing veroorzaakt wordt zo beperkt mogelijk te houden;
- b. het feit dat de ontwikkeling en introductie van de zogenaamde geïnte-

greerde bedrijfssystemen in de praktijk tijd zal vergen (waardoor de terugdringing van emissies eveneens fasegewijs zal plaatsvinden). Op de vraag of gegeven deze fasering de beoogde versnelling in casu de met subsidiëring beoogde gedragsbeïnvloeding in de praktijk optreedt zal worden ingegaan bij de evaluatie van de stimuleringsregelingen van de cluster verbetering van de bedrijfsstructuur (par. 2.7 en bijlage IV).

2.6.4 Economische draagkracht

De economische draagkracht is in relatie tot de beoogde versnelling van prioritaire investeringen in duurzame (milieu-)bedrijfssystemen als belangrijk subsidiemotief aan te merken (zie ook par. 2.3), dat wil zeggen dat de keuze voor het instrument subsidieverlening behalve op versnelling van investeringen (gedragsbeïnvloedingsmotief) ook is gebaseerd op de gedachte van tekortschietende draagkracht (inkomensmotief). De benodigde investeringen moeten sneller tot stand worden gebracht dan op basis van de economische draagkracht van de sector mogelijk is. Naast bijdragen voor investeringen ter bescherming en verbetering van het milieu worden ook subsidies verschaft voor investeringen gericht op verbetering van de kwaliteit van de produktie, verbetering van de arbeidsomstandigheden en verbetering van de gezondheid en het welzijn van dieren. Hoewel de bijdragen aan de bedrijfsaanpassing worden verleend om zowel markttechnische redenen als om reden van milieu en van de gezondheid en welzijn van dieren wordt de economische draagkracht als subsidiemotief in de SNL voornamelijk gehanteerd in relatie tot de realisatie van de basismilieukwaliteit en een adequate gezondheid en welzijn van dieren, dit omdat de desbetreffende investeringen tot verhoging van de bedrijfskosten leiden die gegeven het nationale karakter van de onderliggende problematiek niet zullen kunnen worden doorberekend in de produktprijzen. Circa 90% van het budget van de desbetreffende regelingen is voor de milieu- en welzijnsinvesteringen bestemd. Individuele steun voor milieuverbetering is ook aan de orde (voorlopig tot en met 1994) bij de drie bijdrageregelingen mestopslag en in zekere zin ook bij de kwaliteitspremiëring in het kader van de gewijzigde regeling mestopslag inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëringssysteem. Maar daarbij is sprake van respectievelijk gedeeltelijke (60%) en gehele uitgavendeckking uit de overschotheffing. De economische draagkracht als subsidiemotief speelt bij deze regelingen derhalve niet zozeer.

De economische draagkracht van de bedrijven/sectoren is volgens de in de SNL neergelegde visie in het geding omdat het hier gaat om maatregelen die nopen tot investeringen in een tempo die het gebruikelijke investeringsritme te boven zou gaan. Dat investeringsritme wordt bepaald door een groot aantal factoren die het investeringsgedrag van de agrariërs beïnvloeden zoals de hoogte van het besparingssaldo (de rentabiliteit), de economische perspectieven, de leeftijd van de agrariërs in combinatie met de opvolgingssituatie, de stand van de afschrijvingen van eerder gedane investeringen e.d.. De problematiek met betrekking tot het milieu en de gezondheid en welzijn der dieren is zodanig groot dat de basis-milieukwaliteit en een adequate gezondheid en welzijn der dieren vóór het jaar 2000 moeten worden gerealiseerd. Het gebruikelijke ritme van de investeringen op deze terreinen moet dus worden versneld. Bij de beoordeling van de economische draagkracht van de agrarische sector moet bovendien rekening worden gehouden met het feit dat de sector zelf ook milieuschade lijdt van tenminste 500 miljoen.

Hoewel als uitgangspunt is genomen dat de agrarische sector de lasten van de beoogde maatregelen zoveel mogelijk zelf dient te dragen wordt thans op grond van de aanname dat de voorgestane versnelling van het gebruikelijk investeringsritme de economische draagkracht van de agrarische sector te boven gaat, de milieu-investeringen op bedrijfsniveau met 20 à 25% en die op sectorniveau (grootschalige mestverwerking) met 35% gesubsidieerd en in latere fase (vanaf 1994) de investeringen op bedrijfsniveau uit oogpunt van het welzijn van dieren met 20% en die op sectorniveau uit oogpunt van de gezondheidszorg voor dieren met 50%. De investeringen op bedrijfsniveau ten behoeve van de gezondheidszorg voor dieren worden geacht uitsluitend voor rekening van de agrariërs te komen. Het geven van overheidssteun aan de realisatie van duurzame bedrijfssystemen om welke reden dan ook kan worden aangemerkt als bijdragen aan wat in feite neerkomt op modernisering over een periode van een tiental jaren van productieprocessen aan eisen van markt, kwaliteit en milieu. In dat verband rijst de vraag of dit niet te zeer indruist tegen de vrije werking van het marktmechanisme en de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en met name of de subsidiëring in alle gevallen noodzakelijk is. De werkgroep heeft dan ook in haar onderzoek aan de hand van de meest recente inzichten en beschikbare gegevens nagegaan of de hierboven aangegeven veronderstellingen en aannames valide zijn. Bij de evaluatie van de investeringsstimulerings-

regelingen van de cluster verbetering van de bedrijfsstructuur wordt daarover verslag gedaan (par. 2.7.5 en bijlage IV).

2.6.5 Beleid met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf

In relatie tot de instrumentkeuze in het landbouwbeleid kan een vergelijking worden gemaakt met het beleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf (MKB) in de overige bedrijfstakken. In lijn met het algemene EZ-beleid voor het bedrijfsleven als eerder geschetst (par. 2.6.2) luidt de algemene doelstelling van het MKB-beleid als volgt: het bevorderen van het ondernemerschap en het versterken van de bedrijfsvoering. Daarbij grijpt het beleid aan op marktimperfecties die voortvloeien uit de schaalomvang van de bedrijven. Het specifiek op het MKB gerichte instrumentarium ligt in de voorwaardenscheppende sfeer en biedt de ondernemer faciliteiten op de terreinen voorlichting en advisering, onderzoek en onderwijs en financiering. Onderstaande tabel 6 geeft een overzicht van de begrote uitgaven in 1992 en 1996.

Tabel 6 Uitgaven MKB-beleid in 1992 en 1996 (in mln gld)

	<u>1992</u>	<u>1996</u>
voorlichting en advisering	43,3	38,7
onderzoek en onderwijs	43,3	28,8
borgstellingsregeling MKB	47,6	64,1
tegemoetkoming zelfstandigen (TZZ)	20,6	0,0
bedrijfsbeëindigingshulp	24,8	20,2
totaal	179,6	151,8

Bron: EZ-begroting 1992

Zoals ook uit het budgettaire overzicht blijkt zullen nog resterende inkomensondersteunende maatregelen worden afgeschaft. De regeling Tegemoetkoming Ziektekosten Zelfstandigen (TZZ) zal in 1993 worden beëindigd, de regeling Bedrijfsbeëindigingshulp is reeds ingetrokken bij de inwerkingtreding in 1987 van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), hetgeen vanwege de bestandsafbouw leidt tot een trendmatige daling in de meerjarencijfers. De regeling Borstelling MKB-kredieten met een garantiëplafond van in totaal 600 miljoen is gericht op het wegnemen van de belemmeringen die kleine ondernemingen ondervinden bij de toegang tot de kapitaalmarkt. Binnen de kredietregeling zijn speciale faciliteiten opgenomen voor startende ondernemingen. De algemene innovatiestimule-

leringsregeling INSTIR is inmiddels om budgettaire redenen beëindigd waardoor een stimulans voor kennistoepassing in technologievolgende middelgrote en kleine bedrijven is komen te vervallen. Wel kunnen deze bedrijven gebruik blijven maken van regelingen als PBTS en TOK ter stimulering van de technologische vernieuwing, die alle projectgericht zijn. Tevens is 15 miljoen op de EZ-begroting vrijgemaakt om de toegankelijkheid van het EZ-instrumentarium voor het MKB verder te vergroten. Voor de ondersteuning van (technologische) vernieuwing in het midden- en kleinbedrijf wordt de aandacht de komende jaren verschoven naar verbetering van de toegankelijkheid en vergroting van het bereik van de kennisinfrastructuur en EG-programma's. Mede met het oog op de interne markt zullen scholing, voorlichting, kwaliteit en samenwerking in het MKB-beleid de nadruk krijgen.

Geconstateerd kan worden dat waar het overgrote deel van de uitgaven voor ontwikkeling en sanering van de landbouw investeringsbijdragen aan individuele bedrijven betreft een dergelijke bijdragevorm in het MKB-beleid ontbreekt. Dit kan worden verklaard uit de wens concurrentie- en marktverstoringen te voorkomen en uit het besef dat het beschermen of versterken van de concurrentiepositie van bedrijven door middel van individuele steun- of stimuleringsbijdragen zeker op langere termijn geen oplossing biedt. Bij de onderhavige vergelijking is het relevant op te merken dat de landbouwsector in tegenstelling tot het MKB in sterke mate de invloed ondergaat van het EG-beleid, dat bestaat uit enerzijds het markt- en prijsbeleid en anderzijds het structuurbeleid. Het markt- en prijsbeleid is volledig gemeenschappelijk beleid, waarbinnen de nationale overheid geen ruimte heeft voor eigen beleid. Bij het structuurbeleid is sprake van een grote diversiteit, waarbinnen verschillende situaties zijn te onderscheiden. Binnen het EG-structuurbeleid zijn voor lidstaten ver- en geboden en dienen nationale steunmaatregelen vooraf getoetst te worden aan art. 92 t/m 94 van het EG-verdrag (zie ook par. 2.3 en 2.4). Twee stimuleringsregelingen voor agrarische ondernemers, te weten het besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (SVL) dat voorziet in investeringssteun op bedrijfsniveau en de braaklegregeling ("set aside"), op basis waarvan een financiële vergoeding kan worden gegeven, geven uitvoering aan een EG-verplichting. De met deze regelingen gemoeide rijksuitgaven zijn in verhouding tot die van enkele andere stimuleringsregelingen van art. 03.02 gering van omvang. De budgettair belangrijkste regeling van dit artikel is geheel nationaal van aard, te

weten de complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven (CRL) ter aanvulling op de SVL. Deze is gericht op het subsidiëren van aanpassingsinvesteringen op bedrijfsniveau. Daarnaast zijn ook de investeringsbijdragen voor uitbreiding van de mestopslagcapaciteit op bedrijven gebaseerd op nationale steunmaatregelen.

In de werkgroep is met betrekking tot het voorgaande ook aangetekend dat naast het EG-beleid bij een vergelijking tussen de verschillende bedrijfstakken ook gelet dient te worden op de inspanningen die bepaalde sectoren moeten worden verricht in het kader van het overheidsbeleid en op verschillen bij bijvoorbeeld de inzet van produktiefactoren en marktverschillen. Dat in het landbouwstructuurbeleid investeringsbijdragen momenteel een relatief belangrijke plaats innemen naast andere ook in het MKB-beleid toegepaste instrumenten houdt verband met het EG-beleid en de taakstelling voor de landbouwsector in het kader van het NMP/SNL-beleid.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de agrarische ondernemer vergeleken met ondernemers in de overige bedrijfstakken voordelen kan hebben van een aantal specifieke fiscale faciliteiten. Gewezen kan worden op de zogenaamde landbouwvrijstelling (vrijstelling van de winst op landbouwgrond), een fiscaal gunstige behandeling bij het doorschuiven van melk- en mestquota, het doorschuiven van het eerste zogenaamde pachtersvoordeel en het onbelast blijven van het tweede pachtersvoordeel, in de sfeer van de vermogensbelasting: waardering van landbouwgrond naar de waarde in verpachte staat en vrijstelling van door de overheid toegewezen melk- en mestquota, voorts onder bepaalde voorwaarden vrijstelling van overdrachtsbelasting bij aankoop van naburig land, en vrijstelling van onroerende zaakbelasting voor bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond.

2.7 Verbetering van de bedrijfsstructuur

2.7.1 Algemeen

Voor bijdragen voor investeringen ter verbetering van de structuur van landbouwbedrijven kan een beroep worden gedaan op een zestal stimuleringsregelingen. De structuurverbeteringsregeling (SVL), de complementaire regeling (CRL) en de bijdrageregeling loonwerkbedrijven (BRL) hebben met elkaar gemeen dat uitgegaan wordt van een selectieve lijst

van prioritair gestelde subsidiabele investeringen. In het geval van de door de EG verplicht gestelde SVL gaat het tevens om verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur. De BRL is uitsluitend gericht op milieu-investeringen. Bij elk van de drie regelingen wordt de bijdrage verleend in de vorm van een kapitaalsubsidie over een investeringsbedrag dat maximaal 120.000 ecu (circa 318.000 gulden) per bedrijf mag bedragen over een periode van zes jaar waarbinnen tweemaal een subsidie-aanvraag mag worden ingediend. De SVL in de huidige vorm en de CRL zijn van kracht sinds december 1989, terwijl de BRL in februari 1990 in werking is getreden. Binnen de SVL is apart onderscheiden de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidie bij bedrijfsovername/eerste vestiging. Dit onderdeel van de regeling wordt aan de orde gesteld bij de cluster uitkerings- en vergoedingsregelingen (par. 2.10.3). De openstelling van de SVL is niet in de tijd gelimiteerd en de regeling kan ingevolge de EG-voorschriften niet worden gesloten. De CRL en de BRL kennen dezelfde looptijd/tijdshorizon als de Structuurnota Landbouw (het jaar 2000). Sluiting vergt een besluit van het bestuur van het OenS-Fonds. Wel kan de voorzitter van het bestuur regelingen schorsen indien de budgettaire situatie daartoe noopt.

De drie mestopslagregelingen, te weten de bijdrageregeling mestopslagbesluit op veehouderijbedrijven, ook wel aangeduid als gewijzigd tweede mestopslagbesluit (GTMO), de bijdrageregeling voor gezamenlijke mestopslag (BGM0) en de regeling mestopslag op akker- en tuinbouwbedrijven (MAT) voorzien specifiek in een bijdrage voor investeringen in mestopslag. Als gevolg van de inwerkingtreding van het uitrijverbod voor mest gedurende een bepaalde periode van het jaar is mestopslag op veehouderijbedrijven of elders nodig. De mestopslagregelingen zijn ingesteld in het kader van het mestactieprogramma (1987) en het mestopslagbesluit 1991 en kunnen worden gezien in het licht van de aangekondigde verplichting dat eind 1994 op het eigen veehouderijbedrijf of elders een mestopslagcapaciteit van tenminste zes maanden aanwezig dient te zijn. Met de subsidiëring van mestopslagcapaciteit wordt beoogd te voorkomen dat bedrijven investeringen tot het laatste moment uitstellen en ondernemers zich zouden kunnen beroepen op het feit dat mestopslagbouwers niet in staat zouden zijn om in korte tijd in de vraag te voorzien. Het subsidiëren van mestopslagcapaciteit was destijds niet in te passen in de vigerende structuurverbeteringsregeling, zodat gekozen is voor afzonderlijke regelingen. Deze zijn sinds 1988 van kracht. Er is in de regelin-

gen geen expiratedatum vastgelegd. Beëindiging vergt een besluit van het bestuur van het OenS-Fonds. In de meerjarenramingen (bijlage II) is beëindiging voorzien ultimo 1994.

2.7.2 Besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (SVL)

De EG verplicht de lidstaten een investeringssteunregeling in werking te hebben ter verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur. In Nederland is een dergelijke regeling sinds 1985 van kracht in de vorm van het besluit structuurverbetering landbouwbedrijven. Daarmee kwam het tot die tijd van kracht zijnde besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden die voorzag in een rentesubsidie te vervallen. De SVL voorziet in verstrekking van een kapitaalsubsidie variërend per investeringscategorie van 7,5 tot 25% aan agrariërs die voor investeringen in duurzame produktiemiddelen langlopende bankleningen moeten afsluiten. Eind 1989 is de regeling ingrijpend gewijzigd in het kader van het SNL-beleid gericht op versnelling van prioritaire investeringen. Daarmee zijn specifiek investeringscategorieën subsidiabel gesteld op het gebied van milieu (waaronder ook natuur), kwaliteit van de produktie (waaronder welzijn voor dieren), arbeidsomstandigheden, recreatieve voorzieningen (in probleemgebieden) alsmede de reeds bestaande categorie "overige investeringen" ter verbetering van de bedrijfsstructuur. Laatstgenoemde categorie bestaat uit aanpassingsinvesteringen teneinde de produktiekosten te verlagen, de levensomstandigheden te verbeteren of energie te besparen en investeringen gericht op omschakeling van de produktie om tegemoet te komen aan de eisen van de markt (artikel 2 van de SVL). De categorieën arbeidsomstandigheden en recreatieve voorzieningen zijn eind 1991 om budgettaire redenen komen te vervallen. De SVL is tot nu toe zestien maal bij bestuursbesluit gewijzigd. De regeling biedt ook de al eerder aangeduide, niet van EG-wege verplichte, mogelijkheid een bijdrage te verstrekken aan jonge agrariërs voor de financiering van de overname of stichting van een landbouwbedrijf (de zogenaamde vestigingssteun, par. 2.10.3).

Om in aanmerking te komen voor de SVL moet ingevolge de EG-verordening een bedrijfsverbeteringsplan worden ingediend dat voorziet in een positief rendement van de investeringen waarvoor een bijdrage wordt aangevraagd. In dit plan moeten ingevolge de nationale bepalingen investeringen zijn opgenomen die voorkomen op de lijst van thans circa

80 subsidiabele investeringen. Deze lijst wordt ook gehanteerd bij de CRL. De regeling geldt conform EG-voorschriften alleen voor hoofdberoepsbedrijven die niet te klein zijn (groter dan één volwaardige arbeidskracht of 120 zogenaamde standaardbedrijfseenheden) en niet te groot (afhankelijk van het soort bedrijf 4 tot 10 volwaardige arbeidskrachten). De investeringen van het verbeteringsplan mogen niet leiden tot uitbreiding van het bedrijf. De kapitaalsubsidie wordt verhoogd met 25% als de aanvrager een jonge agrariër is die nog geen vijf jaar geleden een eigen bedrijf heeft gevestigd. De EG-bijdrage aan de regeling bedraagt 25%.

Voor een beoordeling van de effectiviteit en de efficiency van de regeling zijn een aantal aspecten van belang zoals de doelstellingenrealisatie, het doelgroepbereik, de hoogte van de subsidiepercentages, de wijze van invulling van enkele EG-voorschriften en de mogelijkheden van cumulatie van rijksbijdragen. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de oude SVL en de gewijzigde SVL. De verplichting tot een steunregeling is indertijd door de EG ingesteld teneinde tot een verbetering te komen van het landbouwkomen en de levens-, werk- en produktie-omstandigheden op landbouwbedrijven. Nederland heeft zich indertijd terughoudend opgesteld bij het invoeren van een dergelijke steunregeling. De ervaring met de rentesubsidieregeling had geleerd dat het ongedifferentieerd verlenen van steun voor verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur bij kan dragen aan uitbreiding van de produktie en voorts tot hoge uitgaven kan leiden. Er werd dan ook de voorkeur aan gegeven de steunregeling te concentreren op specifieke knelpunten. Mede op grond van het voorgaande is bij de SVL destijds gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de EG-verordening biedt om stringenter voorwaarden te hanteren. Daarnaast werd het accent bij de regeling gericht op milieuhygiënische voorzieningen. Met het oog daarop werd het subsidiepercentage voor normale/klassieke bedrijfsinvesteringen lager (7,5%) gehouden dan voor milieuhygiënische voorzieningen (20% op roerende en 25% op onroerende goederen). In de gewijzigde SVL zijn de bijdragen nog meer gericht op specifieke knelpunten zoals weerspiegeld in eerder genoemde lijst van investeringen die voor een hoger subsidiepercentage in aanmerking komen. Er is van afgezien op milieu-investeringen het door de EG toegestane maximum subsidiepercentage van 35% te verstrekken. Het aandeel van de specifieke investeringen (milieu/kwaliteit/arbeidsomstandigheden) in het totaal van subsidiabele investeringen

werd met goedkeuring van de EG verhoogd van 50% naar maximaal 70%. Het aandeel van de niet nader gedefinieerde "overige" investeringen bedraagt daarmee tenminste 30% zoals door de EG is voorgeschreven.

Uit gegevens over de per jaar aangegane verplichtingen blijkt (tabel 7), dat hoewel beleidsmatig prioriteit wordt gelegd bij investeringen op het gebied van milieu, kwaliteit en arbeidsomstandigheden de aangegane verplichtingen voor de "overige" investeringen in de periode 1989-1991 niettegenstaande het relatief lage subsidiepercentage van 7,5% voor deze categorie fors zijn gestegen.

Tabel 7 Aangegane verplichtingen in het kader van de SVL (in mln gld)

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
milieu/kwaliteit/arbo investeringen	3,4	1,3	3,9
overige investeringen	2,6	6,3	12,5
totaal	6,0	7,6	16,4

De beperkte deelname voor de prioritair investeringen in specifieke knelpunten bij de SVL kan worden verklaard uit het feit dat voor de agrariërs uit de doelgroep van deze regeling aantrekkelijker is aanvragen voor bijdragen voor deze categorieën investeringen in te dienen bij de CRL, omdat de CRL minder stringente subsidievoorwaarden kent. Gesteld kan worden dat het gebruik dat in de meest recente jaren is gemaakt van de SVL wel beantwoordt aan de oorspronkelijke doelstelling van verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur maar slechts in geringe mate bijdraagt aan de toegevoegde doelstelling van versnelling van de realisatie van prioritair gestelde investeringen in de voor de bedrijfsstructuur gewenste richting. In dat verband zij aangetekend dat beide doelstellingen ook niet direct in elkaars verlengde liggen. De prioritair gestelde investeringen leiden over het algemeen tot hogere bedrijfskosten en dragen daarmee niet bij tot het positief rendement waarin het bedrijfsinvesteringsplan dient te voorzien (artikel 5 van de regeling) en tot de uiteindelijk beoogde verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur met name in relatie tot de inkomensituatie op het landbouwbedrijf. In de praktijk blijkt de beoogde verhouding 30-70 tussen de categorieën overige investeringen en specifieke, prioritair gestelde investeringen dan ook niet voor te komen bij de ingediende investeringsplannen. Er is althans geen dossier bekend met

een dergelijk plan.

De aan de SVL ten grondslag liggende EG-verordening bepaalt dat de steunregeling alleen geldt voor landbouwbedrijven met verbeteringsmogelijkheden en dat in dat verband het arbeidsinkomen per volledige arbeidskracht (v.a.k.) niet lager mag liggen dan een bepaald referentieinkomen. Dit referentieinkomen mag niet hoger zijn dan het gemiddeld bruto-loon van de niet-agrarische werknemers in het betrokken gebied. Voor de SVL is het referentieinkomen voor 1991 vastgesteld op 41.500 gulden. Als subsidievoorwaarde wordt gehanteerd dat het arbeidsinkomen per v.a.k. dient te liggen tussen 35% en 100% van het referentieinkomen. Volgens schattingen van het LEI hebben ongeveer 30.000 van de circa 100.000 hoofdberoepsbedrijven een inkomen dat in het betreffende interval ligt. Voorts is conform de EG-verordening in de regeling bepaald dat het bedrijfsverbeteringsplan niet mag leiden tot een verbetering van het inkomen per v.a.k. groter dan 120% van het referentieinkomen.

Voorafgaande aan de inwerkingtreding van de SVL is bij gebrek aan gegevens geen raming gemaakt van het mogelijke doelgroepbereik c.q. de subsidiebehoefte. De begrotingen voor de jaren 1987 en 1988 zijn dan ook opgesteld op basis van ervaringsgegevens van het voorafgaande jaar. Voor de jaren 1989 tot en met 1991 is daarnaast in de begroting rekening gehouden met een ander betalingsritme voortvloeiend uit de omzetting in 1989 van de rentesubsidie in een kapitaalsubsidie (hetgeen een iets hoger steunbedrag per agrariër betekent maar ook geringere administratieve lasten). Bovendien leidde de uitbreiding van de SVL qua investeringscategorieën en de opstelling van de CRL en de BRL tot wijziging van de ramingssystematiek. Voor 1990 en volgende jaren zijn eerst de uitgaven per thema/investeringscategorie (milieu, kwaliteit, gezondheid en welzijn van dieren) via een sectorbenadering geraamd en vervolgens zijn deze uitgaven gecombineerd (vanaf 1992) tot begrotingen per regeling. Bij de evaluatie van de CRL wordt nader op deze onderbouwing van de ramingen ingegaan. Onderstaande tabel 8 geeft inzicht in de subsidiebehoefte in de afgelopen jaren met betrekking tot de SVL (exclusief vestigingssteun). Van de subsidiemogelijkheden van de SVL-oude stijl in de jaren 1987 t/m 1989 blijkt weinig gebruik gemaakt te zijn. Het doelgroepbereik lag in deze jaren op circa 0,7%. Van de begrote uitgaven (exclusief vestigingssteun) werd nog niet de helft

gerealiseerd. De sterke stijging in 1990 en 1991 van het aantal goedgekeurde aanvragen voor de subsidiemogelijkheden van de SVL-nieuwe stijl is hoogstwaarschijnlijk vooral het gevolg van de overgang van rentesubsidie naar kapitaalsubsidie (7,5% subsidie op "overige" investeringen ineens in plaats van vijf keer 1,5%).

Tabel 8 Uitgaven en goedgekeurde aanvragen SVL¹⁾ in mln gld

	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
begroot	1,5	2,5	4,0	2)	2)
gerealiseerd	0,7	1,2	1,8	3,4	10,9
aantal goedgekeurde aanvragen	211	172	291	453	892

1) Exclusief vestigingssteun

2) In de LNV-begroting 1990 en 1991 waren geen uitgaven geraamd voor de SVL afzonderlijk maar was een begroting opgenomen per investeringscategorie. De begrote uitgaven voor de SVL, de CRL en de BRL tezamen bedroegen voor 1990 47,7 miljoen en voor 1991 34,2 miljoen.

De inkomensvoorwaarden leiden tot hoge uitvoeringskosten (ruim 800 gulden per aanvraag) en tot een aanzienlijk percentage afwijzing van aanvragen. Het gemiddelde subsidiebedrag bedroeg in 1991 18.000 gulden, de hoogste bijdrage was circa 30.000 gulden. De kapitaalsubsidie kan ingevolge artikel 3 van de SVL met 25% worden verhoogd als de aanvraag voor een bijdrage betrekking heeft op een landbouwbedrijf van een agrariër in de leeftijd tot 35 jaar binnen vijf jaar na vestiging van zijn bedrijf. Aangezien deze ook in aanmerking kan komen voor vestigingssteun en bijvoorbeeld - in geval het een akkerbouwbedrijf betreft - voor een bijdrage uit hoofde van de bijdrageregeling individuele mestopslag op akker- en tuinbouwbedrijven (MAT) kunnen de bijdragen aanzienlijk cumuleren. Uitgaande van de gemiddelde subsidiebedragen 1991 voor de SVL, de vestigingssteun (35.000 gulden) en de MAT (21.500 gulden) is een cumulatie van investeringsbijdragen aan een jonge zich vestigende of gevestigd hebbende agrariër tot een bedrag van circa 75.000 gulden denkbaar. In theorie is zelfs in het gekozen voorbeeld een cumulatie van maximale steunbedragen voor verschillende investeringen mogelijk tot circa 177.000 gulden. De indruk is dat cumulatie in bovenbedoelde zin in de praktijk weinig voorkomt, gegevens daaromtrent zijn echter niet beschikbaar. Volstaan is met het signaleren van dit mogelijke neveneffect van enkele stimuleringsregelingen.

2.7.3 Complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven (CRL)

Omdat bij de SVL de EG-voorwaarden voor het subsidiëren van bedrijfsverbeteringsplannen het aantal aanvragers beperkt, in in Nederland als aanvulling op de SVL een nationale complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven (CRL) vastgesteld op basis waarvan voor dezelfde soorten investeringen (behalve de categorie "vorige") in een groter aantal gevallen investeringssteun kan worden verstrekt: lagere investeringsomvang, geen banklening als voorwaarde, geen bedrijfsverbeteringsplan nodig, geen inkomenseis. Wel gelden ook bij de CRL voorwaarden ten aanzien van de minimum bedrijfsomvang, hoofdberoep in de landbouw en veebezetting. Er is voor gekozen zo min mogelijk beperkingen op te nemen bij uitbreidingsinvesteringen. Geen bijdragen worden verleend voor milieu-investeringen die leiden tot uitbreiding van de bedrijfsomvang, maar wel wordt een bijdrage verstrekt voor investeringen op het gebied van kwaliteit en arbeidsmogelijkheden wanneer sprake is van bedrijfsuitbreiding, behoudens de bepaling dat bij uitbreiding van melkveebedrijven deze beperkt dient te blijven tot 40 koeien per v.a.k. en bij uitbreiding van varkenshouderijbedrijven tot maximaal 300 varkensplaatsen met een maximum van 800. Per 1 juni 1991 is echter besloten geen bijdrage meer te verstrekken aan varkenshouderijen die uitbreiden, teneinde de CRL in overeenstemming te brengen met een EG-verordening terzake. In zowel de SVL en de CRL is een bepaling opgenomen die moet voorkomen dat voor eenzelfde investering een bijdrage wordt verkregen op grond van zowel de SVL als de CRL. De CRL is de budgettaire meest substantiële regeling van artikel 03.02. De begrote uitgaven lopen op van 51 miljoen in 1992 naar 160 miljoen in 1996 en volgende jaren. Aangezien het hier een nationale regeling betreft worden de uitgaven volledig gefinancierd door een rijksbijdrage aan het OenS-Fonds.

Mede gelet op het budgettaire belang van de CRL heeft de werkgroep een uitgebreide evaluatie verricht naar deze regeling in combinatie met de twee andere regelingen ter stimulering van de voorgestane aanpassingsinvesteringen. De resultaten daarvan zijn weergegeven in Bijlage IV "Evaluatie van de noodzaak tot en de effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen in het kader van de SVL, de CRL en de BRL". Een samenvatting van de voornaamste conclusies van de evaluatie is opgenomen in par. 2.7.5. Navolgend wordt ingegaan op een viertal

aspecten die in genoemde evaluatie buiten beschouwing zijn gebleven of meer terloops aan de orde zijn gesteld. Het betreft achtereenvolgens de wijze waarop bij de CRL (alsmede de SVL en de BRL) uitwerking wordt gegeven aan de versnellingsgedachte ten aanzien van de bedrijfsaanpassing, de minimumomvang van de subsidiebedragen, de ratio van de subsidiëring van investeringen ter verbetering van het welzijn van dieren en de zgn. akkerbouwlijst.

In de eerste twee uitvoeringsjaren 1990 en 1991 bleef een investeringsgoed op de investeringslijst gehandhaafd ook als de aanschaf reeds bij wet- en regelgeving verplicht was gesteld. Bij de wijze van subsidiëring thans zal een investeringsgoed van de lijst worden afgevoerd vlak voor het tijdstip van verplichtstelling danwel zoveel eerder als het investeringsgoed gangbaar is geworden. Dit leidt ertoe dat het voor een agrarisch ondernemer even aantrekkelijk is de investering bijvoorbeeld vier jaar voor de verplichtstellingsdatum te doen als vlak voor deze datum. Dit verhoudt zich niet goed met het uitgangspunt dat de investeringsregelingen een versnelling te weeg dienen te brengen. Meer in lijn met de versnellingsgedachte zou naar het oordeel van de werkgroep zijn geweest als voor één of meerdere van de volgende mogelijkheden was gekozen: fasegewijze verlaging van het subsidiepercentage gekoppeld aan beperking van de subsidietermijn bijvoorbeeld tot het moment van verplichtstelling van de aanschaf, geleidelijke verlaging van het normbedrag voor elk investeringsgoed en het stellen van een maximum aan het aantal te subsidiëren ondernemers. Deze mogelijkheden zijn vooral relevant waar het gaat om subsidiabele investeringen die de toepassing van nieuwe technologieën behelsen. Met name bij deze investeringen zal de geneigdheid groot zijn de aanschaf van dergelijke investeringen uit te stellen tot het technisch risico kleiner c.q. de bedrijfszekerheid groter is geworden, een prijsdaling is opgetreden en/of een wettelijke aanschafverplichting is ingesteld.

In de eerste twee uitvoeringsjaren was aan de kosten van een subsidiabel investeringsgoed van de investeringslijst geen minimum grens gesteld, hetgeen tot extra hoge uitvoeringslasten heeft geleid. Inmiddels is een ondergrens gesteld van 2500 gulden per investeringsgoed c.q. een rijksbijdrage van minimaal 500 gulden per onderdeel. Geen bijdrage wordt verleend indien het totaal van de kosten van de in het goedgekeurde investeringsplan opgenomen subsidiabele investeringen minder dan 10.000

gulden bedraagt. Dit betekent een ondergrens aan het totale subsidiebedrag per aanvraag van 2000 gulden. De vraag dringt zich evenwel op of subsidiebedragen in een dergelijke orde van grootte nog wel zinvol zijn c.q. gedragsbeïnvloedend werken.

Het thema gezondheid en welzijn van dieren vormt in het (SNL-)beleid een algemeen thema dat samenhangt met het hoofdthema markt en kwaliteit. De wensen van bepaalde groepen consumenten hebben zich zodanig gewijzigd dat een groeiende vraag is ontstaan naar diervriendelijk voortgebrachte produkten. Dit heeft ook te maken met vragen van moraal en ethiek ten aanzien van produktiesystemen in de landbouw. Naast milieu-investeringen op bedrijfsniveau zijn uit dien hoofde ook aanpassingsinvesteringen ter verbetering van de hygiëne en het welzijn van dieren subsidiabel gesteld om tot een versnelling van de voorgestane aanpassing te komen. Met deze investeringsstimulering is een uitgavenbedrag gemoeid dat oploopt tot 24,5 miljoen in 1994 en volgende jaren. De vraag dringt zich evenwel op, of bedrijfsinvesteringen gericht op aanpassingen van de produktiestystemen aan marktvraag en aan kwaliteitsopvattingen met rijksmiddelen moeten worden gestimuleerd. Dergelijke aanpassingen kunnen geacht worden inherent te zijn aan de ondernemingsgewijze produktie en het bedrijfsrisico, waarbij bovendien de hygiënische situatie en het welzijn van dieren tot de normale bedrijfsverantwoordelijkheden van de agrarische ondernemer behoren. Indien met betrekking tot dierwelzijn bij de inrichting van produktiesystemen grenzen worden overschreden ligt het in de rede dat vanuit de maatschappij op termijn normen worden gesteld. Deze normstelling zoals beoogd in het kader van de nieuwe Wet Gezondheid en Welzijn van Dieren betekent niet, dat - zeker wanneer voor de verplicht gestelde bedrijfsaanpassing redelijke overgangstermijnen worden gehanteerd - de maatschappij dient te delen in de kosten van de aanpassing. In het huidige beleid wordt er van uitgegaan dat vooruitlopend op wet- en regelgeving ter versnelling van de maatschappelijk gewenste situatie subsidie-instrumenten worden ingezet.

De hierboven aangehaalde opvatting van marktconformiteit in het ondernemingsgewijs produceren is in het bijzonder aan de orde bij de subsidies voor kwaliteitsinvesteringen die louter - zonder maatschappelijke randvoorwaarden of opvattingen - de verbetering van de doelmatigheid van produktieprocessen dienen danwel een grotere toegevoegde waarde beogen. Dergelijke bedrijfssteun zoals bijvoorbeeld bijdragen voor koelcellen

voor geforceerde koeling van plantaardige produkten (rijksbijdragen in 1990 en 1992 in totaal 1.6 miljoen), meet- en regelapparatuur (1,5 miljoen), koelcellen voor "ultra low oxygen" fruitbewaring (2,8 miljoen) en bewaarruimten voor fruit, vollegrondsgroentegewassen e.d. (6,6 miljoen) kan geacht worden contrair te zijn een bedoelde opvatting.

De overweging dat kwaliteitsaspecten van de produktie nadrukkelijk tot de ondernemersverantwoordelijkheid behoren heeft er bij de invulling van de ombuigingstaakstelling van de Tussenbalans en de daarbij gehanteerde nadere prioriteitsstelling mede toe geleid dat vanaf 1992 de rijksbijdrage (15% van de investeringsnorm) in investeringen ter verbetering van de kwaliteit van de produktie (exclusief dierwelzijn) en arbeidsomstandigheden zijn komen te vervallen, met uitzondering van de investeringen op de zgn. akkerbouwlijst van subsidiabele investeringen. Deze lijst is tot stand gekomen naar aanleiding van adviezen van de Herstructureringscommissie Akkerbouw en met het oog op de uitvoering van het Meerjarenplan Gewasbescherming. Nadere beschouwing van de akkerbouwlijst, die recentelijk is uitgebreid met een aantal investeringen gericht op een grotere toegevoegde waarde, heeft uitgewezen, dat een deel van de subsidiabele investeringen louter vervangingsinvestering behelst (zoals schijveneg en ploeg) danwel een zeer beperkt milieu-aspekt heeft (zoals de meervoudige draaidophouder) of niet speciaal voor milieudoeleinden door akkerbouwers worden aangeschaft (zoals een pneumatische kunstmeststrooier). De lijst is dan ook inmiddels op enkele punten aangepast. Daarnaast kan worden geconstateerd, dat met name ten aanzien van de investeringsbijdragen voor kwaliteitsverbetering op akkerbouwbedrijven de stimuleringsgedachte wel zeer breed wordt doorgetrokken. Zo is niet alleen sprake van bijdragen voor de aanschaf van transportbanden, ventilatoren, kuubskisten, kistenvulmachines, sorteerapparaten, verpakkingsmachines en zakkennaaimachines, maar ook voor de aanschaf van palletdraaiers, temperatuurmetingssystemen, anti-condensregelingen, bewaarruimtes en koelinstallaties. In feite wordt hier steun verleend voor de aanschaf van een vrijwel complete produktie-uitrusting voor de aardappel- en uienverwerking op akkerbouwbedrijven (bewaren, sorteren, verpakken). Met deze investeringen kunnen de lege uren van een akkerbouwer beter benut worden. Een aantal van de genoemde investeringen is inmiddels ook subsidiabel in de verwerkings- en afzetfase via EOGFL-sectorplannen van de EG, zodat deze investeringen nu zowel bij de primaire producenten als bij de verwerkende industrie en handel worden

gesubsidiëerd. Voor de akkerbouwlijst zijn in 1993 en 1994 respectievelijk 20,9 en 21,5 miljoen aan uitgaven begroot.

2.7.4 Bijdrageregeling voor investeringen in loonwerkbedrijven (BRL)

De BRL is gericht op stimulering van uitsluitend milieu-investeringen door agrarische loonwerkbedrijven die betrekking hebben op de bewerking van de grond, de verzorging van gewassen, de oogst van produkten en de bewerking van de geoogste produkten op landbouwbedrijven. De regeling beoogt te bevorderen dat landbouwbedrijven waarvoor de bewuste investeringen te omvangrijk zijn een loonwerker kunnen inhuren om op een voor het milieu gunstige wijze werkzaamheden te verrichten. Aldus kan overmechanisatie op individuele bedrijven worden tegengegaan. De investeringslijst van de BRL vormt een selectie van investeringsgoederen die ook op de SVL/CRL-lijst voorkomen en is met name gericht op nieuwe werktuigen voor het onderwerken van mest in verband met de onderwerkverplichting van mest: de mestinjecteur/zodebemester, die een investering vergt in de orde van grootte van 75.000 gulden.

Voor de BRL was voor 1990 3 miljoen en voor 1991 6 miljoen aan uitgaven begroot. Voor 1992 en 1993 is aan uitgaven 6 miljoen voorzien en voor 1994 en latere jaren 2 miljoen. De regeling is een redelijk succesvol instrument gebleken. Het doelgroepbereik bedroeg in 1990 en 1991 11,6%. Er zijn in deze jaren voor in totaal 600 mestinjecteurs subsidieaanvragen goedgekeurd waarmee een rijksbijdrage van 8,9 miljoen is gemoeid. In het kader van de SVL en de CRL werden voor ruim 700 mestinjecteurs subsidieaanvragen goedgekeurd. Uit een enquête (april 1991) van de Bond van Agrarische Loonwerkbedrijven blijkt dat circa 60% van de mestinjectie-apparaten met subsidie is aangeschaft. Ten aanzien van deze apparaturen is thans sprake van marktverzadiging.

Het in vergelijking met de SVL en de CRL aanzienlijk hogere doelgroepbereik van de BRL (zie ook bijlage IV, par. 4) is vermoedelijk vooral toe te rekenen aan het feit dat de subsidiabele (milieu-)investeringen van deze regeling voor de doelgroep niet tot hogere bedrijfskosten leiden zoals bij de overige milieu-investeringen doorgaans het geval is. Voor de loonwerkbedrijven zijn het direkt renderende, inkomsten genererende produktiemiddelen. In die zin past de regeling niet in de elders in het rapport uiteengezette stimuleringsgedachte ten aanzien van het verricht-

en van aanpassingsinvesteringen op bedrijfsniveau. Denkbaar was geweest niet een bijdrageregeling maar een leningfaciliteit voor de loonwerkbetrieben in het leven te roepen. Het is zelfs de vraag of niet meer rekening had kunnen worden gehouden met de stimulerende werking van de markt. De bestaande verplichting tot het onderwerken van mest op agrarische bedrijven enerzijds en het calculerend vermogen van de agrariër dat overmechanisatie kan voorkomen anderzijds leiden op zich tot een zodanige marktvraag naar de diensten van een loonwerker dat de aanschaf van een mestinjecteur profijtelijk wordt. Subsidie had ook achterwege kunnen blijven als wordt bedacht dat door gebruikmaking door het loonwerkbedrijf van de fiscale faciliteiten investeringsaftrek en vervroegde afschrijving op milieu-investeringen een redementsvoordeel kan worden verkregen in dezelfde orde van grootte als de subsidie ter hoogte van 20% (zie ook bijlage IV, par. 5.2). In de praktijk is in veel gevallen (30%) zowel van de BRL als van de fiscale faciliteiten gebruik gemaakt. Gegeven het voorgaande kan de BRL wel als doelgericht maar niet als doelmatig worden gekenschetst.

2.7.5 Noodzaak tot en effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen

Op basis van de in bijlage IV weergegeven evaluatie van de beschikbare gegevens kunnen met betrekking tot de noodzaak tot en de effectiviteit van de subsidiëring van de beoogde aanpassingsinvesteringen samengevat de volgende conclusies worden getrokken.

- a. De keuzen voor het instrument subsidieverlening is in het (SNL-)beleid behalve op versnelling van investeringen (gedragsbeïnvloedingsmotief) gebaseerd op tekortschietende draagkracht (inkomensmotief), dat wil zeggen op het argument dat de voorgestane versnelling van bedoelde investeringen het reguliere investeringsritme bij vervangings- en moderniseringsinvesteringen en de economische draagkracht van de sector c.q. de financiële draagkracht van de bedrijven te bovengaat. Aan de algemene geldigheid van dit draagkrachtmotief kan thans sterk worden getwijfeld. Uit recente gegevens van het LEI over de drie redelijk tot goede boekjaren 1988/1989 tot en met 1990/1991 kan worden afgeleid dat een groot deel (circa 60%) van de agrarische bedrijven een zodanige zogenaamde vrije kasstroom (als indicatie voor de financiële draagkracht) heeft, dat de vervangingsinvesteringen én de beoogde aanpassingsinvesteringen kunnen

worden gedaan. De resultaten van een steekproefonderzoek onder de in 1991 goedgekeurde CRL-subsidie-aanvragen wijzen in dezelfde richting, al kunnen uit dat onderzoek alsook uit de LEI-gegevens geen harde conclusies worden getrokken met betrekking tot de draagkracht van de individuele bedrijven. Ook is het onzeker in hoeverre de door het LEI gehanteerde boekjaren maatgevend zullen zijn van de komende jaren. Overigens is in de werkgroep benadrukt dat het draagkrachtmotief voor de subsidiëring met name is gebaseerd op een macro-benadering van de sector. Bij de opstelling van de investeringsregelingen en bij de toekenning van subsidies aan individuele bedrijven is financiële draagkracht geen criterium. Daarbij ligt de nadruk op versnelde realisatie van beleidsdoelen. De meeste agrarische ondernemers zullen voor de beoogde investeringen de financiering zelfs niet behoeven uit te breiden. Gegevens van ultimo 1992 van de Rabo-Bank (de voornaamste kredietverlener voor de sector) wijzen uit dat de kredietruimte van de bedrijven gevormd door spaartegoeden en niet opgenomen bedrijfskrediet zeer aanzienlijk is. De spaartegoeden bij deze bank van de akkerbouwers, melkveehouders en varkenshouders tezamen genomen stegen in 1992 met 1800 miljoen tot 13,1 miljard. Volgens de meest recente inschatting van de IKC's zal de komende jaren circa 95% van de milieu-investeringen in de veehouderij betrekking hebben op emissie-arm maken van stallen. Het merendeel van de stallen is volgens de normale afschrijvingstermijnen in de periode 1990-2000 aan vervanging en modernisering toe is. Dit betekent, dat de beoogde aanpassing overeenkomt met het gebruikelijk investeringsritme.

- b. De meerjarenramingen voor de subsidie-uitgaven zijn gebaseerd op schattingen van de noodzakelijk geachte jaarlijkse aanpassingsinvesteringssomvang die redelijk overeen komen met de meest recente LEI-berekeningen. Deze verschillen echter aanzienlijk met die van de IKC's. De LEI-cijfers betreffen investeringen die voor 100% gericht zijn op milieuverbetering. Met de SVL, de CRL en de BRL worden ook milieu-investeringen gesubsidieerd die voor een kleiner en in sommige gevallen voor een relatief bescheiden deel bijdragen aan milieuverbetering. Dit kan er toe leiden, dat het subsidiebedrag de meerkosten van het investeringsgoed uit oogpunt van milieu (het verschil in aanschafwaarde) overstijgt. Bij enkele subsidiabele investeringen rijst de vraag of deze niet bedrijfseconomisch rendabel zijn. De

subsidieringspraktijk is inmiddels wel gewijzigd in de zin dat thans getracht wordt de normbedragen voor de subsidiabele investeringen zoveel mogelijk af te stemmen op de milieucomponent van de investeringen. Daarnaast zij geconstateerd dat de LEI-raming voor wat betreft de milieu-investeringen de totale investeringsomvang betreft, terwijl het subsidiebeleid er volgens de uitgangspunten van de SNL op is gericht alleen de extra milieu-investeringen te subsidiëren die geacht kunnen worden te corresponderen met de voorgestane versnelling van de aanpassingsinvesteringen. Daarbij zijn de reguliere milieu-investeringen (volgens het gebruikelijke ritme) ten tijde van de SNL geraamd op 300 miljoen. Nu inmiddels drie jaar ervaring is opgedaan met de desbetreffende subsidieregelingen zouden de meerjarenramingen kunnen worden afgestemd op het feitelijk gebruik c.q. de werkelijke subsidiebehoefte.

- c. Met betrekking tot de effectiviteit van de regelingen kan worden geconstateerd dat uitgaande van de potentiële doelgroep het doelgroepbereik van de SVL en de CRL tot nu toe betrekkelijk gering is en dat het bereik van de BRL in vergelijking daarmee als aanzienlijk kan worden aangemerkt. Het subsidiebeleid is er echter niet op gericht de hele doelgroep te bereiken, al zijn de meerjarenramingen gebaseerd op de ingeschatte totaalomvang van de noodzakelijk geachte investeringen. Wordt niet uitgegaan van de potentiële doelgroep dan is het doelgroepbereik van de SVL en de CRL redelijk te noemen en dat van de BRL goed. Over de mate waarin door middel van de subsidies de doelstellingen op gebied van milieu-, welzijn en kwaliteit daadwerkelijk wordt gerealiseerd valt moeilijk te oordelen omdat geen concrete toetsingscriteria zijn geformuleerd danwel (nog) geen concrete normen zijn gesteld. De kwalitatieve criteria indiceren alleen dat er sprake moet zijn van emissiereductie. Wel kunnen er uitspraken worden gedaan over de realisatie tot nu toe van de hoofddoelstelling van versnelling van het investeringsritme terzake van de noodzakelijk geachte milieuvoorzieningen. De beoogde versnelling is in gang gezet maar treedt tot nu toe niet op in de mate als voorzien ten tijde van de SNL. Wel is er een stijgende lijn waarneembaar in de totale omvang van de gesubsidiëerde milieu-investeringen. Het niveau ligt thans echter nog ver onder de omvang die geacht werd te leiden tot de noodzakelijke 600 miljoen investeringen op jaarbasis vanaf 1994 en onder het niveau van wat geacht werd overeen te komen met het gebrui-

kelijke investeringsritme ten aanzien van milieuvoorzieningen van 300 miljoen. Bij enkele specifieke milieu-investeringsgoederen is sprake van een zodanige omvang dat gesproken kan worden van een duidelijke versnelling. Het grootste gedeelte van deze investeringen blijkt zonder subsidie tot stand te zijn gekomen en vooral te zijn geïnstigeerd door wet- en regelgeving. Op basis van het thans beschikbare cijfermateriaal kan worden geconcludeerd dat met betrekking tot de stimulering van de voorgestane aanpassingsinvesteringen de gedragsbeïnvloeding door middel van subsidieverlening in het kader van de SVL, de CRL en BRL gering is in verhouding tot het investeringseffect dat uitgaat van wet- en regelgeving. Dit sluit overigens niet uit dat een gecombineerde inzet van subsidies en wet- en regelgeving in de achterliggende periode effectief is geweest. Welk effect resulteert door samenloop van beide instrumenten is niet onderzocht.

- d. De noodzaak tot en de effectiviteit van de onderhavige investeringsregelingen moet ook worden gezien in het licht van de mate waarin gebruik gemaakt kan worden van andere investeringsfaciliteiten. Het betreft hier met name de fiscale faciliteiten investeringsaftrek (IA) en vervroegde afschrijving op milieu-investeringsgoederen (VAMIL). De VAMIL kan gezien worden als beschikbaar alternatief voor de investeringsregelingen waarbij zij aangetekend dat de VAMIL-faciliteit thans geldt voor een beperkt aantal (12) agrarische investeringsgoederen die ook subsidiabel zijn in het kader van de investeringsregelingen. De VAMIL (alsook de IA) geeft alleen profijt - te vertalen in een rendementsvoordeel - indien sprake is van belastbare winst of van de mogelijkheid van fiscale verliescompensatie. Dat voordeel neemt toe naarmate het belastbare inkomen hoger is. De lagere inkomensgroepen en de bedrijven die geen winst maken profiteren het meest van directe investeringssteun. Het omslagpunt qua rendementsvoordelen tussen VAMIL en subsidies ligt bij de zeer kleine categorie bedrijven die een marginaal belastingtarief van 50% of 60% kennen. De lagere inkomensgroepen kunnen door toepassing van de VAMIL en de IA een rendementsvoordeel van ongeveer 20% verkrijgen, met subsidie en toepassing van IA een voordeel van 25%. Voor de hogere inkomensgroepen kan het totale rendementseffect van zowel investeringssteun als VAMIL en IA cumuleren tot circa 40% van de investeringssom. In de praktijk komt cumulatie van de VAMIL met subsidie veel voor, hetgeen voor de lagere inkomensgroepen een rendements-

voordeel van ongeveer 35% betekent als tegelijk ook de gebruikelijke investeringsaftrek kan worden toegepast. Voor bedoelde cumulatie is destijds gekozen, omdat cumulatie voor de winstgevende bedrijven uit oogpunt van investeringsversnelling effectief werd geacht.

2.7.6 Mestopslagregelingen

Met de bijdrageregeling mestopslagbesluit op veehouderijbedrijven (GTMO) wordt beoogd deze bedrijven te stimuleren tot uitbreiding van de mestopslagcapaciteit tot tenminste 13 weken. De bijdrageregeling voor gezamenlijk mestopslag (BGMO) is gericht op stimulering van de bouw of uitbreiding van gezamenlijke mestopslag teneinde ook voor kleinere bedrijven opslagcapaciteit beschikbaar te doen zijn. Aan de bijdrageregeling individuele mestopslag op akker- en tuinbouwprojecten (MAT) ligt de gedachte ten grondslag dat het efficiënter is mest op te slaan in de desbetreffende mestafzetgebieden dan op de vele individuele veehouderijbedrijven de benodigde opslagcapaciteit te realiseren.

De regelingen zijn in het leven geroepen naar aanleiding van de wettelijke maatregelen die grenzen stellen aan het gebruik van dierlijke meststoffen (en voor het grootste deel zijn neergelegd in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Stb. 1987), met name het in 1987 in werking getreden verbod tot het uitrijden van dierlijke mest in bepaalde perioden. Door opslag van mest wordt bereikt dat de mest op het juiste moment en op de juiste wijze wordt uitgereden om te worden verspreid over de landbouwgrond teneinde de schade aan het milieu (fosfaatdepositie, -uitspoeling en -afspoeling) zoveel mogelijk te beperken. Het motief om de bouw van voldoende opslagcapaciteit te stimuleren door het verstrekken van rijksbijdragen is gelegen in het versnellen van investeringen met het oog op de noodzakelijke optimale benutting van de beschikbare bouwcapaciteit. Daarnaast is de subsidiëring ook ingegeven om een redelijk draagvlak bij de betrokken bedrijven te creëren.

In verband met de praktische haalbaarheid van de mestmaatregelen wordt de mestwetgeving gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase 1987-1990 van deze wetgeving is er voor de uitvoering van de drie mestopslagregelingen in totaal 50 miljoen ter beschikking gesteld in het kader van het mestactieprogramma. De periode waarin het verboden is uit te rijden zal

in de loop van de tweede fase 1991-1995 in etappes worden verlengd. Een onmiddellijke invoering van een uitrijverbod van vijf maanden bleek niet mogelijk omdat de daarvoor benodigde opslagcapaciteit nog in onvoldoende mate is gerealiseerd. Het uitrijverbod van vijf maanden zal nu gelden met ingang van 1 januari 1995. In verband daarmee is het wenselijk dat op de landbouwbedrijven alsdan landelijk gezien gemiddeld zes maanden mestopslagcapaciteit aanwezig is, danwel dat de bedrijven beschikken over een vervangende voorziening zoals bijvoorbeeld langlopende afzetcontracten. Indien dat niet het geval is zal het uitrijverbod worden verlengd tot 1 maart 1995.

De drie mestopslagregelingen kennen vaste subsidiebedragen per m³ opslagcapaciteit, variërend van 5 tot 15 gulden per m³ afhankelijk in verband met kostprijsverschillen van het soort opslag (grondputten, mestzakken, betonnen silo's). Het gemiddelde subsidiepercentage bedraagt circa 20% van de investeringssom. Extra bijdragen kunnen worden verkregen voor onderheien en afdekken van de opslag. Vervangingsinvesteringen zijn van subsidieverlening uitgesloten. In tabel 9 zijn de begrote en reeds gerealiseerde uitgaven voor de periode 1988-1994 aangegeven. In de jaren 1988 t/m 1990 werd niet met afzonderlijke begrotingen maar met één budget voor de mestopslagregelingen gewerkt. Over deze periode werd in totaal 15,9 miljoen aan uitgaven gerealiseerd, hetgeen betekent dat er sprake was van een zeer aanzienlijke onderuitputting ten bedrage van 34 miljoen welke is toegevoegd aan de reserves van het OenS-Fonds. Ook voor de jaren 1991 en 1992 zijn de uitgaven te optimistisch geraamd. Slechts de helft van de begrote uitgaven werd gerealiseerd, hetgeen uitgaande van de oorspronkelijke begrotingsbedragen een onderuitputting betekent van in totaal 20,4 miljoen. Gedurende het begrotingsjaar zijn enkele correcties op de begrotingsbedragen toegepast, zodat de werkelijke onderuitputting wat lager uitvalt. Het gemiddelde subsidiebedrag per goedgekeurde aanvraag bedroeg circa 12.000 gulden.

Tabel 9 Begrote (b) en gerealiseerde (r) uitgaven mestopslagregelingen 1988-1994 (in mln. gld.)^{a)}

	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
	<u>r</u>	<u>r</u>	<u>r</u>	<u>b</u> <u>r</u>	<u>b</u> <u>r</u>	<u>b</u>	<u>b</u>
mestopslagregelingen							
tesamen, w.v.	0,7	7,1	8,2	16 8,8	28 14,8	44	46
* GTMO	0,6	5,3	4,9	4,7	3,1		
* BGMO	0,1	1,7	3,2	4,0	11,6		
* MAT	0	0,1	0,1	0,1	0,1		

a) De begrote uitgaven voor jaren 1992-1994 hebben betrekking op de uitvoering van het nieuwe Mestopslagbesluit 1991 (die de GTMO vervangt) en op kasuitgaven op basis van oude verplichtingen van de drie mestopslagregelingen.

Van de budgettair belangrijkste opslagregeling GTMO blijkt slechts in beperkte mate gebruik te zijn gemaakt, dit in tegenstelling tot de BGMO in het kader waarvan in de jaren 1988 tot en met 1991 meer opslagcapaciteit is gesubsidiëerd dan was voorzien, te weten 877.000 m3 tegenover 590.000 m3 geraamd. Laatstgenoemde regeling kent geen bovengrens in de bijdrage (bij de GTMO wordt opslagcapaciteit van meer dan 21 weken niet gesubsidiëerd), zodat het bouwen van extra capaciteit relatief goedkoper is. Vooral grote veehouders - die ook mest van kleine veehouders uit de omgeving ontvangen - en in mindere mate loonwerkers hebben van de BGMO gebruik gemaakt. Het feit dan in de mestoverschotgebieden in vrij grote mate een beroep is gedaan op de BGMO doet afbreuk aan de effectiviteit van deze regeling. De kans is groot dat in deze gebieden overcapaciteit wordt gesubsidiëerd voor mest van varkens- en pluimveehouders zonder grond, terwijl het juist de bedoeling is dat de mest wordt afgevoerd naar akkerbouwgebieden of naar mestverwerkingsfabrieken. Slechts 20% van de aanvragen voor BGMO-subsidie blijkt afkomstig van veehouderijbedrijven met voldoende grond voor mestafzet. Van de MAT is net als van de GTMO slechts beperkt gebruik gemaakt: in de periode 1988 tot en met 1991 is 26.000 m3 opslag gesubsidiëerd terwijl 100.000 m3 was geraamd. Van de in 1990 en 1991 in totaal 20 goedgekeurde subsidie-aanvragen was meer dan de helft afkomstig uit de provincie Zeeland, in de noordelijke akkerbouwgebieden was er nauwelijks belangstelling voor de regeling.

De uitvoeringskosten van de mestopslagregelingen zijn met gemiddeld 770 gulden behandelingskosten per aanvraag en 1,1 miljoen voor alle aanvragen tesamen (1991, bijlage III) relatief hoog. Daaraan draagt bij de systematiek van subsidiëren: aanmelden van het voornemen tot investeren, toekenningsbeschikking en vervolgens uitbetalen na ontvangst van opleveringsverklaring. Daarenboven zijn er aanzienlijke kosten voor het fysiek controleren van alle opleveringen. Met name de GTMO kent een relatief hoog percentage afwijzingen (26%) en een hoge bezwaarlast. De vereiste dat niet met de bouw mag worden begonnen voor het tijdstip van ontvangst van de aanvraag alsmede het niet tijdig beschikken over een geldige hinderwetvergunning vormen een belangrijke afwijzingsgrond.

Uit een evaluatie-onderzoek naar de subsidiëring van de bouw van mestbassins bleek dat de investeerders in mestopslag hun investeringsbeslissing vooral baseerden op de noodzaak tot uitbreiding van de opslagcapaciteit vanwege de uitrijregels. Slechts 20% van de onderzochte groep agrariërs sprak uit door de mogelijkheid van subsidie beïnvloed te zijn geweest. In het onderzoeksverslag werd de verwachting uitgesproken dat duidelijkheid omtrent de onvermijdelijkheid van het creëren van voldoende opslagcapaciteit effectiever is dan subsidiëring.

Genoemde uitspraak is in lijn met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar verslag over een onderzoek in 1990 naar de mestgebruiksregels (Juni-verslag 1991) waarin gewezen werd op de terughoudendheid van veehouders wanneer het gaat om vergroting van de opslagcapaciteit op hun bedrijf. Redenen voor deze terughoudendheid achtte de Rekenkamer de onzekerheid over de toekomstige duur van het uitrijverbod, de financiële onaantrekkelijkheid van investering in opslagcapaciteit en de wisselende berichtgeving van de zijde van de landbouwvoorlichting omtrent de benodigde omvang van de opslagcapaciteit. Tevens meende de Rekenkamer dat in een te laat stadium duidelijkheid was verschaft over de uitrijregels voor de tweede fase. Zij gaf in overweging een opslagplicht in te voeren met mogelijkheden van ontheffing voor mest die wordt verwerkt of die elders wordt opgeslagen. Naar het oordeel van LNV betekent een opslagplicht een aantasting van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering. Een dergelijke plicht brengt een grote uitvoeringslast voor de overheid met zich mee en een lastenverzwaring voor de controlerende instanties. Gedacht wordt aan maatregelen voor de derde fase van

de mestregelgeving (1995 tot circa 2000) die een soortgelijk effect zullen hebben als een opslagplicht, namelijk de verplichting dat iedere veehouder vooraf door middel van afzetcontracten moet aantonen dat het totale mestoverschot op een verantwoorde wijze kan worden afgevoerd.

Mede gezien de gememoreerde terughoudendheid van veehouders tot het uitbreiden van de opslagcapaciteit dient volgens opgave van de Stichting Landelijke Mestbank nog 10 tot 12 miljoen m³ op de op continuïteit gerichte grondgebonden melkveebedrijven te worden gerealiseerd om aan het gemiddelde van tenminste zes maanden opslagcapaciteit te komen. Voor de intensieve veehouderij is er in beginsel voldoende opslagcapaciteit, in de akkerhouwgebieden/mestafzetgebieden zal nog 600.000 m³ moeten worden gerealiseerd. Tegen die achtergrond is inmiddels voor de op continuïteit gerichte melkveebedrijven maar ook voor de niet op continuïteit gerichte melkveebedrijven, varkensbedrijven en mogelijk enkele pluimveebedrijven een nieuwe bijdrageregeling mestopslag als voortzetting van de GTMO uitgevoerd. Deze stelt de opslagcapaciteit voor de vijfde, zesde en zevende maan subsidiabel. De regeling expireert uiterlijk per 1 oktober 1993. Dit Mestopslagbesluit 1991 (MOB) voorziet in een gemiddeld subsidiebedrag van circa 25 gulden per m³, hetgeen leidt tot een stijging van het gemiddeld subsidiepercentage van 20% naar 28% van de investeringssom. Met de thans voor de periode 1992-1994 gereserveerde gelden kan met de MOB 25 tot 30% van de uitbreiding (boven 5 maanden opslagcapaciteit) van de opslagcapaciteit in de melkveehouderij worden gesubsidiëerd. Om uitvoeringstechnische redenen wordt het afdekken van mestopslag die thans wordt gesubsidiëerd via de CRL in de nieuwe bijdrageregeling eveneens subsidiabel gesteld. De BGMO en de MAT zijn in 1992 gesloten. Over definitieve beëindiging van deze regelingen is thans nog geen beslissing genomen.

Ook voor de MOB geldt het subsidiemotief dat het noodzakelijk is, dat de bouwcapaciteit de komende jaren gespreid wordt ingezet en dat derhalve rijksbijdragen een versnelling van de investeringen moeten bewerkstelligen. Aangezien dit subsidiemotief al vanaf 1988 wordt gehanteerd, kan worden getwijfeld aan de validiteit ervan. Verwacht kan worden dat de bouwmarkt zich inmiddels heeft ingesteld op de actuele vraag naar bouwcapaciteit en aan mogelijke toekomstige toename daarin. Onduidelijk is hoe groot deze bouwcapaciteit thans is en op grond van welke gegevens c.q. onder welke omstandigheden de bouwcapaciteit een belemmerende

faktor zou kunnen vormen voor de tijdige realisering van de benodigde opslagcapaciteit.

De keuze voor subsidiëring als instrument ter stimulering van voldoende opslagcapaciteit alsmede de aanscherping van de mestgebruiksnormen en de verlenging van het uitrijverbod hebben niet kunnen voorkomen dat in 1990 en 1991 de oppervlakte van met fosfaatverzadigde grond is gestegen van 290.000 hectare tot 400.000 hectare, waarvan 120.000 hectare sterk tot zeer sterk verzadigd. Deze cijfers onderschrijven de constatering van de Algemene Rekenkamer in eerdergenoemd verslag, dat alsgevolg van de voortgaande ophoping van ondermeer fosfaat en nitraat in bodem en water tot dusver hoogstens het tempo van verslechtering van de toestand van het milieu is afgeremd. Tegen die achtergrond en gegeven de geringe effectiviteit van de mestopslagregelingen zou invoering van een mestopslagplicht voor veehouders ter prefereren zijn boven continuëring van de subsidiëring van capaciteit, daargelaten het vraagstuk van de bedrijfsvoeringsflexibiliteit en de uitvoerings- en controlelasten.

2.8 Sectormaatregelen mest

2.8.1 Subsidiemotief

Het uitgangspunt van het mestbeleid van de overheid is het vinden van oplossingen die leiden tot het realiseren van de uiteindelijke milieudoelstellingen door enerzijds technologische vernieuwing en anderzijds door aanpassing van de bedrijfsstructuur. Daarbij worden drie oplossingsrichtingen gehanteerd: verkleining van het mestoverschot op bedrijfsniveau door met name veevoedingsmaatregelen, mestdistributie en mestverwerking. Door het formuleren van de einddoelstellingen en het uitzetten van een tijdpad naar deze doelstellingen onder meer door het gefaseerd aanscherpen van de (fosfaat-)gebruiksnormen en de verlenging van het uitrijverbod en vastlegging van een en ander in wet- en regelgeving wordt de ontwikkeling in sectoren en de implementatie van het beleid gestimuleerd.

De milieuproblemen zijn van een zodanige omvang dat het voortbestaan van de hele landbouwsector in gevaar komt indien niet tijdig wordt geanticipeerd op de komende veranderingen. De structuur van de sector met zijn vele gezinsbedrijven en de relatief korte periode van doelstellingenrea-

lisatie bemoeilijken het bereiken van de noodzakelijke organisatiegraad voor het oplossen van de problemen. Dit vormt in het beleid de rechtvaardiging voor een actieve rol van de overheid in de initiële fase van beleidsombuigingen. Naast de mestopslagregelingen vormen de vier regelingen van de cluster sectormaatregelen mest gericht op de oplossingsrichtingen mestdistributie en mestverwerking de neerslag van deze actieve rol. De financiering van elk van deze sectormaatregelen geschiedt geheel of gedeeltelijk uit de opbrengsten van de fosfaat-/mestoverschotheffing. De heffing geldt voor veehouders die een fosfaatproduktie hebben van meer dan 125 kg fosfaat per hectare. De inkomsten van de heffing, oorspronkelijk geraamd op 40 miljoen per jaar, bedragen 36,5 miljoen (inmiddels weer meerjarig bijgesteld tot 35,0 miljoen). Voor de periode 1992-1996 zijn deze opbrengsten bij lange na niet voldoende voor de uitgaven in het kader van de sectormaatregelen mest. Dit wordt veroorzaakt door de verwachte stijging van de uitgaven voor de benodigde mestverwerkingsfabrieken. De resterende middelen zijn in het kader van de Structuurnota Landbouw door het rijk ter beschikking gesteld op grond van het argument dat het bijeenbrengen van het benodigde budget door het landbouwbedrijfsleven - door verhoging van de overschotheffing met een factor 3 - voor de veehouders tot onaanvaardbare sociaal-economische gevolgen zou leiden in het licht van de overige kosten tot vermindering van de milieubelasting. De Europese Commissie was van mening dat met de financiering van de mestverwerking onvoldoende het principe "de vervuiler betaalt" werd gevolgd. De Commissie heeft alsnog zij het voor een beperkte periode ingestemd met de huidige regeling voor de mestverwerking, aangezien door LNV voorzien werd, dat 145 miljoen van het totale steunbudget van 286 miljoen door de mestproducenten zelf zou worden opgebracht in de vorm van de mestoverschotheffing.

In onderstaande tabel 10 zijn de begrote rijksuitgaven (Miljoenennota 1992) voor elk van de vier sectormaatregelen mest aangegeven, alsmede de inkomsten uit de mestoverschotheffing. Met deze inkomsten worden de apparaatskosten en activiteiten van de Landelijke Mestbank en de apparaatskosten van het Bureau Heffingen (artikel 1.01 en 1.02, jaarlijkse uitgaven 8,1 miljoen, zie ook par. 2.8.5) voor 100% gefinancierd. Indien dan nog inkomsten resteren worden deze aangewend voor de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking.

Tabel 10 Begrote uitgaven sectormaatregelen mest 1992-1996 (mln.gld.)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
bijdrageregeling (proefpro- jekten) mestverwerking	45,4	61,3	75,6	100,6	100,6
bijdrageregeling praktijk- projecten mestproblematiek	4,0	3,0	3,0	3,0	2,0
gewijzigde regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëring	17,5	17,5	25,0		
bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
totaal ^{a)}	74,9	89,8	111,6	111,6	111,6
inkomsten overschotheffing	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5

a) De totaaluitgaven van de cluster wijken af van die weergegeven in bijlage II, omdat de gelden voor de bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek begrotingstechnisch zijn ondergebracht bij de cluster verbetering bedrijfsstructuur.

2.8.2 Bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking

De (grootschalige) mestverwerking is tot nu toe in het beleid in structurele zin de belangrijkste van de drie oplossingsrichtingen die moeten leiden tot een evenwichtssituatie. Daarbij vormt het onderzoek naar mestverwerkingstechnieken het ene spoor en de stimulering van de tot standkoming op basis van de onderzoeksresultaten van grootschalige mestverwerkingsfabrieken het andere spoor. De stand van het onderzoek naar mestverwerkingstechnieken vormt thans in technologische zin geen knelpunt meer voor de realisatie van bedoelde fabrieken. Wel constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeksverslag over de mestverwerking (decemberverslag 1991) dat het landbouwkundig onderzoek nog geen toepasbare oplossing heeft kunnen aandragen voor de hoge energiekosten die de onderzochte mestverwerkingstechnieken uit economisch oogpunt nog niet aantrekkelijk maken. Dit betekent dat de zogenaamde tweede-generatie technieken (indamptechnieken, vergisting en condensering) van mest in de praktijk nog niet op grote schaal toepasbaar zijn. Tevens constateerde de Rekenkamer met betrekking tot de financiering van het mestverwerkingsonderzoek, dat de overheid haar aandeel van 56,0 miljoen tot en met 1992 ultimo 1990 al bijna had voldaan, maar dat van de beoogde bijdrage van het bedrijfsleven van circa 29 miljoen pas tweederde beschikbaar was gekomen.

Met betrekking tot de grootschalige mestverwerking geldt het beleidsuitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de totstandkoming ervan bij het landbouwbedrijfsleven ligt. Met het oog op de terugdringing van het mestoverschot is aan dit bedrijfsleven de harde taakstelling opgelegd eind 1994 te beschikken over 6 miljoen ton mestverwerkingscapaciteit als tussentaakstelling met het oog op het jaar 2000 wanneer de benodigde capaciteit 10 à 20 miljoen ton dient te bedragen. Wordt deze 6 miljoen ton in 1994 niet gerealiseerd dan zijn voor de veehouderij ingrijpende maatregelen noodzakelijk. Het beleid beoogt tegen die achtergrond een tijdelijke stimulering in de vorm van de bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking. De in 1988 in werking getreden bijdrageregeling heeft een tweeledig doel: bevorderen van de technologische ontwikkeling door het uittesten van verschillende verwerkingsprocedé's op praktijkschaal en het stimuleren dat voldoende snel grootschalige mestverwerkingscapaciteit wordt gerealiseerd. De regeling voorziet in een bijdrage van maximaal 35% van de investeringskosten van beproevingsinstallaties en proeffabrieken. Daarbij was ten tijde van de Structuurnota Landbouw uitgegaan van een 15% bijdrage van de veehouderij uit de opbrengst van de af te sluiten leveringscontracten en 50% externe financiering. Van de voor de bijdrageregeling in de periode 1989-1992 begrote bedragen van in totaal 145,5 miljoen kwam slechts 32,5 miljoen tot besteding, zoals is aangegeven in tabel 11. Met deze uitgaven is 0,6 miljoen ton mestverwerkingscapaciteit gerealiseerd, aanzienlijk minder dan de geraamde 1,8 miljoen ton. Genoemde uitgaven zijn voor de jaren 1989 tot en met 1991 geheel en voor 1992 grotendeels (68%) gefinancierd uit de inkomsten van de mestoverschotheffing ("vervuiler betaalt"-principe).

Tabel 11 Begroting en realisatie uitgaven bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking 1988-1992 (in mln.gld.)

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
begroot	38,6	24,0	37,5	45,4
gerealiseerd	3,6	8,2	3,0	17,7
verschil (onderuitputting),	35,0	15,8	34,5	27,7
aangewend voor:				
. onderzoeksprojecten (overboekingen)	0,8	3,0	8,5	0,7
. Commissies a)	0,3	0,1	0,2	1,5
. NEHEM	0,4	0,7	0,8	1,0
. mestopslagfaciliteitenplan	5,7	8,4		
. gewijz.reg.Mestbank inz.vangnet en KPS	11,5			
. bijdrageregeling St.Landelijke Mestbank	0,8			
. apparaatskosten Bureau Heffingen	5,3	1,0		
. compens.lagere ontvangsten heffing	5,0	2,0		1,0
. invulling ombuigingen Tussenbalans			24,5	22,8
. diversen (slotwetmutaties,1% blokkade)	5,2	0,6	0,5	0,7

a) Commissie realisatie Mestverwerking (1988-1991) en Adviescommissie Mestverwerking (1992)

De zeer aanzienlijke onderuitputting van de begrote gelden voor de bijdrageregeling ten bedrage van in totaal 113 miljoen in de beschouwde periode is aangewend voor een aantal andere activiteiten binnen het kader van de sectormaatregelen mest en het mestactieprogramma en voor wat betreft de jaren 1991 en 1992 voornamelijk voor invulling van ombuigingen in het kader van de Tussenbalans (tabel 11). De besteding van gelden bestemd voor de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking voor het mestopslagfaciliteitenplan (14,1 miljoen), voor vangnetopslag en kwaliteitspremiëring (11,5 miljoen) en voor de apparaatskosten van de Landelijke Mestbank (0,8 miljoen) en van het Bureau Heffingen (6,3 miljoen) behelst een aanwending binnen het artikelonderdeel sectormaatregelen mest in een andere richting (mestdistributie en -opslag en apparaatskosten) dan beoogd, hetgeen samenhangt met de vertraging in de uitvoering van de mestverwerking. De uitgaven voor mestonderzoeksprojecten (13 miljoen) heeft wel een verband met de problematiek van de mestverwerking.

Oorspronkelijk was de bijdrageregeling bedoeld voor kleinere proefprojecten. Toen bleek dat ook fabrieken met een aanmerkelijk grotere capaciteit met zoveel onzekerheden te kampen hadden dat daarvan het

predicaat "experimenteel" moest worden toegekend, werd het noodzakelijk de maximale rijksbijdragen voor proefprojecten te verhogen tot 35 miljoen per grootschalige "eerste generatie" mestverwerkingsfabriek met een verwerkingscapaciteit van meer dan 100.000 ton. Voor kleinschalige proeffabrieken bedraagt de maximum bijdrage 5 miljoen. Tevens werd de categorie van subsidiabele kosten uitgebreid met in eigen beheer gemaakte ontwerpkosten en de kosten van de bouw, aankoop of uitbreiding van bedrijfshallen en werd een uitbetaling van de steun in maximaal zeven termijnen afhankelijk van de bouwstadia mogelijk gemaakt. Met het verzoek tot uitbreiding van de bijdrageregeling in 1990 is de Europese Commissie akkoord gegaan omdat als eerder opgemerkt in de periode 1988-1994 een belangrijk deel - gemiddeld genomen 50 à 60% - van de investeringssubsidie door de mestproducenten zelf door middel van de overschot-heffing bijeen zou worden gebracht. Het zal van de realiteitscijfers van 1993 en 1994 afhangen welk percentage gemiddeld over genoemde periode zal resulteren. Voor een voortzetting van de investeringssteun na 1994 zal opnieuw toestemming van de EG moeten worden verkregen.

Geconstateerd kan worden dat de optie van mestverwerking als belangrijkste oplossingsrichting voor de mestproblematiek in het jaar 2000 uitgewerkt in de vorm van de onderhavige bijdrageregeling tot nu toe niet wezenlijk heeft bijgedragen aan vermindering van de mestoverschotten. In haar eerder aangehaald verslag van december 1991 constateerde de Rekenkamer dat mestverwerking onrendabel is en daarom niet aantrekkelijk voor financiers. Bovendien is naar haar mening pas laat aandacht besteed aan de afzetmogelijkheden van de geproduceerde mestkorrels waardoor het nog steeds onvoldoende duidelijk is of de mestkorrel een vaste marktpositie kan verwerven. Ook het knelpunt van het tijdbeslag van de vergunningaanvragen was onvoldoende onderkend bij de vorming van het beleid. Inmiddels is in het Structuurschema Groene Ruimte aangegeven hoe tot de meest geschikte locaties in mestoverschotregio's gekomen kan worden in relatie tot de benodigde vergunningen op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Bij de financiering van de fabrieken speelt tevens mee dat ook de aanvoer van mest een onzekere faktor is. De veehouders zijn individueel weinig bereid zich vast te leggen op mestverwerking, omdat de kosten voor de veehouders voor verwerking van mest in de "eerste generatie"-fabrieken hoger zijn dan de huidige kosten voor distributie. Invoering

door de landbouwsector van een bestemmingsheffing voor de collectieve afzet van mest (het zogenaamde plan Bekker) - waarmee de EG zij het in de tijd begrensd akkoord is gegaan - beoogt dit kostenverschil te verkleinen.

Door TNO is in samenwerking met Heidemij Adviesbureau in opdrachten van de ministeries van LNV en VROM een studie afgerond over de (grootschalige) mestverwerking in het kader van de evaluatie van het mestbeleid. Uit de analyse van het vrij grote aantal bestaande mestverwerkingsinitiatieven blijkt dat de doelstelling van 6 miljoen ton capaciteit overeenkomend met 25 miljoen kilo fosfaat niet wordt gehaald. Op basis van de opgestelde plannen en van een inschatting van de haalbaarheid daarvan kan een capaciteit per 1 januari 1995 van ongeveer 1 miljoen ton mest overeenkomend met 10 miljoen kilo fosfaat worden geprognostiseerd. Het mestoverschot in 1995 wordt geraamd op 2 miljoen ton mest, wat aanzienlijk afwijkt van de oorspronkelijke schatting van 6 miljoen. De overschotreductie zou het resultaat zijn van het terugdringen van het watergehalte van de mest op bedrijfsniveau, verbetering van de veevoeders en de mestdistributie naar tekortgebieden. Tevens werd geconstateerd dat het knelpunt in de financiering van de mestverwerkingsfabrieken niet zozeer de financiering zelf is als wel het vinden van garanties voor het afdekken van de exploitatietekorten, zeker waar het de verwerking van varkensdrijfmest betreft. De hoogte van de exploitatietekorten is als eerder opgemerkt sterk afhankelijk van de zekerstelling van de aanvoer van de mest en de opbrengstprijzen van de mestkorrels. Op grond van het principe "de vervuiler betaalt" zou de sector zelf tenminste een belangrijke rol moeten spelen bij het afdekken van deze tekorten. Voorwaarde voor de financiering is wel dat de investeringssubsidie van 35% wordt toegekend. Bij niet-toekenning verwacht TNO dat de bouwinitiatieven vrijwel zeker komen te vervallen.

Er wordt thans gewerkt aan plannen om mestorganisaties waarvan boeren op basis van vrijwilligheid lid worden de taak te geven mest te verdelen over de opties verwerking en distributie. In de TNO-studie wordt erop gewezen dat deze organisaties de verantwoordelijkheid van individuele boeren voor een verantwoorde mestafzet op lange termijn kunnen overnemen. Door een éénmalige bijdrage van de leden bij het afsluiten van een mestleveringscontract kunnen deze organisaties tevens bijdragen in de investeringen voor mestverwerkingsinstallaties en vorm geven aan de

verantwoordelijkheid van de primair belanghebbenden, te weten de veehouders met een mestoverschot, voor de realisatie van verantwoorde manieren van mestafzet. Als de veehouders verplicht worden aan te tonen dat zij voor uitbreiding of voortbestaan van hun bedrijf hun mestoverschot op verantwoorde wijze kunnen afzetten, ontstaat een krachtige stimulans voor de veehouders om zich aan te sluiten vooropgesteld dat genoemde mestorganisaties deze verplichting kunnen overnemen.

Over de merites van bovengenoemde optie heeft de werkgroep geen oordeel willen vellen, omdat dat buiten het kader van de onderhavige heroverweging valt. In dat verband zij verwezen naar het evaluatie-rapport over het mestbeleid in de huidige tweede fase en het kabinetsstandpunt in het voorjaar van 1993 over de hoofdlijnen van het mestbeleid voor de derde fase. Wel heeft de werkgroep krachtens de taakopdracht op basis van haar evaluatie van de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking een tweetal varianten uitgewerkt terzake van de financiële overheidsbetrokkenheid bij de totstandkoming van de mestverwerkingscapaciteit (par. 3.3).

2.8.3 Bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek

Met de in februari 1986 in werking getreden bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek (BPM) wordt beoogd projecten op bedrijfsniveau te stimuleren die op het terrein van de mest- en ammoniakproblematiek nieuwe perspectievolle oplossingen bieden en waarvan de technische haalbaarheid al bewezen is maar die nog nauwelijks in de praktijk worden toegepast. De voorzieningen moeten navolgbaar zijn voor andere agrariërs. De subsidie varieert al naar gelang de nieuwigheidsgraad van de toe te passen techniek en het financiële risico voor de landbouwer van 20% tot 40% van de subsidiabele investeringskosten.

In de eerste uitvoeringsjaren was de belangstelling voor de regeling niet groot, de laatste jaren is de belangstelling aanzienlijk toegenomen. Vanaf de inwerkingtreding tot en met 1991 zijn 90 projecten goedgekeurd waarvan 56 in de jaren 1989-1991. Bijna de helft van de ingediende projecten is afgewezen. Van het voor die periode begrote uitgaventotaal van 13 miljoen kwam slechts 2,1 miljoen tot realisatie. De onderuitputting van 11 miljoen is toegevoegd aan de reserves van het OenS-Fonds. De Algemene Rekenkamer heeft in december 1991 verslag gedaan

van een onderzoek naar de effectiviteit van de BPM. Naar de indrukken van de Rekenkamer was de reden voor subsidie-aanvraag veelal gelegen in het behalen van financieel voordeel en was de aanschaf van de voorziening ook wel gedaan zonder subsidie. Tevens oordeelde zij, dat aan de BPM-projecten na de jaren van subsidietoekenning te weinig aandacht werd besteed en van enige inhoudelijke evaluatie ten aanzien van de voorbeeldwerking geen sprake was. Er bestond bij LNV geen inzicht in de mate waarin de gesubsidieerde projecten hun doel bereikten. De beoogde voorbeeldfunctie werd nauwelijks gerealiseerd. LNV tekende hierbij aan, dat de positieve elementen via de voorlichting (mondelinge consultantsadviezen) verder waren verspreid. Tot eenzelfde conclusie als de Rekenkamer bij de BPM komt de werkgroep met betrekking tot de monitoring van de uitvoering van innovatieprojecten gesubsidieerd in het kader van de twee innovatieregelingen van LNV (par. 2.9.2).

De BPM-bijdrage wordt verleend over de investeringskosten verminderd met het bedrag dat wordt gevormd door bijdrage vanuit andere subsidieregelingen. In dat verband zij opgemerkt dat het maximum subsidiepercentage van de BPM als opmerkelijk hoog kan worden aangemerkt als wordt bedacht dat ook nog investeringsaftrek kan worden verkregen.

Per oktober 1989 is de stimuleringsregeling praktijkrijpe oplossingen mestproblematiek (SPOM) van het Produktschap voor Veevoeder van kracht geworden. De BPM en de SPOM zijn bijna identieke regelingen. Het bestuur van het OenS-Fonds heeft dan ook besloten de BPM in te trekken zodra de Europese Commissie de SPOM heeft goedgekeurd (deze goedkeuring is ultimo 1992 verkregen), en bij te dragen aan de SPOM. Dit zal er toe leiden, dat het rijk ook zal bijdragen in onderzoeksaspecten (bij de SPOM tot maximaal 45% subsidiabel indien een demonstratie-aspect aanwezig is) en aan toeleverende bedrijven aangezien deze in tegenstelling tot de BPM bij de SPOM wel subsidiabel zijn.

2.8.4 Gewijzigde regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëringssysteem

De in 1989 in werking getreden gewijzigde regeling Mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëringssysteem vormt een uitwerking van de oplossingsrichting distributie van mest. De Mestbank heeft tot doel het bevorderen van een doelmatige afvoer van mestoverschotten. De

vangnetfunctie van de Mestbank houdt in dat boeren voor de afzet van hun mestoverschot een beroep moeten kunnen doen op de Mestbank. Deze taak van de Mestbank is wettelijk vastgelegd. Het gaat om een afnameplicht van mest van boeren die als laatste redmiddel de mest aan de Mestbank aanbieden. De Mestbank moet daartoe over mestopslagcapaciteit beschikken onder andere bij loonwerkers in overschotgebieden. De uiteindelijke doelgroep wordt gevormd door de veehouders met een mestoverschot. Veehouders die gebruik willen maken van de vangnetfunctie van de Mestbank dienen een kostendekkend distributietarief te betalen van circa 20 gulden per m³ mest. Naast de vangnetopslag beschikt de Mestbank over demontabele opslag (mestzakken) die kan worden verhuurd.

Voor een doelmatige afvoer van mest is het van belang dat de mest die over lange afstanden moet worden getransporteerd om af te zetten in regio's zonder mestoverschotten zo weinig mogelijk water bevatten. Met het kwaliteitspremiëringssysteem (KPS) wordt beoogd de kwaliteit van de mest op bedrijven met een mestoverschot te verbeteren (verhoging van het droge stofgehalte). Er wordt een premie in de vorm van een korting op de in rekening gebrachte distributiekosten toegekend voor varkens-, kippen- en rundermest die hoger is naarmate de kwaliteit van de mest beter is. In de loop van de tijd vervalt steeds de onderste kwaliteitsklasse ter bevordering van de kwaliteitsstijging. Voorts wordt de premie per m³ mest in de loop van de tijd lager. De premie wordt alleen toegekend indien de mest over een afstand van meer dan 100 km wordt vervoerd. De premiëring is door de EG goedgekeurd tot eind 1994 onder voorwaarde van geleidelijke afbouw van het premiëringssysteem. De regeling die is gebudgetteerd zal dan worden afgeschaft.

De uitgaven in het kader van de gewijzigde regeling Mestbank worden geheel gefinancierd uit de mestoverschotheffing. De rijksbijdragen zijn een bevoorschotting van de kosten die de Landelijke Mestbank voor de geschetste activiteiten moet maken. Voor zowel de vangnetfunctie als de kwaliteitspremiëring is in de jaren 1989-1991 ruim 30 miljoen uitgegeven. Voor de jaren 1992-1994 is voor de kwaliteitspremiëring een uitgavenbedrag van in totaal 60 miljoen voorzien.

Met betrekking tot de effectiviteit van genoemde twee onderdelen van de regeling kan worden gesteld dat beide aan de verwachtingen hebben voldaan. In 1989 stagneerde de opslagfunctie omdat het verkrijgen van de

benodigde vergunningsprocedures voor de opslagfaciliteiten langer duurde dan was verwacht. Daarnaast bestond er bij loonwerkers meer belangstelling voor het proefproject mestopslagfaciliteiten van de Landelijke Mestbank, dat loonwerkers de mogelijkheid bood om hun opslagcapaciteit bij een akkerbouwer te plaatsen. De Mestbank is echter doorgegaan met het realiseren van de benodigde vangnetopslag in mestoverschotgebieden. De regeling proefproject mestopslagfaciliteiten (inmiddels beëindigd) hield in dat de Landelijke Mestbank zelf investeerde in demontabele mestopslagcapaciteit in gebieden waar mest wordt afgenomen en deze vervolgens verhuurde. Ten behoeve van dit project is in het kader van het mestactieprogramma (voor 60% gefinancierd uit de overschotheffing) door het rijk 26 miljoen bijgedragen in de vorm van een subsidie van 6,5 miljoen (25%) en een renteloos voorschot over een looptijd van 10 jaar van 19,5 miljoen (75%). Opgemerkt zij dat de rente die de Landelijke Mestbank realiseert op de ontvangen voorschotten wordt aangewend ter dekking (gedeeltelijk) van de kosten van onderhoud en verplaatsing van haar opslagsilo's. Met genoemde 26 miljoen is 150.000 m³ opslagcapaciteit in niet-overschotgebieden gerealiseerd. Door het inmiddels ontwikkelde distributiesysteem van de Mestbank wordt er nauwelijks nog "vangnet"-mest aangeboden. In 1991 is door de Mestbank geen geld meer begroot en gedeclareerd voor de vangnetfunctie.

Sinds het KPS in 1987 in werking is getreden is het percentage droge stof als indicator van de mestkwaliteit van de varkensbedrijfsmest die voor distributie wordt aangeboden gestegen van 8% naar bijna 11%, hetgeen een volume-reductie van de mest met circa 35% betekent. Gerichte voorlichting heeft hierbij ook een rol gespeeld. De hoeveelheid kwalitatief betere mest die via de Landelijke Mestbank over grotere afstand wordt afgezet is toegenomen van 0,7 miljoen in 1988 tot 1,8 miljoen in 1991 en heeft zich vervolgens gestabiliseerd. Het KPS heeft een positieve invloed op de concurrentieverhoudingen bij de afzet van de mest doordat voorkomen wordt dat veehouders bij het mestaanbod qua prijszetting tegen elkaar worden uitgespeeld en andere sectoren als de akkerbouw onevenredig profiteren van de milieuproblemen in de veehouderij. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de afzetbevordering geconstateerd dat het KPS op onderdelen fraudegevoelig is, onder andere door het grote verschil in premie tussen de verschillende kwaliteitsklassen. Daartegen is door LNV ingebracht dat de uitvoering van het KPS ingevolge de Meststoffenwet een eigen verantwoordelijkheid is van de

Stichting Landelijke Mestbank die met permanente gerichte steekproefgewijze controle op naleving van het KPS toeziet.

2.8.5 Bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank

De Stichting Landelijke Mestbank (SLM) is ingevolge de Meststoffenwet belast met het bevorderen van een doelmatige afvoer van mestoverschotten. De bijdrageregeling SLM voorzien in een jaarlijkse bevoorschotting van de tekorten bij de exploitatie-uitgaven van de SLM die volledig dienen te worden gedekt door inkomsten van de mestoverschotheffing. De te verstrekken bijdrage wordt conform de voorschriften gebaseerd op de door een accountant goedgekeurde (kosten 100.000 gulden) jaarbegroting en de jaarrekening van de Stichting. De 8 miljoen jaarlijkse apparaatskosten bestaan uit 4,6 miljoen personeelsuitgaven voor 67 formatieplaatsen (inclusief die van de regionale afdelingen) en 3,4 miljoen materieelkosten inclusief opbrengsten uit verhuur. De voornaamste taak van de Landelijke Mestbank betreft mestdistributie en in verband daarmee de zorg voor correcte afleveringsbewijzen en de verwerking ervan. Doordat de Landelijke Mestbank alle afgevoerde mest van overschotbedrijven registreert, is er inzicht in de meststromen en kan op deze stromen sturende invloed worden uitgeoefend. De bijdrageregeling kent geen expiratedatum.

Het Bureau Heffingen van LNV is belast met de heffing en invordering van de mestoverschotheffing. Voorts houdt het Bureau de registratie van de zgn. mestreferentiehoeveelheden bij. Jaarlijks wordt door LNV aan dit Bureau op dezelfde wijze als bij de SLM een voorschot op de apparaatskosten verstrekt die volledig dienen te worden gefinancierd uit de mestoverschotheffing. Bedoelde bijdrage is recentelijk verhoogd van 4,5 miljoen naar 8,1 miljoen vanwege uitbreiding van het aantal formatieplaatsen tot 68.

2.9 Innovatiestimulering

2.9.1 Subsidiemotief

De innovatiestimuleringsregelingen vormen onderdeel van het beleid door onderwijs, onderzoek, voorlichting en stimulering van innovatieve ontwikkelingen het proces van noodzakelijke (technologische) aanpas-

singen in de landbouwstructuur en de bedrijfssystemen te bevorderen. Voor een snelle introductie en verspreiding van vernieuwingen in de landbouwsector is een nauwe relatie van belang tussen de drie schakels in de zogenaamde landbouwinnovatieketen, te weten kennisontwikkeling, kennisverspreiding en kennistoepassing, alsook een open informatie-uitwisseling tussen alle actoren in het kennissysteem. Daarbij gaat het niet alleen om individuele ondernemers, maar met name ook om bedrijfstakgewijze samenwerkingsverbanden. De innovatiestimuleringsregelingen hebben een tweeledig doel. Enerzijds wordt door het stimuleren van innovaties op praktijkschaal een snellere overdracht van kennis en technologie uit de onderzoekswereld naar de praktijk voorgestaan: een "top-down" benadering. Deze innovatieve investeringen zijn derhalve reeds onderzocht op een proefstation of een regionaal onderzoekscentrum (proeftuin, proefboerderij). Anderzijds beogen de regelingen vernieuwingen te stimuleren die in de sector zelf op bedrijfsniveau worden geïnitieerd, waarbij een verdere toetsing van de in de praktijk ontwikkelde kennis kan plaatsvinden en verspreiding van die kennis wordt bevorderd: een "bottom up" benadering. Het subsidiemotief is gelegen in de gedachte dat het introduceren van vernieuwingen - met name wanneer het gaat om eerste toepassing - met aanmerkelijke financiële risico's gepaard gaat. De bedrijven in de agrarische sector zijn relatief klein, waardoor risicovolle investeringen snel de continuïteit van het bedrijf in gevaar kunnen brengen. Dit werkt een zekere terughoudendheid in de hand met het toepassen van innoverende technieken. Als voorwaarde bij de toekenning van innovatiesubsidies geldt dat de subsidie-aanvrager bereid is openheid van zaken te geven over het effect van de innovatie opdat de kennis ten goede kan komen aan de sector.

Tot de cluster innovatiestimulering worden gerekend de bijdrageregelingen grote innovatieprojecten, de bijdrageregeling kleine innovatieprojecten, de stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw en de informaticastimuleringsprojecten (INSP-marktsector). De eerste twee genoemde regelingen zijn per 1 januari 1992 samengevoegd in een nieuwe bijdrageregeling innovatieprojecten. De informaticastimulering is met ingang van 1 januari 1992 afgebouwd. De uitgaven in het kader van oude INSP-verplichtingen en de rijksbijdragen aan de voortzetting van de informatica-activiteiten door het bedrijfsleven worden thans gefinancierd uit het artikelonderdeel innovatiestimulering. De bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek is eveneens gericht op innovatie,

maar deze regeling is vanwege de specifieke problematiek ondergebracht in de cluster sectormaatregelen mest. Voor de cluster innovatiestimulering als geheel is voor de periode 1992-1996 een jaarlijkse uitgavenomvang van 7,5 miljoen geraamd (zie ook bijlage II).

2.9.2 Bijdrageregelingen grote en kleine innovatieprojecten

De op 4 september 1984 in werking getreden bijdrageregeling kleine innovatieprojecten en de sinds 1 november 1988 van kracht zijnde bijdrageregeling grote innovatieprojecten zijn beide gericht op stimulering van innovatieprojecten of innovatieve onderdelen daarvan bij primaire land- en tuinbouwbedrijven die een voorbeeldfunctie vervullen en technisch en economisch perspectief bieden. Onder innovatief wordt daarbij verstaan, dat het project/projectonderdeel nog niet op praktijk-schaal wordt toegepast. Op grond van deze ruim gestelde definitie kunnen projecten voor subsidie in aanmerking komen gericht op kostenverlaging, kwaliteitsverbetering, verbetering van produktiemethoden, verbetering van bedrijfssystemen, milieubescherming, afzetverruiming, managementverbetering en verbetering van de arbeidsomstandigheden. De verschillen tussen de beide regelingen zijn gelegen in het subsidiepercentage (kleine innovaties: percentage variërend van 15 tot 40%, grote innovaties 35%), in het subsidiabel bedrag (respectievelijk minder en meer dan 0,2 miljoen met een maximum van 2,5 miljoen), de procedure van behandeling van de aanvragen (grote projecten een zwaardere procedure) en beschikbaar budget. Hoewel er inhoudelijk gelijkenis is, is er wel een afstemmingsprobleem. Bij de beoordeling van grote projecten kan blijken dat het subsidiabel bedrag lager is dan 0,2 miljoen, zodat de aanvraag moet worden overgeheveld naar de regeling voor de kleine projecten met een afwijkende procedure. Dit leidt tot vertraging in de afhandeling. Door de integratie van beide regelingen in de nieuwe bijdrageregeling innovatieprojecten is het afstemmingsprobleem komen te vervallen.

Teneinde een indruk te krijgen van de mate waarin van beide regelingen is gebruik gemaakt is nagegaan het aantal ingediende, afgewezen en goedgekeurde aanvragen voor subsidieverlening. Gegevens over de periode tot en met 1988 bleken niet meer beschikbaar. In de periode 1989-1991 zijn voor de "kleine" en de "grote" regeling jaarlijks gemiddeld 92 respectievelijk 64 aanvragen ingediend en 53 respectievelijk 15 aanvragen goedgekeurd. Het afwijzingspercentage bedroeg jaarlijks gemiddeld

44% respectievelijk 77% (exclusief nog in behandeling zijnde aanvragen). Gebrek aan innovatie vormde de belangrijkste afwijzigingsgrond. Het aantal bezwaarschriften bedroeg over genoemde periode in totaal 70 hetgeen evenals het percentage afwijzing van aanvragen en de jaarlijkse uitvoeringskosten van circa 0,2 miljoen (zie ook par. 2.4.2) in vergelijking tot andere regelingen als hoog kan worden aangemerkt. In genoemde uitvoeringskosten zijn niet verdisconteerd de kosten van beoordeling door de Informatie en Kenniscentra (IKC's) van LNV van elk ingediend project op ondermeer innovatief karakter. Het gemiddeld subsidiebedrag van beide regelingen tezamen genomen bedraagt circa 65.000 gulden. Subsidiabel zijn de voorbereidings- en investeringskosten van een project die nodig zijn om tot een normale exploitatie te komen.

De vraag of beide regelingen en daarmee ook de nieuwe innovatieregeling in een behoefte voorzien c.q. de doelgroep bereiken valt moeilijk eenduidig te beantwoorden. In potentie wordt de doelgroep gevormd door alle primaire agrarische bedrijven met een innovatief ingesteld bedrijfshoofd. De omvang daarvan valt niet bij benadering vast te stellen. Wel kan het totaal aantal ingediende en goedgekeurde aanvragen als betrekkelijk gering worden aangemerkt, ook gegeven het zeer ruim gestelde doel van de regelingen. Ten algemene kan worden opgemerkt dat de subsidiebehoefte bij de vaststelling van de budgetten voor beide regelingen veel te groot is ingeschat getuige de in onderstaand overzicht (tabel 12) weergegeven verschillen tussen begroting en realisatie van de uitgaven. Gemiddeld genomen bedroeg voor beide regelingen tezamen de realisatie in de periode 1989-1992 1,8 miljoen per jaar, hetgeen leidde tot een onderuitputting van gelden van gemiddeld 84% van het begrote budget. Hierbij zij opgemerkt dat de omvang van de begrote uitgaven voor 1989 en latere jaren is beïnvloed door het ter beschikking komen van de compensatiegelden WIR. Voor de nieuwe bijdrageregeling is vanaf 1995 een uitgavenomvang van 7,5 miljoen geraamd.

Tabel 12 Begroting en realisatie bijdrageregelingen grote en kleine innovatieprojecten (in mln gld)

	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Begroot	b)	b)	10,0	15,0	15,0	6,8
Gerealiseerd ^{a)}	3,0	0,8	0,9	2,2	2,4	1,8
Verschil	b)	b)	9,1	12,8	12,6	5,0

a) De bedragen over de jaren 1987 en 1988 betreffen alleen de bijdrageregeling kleine innovatieprojecten.

b) Bedragen niet bekend omdat het budget voor de bijdrageregeling kleine innovatieprojecten niet was geormerkt.

Een beoordeling van de effectiviteit van de onderhavige regelingen wordt bemoeilijkt doordat voorafgaand aan de totstandkoming van de regelingen geen onderzoek is gedaan naar de te verwachten effectiviteit en er ook geen toetsingscriteria zijn geformuleerd voor het meten van de effectiviteit. Gesteld kan worden dat naast bovenbedoeld doelgroepbereik ook van belang is de mate waarin de gesubsidieerde innovatieprojecten succesvol zijn alsmede de kennisuitstraling naar en navolging in de sector. Over het aantal geslaagde projecten en de mate van navolging zijn geen gegevens over de afgelopen jaren beschikbaar omdat dergelijke informatie niet systematisch wordt vastgelegd. Uit een in opdracht van de werkgroep uitgevoerde telefonische enquête naar het uitstralings-effect van circa 70 (respons) grote en kleine, in 1990 en 1991 goedgekeurde innovatieprojecten blijkt dat dit effect in de vorm van publikaties en aantallen geïnteresseerde bezoekers bevredigend genoemd kan worden en dat sprake is van een bepaalde mate van navolging. Gelet op de beperkingen van een telefonisch enquête-onderzoek hebben de bevindingen slechts indicatieve waarde. Overigens kan erop worden gewezen dat door de beoordeling door de IKC's van ingediende subsidieaanvragen het kennisnetwerk van LNV geïnformeerd wordt over vernieuwingstendensen. Via het gestructureerde contact tussen de Dienst Landbouwvoorlichting en de IKC's kan vervolgens via de voorlichting kennisuitstraling naar de sector plaatsvinden.

De werkgroep heeft tevens een onderzoek laten doen naar de mate waarin bij de gesubsidieerde innovatieprojecten sprake is van "top down" projecten vanuit de gedachte dat dergelijke projecten die al zijn uitgewerkt bij onderzoeksinstellingen en uitgetest in proeftuinen of op proefboerderijen op grond van gereduceerd risico wellicht geen of minder subsidie zouden behoeven (doelgroepbeperking). Dit onderzoek had

betrekking op de in 1990 en 1991 goedgekeurde innovatieprojecten in de glastuinbouw die relatief veel goedgekeurde innovatieprojecten kent (30% van het totaal). Het blijkt dat bijna 90% van deze projecten "bottom up" zijn, een percentage dat naar de indruk van de IKC's ook voor het totale bestand aan gesubsidieerde innovatieprojecten geldt. Het hoge percentage kan worden verklaard uit het feit dat relatief veel innovatieprojecten betrekking hebben op innovatie van machines en werktuigen waarnaar weinig onderzoek plaatsvindt. Althans bij de glastuinbouw zijn de proefstations en proeftuinen niet de initiator van technische innovaties. Wanneer de innovaties van het bedrijfsleven perspectiefvol zijn en in een breder veld toepasbaar kunnen zijn wordt ter zake nader onderzoek gedaan.

Relatief veel innovatiesubsidie-aanvragen worden naar de indrukken van LNV gedaan door kapitaalkrachtige bedrijfshoofden omdat deze risico's willen en kunnen nemen. Bij de behandeling van de aanvraag wordt overigens niet zozeer beoordeeld, of de aanvrager met zijn project aantoonbaar financieel risico loopt maar of het project zelf risico's in zich draagt. Samenwerkingsverbanden tussen bedrijven of met onderzoeksinstellingen komen bij de aanvragen weinig voor. Subsidiëring van gelijksoortige projecten waartoe beide regelingen de mogelijkheid bieden geschiedt in de praktijk in één op de zes gevallen. Het gaat hierbij om te verwachten voordelen van een regionale spreiding van projecten, waarbij maximaal twee projecten, of als de eerste twee innovatieprojecten naar de mening van het bestuur van het OenS-Fonds niet voldoende informatie opleveren, drie projecten die soortgelijke innovatieve onderdelen bevatten of in totaliteit gelijksoortig zijn.

Mede naar aanleiding van een (proef-)onderzoek in het kader van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO) van september 1991 naar de bijdrageregeling kleine innovatieprojecten (betrekking hebbend op aanvragen uit de periode 1986 tot en met 1989) waarin werd gesignaleerd, dat verantwoordingsplichten, controlerechten en sanctiebepalingen ontbraken (en dossiervorming en archivering te wensen overliet) en op grond van een LNV-onderzoek in 1990 naar de uitvoeringsaspecten van de bijdrageregeling grote innovatieprojecten zijn beide regelingen eind 1991 als eerder aangegeven samengevoegd tot een nieuwe bijdrageregeling innovatieprojecten. Deze is conform een algemeen geldende aanbeveling uit 1988 van de Algemene Rekenkamer

formeel gepubliceerd. De samenvoeging is van technische aard en houdt een stroomlijning in van de voorwaarden en procedures. Met name de tijdrovende procedure van behandeling van de aanvragen (behandelingsduur ruim 8 maanden) via achtereenvolgens de provinciale raden voor de bedrijfsontwikkeling, een breed samengestelde Landelijke Commissie Innovatieprojecten en indien deze twee instanties tot een verschil in beoordeling kwamen, behandeling in de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling en besluitvorming door het Bestuur van het OenS-Fonds, is ingekort. Het subsidiepercentage kan 20 of 35% bedragen, dit teneinde bij de projecten aan verschil in risico tegemoet te kunnen komen. De maximale bijdrage per project is teruggebracht tot 1,5 miljoen. In de regeling ontbreekt de verplichting tot nacontrole door een accountant op de bepaling dat het totaal aan bijdragen van overheids- of EG-wege aan het gesubsidieerde project in geen geval meer dan 35% van de investeringskosten mag bedragen.

Ook ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf in de overige bedrijfstakken in Nederland worden innovaties gestimuleerd. Hoewel de innovatiestimuleringsregeling INSTIR van het Ministerie van Economische Zaken, die voorzag in een loonkostensubsidie, in 1991 is beëindigd kent EZ nog een breed instrumentarium dat beschikbaar is voor het MKB. Zo deelt de overheid via het huidige technisch ontwikkelingskrediet (TOK) in het risico dat individuele bedrijven lopen met ontwikkelingsprojecten. Deze kredietfaciliteit kent een terugbetalingsregeling in geval van succes. Het betreft hier evenwel subsidies ter stimulering van onderzoek en ontwikkeling en geen subsidies die primair gericht zijn op afzetverruiming, managementverbetering en dergelijke.

2.9.3 Stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw

De innovatiestimuleringsregeling voor de akkerbouw die onderdeel uitmaakt van de akkerbouwmaatregelen richt zich op samenwerkingsverbanden in de akkerbouw. Doel van de regeling is de introductie van nieuwe gewassen in de akkerbouw. Daarbij kunnen ook innovatieprojecten met de toeleverende en verwerkende bedrijven worden gesteund. De subsidie bedraagt 35% van de investeringskosten. Vanaf de invoering in 1989 tot en met het jaar 1991 zijn 43 subsidie-aanvragen ingediend, waarvan er 12 zijn goedgekeurd voor een bedrag van 1,6 miljoen. De meeste aanvragen werden afgekeurd omdat deze niet voldeden aan de voorwaarde tot samen-

werking. Vanaf 1990 zijn de meeste initiatieven tot vernieuwingen geïntegreerd in de herstructureringsplannen en -projecten (par. 2.10.5). Het aantal aanvragen van deze regeling is daarmee teruggelopen.

2.9.4 Informaticastimuleringsprojecten

Voor de stimulering van de ontwikkeling en introductie van bedrijfsmanagementinformatie- en communicatiesystemen vanuit de behoefte van de agrariërs is in het kader van het informaticastimuleringsplan voor de landbouw (INSP) voor de looptijd 1985-1991 in totaal 41,9 miljoen beschikbaar gesteld en aan het O en S-fonds toegevoegd. De INSP-regeling omvatte het subsidiëren van de organisatiekosten van vijf (tijdelijke) zgn. takorganisaties (met een overheidsaandeel van 100% in 1985/1986 aflopend naar 50% in 1990 en 1991), het ontwikkelen van informatiemodellen en het houden van demonstratieprojecten (subsidiepercentage variërend van 30 tot 75%). De activiteiten van de intermediaire takorganisaties bestaan uit coördinatie en stimulering van informatica vanuit het belang van de agrariër. De regeling had vooral tot doel de samenwerking op het terrein van de informatietechnologie tussen het primaire en het secundaire bedrijfsleven in de sector en in de verticale agrarische kolom (o.a. verwerking en afzet inclusief veilingen) te stimuleren en in mindere mate onderzoek, voorlichting en onderwijs. De OVO-inbreng werd geacht vanuit de reguliere middelen te worden gefinancierd. Binnen de regeling werd doorgaans een deel van de kosten gesubsidieerd terwijl het bedrijfsleven het resterende deel financierde. Gemiddeld genomen bedroeg de rijksbijdrage 50%.

Eind 1991 was 25 miljoen van het beschikbare budget besteed, waarvan 10,5 miljoen aan organisatiekosten, 2,1 miljoen aan informatiemodellen en 12,4 miljoen aan demonstratieprojecten. Uit diverse interne en externe evaluaties valt af te leiden dat het INSP-beleid heeft bijgedragen aan een goede organisatie voor de toepassing van informatietechnologie in de agrarische sector. Het daadwerkelijke gebruik van bedrijfsmanagement- en communicatiesystemen op agrarische bedrijven verkeert evenwel nog in de beginfase (ultimo 1991 circa 10.000 bedrijven). In verband met de voortzetting van de activiteiten is door het bedrijfsleven het Agrarisch Telematica Centrum inclusief netwerkorganisatie opgericht waarin de takorganisaties zijn opgegaan. Voor de periode 1992-1996 is een rijksbijdrage verleend in de organisatie- en aanloopkosten

van het ATC van 5 miljoen (3 miljoen voor de organisatiekosten van het ATC, 2 miljoen voor de agrarische netwerkorganisatie), te financieren uit het budget voor de nieuwe innovatiestimuleringsregeling.

Daargelaten de effectiviteit van de INSP-regeling kunnen vraagtekens worden gezet bij de hoogte van subsidiepercentages die bij het voor stimuleringsregelingen voor ontwikkeling en sanering gebruikelijke maximum van 35% ver overtreffen. De werkgroep acht de verdere ontwikkeling van het ATC in ieder geval volledig een zaak van het agrarisch bedrijfsleven. In dat verband is in de werkgroep twijfel uitgesproken over de noodzaak om in aansluiting op de forse overheidssteun gedurende zes jaar aan de takorganisaties en de projecten ook nog een aanzienlijke bijdrage te verlenen in de startkosten van het ATC.

2.10 Uitkerings- en vergoedingsregelingen

2.10.1 Subsidiemotief

In de cluster uitkerings- en vergoedingsregelingen zijn drie regelingen samengebracht die niet voorzien in (direkte) investeringssteun maar in het verstrekken van een financiële bijdrage in de vorm van een uitkering, premie of vergoeding: de vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw, de regeling vestigingssteun voor jonge boeren en de steun aan projecten op het gebied van bedrijfsverzorging. De vergoedingsregeling is mede op verzoek van de werknemersorganisaties tot stand gekomen om het aanpassingsproces in de landbouw te begeleiden en beoogt ook bij te dragen aan de acceptatie van overheidsmaatregelen gericht op structuurverbetering. Daar waar een agrarische werkgever gedeeltelijk wordt gecompenseerd voor vrijwillige deelname aan productiebeperkende maatregelen van de overheid zouden uit hoofde van gelijkheid ook de werknemers begeleid dienen te worden die als rechtstreeks gevolg van de bedoelde deelname van de werkgever werkloos wordt. De vestigingssteunregeling voorziet in een premie voor jonge, startende ondernemers teneinde de start te vergemakkelijken en hen te stimuleren tot het versneld doorvoeren van bedrijfsstructurele aanpassingen. De steun aan de bedrijfsverzorging wordt verstrekt om de arbeidsomstandigheden van de ondernemer en diens gezinsleden op het individuele bedrijf te verbeteren en initiatieven op dat terrein te stimuleren.

2.10.2 Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw

De vergoedingsregeling is in 1988 in werking getreden als kaderregeling voor enkele tot dan geldende en voor specifieke situaties toegesneden vergoedingsregelingen. De regeling geldt voor zes in de regeling met name genoemde produktiebeperkende maatregelen, waaronder die betreffende de melkopkoop, bedrijfsbeëindiging en set aside. Op grond van de regeling kan de werknemer een tegemoetkoming krijgen bestaande uit een bijdrage in omscholingscursussen en een vergoeding ineens die in verband met de inkomensderving als gevolg van het ontslag afhankelijk is gesteld van de leeftijd. De werknemer dient jonger te zijn dan 65 jaar, minimaal 32 weken voorafgaand aan het ontslag onafgebroken bij de betreffende werkgever te hebben gewerkt en de twee voorafgaande jaren verzekerd te zijn geweest bij het bedrijfspensioenfonds voor de landbouw. De verstrekte vergoeding die in de afgelopen jaren gemiddeld 30.000 gulden per aanvraag bedroeg wordt niet betrokken bij de hoogte van een werkloosheidsuitkering of een uitkering op grond van de IOAW. De regeling kent geen expiratedatum. Beëindiging vergt een besluit van het Bestuur van het OenS-Fonds. Het meerjarig budget bedraagt 1 miljoen.

Van de regeling is de afgelopen jaren slechts in geringe mate gebruik gemaakt. Het jaarlijks aantal uitgekeerde vergoedingen bedroeg gemiddeld 10 met een totaal uitgavenbedrag van 0,3 miljoen per jaar. De bijdrage van de regeling aan het proces van structuurverbetering en aanpassing in met name de veehouderij en de akkerbouw is tegen de achtergrond van de sterke daling van het aantal werknemers in de sectoren dan ook gering te noemen. In hoeverre de regeling heeft bijgedragen aan herintreding (na omscholing) van de werkloos geworden werknemers is nooit onderzocht en wordt ook niet bijgehouden. Het meerjarenbedrag is tot nu toe niet aangepast aan de werkelijke subsidiebehoefte. De uitvoeringskosten zijn relatief hoog: 1040 gulden per aanvraag (1991). Deze kosten worden niet doorberekend.

2.10.3 Regeling vestigingssteun voor jonge agrariërs

De vestigingssteun jonge boeren als onderdeel van het besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (SVL) is op 1 oktober 1985 in Nederland ingevoerd. De steun is gericht op agrariërs in de leeftijd tot 35 jaar, die een levensvatbaar bedrijf overnemen maar door de financiële ver-

plichtingen (rente en aflossing) van de overname onvoldoende in staat zijn om de benodigde aanpassingsinvesteringen te doen. In verband met de levensvatbaarheid van het bedrijf worden minimeisen gesteld aan het besparings- en liquiditeitssaldo. Op dit punt is de nationale regeling uit oogpunt van structuurbeleid scherper geformuleerd dan de EG-verordening vereist. Aanvankelijk had LNV bezwaar tegen invoering van de vestigingssteun op grond van het uitgangspunt dat de bedrijfsopvolger zelf kiest voor het onzekere beroep van agrariër en dus zelf de (financiële) consequenties moet dragen. Een andere overweging was dat bedrijfsovername in 75% van de gevallen een familie-aangelegenheid is, waarbij het bedrijf voor slechts een deel van de marktwaarde wordt overgedragen. De vestigings-/installatiepremie zou slechts leiden tot prijsstijging van het bedrijf en uit de landbouw wegvloeien. Uiteindelijk werd mede als compensatiemogelijkheid voor het wegvallen van de negatieve WIR toch besloten tot invoering van de premie onder aanscherping van de voorwaarden.

In 1989 onderging de regeling enkele aanpassingen. De premie in de vorm van een jaarlijkse rentesubsidie van 2,5% over vijf jaar werd om uitvoeringstechnische redenen omgezet in een eenmalige kapitaalssubsidie en verhoogd tot maximaal tot 37.500 gulden per bedrijf (12,5% van de bank- of familieleningen tot maximaal 300.000 gulden). Dit bedrag is lager dan het door de EG toegestane maximum van 50.000 gulden. Van de nationale uitgaven kan 33% worden gedeclareerd bij de EG (het EOGFL). Tevens werd de mogelijkheid gecreeërd vestigingssteun te verlenen indien de bedrijfsvestiging of -overname geschiedt door méér dan één ondernemer. In het kader van de SVL kan een jonge agrariër 25% extra subsidie verkrijgen op de gebruikelijke bijdrage aan het verbeteringsplan waardoor de bijdragen in aanzienlijke mate kunnen cumuleren (par. 2.7.2). Bovendien kan gebruik gemaakt worden van de reguliere fiscale faciliteit van de startersaftrek die ook voor niet-agrariërs geldt. Het open-eindekarakter van de regeling werd opgeheven door de uitgaven te budgetteren. Aanvankelijk was voor de regeling vanaf 1991 9 miljoen begroot. In het kader van de Tussenbalans is het budget vanaf 1992 echter teruggebracht tot 6 miljoen per jaar.

In de eerste helft van 1991 is de effectiviteit van de vestigingssteunregeling geëvalueerd. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de regeling redelijk effectief is in het doelgroepbereik (400 à 500 premie-uitkerin-

gen per jaar op een beoogde doelgroep van circa 700 bedrijfsvestigingen of -overnames) maar dat de premie geen bepalende rol speelt bij de vestiging of overname of de daarmee samenhangende investeringen gericht op aanpassingen van de bedrijfsstructuur als uiteindelijk beoogd effect. Ook zonder de premie waren de investeringen te financieren en zouden deze zijn gedaan. Tevens is er door het ontbreken van een bovengrens aan het vereiste liquiditeits- en besparingssaldo sprake van een niet te verwaarlozen oneigenlijk gebruik van de regeling: ook financieel draagkrachtige bedrijven kunnen premie ontvangen hetgeen in strijd is met de doelstelling. Aanvullend onderzoek met een grotere representativiteit in het eerste kwartaal van 1992 nuanceerde het initiële onderzoek enigszins, maar leidde tot overeenkomstige conclusies.

Met betrekking tot de efficiency van de regeling kan worden geconstateerd dat deze een relatief hoge uitvoeringslast met zich meebrengt, met name door de vrij gecompliceerde beoordeling van de levensvatbaarheid van het betreffende bedrijf. Een 30% van de aanvragen wordt afgewezen, met name op grond van onvoldoende opleiding van de ondernemer. Driekwart van de afgewezen aanvragers gaat in bezwaar bij het bestuur van de Stichting OenS-Fonds, een klein deel (10 à 15%) gaat bij hernieuwde afwijzing weer in beroep bij de minister van LNV. Van de kosten van behandeling van de aanvragen werd tot 1 januari 1992 300 gulden in rekening gebracht bij de aanvrager.

Op 16 april 1991 is de regeling mede om budgettaire redenen geschorst. Het voornemen bestaat de regeling definitief in te trekken. In de periode 1987-1991 is een bedrag van 39 miljoen aan vestigingssteun verstrekt.

2.10.4 Steun aan projecten op het terrein van de bedrijfsverzorging

Kenmerkend voor het individuele landbouwbedrijf is dat de ondernemer en de gezinsleden voorzien in een groot deel van alle te verrichten arbeid, en dat de bedrijfsvoering op met name melkveebedrijven een continu karakter heeft. In dat verband heeft het landbouwbedrijfsleven bedrijfsverzorgingsdiensten opgericht die bij ongeval, ziekte en zwangerschap alsmede bij vakantie voor vervangende bedrijfshulp zorgen en ook anderszins een scala van werkzaamheden kunnen verrichten. De overheid heeft in het verleden de organisatorische opbouw van deze diensten gestimuleerd

door structurele bijdragen in de exploitatiekosten en specifieke subsidies leidend tot tariefreductie op de bedrijfshulp.

Vanaf 1984 is de bedrijfsverzorging voor een jaarlijks bedrag van ruim 5 miljoen gesubsidieerd krachtens het besluit bedrijfsverzorging en de bijdrageregeling voor deelname aan dagcursussen. Daar de bedrijfsverzorgingsdiensten een vaste positie hebben verworven en ongeveer de helft van de bedrijven bij de bedrijfsverzorging is aangesloten is het begrotingsbedrag in het kader van de Tussenbalans vanaf 1992 teruggebracht tot 1 miljoen. De exploitatiesteun is komen te vervallen, de rijksbijdragen worden nu gericht op tijdelijke specifieke projecten bij de bedrijfsverzorging. De drie projecten die thans gesteund worden, lopen tot ultimo 1994 en passen binnen het scholings- en emancipatiebeleid van LNV. Het betreft een project ter verbetering van ondermeer de sociale vaardigheden van nieuwe bedrijfsverzorgers (jaarlijkse bijdrage 100.00 gulden), een project ter bijscholing van bedrijfshoofden op prioritaire terreinen als milieu, veiligheid en geïntegreerde landbouw (reductie op de kosten van vervangende hulp ten bedrage van in totaal 100.000 gulden) en een project in het kader van de Beleidsnota Emancipatie ter stimulering van grotere deelname van vrouwen aan de bedrijfsverzorging (de deelname van vrouwen blijft ver achter bij die van mannen). Voor laatstgenoemd project wordt in de periode 1992-1994 jaarlijks een subsidie verstrekt van 0,8 miljoen door aan de bedrijfsverzorgingsdiensten voor vrouwen die al lid zijn (circa 6500, subsidie 650.000 gulden) en ondanks de kostenstijging als gevolg van het wegvallen van de exploitatiesteun lid zouden moeten blijven in het eerste jaar, tweede en derde jaar een bijdrage te geven van respectievelijk 100, 75 en 50 gulden en voor vrouwen die lid worden respectievelijk 200, 150 en 100 gulden (subsidie 150.000 gulden).

Daargelaten de effectiviteit van de bijdragen aan de bedrijfsverzorgingsdiensten van het landbouwbedrijfsleven betwijfelt de werkgroep in sterke mate of hier wel een taak van de overheid ligt, met name waar het de steun betreft aan het vrouwendeelnameproject (en de wijze waarop deze steun is vormgegeven). Deze twijfel is gebaseerd op de gedachte dat de kosten van bedrijfsverzorging gezien kunnen worden als bedrijfseconomische kosten en samenhangen met de specifieke kenmerken van het agrarisch bedrijf. In de werkgroep is er op gewezen, dat tot op heden weinig additionele voorzieningen zijn getroffen voor vervanging bij ziekte en

zwangerschap van (mee-)werkende agrarische vrouwen en dat de overgang van exploitatiesubsidie naar tijdelijke specifieke projectsteun aan bedrijfsverzorgingsdiensten past binnen het voorwaardensteunend overheidsbeleid.

2.11 Maatregelen akkerbouw

2.11.1 Actieprogramma herstructurering akkerbouw

De beleidsgronden voor de akkerbouwmaatregelen zijn geformuleerd in het regeringsstandpunt op het advies van de Commissie van Goede Diensten, uitgebracht op verzoek van LNV naar aanleiding van de akkerbouwacties in 1989. In dat regeringsstandpunt zijn de hoofdlijnen voor het nationale beleid als volgt geformuleerd:

- herstructurering van het perspectief biedende deel van de akkerbouw en in samenhang daarmee een krachtige stimulering van agrificatie en geïntegreerde plantaardige produktie;
- bedrijfsbeëindiging als mogelijkheid voor akkerbouwers die onvoldoende toekomstmogelijkheden zien;
- tijdelijke bedrijfssteun en braaklegging gedurende het proces van voorbereiding en uitvoering van de herstructurering.

Voor het gehele pakket van maatregelen is 450 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 1990 t/m 1994. Bewust is gekozen voor een beperkte looptijd van de herstructureringsbeleid. Met het programma wordt beoogd veranderingen op gang te brengen die een dusdanige invloed hebben dat de gewenste aanpassing van de sector in de tweede helft van de jaren negentig zonder steun van de overheid kan worden voortgezet. Voorts is in het regeringsstandpunt aangegeven, dat halverwege de vijfjarige periode het accent verlegd zal worden van ondersteuning naar herstructurering. Eerst diende via planvorming in de diverse regio's een concreter beeld te ontstaan van de benodigde herstructureringsmaatregelen.

Het doel van de akkerbouwmaatregelen is te komen tot versnelling van het aanpassingsproces van de akkerbouwsector - met ruim 17.000 bedrijven op circa 600.000 hectare en met granen, aardappelen en suikerbieten als hoofdgewassen - aan het veranderend EG beleid, waarbij op grond van financiële en handelspolitieke overwegingen de prijsondersteuning van granen verminderd wordt. Hierdoor is een verdere daling van de inkomens

en de rentabiliteit opgetreden. Op de meer structurele problemen van de akkerbouw is in de Structuurnota Landbouw reeds uitvoerig ingegaan. Navolgend worden de verschillende maatregelen afzonderlijk geëvalueerd. Eerst worden gezien de twee op financiële ondersteuning gerichte maatregelen: de beschikking tijdelijke inkomenssteun voor de akkerbouw en de beschikking tijdelijk uit produktie nemen van bouwland (vrijwillige braaklegging, "set-aside" regeling). Vervolgens worden gezien de stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging en structuurverbetering in de akkerbouw, de regionale herstructureringsplannen en -projecten en tenslotte de beschikking extensivering akker- en tuinbouwprodukten. De zogenaamde akkerbouwlijst van de SVL/CRL als maatregel is reeds in beschouwing genomen als onderdeel van de cluster verbetering van de bedrijfsstructuur (par. 2.7.3). De regeling vernieuwingen in de akkerbouw is bij de cluster innovatiestimulering aan de orde gesteld (par. 2.8.3). In tabel 13 is de verdeling van de akkerbouw gelden (per oktober 1991 en oorspronkelijk) over de diverse maatregelen weergegeven. Circa 80 miljoen van het totale bedrag van 450 miljoen heeft betrekking op andere beleidsvelden resp. begrotingsartikelen dan het onderhavige artikel 03.02. In verband met onderuitputting van gelden in 1990 en 1991 is voor de financieel-technische uitvoering het begrotingsjaar 1995 aan de verdeling toegevoegd. In de uitgavenramingen voor 1995 en latere jaren is rekening gehouden met specifieke uitgaven voor de akkerbouw, te weten 30 miljoen voor de set-aside en 15 miljoen voor aanpassingsinvesteringen op akkerbouwbedrijven binnen het voor de CRL geraamde budget.

Tabel 13 Verdeling akkerbouw gelden over de diverse maatregelen (in mln gld)

	<u>artikel</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>totaal</u> <u>okt. '91</u>	<u>oorspr.^a</u>
inkomenssteun	03.02	8,5	11,3	6,6	4,4	2,0		32,8	45,0
bedrijfsbeëindiging	03.02	9,0	11,0					20,0	36,0
set-aside/extensivering	03.02	21,1	25,4	29,6	31,6	33,0		140,7	150,0
herstructurering	03.02	2,2	10,0	25,0	20,0	19,8	10,0	87,0	0,0
milieu-/kwaliteitsinvestering	03.02	12,0	12,0	17,2	20,9	21,5		83,6	65,0
vernieuwingen akkerbouw	03.02	2,0	2,0	0,7	0,4	0,4		5,5	8,0
geïnt.plant. prod./agrific.	06.01	8,8	12,5	12,8	10,7	10,6	4,0	58,4	35,8
cultuur- en gebruiks-									
waarde onderzoek	06.02	1,0	1,0	1,0	1,0			4,0	4,0
aardappelmoeheid	01.01/02	2,0	2,0	2,0	2,0			8,0	8,0
bedrijfsdoorlichting	03.01	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0		10,0	10,0
totaal		67,6	89,2	96,9	93,0	89,3	14,0	450,0	397,8

a) Verdeling van akkerbouw gelden vóór de besluitvorming over de akkerbouwproblematiek in het voorjaar van 1990

Uit het verdelingsoverzicht valt af te leiden dat 39% van de gelden van het actieprogramma wordt besteed aan financiële ondersteuning in de vorm van (tijdelijke) inkomenssteun en een braaklegpremie. Dit percentage kan in vergelijking met het aandeel investeringsstimulering van 20% en met name het aandeel herstructurering (inclusief beëindigingsvergoeding, agrificatie e.d.) van 41% als hoog worden aangemerkt gelet op het uiteindelijke doel van het herstructureringsprogramma. Dit is vooral het gevolg van de omvang van het budget voor vrijwillige braaklegging. Daarbij zij aangetekend dat een deel van de flankerende steunuitgaven worden gedekt door EG-bijdragen. De braaklegregeling is door de EG aan de lidstaten verplicht voorgeschreven. De eveneens op een EG-verordening gebaseerde inkomenssteunregeling voor de akkerbouw heeft een niet-verplicht (facultatief) karakter. Beide regelingen zijn aan te merken als flankerend beleid in de zin dat zij belangrijke wijzigingen in het EG-markt- en prijsbeleid begeleiden.

Een evaluatie van het programma als geheel en van elke maatregel afzonderlijk (voorzover vallend onder artikel 03.02) wordt bemoeilijkt door het feit dat het programma behoudens de beëindigingsregeling nog loopt en hoofdzakelijk is geformuleerd in termen van kwalitatieve doeleinden. Een nadere kwantificering van doelstellingen en doelgroepen

alsook toetsingscriteria ontbreken derhalve in de meeste gevallen. Voor wat betreft de regionale herstructureringsplannen en -projecten vloeit dit voort uit de gekozen decentrale aanpak. Er is van rijkswege niet nader gespecificeerd wat tot het perspectief biedende deel van de akkerbouwbedrijven moet worden gerekend. In de door de regio opgestelde plannen wordt aangegeven hoe in de regio perspectief kan worden geboden. Het begrip herstructurering wordt in het programma ruim geïnterpreteerd in de zin dat daaronder wordt begrepen zowel de bedrijfsstructuur, de regionale landbouwkundige structuur als de structuur van de akkerbouwsector als geheel.

2.11.2 Beschikking tijdelijke inkomenssteun voor de akkerbouw

De op 1 augustus 1990 in werking getreden inkomenssteunregeling voor de akkerbouw vormt de nationale uitwerking van een Europese verordening naar aanleiding van het in 1988 genomen zogenaamd stabilisatorenbesluit. Dit besluit gericht op terugdringing van de produktie-overschotten houdt in dat bij overproduktie van granen (meer dan 160 miljoen ton graan in de EG) automatisch een prijsdaling van 3% intreedt. Doelstelling van de regeling is de nadelige inkomenseffekten als gevolg van de aanpassing in het gemeenschappelijk landbouwbeleid zodanig (niet volledig) te compenseren dat de bedrijven in staat zijn zich aan de lagere prijzen aan te passen. Nederland heeft als eerste van de EG-lidstaten van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De eenmalige regeling heeft een degressief en tijdelijk karakter waarbij steun is verleend over een periode van 5 jaar. De aanvraagmogelijkheid heeft opengestaan tot medio oktober 1990 (met een beperkte openstelling tot medio januari 1991).

In de Nederlandse regeling was als eis gesteld dat minimaal 30% van de oppervlakte cultuurgrond beteeld moet worden met marktordeningsgewassen (excl. suiker). Er werd alleen directe inkomenssteun verleend, wanneer het totale gezinsinkomen (gemiddeld in de boekjaren 1986/1987 en 1987/1988) lager was dan 34.000 gulden waarvan minimaal 10% uit het landbouwbedrijf afkomstig. Genoemd niveau komt ongeveer overeen met het niveau dat in Nederland in zijn algemeenheid wordt aangehouden als het bruto-niveau voor een zelfstandige ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dit niveau is ook ongeveer het gemiddeld inkomen dat een zelfstandige mag hebben behaald om in aanmerking te komen voor de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte

gewezen Zelfstandigen (IOAZ). Criteria ter toetsing van het bedrijfsperspectief waren niet in de regeling opgenomen, omdat het bedrijfsperspectief c.q. het levensvatbaar zijn van het bedrijf in de achterliggende EG-verordening niet als vereiste is gesteld. Er zijn 2709 steunaanvragen ingediend waarvan 1859 zijn goedgekeurd met een gemiddeld totaal steunbedrag over 5 jaar per bedrijf van 17.600 gulden. De verleende inkomenssteun neemt elk jaar met 20% af. In totaliteit bedragen de uitgaven in het kader van de regeling 32,8 miljoen. De EG-bijdrage bedraagt in het eerste jaar 25% en wordt jaarlijks met 15% verlaagd. Dit betekent dat over de vijfjarige looptijd de EG-bijdrage ongeveer 12% van de nationale steun vormt. De regeling was bezwaargevoelig: het aantal bezwaarschriften bedroeg 200. De uitvoering van de regeling was arbeidsintensief met name vanwege de beoordeling van het vereiste ten aanzien van het maximale gezinsinkomen. De uitvoeringskosten waren dan ook hoog: 1,1 miljoen.

Voor de beoordeling van de effectiviteit van de regeling zijn drie aspecten van belang: het doelgroepbereik, de mate waarin de gesteunde akkerbouwbedrijven zich mede dankzij de inkomenstoelagen uiteindelijk adequaat hebben weten aan te passen en het effect van de inkomenstoelagen op het beleid ten aanzien van de bedrijfsbeëindiging. Het aantal bedrijven dat voor inkomenssteun in aanmerking kwam was geschat op 3200. Ruim de helft (53%) daarvan ontvangt thans een inkomenstoelage, nadat bijna 90% van de doelgroep een aanvraag had ingediend. In hoeverre de regeling effectief is geweest voor het proces van aanpassing valt thans nog niet na te gaan. Te zijner tijd zou onderzocht kunnen worden of de beoogde aanpassing bij de desbetreffende agrariërs heeft plaatsgevonden dan wel of de bedrijfsinkomsten (verder) zijn verslechterd en mogelijk het bedrijf is beëindigd. Een dergelijke evaluatie van het effect van de regeling is echter minder opportuun geworden nu inmiddels in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is besloten tot verplichte invoering van een regeling die permanente inkomenssteun aan telers van graan, (snij-)mais, eiwit- en oliegewassen behelst.

Met betrekking tot de relatie met het bedrijfsbeëindigingsbeleid in de akkerbouw (par. 2.11.4) tenslotte kan worden opgemerkt, dat inkomenssteunregelingen het gevaar in zich dragen dat zij de voor de toekomst van de sector gewenste bedrijfsbeëindiging en de daaruit voortvloeiende verhoging van de grondmobiliteit kunnen vertragen. In dat verband zij er

op gewezen dat aan de inkomenseis van de regeling van 34.000 gulden niet zoals bij de SVL (par. 2.7.2) een ondergrens was gesteld. Dit kan ertoe hebben geleid dat niet in alle gevallen waarin thans inkomenssuppletie wordt verstrekt sprake is van bedrijfsperspectief. Het onderhavige derde aspect zal nadrukkelijk in bovenbedoelde evaluatie moeten worden meegenomen.

In het licht van de hierboven gemaakte opmerkingen rijst de vraag of er niet een andere instrument dan de relatief dure inkomenssteunregeling voorhanden is om het beoogde doel te bereiken. In Nederland kan in voorkomende gevallen gebruik worden gemaakt van het generieke instrument Bijstandsbesluit Zelfstandigen. Bijstand ingevolge het BZ kan worden verleend aan de zelfstandige ondernemer die in financiële moeilijkheden verkeert of dreigt te geraken, wel een levensvatbaar bedrijf heeft maar niet voldoende kan worden geholpen door kredietverlenende instanties. De vermogenscriteria van het BZ houden in dat bedrijven met onvoldoende eigen vermogen bijstand voor bedrijfskapitaal kunnen ontvangen, zij het beperkt tot 6 à 12 maanden. Veel akkerbouwbedrijven voldoen niet aan de criteria van het BZ omdat de rentabiliteit onvoldoende is of omdat het eigen vermogen relatief groot is. Op de kleinere akkerbouwbedrijven bedraagt het eigen vermogen gemiddeld genomen circa 770.000 gulden en op de grotere circa 1,1 miljoen terwijl op die bedrijven de laatste 10 jaar per saldo zelfs eigen vermogen is gevormd (door grondprijsstijgingen en erfenissen, maar ook door besparingen). Het BZ biedt voor de akkerbouwbedrijven dan ook weinig mogelijkheden. Als enige alternatief resteert dan een marktconforme benadering: intering door de akkerbouwbedrijven op het eigen vermogen. Daarvoor is in het kader van de herstructurering van de akkerbouw evenwel niet gekozen.

2.11.3 Beschikking uit produktie nemen van bouwland (set-aside)

De op 29 augustus 1988 in werking getreden braaklegregeling vormt de verplichte Nederlandse uitwerking van een EG-verordening die tot doel heeft de overschotproduktie van marktordeningsprodukten door middel van "set-aside" terug te dringen. De regeling behelst het toekennen onder bepaalde voorwaarden van een financiële vergoeding aan akkerbouwers die bouwland uit produktie nemen door braaklegging (vast of met vruchtwisseling), bebossing of aanwending voor niet-agrarische doeleinden. Minimaal 20% van het in gebruik zijnde bouwland moet uit produktie worden

genomen. Indien de aanvrager een graanproducent is die in aanmerking wil komen voor de terugbetaling van de medeverantwoordelijkheidheffing granen, dient tenminste 30% uit produktie te worden genomen. Het bouwland moet gedurende een periode van tenminste 5 jaar aan de produktie worden onttrokken.

De premie is aanvankelijk vastgesteld op 600 ecu (1500 gulden) per hectare. In relatie met de problematiek in de akkerbouw en de acties die daarmee verband hielden is de premie verhoogd tot 700 ecu (1850 gulden) per hectare. Op basis van die premie is tot en met 1991 15.657 hectare bouwland braakgelegd. De toe te kennen hectarepremie is vervolgens indirect gekoppeld aan de hoogte van de graanprijs. Door de daling van de graanprijzen is per 1 november 1991 de premie voor nieuw af te sluiten overeenkomsten wederom verlaagd tot 600 ecu per hectare voor de eerste helft van de bedrijfsoppervlakte en 500 ecu (1300 gulden) voor de verdere bedrijfsoppervlakte. Hiermee is het dreigende gevaar van overcompensatie van het inkomensverlies afgewenteld. De premie voor tijdelijk niet-agrarisch gebruik is op 794 gulden gehandhaafd. In geval van bebossing worden tevens eenmalige bijdragen verstrekt. Thans is ook de mogelijkheid van een jaarlijkse premieherziening ingebouwd. De EG vergoedt ruim een derde van de jaarlijkse bijdrage. Na de premieverlaging is de belangstelling voor de regeling aanzienlijk gedaald.

Met de individuele premies voor het huidige braakgelegd areaal is meerjarig een bedrag van circa 30 miljoen gemoeid. Van de 1091 ingediende aanvragen werden er tot en met het uitvoeringsjaar 1991 goedgekeurd. Het gemiddelde premiebedrag over vijf jaar bedraagt 195.000 gulden, hetgeen voor de subsidiant neerkomt op een gegarandeerd jaarlijks bruto-inkomen van gemiddeld 39.000 gulden. Tegenover dit inkomen staat behalve de voorwaarde van braaklegging slechts de verplichting zorg te dragen voor een adequate bodembedekking en bewerkingen voor onkruidbestrijding. De belangstelling voor de regeling kwam voornamelijk van bedrijven in de provincies Groningen en Drente c.q. in de noordelijke kleigebieden en veenkoloniën. Met name in die akkerbouwgebieden staat de opbrengst/kostenverhouding van in hoofdzaak graan en fabrieksaardappelteelt mede als gevolg van de dalende prijzen het meest onder druk. Van het braakgelegde areaal wordt 9% (1421 ha) voor bebossing aangewend terwijl slechts 0,3% (45 ha) een niet-agrarische bestemming heeft gekregen.

De uitvoering van de regeling inclusief de controle is bijzonder arbeidsintensief mede doordat rekening moet worden gehouden met de specifieke bedrijfssituatie. De totale uitvoeringskosten zijn hoog: deze bedragen inclusief de jaarlijkse behandeling van betalingsverklaringen ruim 1 miljoen. De randvoorwaarden die de EG-verordening stelt beperken een doelmatiger opzet van de regeling.

Met betrekking tot de effectiviteit van de meerjarige braaklegregeling kan worden geconstateerd dat het doel van het uit productie nemen van in eerste instantie 8000 à 9000 hectare bouwland, later opgehoogd tot 15.000 hectare (7% van het graanareaal), is gehaald. De bijdrage aan de doelstelling van het Meerjarenplan Bosbouw inhoudende de aanleg van 1200 hectare snelgroeiend bos per jaar in de periode 1990-1995 werd tot nu toe niet gerealiseerd, zoals ook de Algemene Rekenkamer constateert in haar verslag van een in het najaar van 1991 uitgevoerd onderzoek naar de braaklegregeling. Gedaald rendement en toegenomen onzekerheid over het toekomstig verloop van de hoogte van de bijdrage hebben een ongunstige invloed op de bebossing. De Rekenkamer wijst in het verslag op de potentiële mogelijkheid tot uitbreiding van de produktie van marktorde-ningsgewassen op percelen die niet voor de regeling in aanmerking komen. Sommige lidstaten hebben inmiddels maatregelen genomen om dit te voorkomen. De werkgroep tekent hierbij aan dat het hier niet zozeer gaat om oneigenlijk gebruik van de regeling zoals wordt gesuggereerd maar om een onbedoeld neveneffect. De Rekenkamer duidt ook op de mogelijkheid om marginale, versnipperde grond zonder enige kavelstructuur onder de regeling te brengen. Laatstgenoemd oneigenlijk gebruik komt in de praktijk inderdaad incidenteel voor. In de reactie van de minister van LNV op deze berichten van de Algemene Rekenkamer is erop gewezen dat de betrokken EG-regelingen geen ruimte laten voor het stellen van voorwaarden voor produktiebeperking op overige percelen. Voor wat betreft het premiëren van set aside van marginale gronden zij opgemerkt, dat er gelet op de bevordering van het akkerrandenbeheer voor gekozen is geen gebruik te maken van de in de EG-verordening opgenomen mogelijkheid het begrip "adequate kavelstructuur" in de beschikking op te nemen.

Als instrument voor produktiebeheersing is vrijwillige braaklegging slechts beperkt effectief gebleken. Ondanks het feit dat in de EG bijna 2 miljoen hectare graan is braakgelegd is de Europese graanproduktie inmiddels gestegen tot boven de 180 miljoen ton. Bovendien is er

nationaal gezien sprake van een negatief effect op het herstructureeringsproces. Dat effect is tweërlei. Uit een LNV-onderzoek blijkt dat de groep bedrijfshoofden van zestig jaar en ouder zonder opvolger een hoog percentage van de grond heeft braakgelegd en aldus bedrijven langer worden aangehouden. Dit belemmert het proces van toevoeging van bedrijfsareaal aan andere bedrijven met meer perspectief. De regeling werkt daarmee averechts uit op wat met de specifieke bedrijfsbeëindigingsregeling voor de akkerbouw wordt beoogd (par.2.11.4). In dat verband kan worden opgemerkt dat de braaklegregeling ten aanzien van de rechthebbende de voorwaarde stelde dat de aanvrager op het tijdstip van indiening van de aanvraag niet AOW-gerechtigd is. Een voorstel van LNV de leeftijdsgrens te verlagen tot 55 jaar is door Brussel niet gehonoreerd om reden van rechtsgelijkheid ten opzichte van andere lidstaten. Daarnaast kan gewezen worden op het feit dat braakpremies weliswaar aantrekkelijk kunnen zijn als vorm van inkomenssteun ter overbrugging van een herstructureringsproces, maar dat deze ook tot een opwaartse druk op de grondprijzen kunnen leiden waardoor het saneringsproces wordt geremd. Op dit punt botst de braaklegregeling als instrument in het kader van het markt- en prijsbeleid met het structuurbeleid.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de set-aside kan tenderen naar structurele inkomensondersteuning via subsidies. De braakovereenkomsten konden in beginsel elke vijf jaar worden verlengd. De hier besproken regeling is inmiddels per 15 augustus 1992 beëindigd. In het kader van de uitvoering van de MacSharry-voorstellen zal een nieuwe beschikking steunverlening producenten akkerbouwgewassen (van EG-wege verplicht) in werking treden die een verlaging van produktprijzen naar wereldmarktniveau met daarnaast hectaretoeslagen behelst. Hierbij geldt een verplichte braaklegging voor grotere bedrijven. In het kader van deze regeling zal onder meer een vergoeding worden gegeven voor braak. De braakovereenkomst wordt steeds voor een jaar aangegaan.

2.11.4 Stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging en structuurverbetering in de akkerbouw

In de Structuurnota Landbouw is uiteengezet dat de noodzakelijk geachte lagere teeltfrequentie in de akkerbouw en verbetering van de rentabiliteit in de meeste gevallen uitbreiding van het bedrijfsareaal vergen. De bedrijfsontwikkeling in de akkerbouw wordt echter belemmerd door de lage

grondmobiliteit. Voor oppervlaktevergroting van de bedrijven is bij de huidige economische perspectieven daling van de grondprijzen en derhalve vergroting van het grondaanbod voorwaarde. Het OenS-Fonds had een bedrijfsbeëindigingsregeling - het vanaf 1972 van kracht zijnde Beëindigingsvergoedingsbesluit - die betrekking had op alle sectoren in de landbouw. Naast een structuurverbeterd doel had deze regeling ook een sociaal karakter. Aan het behaalde belastbare inkomen was daarom een bovengrens gesteld teneinde normaal renderende bedrijven van de regeling uit te sluiten. Deze regeling is eind juli 1991 beëindigd nadat uit een intern onderzoek was gebleken dat de regeling niet het gewenste effect had gehad (par. 2.4). Voor de akkerbouw is een specifieke beëindigingsregeling vastgesteld met een expliciet structuurverbeterende doelstelling, gericht op verhoging van de grondmobiliteit en zonder sociale aspecten (geen inkomensboven grens). De stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging en structuurverbetering in de akkerbouw beoogt door het geven van een eenmalige beëindigingsvergoeding te bevorderen dat weinig perspectiefbiedende akkerbouwbedrijven worden beëindigd en de vrijkomende grond wordt gebruikt ter verbetering van de landbouwstructuur door toevoeging aan één of meer bestaande (aangrenzende of nabijgelegen) akkerbouwbedrijven. De regeling is op 1 september 1990 in werking getreden, is van tijdelijke aard (tot 1 april 1993) maar is inmiddels met ingang van 1 januari 1992 geschorst tot aan het einde van de looptijd.

Voor de regeling was in totaal 36 miljoen aan gelden beschikbaar uitgaande van een doelgroep van circa 400 bedrijven die mogelijk versneld (binnen één jaar) zouden moeten saneren en een gemiddelde vergoeding van 90.000 gulden. De maximale vergoeding bedroeg 170.000 gulden. Het toegekende bedrag neemt trapsgewijs af per 10 ha teneinde vooral de kleinere bedrijven tot beëindiging te stimuleren. Tot het moment van schorsing werden 108 aanvragen ingediend waarvan er 66 werden goedgekeurd. De daarmee gemoeide vergoedingen belopen in totaal 6,7 miljoen. Het gemiddeld subsidiebedrag was 106.750 gulden voor een areaalgrootte van gemiddeld 25 ha. De totale uitvoeringskosten bedroegen op basis van 20 uur tijdsbesteding per aanvraag in totaliteit 150.000 gulden.

Met betrekking tot de effectiviteit van de regeling kan worden geconstateerd dat van realisering van de beoogde doelen stimulering van be-

drijfsbeëindiging en structuurverbetering niet of nauwelijks sprake is geweest. Er is van de regeling slechts in beperkte mate gebruik gemaakt, en dan nog voornamelijk door oudere bedrijfshoofden in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar. De gemiddelde leeftijd van de subsidianten was 57 jaar. Dit betekent dat in de autonome situatie (zonder de regeling) bedrijfsbeëindiging toch wel zou hebben plaatsgevonden in wellicht iets trager tempo. De facto heeft de regeling geleid tot een aanzienlijke verspilling van gelden. Voor een deel is dit te wijten aan het zgn. "meeneem"effect dat een beëindigingsregeling met zich meebrengt: er kan niet worden voorkomen, dat ook de groep agrariërs van de regeling profijt trekt die hun bedrijf ook zonder stimulering zouden hebben beëindigd. Daarbij zij aangetekend dat de leeftijdsgrens in de concept-regeling oorspronkelijk was gesteld op 54 jaar omdat voor ondernemers van 55 jaar en ouder reeds regelingen bestaan die de mogelijkheid bieden onder gunstige voorwaarden het bedrijf te beëindigen zoals de eerder genoemde Wet IOAZ. In de uiteindelijke regeling is onder druk van de akkerbouwakties en de politieke reactie daarop de leeftijdsgrens gesteld op 65 jaar. Tevens kan worden opgemerkt dat bij de vaststelling van de maximale vergoeding rekening is gehouden met het financiële effect van de hoogste belastingschijf in de inkomstenbelasting teneinde voldoende stimulering tot beëindiging te realiseren. Ook op de kleinere weinig perspectiefvolle akkerbouwbedrijven worden relatief hoge inkomens behaald als gevolg van inkomsten uit vermogen. Overigens kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de mate van gedragsbeïnvloeding van netto-subsidiebedragen (na belastingen) in de orde van grootte van 50.000 à 65.000 gulden als wordt bedacht dat de opbrengstwaarde bij verkoop van bijvoorbeeld een 20 à 30 hectare grootbedrijf aan aangrenzende of nabijgelegen bedrijven al snel kan oplopen tot een bedrag in de orde van grootte van 1 miljoen. De rijksbijdrage is in dat verband marginaal te noemen ten opzichte van de feitelijke waarde van de grond. Aan de andere kant is de verhouding tussen het subsidiebedrag en de opbrengstwaarde bij verkoop zodanig dat het gevaar bestaat van een opwaartse druk als gevolg van de regeling op de grondprijzen. Dit komt de realisering van de doeleinden niet ten goede. De regeling is uiteindelijk geschorst vanwege het geringe gebruik en omdat de regeling niet beantwoordde aan de doelstelling en prioriteit werd gelegd bij de herstructureringsprojecten. De resterende gelden ten bedrage van 29,3 miljoen zijn overgeheveld naar het budget voor de regionale herstructureringsprojecten.

2.11.5 Regionale herstructureringsplannen en -projecten

Conform het advies van de Commissie van Goede Diensten en het regeringsstandpunt daarover zijn in het voorjaar van 1990 door de provinciale raden voor de bedrijfsontwikkeling herstructureringscommissies ingesteld. Deze commissies hebben in totaal negen regionale herstructureringsplannen voor de akkerbouw ingediend die alle akkerbouwgebieden omvatten. De herstructureringsplannen incorporeren een visie op de gewenste ontwikkelingen, de specifieke knelpunten en de oplossing van deze knelpunten. De belangrijkste conclusie in alle rapporten is dat de bedrijfsomvang in de akkerbouw te gering is om ook in de toekomst rendabel te kunnen produceren. Door de relatief hoge grondprijs is het slechts voor een beperkt aantal akkerbouwbedrijven mogelijk bedrijfsvergroting te realiseren door grondaankoop. De rentabiliteit van de overige bedrijven zal moeten groeien door het telen van arbeids- en/of kapitaalintensieve gewassen (pootaardappelen, tuinbouw) of door het toevoegen van een veehouderijtak en/of door het realiseren van een grotere toegevoegde waarde op de bedrijven. Op basis van genoemde plannen zijn ruim 200 projecten ingediend.

Voor de looptijd van het akkerbouwprogramma is voor de herstructurering een budget van 87 miljoen beschikbaar. Er zijn 114 projecten goedgekeurd waarmee een bedrag is gemoeid van 67 miljoen (stand 12 mei 1992). Met name projecten met een zogenoemd collectief belang zijn gesubsidieerd. Het betreft projecten op het gebied van voorlichting, teeltbegeleiding, biologische en geïntegreerde landbouw, onderzoek op milieugebied, agrificatie en diversificatie, zoetwatervoorziening, verwerking en afzet. Een bedrag van 3,3 miljoen heeft betrekking op collectieve projecten die meer het individuele bedrijfsbelang raken op het gebied van het stimuleren van nieuwe toepassings- en afzetmogelijkheden en het stimuleren van de oprichting van particuliere advies- en begeleidingsorganisaties voor akkerbouwers. Hiervoor is goedkeuring verleend door de Europese Commissie. Onderstaand staatje geeft een geaggregeerd overzicht van de verdeling (per 12 mei 1992) van de 67 miljoen projectsteun over de akkerbouwregio's en enkele landelijke projecten (per 1 januari 1993 bedraagt deze steun inmiddels 79 miljoen).

Herstructureringsprojecten akkerbouw naar regio (in mln. gld)

1. Groningen	14.4
2. Friesland	4.8
3. Fabrieksaardappelenteeltgebied	8.0
Droogte- en vorstschaderegeling	2.0
4. Flevoland	5.0
5. Gelderland/Utrecht	0.4
6. Noord-Holland	0.9
7. Zuid-West Nederland	16.5
8. Zuidelijk zandgebied	0.5
9. Zuid-Limburg	0.7
Bedrijfsdoorlichting	2.0
Aanvullend cultuur- en gebruikswaarde onderzoek	9.8
Voorlichting uien	0.4
Intensieve teeltbegeleiding geïntegreerde akkerbouw	1.7
Totaal	67.1

Bij de goedkeuring van de ingediende plannen is geen evenredige verdeling van het budget over de verschillende regio's nagestreefd. Geconstateerd kan worden dat in de grootste probleemgebieden van de akkerbouw te weten die in Groningen en Drente slechts ongeveer een derde van de herstructureringsgelden wordt aangewend (de posten 1 en 3 uit bovenstaand overzicht exclusief de 2 miljoen van de droogte- en vorstschaderegeling), terwijl wel het grootste deel van de gelden van het flankerend beleid voor tijdelijke inkomenssteun en braaklegging in die gebieden terechtkomt. Daarbij dient echter bedacht te worden dat conform de adviezen van de Commissie van Goede Diensten de herstructurering betrekking dient te hebben op alle akkerbouwgebieden in Nederland, derhalve ook op die regio's waar de rentabiliteit van de akkerbouwbedrijven soms aanmerkelijk beter is dan van de bedrijven in het noordoosten van het land. Dit leidt ertoe dat een aanzienlijk bedrag (16,5 miljoen) wordt aangewend voor Zuid-West Nederland dat alle akkerbouw van Zuid-Holland, Zeeland en de kleigebieden van Noord-Brabant omvat. Bovendien is er een zekere spinoff te verwachten naar de akkerbouw in Groningen en Drente van bepaalde (onderzoeks-) projecten in andere provincies en van de landelijke projecten.

De geschetste regio-aanpak leidt er echter wel toe, dat er plannen zijn goedgekeurd die door meerdere commissies tegelijk zijn ingediend. Er is bij een aantal gelijksoortige projecten dan ook in beginsel sprake van een zekere overlap en doublure. Bij de goedkeuring van gelijksoortige

projecten wordt om die reden samenwerking als voorwaarde gesteld. Deze projecten hebben wel het voordeel, dat in elke regio kan worden ingespeeld op specifieke regionale omstandigheden van de akkerbouw. De regio-aanpak wordt voorts gekenmerkt door een aanzienlijk aantal organisaties dat zich bezighoudt met de voorlichting en begeleiding van de akkerbouwers in het proces van herstructurering en omschakeling naar andere, met name milieu-vriendelijke teeltmethoden en naar nieuwe gewassen. In het veld zijn werkzaam de reguliere, door de overheid gesubsidieerde Dienst Landbouwvoorlichting voor algemene en teelttechnische adviezen en de Sociaal-Economische Voorlichters (SEV's) van de standsorganisaties voor sociaal-economische en bedrijfseconomische adviezen. Daarnaast opereren onder de parapluie van de standsorganisaties studieclubs, waarvan er naast de reeds bestaande met circa 1 miljoen herstructureringsgelden ook verschillende nieuwe in het leven zijn geroepen. Tevens wordt 2 miljoen herstructureringsgelden besteed aan formatieplaatsen bij de SEV voor bedrijfsdoorlichting en is in eerste aanleg 7 miljoen begroot voor eenmalige startsubsidies (aflopend over een periode van vier jaar) voor de stimulering van 10 tot 50 particuliere advies- en begeleidingsbureaus (inmiddels 4 miljoen subsidie toegezegd aan 15 bureaus). Deze bureaus beogen de akkerbouwers goede (markt-)informatie en afzetbegeleiding te verschaffen op basis waarvan akkerbouwers hun bedrijfsstructuur kunnen aanpassen aan de gewijzigde marktsituatie. De vraag rijst of hier vanuit de wens te komen tot een versnelling van het aanpassingsproces niet een zekere organisatorische overdaad is ontstaan. De werkgroep wijst erop dat een al te grote overheidsbetrokkenheid hier - ook al is die aflopende over vier à vijf jaar - averechts kan werken op het initiatief en de inzet van de doelgroep.

Bedoelde mate van overheidsbetrokkenheid weerspiegelt zich ook in de hoge subsidiepercentages die voor de herstructureringsprojecten worden gehanteerd. Voor de reeds genoemde particuliere adviesbureaus bedragen deze: maximaal 50% van de projectkosten van een haalbaarheidsonderzoek, maximaal 50% (gecumuleerd) van de initiële exploitatietekorten over de eerste vier jaar en 25% van de initiële investeringskosten. De tijdelijke rijksbijdrage in de apparaatskosten van nieuwe studieclubs bedraagt 80% in het eerste jaar en gemiddeld over de subsidieduur van vier jaar 50%. De onderzoeksprojecten bij de instituten worden over het algemeen voor 50% tot 100% door het Rijk gefinancierd, de praktijkonderzoeken

voor 50%. Aan de vele zoetwatervoorzieningsprojekten wordt 40% bijgedragen (waarvan doorgaans de helft uit het budget voor de landinrichting). De hoogte van de percentages is weliswaar ingegeven door de wens een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor de noodzakelijke herstructurering alsmede een versnelling van dat proces te bewerkstelligen, maar dit staat op enigszins gespannen voet met het vooropgezette doel het initiatief en de financiële verantwoordelijkheid volledig bij de akkerbouwsector zelf te leggen. LNV deelt deze conclusie niet, omdat de hoge subsidiepercentages deel uitmaken van de beoogde aanpak en de financiële ondersteuning van tijdelijke aard is. Bovendien komen de percentages voor de landinrichting- en onderzoeksprojekten overeen met de reguliere voor dat soort projecten.

Ter illustratie van de hierboven aangehaalde grote mate van overheidsbetrokkenheid kan ook nog worden gewezen op de post vorst- en droogteschade van 2 miljoen. Dit bedrag is uit de herstructureringsgelden beschikbaar gesteld voor de financiering van een vorst- en droogteschaderegeling van het Landbouwschap. Op grond van het zgn. besluit vorst- en droogteschaderegeling fabrieksaardappelenteelt van 6 december 1991 wordt de schade in de vorm van opbrengstderving (van tenminste 30% ten opzichte van de jaren 1987, 1988 en 1989) vergoed die fabrieksaardappelentelers in de veenkolonies hebben geleden als gevolg van een combinatie van extreme nachtvorst en droogte in 1990. De schade betekent extra liquiditeitstekorten in deze sector. Oogstrisico's door weersomstandigheden behoren tot de niet-verzekerbare risico's die samenhangen met het zelfstandig agrarisch ondernemerschap, dit binnen het kader van het vigerende sociaal beleid (Bijstandsbesluit Zelfstandigen) en het fiscale beleid (onbelast reserveren voor slechte tijden). De schadevergoeding door het rijk van 1 miljoen (goedgekeurd door de Europese Commissie) moet mede worden gezien in het licht van het ontbreken van een collectief risicoverzekeringsfonds in de agrarische sector, en wordt geacht geen precedentwerking te hebben.

2.11.6 Beschikking extensivering van akker- en tuinbouwprodukten

Op grond van een EG-verordening zijn de lidstaten verplicht een regeling in te voeren voor extensivering van akker- en tuinbouwprodukten. De onderhavige regeling geeft daaraan gevolg. Doel is te komen tot een kwalitatieve extensivering van overschotprodukten. Gestimuleerd wordt de

overgang van gebruikelijke naar minder intensieve produktietechnieken zoals biologisch-dynamische of ecologische teeltmethoden. Ten opzichte van de gangbare produktie van het bedrijf moet de produktie met tenminste 20% verminderd worden. De minimum looptijd van de regeling bedraagt 5 jaar. De omschakeling dient in één jaar plaats te vinden. De vergoeding bedraagt 475 gulden per ha. Voor deze regeling is jaarlijks 2 miljoen begroot uit het budget voor de set-aside.

Nederland heeft zich vanwege uitvoerings- en controleproblemen in EG-verband verzet tegen een regeling voor kwantitatieve extensivering die op meer direkte wijze produktiebeperking betekent. De kwalitatieve regeling is daarbij als compromis naar voren gekomen. De Tweede Kamer heeft aangedrongen op de invoering van de regeling in Nederland met het oog op stimulering van de bio- en eco-landbouw. Met name de bepaling dat de arealen van de betrokken marktordeningsgewassen niet mogen toenemen en de bepaling dat omschakeling in één jaar moet plaatsvinden blijkt voor potentiële belangstellenden bezwaren op te leveren. De risico's van omschakeling kunnen aanzienlijk zijn en de premie dekt deze risico's maar ten dele. De regeling geniet dan ook tot op heden geen belangstelling.

Voor de akkerbouw is het terugbrengen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en mineralen en de bijbehorende emissies van groot belang. Dat hoeft niet automatisch te leiden tot een lagere produktie zoals vereist is in de Europese verordening met betrekking tot de extensivering van akker- en tuinbouwteelten. Deze regeling heeft dan ook maar een beperkte betekenis voor het realiseren van het gewenste beleid en is (in theorie) alleen geschikt om de biologisch-dynamische of ecologische landbouw te stimuleren.

2.11.7 Nabeschouwing

Omdat het akkerbouwprogramma nog in uitvoering is, is het prematuur om een oordeel te geven over de effectiviteit van het programma. Derhalve wordt volstaan met een aantal opmerkingen van algemene aard. Pro memorie zij aangegeven dat tot het programma behalve de in par. 2.11 beschouwde regelingen ook behoren de stimuleringsregeling vernieuwingen in de akkerbouw waarvan relatief weinig gebruik is gemaakt (par. 2.9.3) en de zgn. akkerbouwlijst van de investeringsstimuleringsregeling CRL waarvan

is aangegeven dat deze lijst van subsidiabele investeringen deels louter vervangingsinvesteringen bevat danwel investeringen met een zeer beperkt milieu-aspect of niet speciaal voor milieudoeleinden door de akkerbouwers worden aangeschaft terwijl via de akkerbouwlijst ook de aanschaf wordt gesubsidieerd van een vrijwel complete productie-uitrusting voor aardappel- en uienverwerking op akkerbouwbedrijven ter benutting van de lege uren (par. 2.7.3). In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat de knelpunten van de akkerbouw talrijk en complex zijn en per regio kunnen verschillen. Bovendien kunnen de oplossingsrichtingen per regio variëren alsook het tempo waarin concrete oplossingen beschikbaar komen. De akkerbouwmaatregelen ten bedrage van in totaal 450 miljoen vloeien dan ook niet voort uit een vooraf opgesteld "masterplan" gebaseerd op een grondige analyse van de problematiek en in te zetten instrumenten. Met betrekking tot de uitwerking van herstructureringsplannen is gekozen voor een decentrale aanpak vanuit de regio. Ten aanzien van het flankerend beleid is zoveel mogelijk aangesloten bij de mogelijkheden die het EG-landbouwbeleid biedt. Hierdoor kon niet worden voorkomen dat met betrekking tot de gewenste bedrijfsvergroting instrumenten van artikel 03.02 deels tegen elkaar in werken in casu de inkomenssteun, de bedrijfsbeëindigingsregeling en de verplichte set-asideregeling. Wellicht dat een aantal wijzigingen die zijn aangebracht in de Pachtwet, die het mogelijk maken grond te verpachten zonder pachtprijsstoetsing, de grondmobiliteit in positieve zin kunnen beïnvloeden.

Overigens kunnen vraagtekens worden gezet bij de stimulering van de bedrijfsvergroting in met name de aanvangsfase van de herstructurering. Uit onderzoek van het LEI uit 1990 naar de bedrijfseconomische gang van zaken in de akkerbouw blijkt dat de bedrijfsvergrotingsstrategie door grondaankoop voor althans de bedrijven die in de problemen verkeren maar wel perspectief hebben geen enkel soelaas biedt, omdat een behoorlijk rendement nodig is om de grondaankoop aantrekkelijk te maken. In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de regionale herstructureringsplannen beantwoorden aan de beoogde opzet ten aanzien van een gezamenlijke regionale aanpak vanuit de sector in de zin dat circa 90% van de projecten van collectieve en infrastructurele aard zijn danwel voorzien in kennisdoorstroming. Wel zijn in een aantal gevallen de subsidiepercentages hoog gesteld teneinde de beoogde gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen.

Als alternatief voor het programma zou denkbaar zijn geweest af te zien van ingrijpen van de nationale overheid in de akkerbouwsector en via een meer marktconforme benadering de sector zich zelf te laten saneren en aan te passen. Daargelaten de mogelijke sociale gevolgen van bedoelde koude sanering (die overigens zouden kunnen meevallen gegeven de omvang van het eigen vermogen in de bedrijven en het in Nederland bestaande sociale vangnet) zou een dergelijk alternatief kunnen leiden tot omvangrijker en in een aantal gevallen snellere bedrijfsbeëindiging en betere mogelijkheden tot areaalvergroting voor de bedrijven met perspectief. Het marktconforme alternatief wint aan relevantie naar de mate waarin waarde wordt gehecht aan één van de bevindingen van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) als neergelegd in het rapport "Grond voor keuzen" (juli 1992). In dit rapport over de landelijke gebieden in Europa en het grondgebruik wordt in alle vier gehanteerde toekomstscenario's voor de landbouw en het landbouwbeleid en uitgaande van een teelttechnisch optimale bedrijfsvoering een vrijwel verdwijnen van de akkerbouw in Nederland voorzien. Deze bevinding is in lijn met de conclusies met betrekking tot de landbouwsector in een scenario-studie van de Nederlandse economie van het Centraal Planbureau als weergegeven in het rapport "Nederland in drievoud" (juni 1992). Ook zij nog gewezen op een belangrijke conclusie in genoemd WRR-rapport, inhoudende dat een beleid gericht op het duurzaam in gebruik houden van de huidige landbouwgrond tot een enorme toename van de kosten kan leiden en de uiteindelijke resultaten soms contraproductief zullen zijn ten aanzien van andere doeleinden als natuurbehoud en milieu. Tegen de achtergrond van het voorgaande acht de werkgroep een grondige evaluatie van het programma gewenst. Zij beveelt dan ook aan in 1994 met een dergelijke evaluatie aan te vangen.

Met betrekking tot genoemd WRR-rapport "Grond voor keuze" zij overigens aangetekend dat in het regeringsstandpunt over dit rapport wordt opgemerkt dat het hier gaat om verkenningen met een teelttechnisch karakter en dat het niet alleen teelttechnische factoren zijn die de produktie sturen. Andere, meer economische factoren spelen een belangrijke zo niet overheersende rol zoals ligging ten opzichte van consumptiegebieden, fysieke infrastructuur, kennis, ervaring, mentaliteit, bedrijfsstructuur en kwaliteit van de agribusiness. Deze factoren zijn in Nederland zeer goed ontwikkeld (comparatieve voordelen). Er wordt door de regering dan ook vastgesteld dat de conclusies uit het WRR-

rapport niet zonder meer naar Nederland kunnen worden vertaald. De WRR geeft in het rapport zelf ook aan dat als gevolg van de aard van de studie de directe bruikbaarheid van de uitkomsten voor beleid beperkt is.

Vanuit andere optiek kan gesteld worden, dat afzien van overheidsbemoeienis met de herstructurering van de akkerbouw als alternatief niet reëel was. De akkerbouwsector heeft jarenlang onder de bescherming van de EG marktordening geopereerd. Dan is het geen reële benadering daarop plotsklaps de vrije markt los te laten. Als was afgezien van de herstructureringsprojecten zouden de vele regionale initiatieven sinds 1990 niet in die mate van de grond zijn gekomen. Die initiatieven die wel van de grond waren gekomen zouden dan volledig gefinancierd zijn door de sector zelf. Een schatting van de omvang hiervan en van de overige consequenties van een dergelijke benadering is niet voorhanden. De gekozen opzet van de herstructureringsprojecten zal er toe leiden dat de akkerbouw de weg inslaat van het benutten van comparatieve voordelen. Dit uit zich in gewijzigde bouwplannen (zoals groentengewassen) en/of wijziging in het bedrijfssysteem (zoals veehouderijactiviteiten).

Hoofdstuk 3 BELEIDSVARIANTEN

3.1 Inleiding

De werkgroep heeft voor de vele in hoofdstuk 2 geëvalueerde stimuleringsregelingen voor de ontwikkeling en sanering van de landbouw een aanzienlijk aantal beleidsvarianten ontwikkeld. Daarbij is zoveel mogelijk voortgebouwd op de resultaten van de analyse van de effectiviteit en efficiency van de onderzochte regelingen en op andere in hoofdstuk 2 aangegeven overwegingen. Een totaaloverzicht van de ontwikkelde varianten en de daaruit voortvloeiende budgettaire effecten is opgenomen in de samenvatting van de rapportage.

3.2 Varianten verbetering bedrijfsstructuur

Met betrekking tot de stimuleringsregelingen van de cluster bedrijfsstructuurverbetering heeft de werkgroep met name varianten uitgewerkt met betrekking tot de SVL, de CRL en de BRL, die in beginsel een looptijd hebben tot omstreeks het jaar 2000 (de tijdshorizon van de Structuurnota Landbouw). De subsidiëring van mestopslagcapaciteit op bedrijven wordt geacht eind 1993 te zijn beëindigd. Ontwikkeling van afzonderlijke varianten op dat terrein is dan ook weinig zinvol. Wel heeft de werkgroep de mogelijkheid gezien van een verlaging van het voor 1994 begrote uitgavenbedrag voor de mestopslag op grond van in 1993 aangegane verplichtingen. In de variantenontwikkeling zijn de resultaten van de evaluatie van de regelingen meegenomen. De werkgroep heeft een drietal varianten uitgewerkt.

Variant A: beëindiging CRL en BRL

Variant A houdt in dat de stimulering van bedrijfsaanpassingsinvesteringen via de CRL (inclusief de akkerbouwlijst) en de BRL per ingang van 1 januari 1994 wordt beëindigd. Wel blijft de stimulering via de van EG-wege verplicht gestelde SVL gehandhaafd zij het met aangepast budget. Daarnaast wordt ook het voor 1994 begrote uitgavenbedrag voor de bouw van mestopslagcapaciteit in het kader van de MOB verlaagd. De voornaamste overwegingen voor invoering van de variant zijn (zie ook par. 2.7):

- er is wel sprake van een toename in de afgelopen jaren in de omvang van de milieu-investeringen, maar de mate van versnelling van de

noodzakelijk geachte investeringen als voorzien ten tijde van de Structuurnota Landbouw treedt niet op. De jaarlijkse milieu-investeringen liggen zelfs nog onder het niveau dat als regulier werd verondersteld. Wel is sprake van een versnelling bij investeringen waarvoor wet- en regelgeving geldt. Het grootste deel van die investeringen komt zonder subsidie tot stand;

- het subsidiemotief dat de voorgestane versnelling de economische draagkracht van de landbouwsector en het gebruikelijke investeringsritme op landbouwbedrijven te boven gaat en derhalve de continuïteit in gevaar zou komen, heeft geen algemene geldigheid. Een groot deel van de bedrijven heeft voldoende financiële draagkracht en behoeft (zelfs) de financieringsruimte voor bedoelde investeringen niet uit te breiden. De beoogde aanpassing betreft over het algemeen stallen die in de negentiger jaren aan vervanging en modernisering toe zijn;
- voor bedrijven die winst maken is ook zonder subsidie door aanwending van de bestaande fiscale faciliteiten investeringsaftrek en vervroegde afschrijving op milieu-investeringen een even groot dan wel een aanzienlijk groter liquiditeits- en rendementsvoordeel te behalen als met subsidie zou zijn verkregen. De (rendements-)effecten van zowel subsidie als genoemde fiscale faciliteiten kunnen cumuleren tot ruim 40% van de investeringssom;
- bedrijven die (tijdelijk) geen winst maken (d.w.z. een fiscaal negatief inkomen hebben dat niet direkt gecompenseerd kan worden) en derhalve weinig profijt kunnen hebben van fiscale faciliteiten, niet voldoende zekerheden hebben voor het aantrekken van vreemd vermogen voor de aanpassingsinvesteringen maar wel economisch levensvatbaar zijn, kunnen voor een aanvullende zekerheid een beroep doen op het Borgstellingsfonds voor de Landbouw. Volgens recent LEI-onderzoek zal het beroep op dit Fonds in verband met de voorgestane milieu- en welzijnsinvesteringen met circa 150 borgstellingen per jaar toenemen;
- bedrijven die een zeer bescheiden inkomen generen maar wel levensvatbaar zijn kunnen een beroep blijven doen op de SVL voorzover zij aan de daarbij gestelde (referentie-)inkomensvoorwaarden voldoen;
- bedrijven die niet levensvatbaar zijn hebben geen baat bij overheidsstimulering in welke vorm dan ook;
- de BRL is weliswaar doelgericht maar in een marktconforme visie niet doelmatig.

Aangetekend zij dat de vervroegde afschrijving op milieu-investeringen slechts geldt voor een beperkt aantal aangewezen investeringsgoederen.

Te overwegen valt bij toepassing van variant A dit aantal uit te breiden met name voor wat betreft investeringen in emissie-arme stallen.

Variant A komt er in essentie op neer, dat de gedachte dat een aanzienlijke versnelling van bedrijfskosten verhogende milieu- en welzijnsinvesteringen doelgericht en doelmatig kan worden teweeggebracht door subsidieverlening wordt verlaten, en dat de nadruk wordt gelegd op wet- en regelgeving en alternatieve instrumenten als vervroegde afschrijving en waar nodig borgstelling. Ten aanzien van de noodzakelijke milieu-investeringen wordt het principe de vervuiler betaalt sterker doorgevoerd dan thans. De gewenste investeringen in hygiëne en welzijn voor dieren alsmede de thans nog op de investeringslijst voorkomende investeringen ter verbetering van de kwaliteit, de toegevoegde waarde en de arbeidsomstandigheden worden geacht volledig tot de (financiële) verantwoordelijkheid van de agrarische ondernemers te behoren (met dien verstande dat in het kader van de SVL enige hulp wordt geboden aan laag renderende bedrijven). Invoering van de variant betekent dat de landbouwsector voor het verrichten van aanpassingsinvesteringen op bedrijfsniveau goeddeels op zich zelf is aangewezen zoals dat ook het geval is bij het midden- en kleinbedrijf in de overige bedrijfstakken. Daarbij zij aangetekend, dat ten aanzien van EG-regelingen Nederland er naar streeft om in de pas te lopen met andere lidstaten. Uit recent Frans onderzoek blijkt dat Nederland van de vijf onderzochte landen Duitsland, Spanje, Italië, Frankrijk en Nederland qua omvang van het budget voor socio-structurele maatregelen de derde plaats inneemt (Spanje en Engeland hebben een aanzienlijk lager budget) en selectiviteit het meest ver heeft doorgevoerd in het stimuleringsbeleid door middel van subsidies.

De WIRcompensatie-gedachte wordt in variant A eveneens verlaten. Deze gedachte houdt in, dat de CRL onder meer in het leven is geroepen als structurele compensatie voor het feit dat agrarische ondernemers niet kunnen profiteren van de voordelen van de verlaging van de vennootschapsbelasting waartoe in 1989 is besloten in samenhang met verlaging van het algemene BTW-tarief en afschaffing van het basistarief van de WIR. Hierbij zij aangetekend, dat de verlaging van het BTW-tarief ook gepaard is gegaan met verlaging van het landbouwforfait (met 0,5%-punt).

Het handhaven van de verplichte SVL zal bij toepassing van variant A leiden tot enige toename van het aantal subsidie-aanvragen voor deze regeling, met name omdat een deel van de doelgroep thans voor de investeringscategorieën milieu en welzijn van dieren subsidie-aanvragen indient voor de CRL, die minder stringente subsidievoorwaarden kent. Dit deel kan worden geschat op ongeveer 500 bedrijven. Wordt het jaarlijks aantal goedgekeurde aanvragen meerjarig gesteld op het in 1991 en 1992 gerealiseerde gemiddelde van circa 1000 plus deze 500, dan vergt de uitvoering van de SRL in variant A bij een gemiddeld subsidiebedrag van circa 25.000 gulden (was gemiddeld 18.000 gulden in 1991, in verband met een toename van het aandeel duurdere onroerende investeringen hoger gesteld) 37,5 miljoen. Rekening houdend met een 25% EG-bijdrage aan de regeling bedraagt het benodigde (netto-)begrotingsbedrag meerjarig 28 miljoen. De variant brengt met zich mee dat de subsidie-uitgaven voor de categorie overige investeringen van de SVL gericht op een doelmatiger bedrijfsvoering enigermate zullen toenemen.

Voor de subsidiëring van de bouw van mestopslagcapaciteit zijn voor de jaren 1992, 1993 en 1994 respectievelijk 28, 44 en 46 miljoen beschikbaar. Voor 1992 is 12 miljoen bestemd voor uitgaven in het kader van oude verplichtingen aangegaan voor de drie oude mestopslagregelingen. De gerealiseerde uitgaven bedroegen in de jaren 1990, 1991 en 1992 gemiddeld 10 miljoen per jaar. Het lijkt niet waarschijnlijk dat het uitgavenniveau in 1993 voor alleen de MOB veel hoger zal liggen dan genoemd niveau. Er is dan ook aanleiding het uitgavenniveau 1994 als gevolg van in 1993 aangegane verplichtingen te stellen op hooguit 15 miljoen. Daarmee kan het begrote uitgavenbedrag met 31 miljoen benedenwaarts worden bijgesteld.

Volgens recent LEI-onderzoek (november 1992) naar de toekomstige behoefte aan borgstelling zal als gevolg van de noodzakelijke milieu- en welzijnsinvesteringen het percentage land- en tuinbouwbedrijven dat niet aan de door het Borgstellingsfonds gestelde eisen voldoet zal stijgen van 17% naar 21%. Dit betekent dat bij de huidige voorwaarden voor borgstelling het aantal bedrijven dat voor deze investeringen geen soelaas zal vinden bij het Borgstellingsfonds toeneemt met 3000 à 4000, waarvan 1000 à 1500 varkensbedrijven. Het zijn bedrijven die met name over onvoldoende onderpand beschikken en zich voorts onderscheiden door een lage rentabiliteit. Een deel van de bedrijven die behoren tot

genoemde 21% behoort tot de niet-levensvatbare bedrijven. Hoe groot dit deel is, valt moeilijk aan te geven. Wel kan worden opgemerkt dat slechts een deel van deze 21% van de agrarische bedrijven milieu- of welzijnsinvesteringen behoeft te doen en dat het hier vooral gaat om reguliere vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. De bedrijven die wel behoefte aan borgstelling hebben maar deze niet kunnen verkrijgen zullen bij toepassing van variant A de financierbaarheid van de investeringen kunnen verbeteren door een beroep te doen op de SVL voorzover zij aan de gestelde inkomensvoorwaarden voldoen.

De uitvoeringskosten zullen bij variant A in aanzienlijke mate afnemen. Rekening houdende met enige stijging van de uitvoeringslasten bij de SVL zullen de uitvoeringskosten 2 miljoen lager uitvallen. Hierbij zij aangetekend dat bij ongewijzigd beleid en volledige uitputting van de begrote uitgaven de uitvoeringskosten van de SVL, de CRL en de BRL, indien deze niet worden doorberekend aan de subsidie-aanvragers, op termijn kunnen stijgen tot een bedrag in de orde van grootte van 17 miljoen (par. 2.5.3). In onderstaand overzicht zijn de besparingen van variant A ten opzichte van de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1992 voor de jaren vanaf 1994 nader gespecificeerd (tabel 14). Denkbaar is ook de beëindiging van de CRL gefaseerd uit te voeren. Alsdan genereert de variant de komende jaren lagere besparingen.

Tabel 14 Besparingen van variant A (in mln gld)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
SVL	-	15,4	18,5	18,5
CRL	97,9	149,7	160,6	160,6
BRL	2,0	2,0	2,0	2,0
MOB	31,0			
apparaatskosten	2,0	2,0	2,0	2,0
totaal	132,9	169,1	183,1	183,1

In de werkgroep is bij variant A aangetekend, dat deze zich niet verhoudt met de uitgangspunten van het huidige landbouw- en milieu-beleid. Met name zal de omvang van de benodigde investeringen om de verzuring te beperken groot zijn. Ondernemers moeten een economisch risico nemen bij de keuze uit stalsystemen die vaak nog kinderziektes vertonen en waarbij nog onvoldoende duidelijk is of deze binnen normale

afschrijvingsperioden rendabel te maken zijn. Daarnaast zullen zij terzake van de veevoeding en de mestverwerking meer dan in het verleden kosten moeten maken. De beoogde versnelling raakt daarmee het element van de financiële draagkracht. Het beleid is gebaseerd op de verwachting, dat de ondernemers ongeacht hun financiële draagkracht investeringen zullen uitstellen indien zij geen subsidie voor versnelling ontvangen.

Variant B: budgettaire bijstelling van CRL, SVL en MOB

Variant B behelst voortzetting op hoofdlijnen van het huidige beleid qua uitgangspunten, doelstelling en instrumentkeuze met betrekking tot de stimulering van de voorgestane aanpassingsinvesteringen op bedrijfsniveau, onder aanpassing van de meerjarige budgetten van de CRL, de SVL en de MOB aan het gebruik dat van de regelingen wordt gemaakt. De BRL wordt beëindigd op grond van het bij variant A aangegeven argument. De meerjarenramingen zijn destijds (Structuurnota Landbouw) opgesteld op grond van optimistische verwachtingen ten aanzien van het gebruik van de regelingen c.q. van het doelgroepbereik en de subsidiebehoefte en hadden impliciet een taakstellend karakter. Nu drie jaar ervaring is opgedaan met de CRL en de SVL is er aanleiding de meerjarenramingen benedenwaarts bij te stellen op grond van de werkelijke subsidiebehoefte. Hetzelfde geldt voor de MOB.

Het gebruik van de CRL kan op grond van het aantal goedgekeurde subsidie-aanvragen in 1991 en 1992 worden gesteld op ongeveer 6000 subsidieverleningen. De gemiddelde investeringssteun per goedgekeurde aanvraag zal door stijging van het aandeel gesubsidieerde onroerende investeringsgoederen toenemen van 45.000 gulden thans naar circa 60.000 gulden. Het gemiddeld subsidiebedrag zal derhalve circa 15.000 gulden per aanvraag belopen. De meerjarenramingen voor de CRL kunnen daarmee worden gesteld op 90 miljoen. Bij de SVL kan het gebruik op grond van de ervaringsgegevens ruim worden gesteld op ongeveer 1000 goedgekeurde aanvragen per jaar met een gemiddeld subsidiebedrag dat om bovengenoemde reden en rekening houdend met het aandeel milieu- en welzijnsinvesteringen per aanvraag zal toenemen (zie ook variant A) van 18.000 gulden thans naar 25.000 gulden (dit komt neer op een investeringssom per aanvraag van 80.000 gulden). Uitgaande van een 25% EG-bijdrage aan de regeling resulteert een meerjarig begrotingsbedrag van 18,7 miljoen.

Subsidiëring van de bouw van mestopslagcapaciteit op bedrijven is weinig effectief gebleken. Het gering gebruik van deze investeringsfaciliteit geeft aanleiding het begrote uitgavenbedrag voor 1994 aan te passen aan de werkelijke subsidiebehoefte.

Invoering van variant B per 1 januari 1994 leidt tot de volgende budgettaire effecten ten opzichte van de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1992 (tabel 15).

Tabel 15 Besparingen van variant B (in mln gld)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
CRL	7,9	59,7	70,6	70,6
SVL	9,7	24,7	27,8	27,8
BRL	2,0	2,0	2,0	2,0
MOB	31,0			
Totaal	50,6	86,4	100,4	100,4

Variant C: aanpassing CRL en SVL

In variant C worden de CRL en de SVL op een aantal punten inhoudelijk aangepast. De aanpassing betreft de fasering van de subsidiepercentages alsmede verhoging van het minimum subsidiebedrag en doelmatiger samenstelling van de investeringslijst. Het beleid blijft op hoofdlijnen in stand, maar de subsidiëring geschiedt gericht, effectiever en efficiënter. De variant voorziet niet in aanpassing van de meerjarenramingen aan het gebruik dat van de CRL en de SVL wordt gemaakt, omdat die aanpassing al is vorm gegeven in variant B. Wel zij opgemerkt dat de varianten B en C in combinatie met elkaar kunnen worden toegepast.

Hantering van een aflopend in plaats van een constant subsidiepercentage is meer in lijn met de versnellingsgedachte achter de subsidieverlening (zie ook par. 2.7.3). In concreto is de fasering in variant C aldus uitgewerkt, dat in het eerste jaar waarin een investeringsgoed subsidieabel gesteld wordt 25% subsidie wordt verleend, in het tweede jaar 20% en in het derde jaar 15%, terwijl in het vierde jaar de investering weer van de investeringslijst wordt afgevoerd. Zo kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat de ondernemer de veelal kostenverhogende investering tot het laatste moment uitstelt. Door beperking van de subsidieduur wordt bovendien een snelle gangbaarheid van investeringsgoederen - met name

die met een groter technisch-economisch risico - gestimuleerd en de kans verminderd dat reeds gangbare investeringen worden gesubsidieerd. Mede ter beperking van de uitvoeringskosten wordt het minimum - subsidiebedrag per aanvraag gesteld op 5000 gulden (zie ook par. 2.7.3). De hierboven aangegeven fasering in het subsidiepercentage maakt het mogelijk te volstaan met drievijfde van het oorspronkelijke subsidiebudget.

De samenstelling van de investeringslijst wordt bij variant C op de volgende punten aangepast, waarbij de aanpassing is gericht op een verdergaande verzakelijking van het subsidiebeleid. De keuze van subsidiabele investeringen wordt zoveel mogelijk beperkt tot milieu- en welzijnsinvesteringen met een aantoonbaar technisch-economisch risico en een zo hoog mogelijke bijdrage aan verbetering van milieu en welzijn van dieren. De overige categorieën komen te vervallen. Gesubsidieerd wordt uitsluitend de milieu- en welzijnscomponent van de investeringssom (het verschil in aanschafwaarde als gevolg van milieu en welzijn). Investeringsgoederen, waarvan kan worden aangenomen dat deze op termijn bedrijfseconomisch rendabel zijn worden niet (meer) op de lijst geplaatst. Hetzelfde geldt voor investeringen waarvoor een wettelijke aanschafverplichting bestaat of investeringen waaraan op grond van bijvoorbeeld milieu-eisen niet valt te ontkomen. Evenzo is stimulering niet aan de orde voor die investeringen waarvoor instrumenten als onderzoek, onderwijs of voorlichting toereikend zijn om bedrijfsaanpassing te bewerkstelligen. Tenslotte worden niet op de lijst geplaatst investeringen waarvan de aanschaf al in het kader van een andere regeling of faciliteit (zoals de vervroegde afschrijving op milieu-investeringen) aantrekkelijker wordt gemaakt.

Variant C leidt door de hierboven aangegeven verzakelijking in het beleid tot besparingen op de uitgaven. In tabel 16 zijn deze nader aangegeven voor de periode vanaf 1994 ten opzichte van de meerjarencijfers van de Miljoenennota 1992.

Tabel 16 Besparingen van variant C (in mln gld)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
CRL	39,1	59,9	64,3	64,3
SVL	8,0	12,2	13,2	13,2
Totaal	47,1	72,1	77,5	77,5

Indien variant C wordt toegepast in combinatie met variant B dan resulteren bij variant C hogere besparingen en is het totale besparings-effect van de combinatie in 1994 87 miljoen, in 1995 121 miljoen en in 1996 en latere jaren 135 miljoen.

3.3 Varianten sectormaatregelen mest

Met betrekking tot de stimuleringsregelingen van de cluster sectormaatregelen mest heeft de werkgroep een viertal varianten uitgewerkt. Twee varianten regaderen de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking, de overige twee betreffen respectievelijk de bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek in relatie tot eenzelfde regeling van het Produktschap voor Veevoeder en de bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank met het kwaliteitspremiëringssysteem. Met betrekking tot de twee varianten mestverwerking is in de werkgroep benadrukt, dat deze indruisen tegen de voorgenomen uitvoering van het mestbeleid als weergegeven in de Nota Derde Fase Mestbeleid. De intensivering van het milieubeleid vergt een effectieve tijdelijke ondersteuning in samenhang met regelgeving (bijvoorbeeld het 1995-scenario en het mineralenaangiftesysteem met regulerende heffingen op bedrijfsniveau), voorlichting, onderzoek en onderwijs. Rijkssubsidies spelen een belangrijke rol bij het door de sector realiseren van de door het kabinet opgelegde zware taakstelling voor de periode tot het jaar 2000.

Variant aanpassing meerjarenramingen mestverwerking

Zoals is aangegeven in par. 2.8.2 is er sprake van een aanzienlijke onderuitputting van de gelden voor de mestverwerking als gevolg van vertraging in de uitvoering. Er is dan ook aanleiding de meerjarige budgetten voor de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking in neerwaartse zin aan te passen aan het huidige tempo van realisatie van de begrote subsidie-uitgaven dat kan worden gesteld op circa 10 miljoen

per jaar. Voor het overige blijft de bijdrageregeling ongewijzigd. Invoering van de variant laat onverlet de risico's die aan de beoogde investeringen in mestverwerkingsfabrieken kleven en de onzekerheden ten aanzien van het rendement, mede in relatie tot de afzetmogelijkheden van de verwerkingsprodukten. Genoemd budget voor de komende jaren van 10 miljoen per jaar betreft uitsluitend het rijksaandeel in de subsidiëring, dat niet gefinancierd wordt uit de inkomsten van de mestoverschotheffing. De facto is rekening houdend met dat deel van de inkomsten van de heffing ten bedrage van 35 miljoen dat voor de mestfabrieken kan worden aangewend te weten 0 miljoen in 1994 en 19 miljoen in de jaren daarna, vanaf 1995 een jaarlijks totaalbudget beschikbaar van 29 miljoen. De landbouwsector financiert daarmee bij toepassing van deze variant ongeveer tweederde van de kosten van de bijdrageregeling. Op grond van een dergelijk sectoraandeel is de Europese Commissie indertijd akkoord gegaan met de steunregeling voor een beperkte periode (zie ook par. 2.8.2). Ten aanzien van de hoogte van het beschikbare budget voor de bouw van verwerkingscapaciteit bij toepassing van de variant zij tevens gewezen op de constatering in eerdergenoemd TNO-rapport over de mestverwerking, dat het gezien de huidige onzekerheid niet verantwoord is een groot aantal fabrieken te bouwen. Indien mogelijk moet de bouw beperkt blijven tot enkele fabrieken om daarmee ervaring op te doen en om de voorzichtige ontwikkeling van een afzetmarkt met een goed prijsniveau te bevorderen.

Variant beëindiging bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking

De werkgroep heeft nagegaan of er andere instrumenten denkbaar zijn die een grotere mate van marktconformiteit in het beleid met betrekking tot de stimulering van de (grootschalige) mestverwerking waarborgen. Daarbij valt met name te denken aan een leningfaciliteit in de vorm van het technologisch ontwikkelingskrediet (TOK) van het ministerie van Economische Zaken wordt gehanteerd voor alle bedrijfstakken in Nederland. De TOK is bedoeld om grote risico's voor individuele bedrijven af te dekken die gemoeid zijn met ontwikkelingsprogramma's voor nieuwe technologie. Verstrekte kredieten moeten worden terugbetaald wanneer de ontwikkelde technologie succesvol blijkt. De leningfaciliteit is niet bedoeld voor financiering van investeringskosten en daaruit voortvloeiende exploitatiekosten voor de toepassing van nieuwe technologie. Voor de ontwikkeling van nieuwe procedé's voor mestverwerking zou derhalve wel een

beroep kunnen worden gedaan op een instrument als de TOK. Enkele ontwikkelaars van mestverwerkingstechnologie hebben in het verleden dan ook gebruik gemaakt van de TOK. De stimulering van toepassing van deze technologie bij de realisatie van grootschalige mestverwerking valt echter buiten het kader van een dergelijk instrument. Bovendien zijn de huidige beschikbare procedé's voor mestverwerking niet winstgevend, zodat terugbetaling van verstrekte kredieten niet te verwachten valt. De werkgroep heeft de mogelijkheid van een leningfaciliteit derhalve niet uitgewerkt.

Denkbaar is ook de mestoverschotheffing zodanig te verhogen dat de financiële last van de bijdrageregeling meer dan thans het geval is komt te liggen daar waar deze hoort: bij de mestoverschotproducenten. Deze optie biedt de mogelijkheid de veehouder onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld het beschikken over een contract voor verantwoorde mestafzet gedurende meerdere jaren, een korting op de heffing te geven. Verhoging van de heffing doet enerzijds recht aan het criterium van marktconformiteit en betekent anderzijds in geval ook met kortingen wordt gewerkt een stimulans voor ontwikkelingen in de juiste richting op bedrijfsniveau. Een substantiële verhoging door het rijk van de mestoverschotheffing leidt echter tot problemen van controle en handhaafbaarheid, terwijl bovendien bij meer dan een verdubbeling van de heffing een wetswijziging nodig is die niet vóór 1995 zijn beslag kan krijgen. De werkgroep heeft deze optie niet verder uitgewerkt te meer daar momenteel een onderzoek plaatsvindt naar nieuwe heffingen zoals de bestemmingsheffing van het Landbouwschap (het plan de Bekker) en naar heffingsgrondslagen en dit thema tevens aan de orde is bij de evaluatie van het mestbeleid tweede fase en de vormgeving van het beleid voor de derde fase.

Gegeven het voorgaande heeft de werkgroep een variant uitgewerkt die een maximale marktconformiteit weerspiegelt in de vorm van beëindiging van de bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking en daarmee van de overheidsbetrokkenheid in de financiering van de bouw van mestverwerkingsfabrieken. Invoering van de variant houdt in dat de (financiële) verantwoordelijkheid van de totstandkoming van voldoende mestverwerkingscapaciteit volledig bij het landbouwbedrijfsleven wordt gelegd en dat daarmee de gehanteerde subsidiemotieven als weergegeven in par. 2.8.1 worden verlaten. Het argument van het afwezig zijn van voldoende

organisatiegraad in de landbouwsector voor het tijdig creeëren van verwerkingscapaciteit wordt terzijde gesteld op grond van het gegeven dat ten algemene de agrarische sector in vergelijking met andere bedrijfstakken juist een bijzonder hoge organisatiegraad kent met een grote verwevenheid van bestuurlijke netwerken (par. 2.6.2). Waar het in het verleden aan ontbrak was - zoals ook in het TNO-rapport over de mestverwerking wordt opgemerkt - een eensgezinde opstelling in de landbouwwereld ten aanzien van de wenselijkheid van mestverwerking en de te verwezelijken plannen. Inmiddels worden in de sector nieuwe organisatorische plannen ontwikkeld. Het argument dat afzien van tijdelijke overheidsbijdrage in de bouw van verwerkingscapaciteit en het overeenkomstig verhogen van de overschotheffing tot onaanvaardbare sociaal-economische gevolgen voor de betreffende agrarische bedrijven zou leiden gelet op de overige milieu-kosten, wordt in de variant eveneens gerelativeerd. Voorzover bedrijven de hogere bedrijfskosten niet zullen weten op te brengen kunnen deze geacht worden niet levenskrachtig te zijn. In feite zullen deze moeten afhaken en is er via het marktmechanisme sprake van een zekere sanering en inkrimping van de veehouderij op grond van milieukosten. Daarbij zij aangetekend dat deze inkrimping mede afhankelijk van de realisatie van voldoende mestverwerkingscapaciteit van tijdelijke aard kan zijn.

De werkgroep laat in het midden op welke wijze bij invoering van de beleidsvariant de huidige subsidiëring van kleinschalige (proef)verwerkingsinstallaties en de 35% bijdrage aan de bouwkosten van grootschalige verwerkingsfabrieken - zonder welke deze fabrieken niet van de grond zullen komen - door de sector zal moeten worden gefinancierd. Wel wijst zij op de mogelijkheid van creatie door de sector van een Fonds Mestverwerking dat wordt gevuld met inkomsten uit heffingen. De verstrekking van bijdragen uit dit fonds zou kunnen geschieden op basis van een soortgelijke regeling als de huidige bijdrageregeling van het rijk. In onderstaande tabel 17 zijn de besparingen van beide varianten mestverwerking aangegeven ten opzichte van de meerjarencijfers voor de bijdrageregeling van de Miljoenennota 1992. Daarbij is uitgegaan van toepassing van de beëindigingsvariant per 1 januari 1994. Denkbaar is echter ook een zeker tijdselement in te brengen en de beëindiging gefaseerd uit voeren.

Tabel 17 Besparingen varianten mestverwerking (in mln.gld.)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
variant aanpassing meer- jarenramingen bijdrage- regeling mestverwerking	65,6	90,6	90,6	90,6
variant beëindiging bij- drageregeling mestverwerking	75,6	100,6	100,6	100,6

Variant beëindiging bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek

Bij de evaluatie van de BPM is ten aanzien van de effectiviteit van de regeling geconstateerd dat van de regeling weinig gebruik wordt gemaakt. In het huidige beleid is beëindiging van de BPM voorzien op het moment dat de Europese Commissie de bijna identieke regeling SPOM van het Produktschap van Veevoeder heeft goedgekeurd. De voor de BPM meerjarig begrote uitgaven zullen dan worden bestemd voor de SPOM. In de onderhavige variant wordt de beëindiging van de BPM onafhankelijk van de EG-goedkeuring van de SPOM gesteld op uiterlijk 1 januari 1994 en wordt afgezien van bijdragen aan de SPOM op grond van de overweging dat het niet de bedoeling kan zijn dat een beëindiging van een bijdrageregeling budgettair gezien erop neerkomt dat de regeling wordt voortgezet in een bestaande regeling van een produktschap die al door de sector zelf wordt gefinancierd. De variant levert een besparing op van 3 miljoen in 1994 en in 1995 en 2 miljoen in de jaren daarna.

Variant beëindiging bijdrageregeling Stichting Landelijke Mestbank inclusief kwaliteitspremiëring

De Landelijke Mestbank is een private stichting zonder juridische banden met het rijk. Omdat de Mestbank een aantal wettelijke taken uitvoert loopt de financiering van de apparaatskosten en van de activiteiten van de Mestbank - opgebracht door de veehouders middels de mestoverschothef-fing - via de begroting van LNV. De inkomsten van de heffing die wordt geïnd door het Bureau Heffingen van LNV worden geboekt op het ontvangs-tenartikel 03.02. De begrote uitgaven voor de bijdrageregeling vormen in feite een bevoorschotting. Het landbouwbedrijfsleven heeft het oogmerk de Mestbank ook activiteiten te laten verrichten ter stimulering van de

mestverwerking. Deze activiteiten worden niet van overheidswege (voor-)gefinancierd maar vergoed door het Landbouwschap. Mede in verband daarmee presenteert de werkgroep een variant die een algehele beëindiging van de (voor-)financiering van de Mestbank en haar activiteiten behelst. Het ligt daarbij voor de hand het Bureau Heffingen van LNV op afstand te stellen, een maatregel die thans nader wordt bestudeerd in het kader van de Grote Efficiency Operatie. De inkomsten uit overschot-heffing ten behoeve van de Mestbank zullen bij toepassing van de variant rechtstreeks van het Bureau Heffingen worden overgeboekt naar de Mestbank. De variant betekent dat de begrote uitgaven van artikel 03.02 voor het jaar 1994 met 33 miljoen kan worden verlaagd (8 miljoen apparaatskosten Mestbank en 25 miljoen voor het kwaliteitspremiëringssysteem) en voor het jaar 1995 en volgende jaren met 8 miljoen onder gelijktijdige, overeenkomstige verlaging van het ontvangstenartikelonderdeel overschotheffing.

3.4 Varianten innovatiestimulering

Mede op basis van de verrichte evaluatie van de cluster innovatiestimulering (par. 2.8) heeft de werkgroep met betrekking tot deze cluster twee varianten ontwikkeld. Bezien is daarnaast de mogelijkheid van omzetting van de huidige kapitaalsubsidie van de (nieuwe) innovatiestimuleringsregeling in een kredietverlening analoog aan het technologische ontwikkelingskrediet van EZ voor de overige bedrijfstakken. Laatstgenoemd instrument vormt een stimulans voor vernieuwingen die bij succes ten gelde kunnen worden gemaakt op de markt zodat terugbetaling tot de mogelijkheden behoort. Voor leveranciers van agrarische investeringsgoederen zoals kassenbouwers en machinefabrikanten zou dit eveneens een reële optie vormen. Deze zijn echter bij de huidige regeling van de doelgroep uitgesloten. Voor de individuele agrariër die zelf innoveert zijn de mogelijkheden vernieuwingen ten gelde te maken niet of nauwelijks aanwezig. Hooguit kan sprake zijn van een overigens doorgaans moeilijk te isoleren rendementsverhoging. Goede voorwaarden voor terugbetaling zijn dan ook niet te formuleren, weshalve de werkgroep ervan heeft afgezien de mogelijkheid van een ontwikkelingskrediet verder uit te werken. De twee ontwikkelde varianten hebben betrekking op het voorzieningenniveau.

Variant aanpassing innovatieregeling

Deze variant behelst afstemming van het beschikbare budget voor de huidige, nieuwe innovatiestimuleringsregeling op de werkelijke subsidie-behoefte (ingeschat op hooguit 2,5 miljoen), inperking van de zeer ruim geformuleerde doelstelling in de vorm van beëindiging van de subsidiëring van innovaties op het terrein van managementverbetering en verbetering van de arbeidsomstandigheden op grond van de overweging dat deze activiteiten gerekend kunnen worden tot de normale bedrijfsvoering waar naar het oordeel van de werkgroep geen specifieke overheidsstimuleringsstaak ligt, alsmede het wijzigen van het huidige variabele subsidiepercentage in één vast subsidiepercentage van 25% teneinde uit oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid de discretionaire bevoegdheid van de ambtelijke beoordelaars van de subsidie-aanvragen terug te brengen. Tevens wordt aanbevolen de noodzaak van subsidiëring van gelijksoortige projecten opnieuw te bezien, accountantscontrole op cumulatie van projectbijdragen verplicht te stellen en bij de uitvoering van de regeling over te gaan op een systematische "monitoring" van de resultaten, opdat mettertijd een duidelijker inzicht kan worden verkregen in de effectiviteit van de regeling. Het structureel budgettaire effect van de variant kan worden ingeschat op 5 miljoen aan besparingen.

Variant beëindiging innovatieregeling

Deze variant houdt in dat op een aantal gronden de innovatiestimulering wordt beëindigd. Het voornaamste argument voor stopzetting betreft de geringe subsidiebehoefte en de hoge uitvoeringskosten per goedgekeurde aanvraag. De meeste innovaties door doorgaans kapitaalkrachtige bedrijfshoofden komen ook zonder subsidie tot stand waarbij het bestaande innovatieklimaat in de sector met een effectief werkende innovatieketen alsook de hoge organisatiegraad met talrijke studieclubs en teeltorganisaties e.d. voor enerzijds voldoende stimulering en anderzijds voor voldoende uitstralingseffekten kunnen zorgen. De variant betekent tevens dat ook de regeling vernieuwingen in de akkerbouw wordt beëindigd. De variant levert door het wegvallen van het budget voor innovatiestimulering een structurele besparing op van 7,5 miljoen per jaar. Een nadeel van de variant is, dat initiatieven tot vernieuwing uit de agrarische sector minder kansen krijgen, althans in de mate waarin deze initiatieven thans wel gestimuleerd worden.

Rekening houdend met reeds aangegane verplichtingen en uitgaande van de huidige meerjarenramingen van de Miljoenennota 1992 resulteert het volgende tijdpad van de besparingen van de twee varianten (tabel 18).

Tabel 18 Besparingen van de varianten innovatiestimulering (in mln.gld.)

		<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997 e.v.</u>
variant A	aanpassing innovatieregeling	1,4	5,0	5,0	5,0
variant B	beëindiging innovatieregeling	3,9	5,9	7,5	7,5

3.5 Variant uitkerings- en vergoedingsregelingen

Met betrekking tot de cluster uitkerings- en vergoedingsregelingen presenteert de werkgroep één variant, die inhoudt dat zowel de werknemersregeling als de vestigingssteun en de bijdragen aan bedrijfsverzorgingsprojecten worden beëindigd op grond van overwegingen van marktconformiteit en effectiviteit. Invoering van de variant betekent dat een einde komt aan de uitzonderingspositie van de landbouwsector op de door de regelingen bestreken subsidieterreinen. De variant resulteert in een structurele besparing van 8 miljoen. In onderstaande tabel 19 zijn deze besparingen per regeling ten opzichte van de meerjarencijfers van de Miljoenennota 1992 aangegeven.

Tabel 19 Besparingen van de variant uitkerings- en vergoedingsregelingen (in mln gld)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
beëindiging werknemersregeling	1	1	1	1
beëindiging vestigingssteun	6	6	6	6
beëindiging bedrijfsverzorging	1	1	1	1
totaal	8	8	8	8

Bij beëindiging van de werknemersregeling kan de werkloos geworden werknemer in de landbouw een beroep doen op de reguliere sociale voorzieningen. De achteruitgang in inkomen wordt voor een gedeelte opgevangen door de werkloosheidswet. Krachtens deze wet wordt voor minimaal een half jaar 70% van het laatstgenoten salaris verkregen. De duur van de uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden en bedraagt

maximaal 5 jaar (bij 40 dienstjaren). Daarna is een uitkering mogelijk krachtens de IOAW of de RWW. Indien wordt gehecht aan compensatie van het overige deel van het inkomen komt hiervoor de werkgever in beeld. Hierbij kan worden aangetekend dat de werkgever/werknemer-relatie in de landbouwsector vaak door de kleinschaligheid van de bedrijfsvoering van andere aard is dan in andere sectoren. Herintreding is in beginsel te regelen via CAO-onderhandelingen. Benadrukt zij dat er jaarlijks slechts een tiental werknemers een uitkering heeft gekregen krachtens de werknemersregeling. Bij toepassing van de variant zou overwogen kunnen worden uit oogpunt van gelijke behandeling de in de Landinrichtingswet vastgelegde vergoeding voor werknemers die als gevolg van de uitvoering van een landinrichtingsproject ontslagen worden, eveneens te beëindigen.

De (economische) effecten van het beëindigen van de vestigingssteunregeling voor jonge agrariërs zullen naar verwachting beperkt zijn. Het aantal bedrijfsovernames en vestigingen zal blijkens de bevindingen van het gehouden effectiviteitsonderzoek niet noemenswaardig veranderen. Of er in een aantal gevallen na bedrijfsovername en -vestiging geen bedrijfsaanpassing zal kunnen worden gedaan valt moeilijk in te schatten. Wel kan er in dat verband op worden gewezen dat de investeringsfaciliteiten van de SVL als ook de fiscale faciliteiten als de investeringsaftrek, de vervroegde afschrijving op milieu-investeringen en de generieke startersaftrek ampel soelaas kunnen bieden.

De structurele ondersteuning door het rijk van de bedrijfsverzorgingsdiensten van het landbouwbedrijfsleven is in 1991 reeds beëindigd. Wat op dit terrein vooralsnog resteert is tijdelijke ondersteuning van een drietal projecten tot 1994. Beëindiging van de bijdragen heeft slechts een gering effect aangezien de projecten gericht zijn op knelpunten die geen grote importantie hebben. Bovendien kan de bedrijfsverzorging geacht worden volledig te behoren tot (financiële) verantwoordelijkheid van de ondernemer en de sector en inherent te zijn aan de keuze voor het onzekere bestaan van landbouwer.

3.6 Variant akkerbouwmaatregelen

Met betrekking tot de cluster akkerbouwmaatregelen heeft de werkgroep één variant uitgewerkt. Deze houdt in een verlaging van subsidiepercentages bij de herstructureringsprojecten. Bij de overige in par. 2.10

besproken regelingen van de cluster voorzover niet geschorst of beëindigd is sprake van een sterke relatie met het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De produktiebeheersingsmaatregelen van de EG in de vorm van het stabilisatorenbesluit, neerwaartse prijsaanpassingen voor overschotgewassen maar ook aanvullende maatregelen als de set-aside en de extensiveringsregeling hebben tot nu toe de overschottenproblematiek niet doen oplossen. Meer rigoreuze aanpassingen in de marktordening, waaronder forse prijsverlaging voor marktordeningsprodukten, zouden de overproduktie kunnen tegengaan. Aan dergelijke aanpassingen zitten grote consequenties verbonden voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een heroverweging van de EG-markt- en prijspolitiek voert in het kader van dit onderzoek evenwel te ver.

Variant subsidiepercentageverlaging akkerbouw

De variant strekt er toe de huidige hoge subsidiepercentages (par. 2.10.5) die bij de herstructureringsprojekten worden gehanteerd te verlagen tot 25%. Voor de projekten met een vooral collectief belang brengt deze verlaging met zich mee, dat het aandeel van de gebruiker in de kosten van de gesubsidieerde voorziening zal stijgen (profijtgedachte) dan wel dat het bedrijfsleven in de akkerbouwsector als geheel een groter financieel aandeel voor zijn rekening neemt. Voor wat betreft de projekten met een meer individueel belang wordt tevens de subsidieduur beperkt van vier tot twee jaar. Daarbij valt met name te denken aan de bijdragen aan de particuliere adviesbureaus en de studieclubs. Gegeven de nog beschikbare ruimte in het budget voor herstructureringsprojekten (oorspronkelijk 60 miljoen maar in 1991 opgehoogd tot 87 miljoen met de resterende gelden voor de beëindigingsregeling) acht de werkgroep koppeling aan de variant van een taakstellende besparing van in totaal circa 8 miljoen op het budget een optie. Een andere mogelijkheid is de verlaging van de subsidiepercentages aan te wenden voor een vergroting van de stimuleringsimpuls door met het bestaande budget meer projecten te subsidiëren. In dat geval resulteert de variant niet in besparingen.

3.7 Varianten fondsconstructie

Variant opheffing van het OenS-Fonds

Met betrekking tot de fondsconstructie heeft de werkgroep tegen de achtergrond van de in par. 2.3.2 weergegeven analyse een beleidsvariant uitgewerkt die opheffing van het OenS-Fonds behelst. Deze variant vormt een alternatief voor het voorgenomen beleid met betrekking tot het Fonds. Dit beleid voorziet in een verdergaande analoge toepassing van de voorschriften van de Comptabiliteitswet alsmede het instellen van een nog nader te bepalen buffer van onbestede gelden in het Fonds voor de eindejaarsproblematiek en de voorfinanciering van Brusselse ontvangsten, hetgeen neerkomt op het stellen van een grens aan de omvang van de Fondsreserve op enig moment in enig jaar (par. 2.5.2).

Het opheffen van het Fonds wordt zo spoedig mogelijk gerealiseerd waarbij gedacht wordt aan medio 1993 of 1 januari 1994. In het kader van de opheffing worden de regelingen die thans via het Fonds lopen omgezet in ministeriële regelingen die daarmee een wettelijke basis krijgen. De uitvoering van de regelingen voor ontwikkeling en sanering komt direct onder het reguliere regiem van de comptabele regelgeving. Met betrekking tot het opvangen van een zich mogelijk voordoende eindejaarsproblematiek worden nadere afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën. Deze kunnen inhouden dat bedragen op transactiebasis (voor het aangaan van verplichtingen in het kader van de desbetreffende regeling) tot een nader vast te stellen omvang worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Met betrekking tot bedoelde omvang dient gedacht te worden aan een maximum in de orde van grootte van 5% van de geraamde uitgaven. Een en ander zal nader moeten worden bezien in het licht van de mogelijkheden die zullen worden gecreëerd bij de toepassing van de voorstellen in het rapport "Uitwerking van het rapport verder bouwen aan beheer". Daarbij wordt onder meer de mogelijkheid geopend over de jaargrens heen tot een bepaalde omvang met verplichtingenbudgetten te schuiven. Voor de voorfinanciering van Brusselse bijdragen wordt in overleg met het Ministerie van Financiën een voorziening getroffen analoog aan die welke voor andere departementen geldt. Op het moment van opheffing wordt besloten over de bestemming van eventueel aanwezige fondsreserve. In de statuten van het Stichtingsbestuur van het Fonds is vastgelegd dat in geval van opheffing van de Stichting de minister van

LNV in overeenstemming met de minister van Financiën de bestemming van het liquidatiesaldo bepaalt.

De variant kan gezien worden tegen de achtergrond van bovengenoemde ontwikkelingen op het gebied van het financieel beheer die het bestaan van een fonds als het onderhavige overbodig maakt. Afwezigheid van een fonds zal bijdragen tot de noodzaak de uitgaven zo goed mogelijk te ramen. Uitgaven voor nieuwe regelingen kunnen pas in de begroting worden opgenomen als deze regelingen door de EG zijn goedgekeurd. De eenheid van begroting wordt hersteld, de parlementaire controle is gewaarborgd. De participatie van het agrarisch bedrijfsleven in de uitwerking van beleid in regelingen met het oog op een zo goed mogelijke afstemming van deze regelingen op de praktijk komt te vervallen. Voorzover dit als een nadeel wordt gezien zij aangetekend, dat de huidige adviesfunctie op vrijwillige basis van de Landelijke Raad voor de bedrijfsontwikkeling evenzeer tot de beoogde praktijkafstemming kan leiden. Tenslotte kan nog als een mogelijk voordeel van de variant worden aangemerkt, dat doorberekening van de uitvoeringskosten van de stimuleringsregelingen die thans via het OenS-Fonds lopen praktischer uitvoerbaar wordt (zie par. 3.8).

Variant aanpassing van het OenS-Fonds

In de werkgroep is een variant aanpassing van het OenS-Fonds voorgesteld. De aanpassing betreft het volgende. Het OenS-Fonds heeft ten behoeve van het bepalen van de uitgavenbegroting van de oude rentesubsidies en andere regelingen vanaf het begin gebruik gemaakt van het verplichtingen/kasstelsel. De financiering van de aangegane verplichtingen wordt als uitgaven opgenomen op de LNV-begroting. Met betrekking tot de nieuwere regelingen (SVL, CRL, BRL en recentelijk de MOB 1991) is deze systematiek vanaf het begin gevolgd. Het ontbreken van ervaringscijfers vormde daarbij een probleem. In tegenstelling tot de situatie bij de LNV-begrotingen van 1992 en 1993 is bij de begroting 1990 en 1991 voor wat betreft de nieuwe regelingen begroot op investeringscategorieën (milieu, kwaliteit, welzijn etc.). Dit sloot aan bij de systematiek in NMP/SNL. Hierop zijn ook de verplichtingen/kas-matrices gebaseerd. Voor 1992 en 1993 en volgende jaren is de thema-invalshoek vervallen en zijn de verplichtingen/kas-matrices gebaseerd op aan de beschikbare ervaringscijfers aangepaste aannames over het aantal ingediende aanvragen,

aantallen goed- en afkeuringen, het kasritme, subsidiebedragen en vervallen verplichtingen.

De volgende voorwaarden worden toegepast:

- . de prestaties van het OenS-Fonds in ruil voor de Rijksbijdrage worden jaarlijks schriftelijk vastgelegd;
- . de stortingen in het OenS-Fonds vinden periodiek plaats;
- . onbestede Rijksbijdragen zullen worden teruggestort, behoudens een 15%-20%-marge in verband met eindejaarproblematiek en het opvangen van onregelmatigheden in de Brusselse ontvangsten.

Genoemde marge is gebaseerd op ervaringscijfers van de jaren 1990 en 1991 die betrekking hebben op de afwijkingen tussen raming en realisatie van de belangrijkste regelingen (SVL en CRL) en het percentage dat Brussel bijdraagt aan het Fonds. Indien de vastgestelde buffer in enig jaar onvoldoende blijkt zullen de betreffende regelingen moeten worden geschorst. De jaarrekening wordt op bovengenoemde punten aangepast. Om de redenen als aangegeven in par. 2.5.2 dient het bedrijfsleven onderdeel te blijven uitmaken van het Stichtingsbestuur. De formalisering van de aanpassing dient per 1 januari 1994 haar beslag te krijgen.

In de werkgroep is met betrekking tot de voorgestelde aanpassingen naar voren gebracht, dat het niet voor de hand ligt de omvang van de aan te houden marge/buffer van onbestede rijks gelden als reserve van het Fonds te baseren op de realisatiecijfers van 1990 en 1991. Mede vanwege het ontbreken van ervaringsgegevens waren de uitgaven voor die jaren veel te ruim begroot. Bovendien was er in 1990 en 1991 sprake van een relatieve onbekendheid in de sector met de nieuwe regelingen. De in beide jaren opgetreden onderuitputting vormt derhalve geen juiste maat voor de mogelijke verschillen in raming en realisatie voor de komende jaren. Ook is opgemerkt dat er voor het opvangen van een zich voordoende eindejaarsproblematiek met Financiën nadere afspraken kunnen worden gemaakt zoals dat ook geschiedt met andere departementen (zie ook de variant afschaffing van het OenS-Fonds). Twee nadelen worden bij toepassing van de variant opgeheven in de vorm van verdere aanpassing aan de Comptabiliteitswet en het beperken van de overheveling van onbestede gelden. De fondsconstructie blijft echter bestaan alsook de eerder aangegeven andere nadelen.

3.8 Variant doorberekening uitvoeringskosten

Zoals in par. 2.5.3 is aangegeven werden tot 1 januari 1992 op grond van de Regeling Uitvoeringskosten 1987 voor enkele regelingen van artikel 03.02 (de SVL, de CRL en de BRL) voor goedgekeurde subsidie-aanvragen uitvoeringskosten in rekening gebracht aan de aanvrager. Binnen LNV is overwogen een integraal en verbreed systeem van doorberekening van uitvoeringskosten in te voeren. Momenteel wordt door LNV bepleit om een wettelijke basis voor het in rekening brengen van uitvoeringskosten te creëren in de Algemene Wet Bestuursrecht 3^e tranche. Verwacht kan worden dat deze wet pas in de loop van 1994 of in 1995 bekrachtigd zal worden.

Gegeven de relatief grote omvang van de kosten van behandeling van aanvragen voor subsidie in het kader van de regelingen van artikel 03.02, de te verwachten toename van deze kosten bij ongewijzigd beleid en het hoge percentage afgewezen aanvragen acht de werkgroep mede ook op grond van de profijtgedachte een variant doorberekening uitvoeringskosten een reële optie. Deze variant kan worden ingevoerd op het moment dat de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) het mogelijk maakt een integraal en verbreed systeem in te voeren als door LNV wordt overwogen. De variant behelst het volgende:

- de uitvoeringskosten van zowel de OenS-Fonds-regelingen als de ministeriële regelingen van artikel 03.02 worden doorberekend;
- niet alleen de behandelingskosten van goedgekeurde maar ook die van afgewezen aanvragen worden in rekening gebracht.
- in de tarieven worden de totale werkelijke uitvoeringskosten per regeling verdisconteerd.

De jaarlijkse besparingen op de apparaatskosten van LNV in de vorm van inkomsten uit de doorberekening bedragen uitgaande van het huidige gebruik van de regelingen circa 6 miljoen.

Mocht de invoering van de AWB 3^e tranche lang op zich laten wachten dan kan worden gedacht aan een (voorlopig) gewijzigde invulling van de variant. Deze komt er op neer, dat de doorberekening van de uitvoeringskosten vooralsnog wordt beperkt tot de ministeriële regelingen van art. 03.02 en een wettelijke basis voor de doorberekening van de uitvoeringskosten van deze regelingen wordt gevonden in een aanpassing van de Landbouwwet. Bedoelde aanpassing zou in 1994 geëffectueerd kunnen

worden. Indien wordt besloten tot toepassing van de variant opheffing van het OenS-Fonds (par. 3.7) dan dienen tegelijk met de opheffing de regelingen die via dit Fonds liepen te worden omgezet in ministeriële regelingen. In dat geval zijn alle regelingen van artikel 03.02 ministeriële regelingen en kunnen de uitvoeringskosten van al deze regelingen in de onderhavige gewijzigde variant worden doorberekend. Behalve aan aanpassing van de Landbouwwet kan ook worden gedacht aan het treffen van een afzonderlijke wettelijke voorziening.

Bijlagen

- I Samenstelling van de werkgroep
- II Overzicht van de uitgaven per stimuleringsregeling 1992-1996
- III Aantal aanvragen en behandelingskosten per stimuleringsregeling
- IV Evaluatie van de noodzaak tot en effectiviteit van de subsidiëring van passingsinvesteringen in het kader van SVL, de CRL en BRL
 - 1. Inleiding
 - 2. Omvang van de benodigde aanpassingeninvesteringen op bedrijfsniveau en meerjarenramingen van de subsidie-uitgaven
 - 2.1 Milieu-investeringen op bedrijfsniveau
 - 2.2 Investerings op bedrijfsniveau in verband met het welzijn van dieren
 - 2.3 Subsidiepercentages en meerjarencijfers
 - 3. Financiële draagkracht
 - 4. Effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen
 - 5. Andere investeringsfaciliteiten
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Investeringsaftrek en vervroegde afschrijving op milieu-investeringen
 - 5.3 Borgstellingsfonds voor de Landbouw

Samenstelling van de werkgroep

drs. G. van der Lely (voorzitter)	Directeur-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
drs. F.H. de Haan (adjunct secretaris)	Directoraat-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
ir. A. Burger	Directie Uitvoering Regelingen Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
drs. T. van de Graaf (tot 1 mei 1992)	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken
drs. P.W. Martens (vanaf 1 mei 1992)	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken
drs. T.J. Haan	Directie Algemene Economische Politiek Ministerie van Economische Zaken
drs. F. Roemers	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën

Overzicht van de uitgaven per stimuleringsregeling 1992-1996

Onderstaande tabel bevat voor elk van de in par. 2.4 aangegeven clusters stimuleringsregeingen a t/m e een overzicht van de in de Miljoenennota 1992 begrote uitgaven per regeling alsook van de kasuitgaven naar aanleiding van de aangegane verplichtingen van drie inmiddels afgeschafte regelingen.

Uitgaven 1992-1996 artikel 03.02 per stimuleringsregeling (in mln. gld.)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
a. Verbetering van de bedrijfsstructuur	100,2	148,4	174,3	195,1	209,1
. Besluit structuurverbetering landbouwbedrijven (incl. "overige investeringen", excl. vestigingssteun)	14,9	22,1	28,4	43,4	46,5
. Complementaire regeling investeringen landbouwbedrijven	51,3	76,3	97,7	149,7	160,6
. Bijdrageregeling investeringen loonwerkbedrijven	6,0	6,0	2,0	2,0	2,0
. Bijdrageregelingen mestopslag	28,0	44,0	46,0	--	--
b. Sectormaatregelen mest	70,9	86,8	108,6	108,6	108,6
. Bijdrageregeling (proefprojecten) mestverwerking	45,4	61,3	75,6	100,6	100,6
. Bijdrageregeling praktijkprojecten mestproblematiek	--	--	--	--	--
. Gewijz.regelingen mestbank inzake vangnetfunctie en kwaliteitspremiëring	17,5	17,5	25,0	--	--
. Bijdrageregeling St.Land.Mestbank	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
c. Innovatiestimulering	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
. Bijdrageregeling kleine innovatieproj.)					
. Stimuleringsregeling grote ")	6,8	7,1	7,1	7,5	7,5
. Stimuleringsregeling vernieuwingen akkerbouw	0,7	0,4	0,4	--	--
. Informaticastimulering	--	--	--	--	--
d. Uitkerings- en vergoedingsregelingen	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
. Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
. Vestigingssteun	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
. Bedrijfsverzorging	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
e. Maatregelen akkerbouw	54,7	51,2	51,5	38,2	30,0
. Beschikking tijdelijke inkomenssteun	6,6	4,4	2,0	--	--
. Beschikking uit produktie nemen bouwland	29,2	31,2	32,5	30,0	30,0
. Stimuleringsregeling bedrijfsbeëindiging en structuurverbetering	--	--	--	--	--
. Projektsubsidies herstructurering	18,9	15,6	17,0	8,2	--
Structuurverbetering	26,6	21,6	16,6	12,0	11,7
. Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden	10,8	7,0	3,4	2,0	1,9
. Beëindigingsvergoedingsregeling	14,3	13,9	12,5	9,7	9,5
. Beëindigingsvergoedingsbesluit	1,5	0,7	0,5	0,3	0,3
Intering op reserve OenS-Fonds	-50,0	-40,0			
Totaal art. 03.02	217,9	283,5	366,5	369,4	374,8

Aantal aanvragen en behandelingskosten per stimuleringsregeling

In onderstaand overzicht zijn per stimuleringsregeling van artikel 03.02 gegevens samengebracht over het aantal ingediende en afgewezen subsidie-aanvragen alsmede de uitvoeringskosten per aanvraag in 1991. De beschouwde perioden voor het aantal aanvragen varieert afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van de desbetreffende regeling. In het algemeen zijn over de jaren vóór 1988 geen nadere gegevens meer beschikbaar vanwege wijzigingen die in 1988 zijn aangebracht in de uitvoeringsorganisatie. Voor de betekenis van enkele gebruikte afkortingen voor de benaming van regelingen zij verwezen naar par. 2.7.

Op basis van tijdschrijving bestaat inzicht in het tijdsbeslag per aanvraag van de uitvoerende diensten Directie Uitvoering Regelingen en de afdeling Uitvoering Regelingen van het apparaat van de Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie. De uitvoeringskosten hebben betrekking op voorbereidende werkzaamheden (overleg bij toestandkomen regeling, maken van uitvoeringsinstructies etc.), de behandeling van aanvragen en advisering op bezwaarschriften. Niet inbegrepen in de uitvoeringskosten zijn de werkzaamheden van de AID (inzake fysieke controle, voorzover sprake is van fysieke controle uitgevoerd door LNO zijn deze wel meegenomen), van de Accountantsdienst (inzake controle van vijf bedrijfsverzorgingsdiensten) en van de LNV-directie JBOZ (behandeling bezwaarschriften). In de uitvoeringskosten zijn evenmin die van de beleidsdirectie begrepen. Op grond van tijdsverantwoording is vastgesteld dat de uitvoeringskosten van de Accountantsdienst ongeveer 2000 gulden bedragen per bedrijfsverzorgingsdienst per controlejaar.

De uitvoeringskosten per regeling worden berekend door het aantal bestede uren te vermenigvuldigen met de kosten per mensuur. Laatstgenoemde kosten zijn gesteld op salarisschaal 8 van BBRA 1984 hetgeen overeenkomt met f. 68,-- (tarieven voor aan derden bewezen diensten van het Ministerie van Financiën). Dit tarief is opgebouwd uit salaris- (68%), huisvestings- (12%) en overheadkosten (20%). De overheadkosten omvatten niet alleen de indirecte kosten van het organisatie-onderdeel (in casu DUR en de LNO-uitvoeringsorganisatie) maar eveneens de kosten van de stafafdelingen.

regeling	periode	aantal subsidie-aanvragen		afkeuringspercentage %	behandelingskosten 1991 per aanvraag (in gld.)	uitvoeringskosten 1991 per regeling (in mln gld)
		inge-diend	afge-keurd			
SVL (excl. vestigingssteun)	1987-1991	3234	1152	36	811 ^a	0,9
CRL	1990-1991	14753	2370	16	272	2,2
BRL	1990-1991	1059	104	10	335	0,2
GTMO	t/m 1989	3306	2406	70)		
	1990-1991	2165	574	26)		
BGMO	t/m 1989	72	10	14)	770 ^b	1,1
	1990-1991	292	28	10)		
MAT	t/m 1989	8	4	50)		
	1990-1991	25	5	20)		
Kleine innovatieprojecten	1988-1991	285	161	56)	1135 ^c	0,2
Grote innovatieprojecten	1988-1991	195	125	64)		
Stimul. vernieuw. akkerbouw	1988-1991	43	27	63	2244	0,0
BPM	1989-1991	120	56	47	612	0,0
Bijdrage proefproj. mestverw.	1988-1991	23	0	0	567	0,0
Bijdrage Land. Mestbank	1988-1991	9	0	0	1360	0,0
Vangnet & kwalit. pr. Mestbank	1988-1991	11	0	0	816	0,0
Vergoedingsreg. uittred. werkn.	1988-1991	39	4	10	1040	0,0
Bedrijfsverzorging	1991	393	0	0	25	0,0
Vestigingssteun	1987-1991	2280	691	30	811	0,3
Tijd. inkomenssteun akkerbouw	1990-1991	2709	850	31	408	0,1
Set aside	1988-1991	1091	87	8	934 ^d	0,7
Bedrijfsbeëindiging akkerbouw	1990-1991	112	36	32	1360	0,1
Projectsubsidies akkerbouw	1990-1991	205	0	0	976	0,2

a) Inclusief vestigingssteunaanvragen, een uitsplitsing bleek niet mogelijk.

b) Gemiddelde behandelingskosten voor de drie mestopslagregelingen tesamen.

c) Gemiddelde behandelingskosten voor beide innovatiestimuleringsregelingen tesamen.

d) Inclusief kosten behandeling jaarlijkse opleveringsverklaringen (excl. 768 gulden).

Evaluatie van de noodzaak tot en de effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen in het kader van de SVL, de CRL en de BRL

1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de drie structuurverbeterende stimuleringsregelingen SVL (exclusief vestigingssteun), CRL en BRL zijn gedurende twee jaar (1990 en 1991) ervaringen opgedaan met de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen op landbouwbedrijven. De noodzaak van deze bijdragen is indertijd beredeneerd in de Structuurnota Landbouw (1989). Aan de hand van de ervaringen met betrekking tot de uitvoering en andere inmiddels beschikbaar gekomen gegevens heeft de heroverwegingswerkgroep nagegaan of de veronderstellingen en aannames die ten grondslag liggen aan de subsidieverlening valide zijn. In dat verband is gezien of de meerjarenramingen 1992-1996 van de uitgaven voor de verschillende categorieën investeringen redelijk zijn onderbouwd dan wel moeten worden bijgesteld (par.2), of de draagkracht van de sector c.q. van de bedrijven in relatie tot de beoogde versnelling van aanpassingsinvesteringen onvoldoende geacht kan worden (par.3) en of er concrete uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van de regelingen (par. 4), mede tegen de achtergrond van andere bestaande investeringsfaciliteiten (par. 5). Bij de analyse is gebruik gemaakt van gegevens van het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en van de resultaten van een in opdracht van de werkgroep gehouden representatieve steekproef onder de in 1991 goedgekeurde aanvragen voor investeringsbijdragen in het kader van de CRL. Een samenvatting van de conclusies die op basis van de evaluatie getrokken kunnen worden is opgenomen in de hoofdtekst van de eindrapportage van de werkgroep (par. 2.7.5 van het rapport).

2 Omvang van de benodigde aanpassingsinvesteringen op bedrijfsniveau en meerjarenramingen van de subsidie-uitgaven

2.1 Milieu-investeringen op bedrijfsniveau

De meerjarenramingen van de uitgaven ter stimulering van de versnelling van aanpassingsinvesteringen in het kader van de SVL, de CRL en de BRL lopen op tot 190 miljoen in 1995 en volgende jaren. Deze ramingen zijn gebaseerd op schattingen van de omvang van de noodzakelijke aanpassingsinvesteringen in

de onderscheiden categorieën en de daarbij gehanteerde subsidiepercentages. Omdat de investeringscategorieën arbeidsomstandigheden, kwaliteit (met uitzondering van de investeringen op akkerbouwbedrijven) en recreatie in probleemgebieden ultimo 1991 zijn vervallen, heeft de subsidieverlening nagenoeg uitsluitend betrekking op de categorieën milieu en welzijn van dieren. In onderstaande tabel 1 is aangegeven hoe de beoogde versnelling van milieu-investeringen in de veehouderij en de akker- en tuinbouw ten tijde van de SNL en het NMP voor de periode 1990-1994 in financiële termen indicatief is getaxeerd.

Tabel 1 Raming van de totale omvang van noodzakelijke milieu-investeringen op bedrijfsniveau (in mln gld)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
veehouderij	160	196	272	348	400
akker- en tuinbouw	80	124	152	200	200
totaal	240	320	424	548	600

Bron: LNV

Het totale bedrag aan milieu-investeringen in 1994 vormt de noodzakelijke gemiddelde investeringsomvang voor de jaren negentig die in de SNL is geschat op tenminste 600 miljoen op jaarbasis, te weten 400 miljoen voor de melkveehouderij en de intensieve veehouderijsector gelet op de mest- en verzuringsproblematiek en 200 miljoen voor de akkerbouw en de tuinbouwsector in verband met vooral de gewasbeschermingsproblematiek (SNL, blz. 161). Deze 600 miljoen noodzakelijke milieu-investeringen voor de jaren negentig is een globale schatting die als volgt tot stand is gekomen. De totale investeringen in de landbouw (excl. grond en levende have) bedragen circa 3 miljard op jaarbasis. Daarvan heeft gemiddeld ongeveer 300 miljoen (10%) betrekking op milieu-investeringen. Als gevolg van het SNL-beleid zullen deze milieu-investeringen naar verwachting tot tenminste 2,5 maal deze omvang toenemen, dus 750 miljoen op jaarbasis. Rekening houdend met de reguliere jaarlijkse afname van het aantal bedrijven zou dit neerkomen op minimaal 600 miljoen. Latere berekeningen betreffende de noodzakelijke investeringen voor de realisatie van het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJPG) komen ongeveer overeen met de schatting van 200 miljoen voor de akker- en tuinbouw. Nadere LEI-berekeningen bevestigen de raming van 400 miljoen noodzakelijke milieu-investeringen in de veehouderij.

De indruk is dat genoemde schatting van 300 miljoen reguliere milieu-investeringen aan de hoge kant is. De in onderstaande tabel 2 opgenomen recent door het CBS opgestelde berekeningen van de omvang van de milieu-investeringen in de landbouw 1983-1991 laten een aanzienlijk lagere reeks zien. Daarbij zij aangetekend, dat het CBS met betrekking tot milieuvoorzieningen een onderscheid maakt tussen toegevoegde en procesgeïntegreerde milieuvoorzieningen. Toegevoegde milieuvoorzieningen worden gedefinieerd als voorzieningen die er zonder milieu-overwegingen niet zouden zijn. Procesgeïntegreerde milieuvoorzieningen betreffen voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering maar op een zodanige wijze zijn uitgevoerd dat deze het milieu minder schade berokkenen.

Tabel 2 Omvang gerealiseerde milieu-investeringen in de landbouw 1983-1991 (in mln gld)^{a)}

<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
8	17	22	103	180	253	74	139	260

a) Zowel toegevoegd als procesgeïntegreerde milieu-investeringen

Bron: Kwartaalbericht Milieu, CBS, 92/3

Bij de bepaling van de omvang van de investeringen wordt door het CBS bij de toegevoegde milieuvoorzieningen het gehele investeringsbedrag meegenomen. Bij de procesgeïntegreerde voorzieningen wordt uitsluitend het verschil in aanschafwaarde ten opzichte van het beschikbare alternatief waarvoor het bedrijf zonder milieu-overwegingen zou hebben gekozen aan het milieu toegerekend (de milieucomponent van de investering). Investeringen in bedrijfseconomisch rendabele milieu-activiteiten worden door het CBS niet als milieu-investeringen aangemerkt. Genoemde berekeningswijze kan een verklaring vormen voor een deel van het verschil tussen de CBS-cijfers en de door LNV veronderstelde reguliere omvang van de milieu-investeringen in de landbouw. Daartegenover staat, dat in de CBS-cijfers ook zijn meegenomen milieu-investeringen die zijn gerelateerd aan bedrijfsuitbreidingen die niet vallen binnen de door het milieu-beleid respectievelijk EG-beleid gestelde randvoorwaarden en daarmee niet subsidiabel zijn.

Voor zowel de grondgebonden als niet-grondgebonden veehouderijsectoren ligt in de periode tot en met 1994 het zwaartepunt van de investeringskosten in aangepaste veevoederdoseerapparatuur en het realiseren van extra (afgedek-

te) mestopslagcapaciteit. Daarnaast zijn investeringen noodzakelijk in mestaanwendingsapparatuur (mestinjecteurs, zode-injecteurs, zodebemesters). In tabel 3 zijn de ten tijde van de SNL indicatief geraamde uitgaven voor de veehouderij als weergegeven in tabel 1 nader voor genoemde categorieën investeringen uitgesplitst.

Tabel 3 Indicatieve uitsplitsing noodzakelijke milieu-investeringen veehouderij 1990-1994 (in mln gld)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
meerfasenvoeding	20	30	40	50	60
emissie-arme stallen	5	10	20	40	75
mestaanwending	50	90	100	80	80
mestopslag	85	66	112	178	185
totaal	160	196	272	348	400

In de jaren na 1994 zal de nadruk liggen op milieu-investeringen in emissie-arme stallen. Recente ramingen door het IKC-veehouderij van de omvang van deze investeringen voor de veehouderij op basis van een ammoniakreductie van 50% in het jaar 2000 geven het volgende als indicatief te beschouwen beeld (tabel 4).

Tabel 4 IKC-ramingen milieu-investeringen in de veehouderij vanaf 1995 (in mln gld)

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997 e.v.</u>
mestaanwending	-	-	-
mestopslag (incl. afdekking)	9	9	9
emissie-arme stallen ^{a)}	313	354	455
spoelplaatsen en opslag afvalwater ^{a)}	1	1	1
totaal ^{a)}	323	364	465

^{a)} Exclusief rundveehouderij (p.m.)

Volgens deze ramingen zal meer dan 95% van de milieu-investeringen in de veehouderij in 1995 en volgende jaren betrekking hebben op emissie-arme stallen. De geraamde omvang van deze categorie investeringen verschilt echter met die van de meest recente berekening van de milieu-investeringen door het LEI (najaar 1992). Uitgaande van een ammoniakreductie van 50% heeft dit instituut aan de hand van investeringskosten in stalaanpassing per dier (veestapel 1990/1991) en per bedrijf berekend, dat in de periode

2.2 Investerings op bedrijfsniveau in verband met het welzijn van dieren

Uitgangspunt in de SNL is dat de investeringen op de bedrijven ten behoeve van de gezondheidszorg voor dieren uitsluitend voor rekening van de agrariërs komt. Met betrekking tot de investeringen op bedrijven uit oogpunt van welzijn is financiële hulp van de overheid als noodzakelijk gesteld om de in de Structuurnota vermelde doeleinden te bereiken. In de pluimveehouderij speelt naar de huidige inzichten het etage-systeem een centrale rol in het streven naar toepassing van meer welzijnsvriendelijke huisvestingssystemen als alternatief voor de uit oogpunt van welzijn bekritiseerde legbatterij. IJkpunt is het jaar 1994, in welk jaar het onderzoek naar het etage-systeem is afgerond. Vanaf dat moment zullen nieuwe normen kunnen gelden voor de huisvesting mede afhankelijk van besluitvorming in EG-verband. Uitgaande van een volledige omschakeling naar het etage-systeem in tien jaar en een qua omvang gelijkblijvende pluimveestapel zijn de investeringskosten over tien jaar geraamd op 500 miljoen, derhalve 50 miljoen op jaarbasis. Voor de varkenshouderij speelt het welzijnsaspect een belangrijke rol bij de huisvesting van zeugen. Een omschakeling naar groepshuisvesting zal in de komende tien jaar moeten plaatsvinden. De investeringskosten bedragen in totaal 750 miljoen, derhalve 75 miljoen op jaarbasis. In de vleesveekalverenhouderij is omschakeling van individuele huisvesting in boxen naar groepshuisvesting speerpunt in het welzijnsbeleid. De investeringskosten zullen over tien jaar in totaal 350 miljoen bedragen, derhalve 35 miljoen op jaarbasis.

Genoemde ramingen, tezamen genomen 160 miljoen op jaarbasis waren zeer globaal maar blijken toch een goede indicatie van de noodzakelijke investeringsomvang te geven. De meest recente LEI-berekeningen komen op een bedrag van 150 miljoen op jaarbasis met dien verstande dat daarbij wel rekening is gehouden met beeïndiging van niet-levenskrachtige veehouderij-bedrijven. Genoemd bedrag zal lager uitvallen indien de veestapel eventueel zou worden ingekrompen.

2.3 Subsidiepercentages en meerjarencijfers

Voor milieu-investeringen in roerende goederen wordt in het kader van de SVL, de CRL en de BRL een rijksbijdrage verstrekt van 20% en voor die in onroerend goed 25% vanuit de gedachte dat deze in het algemeen duurder in

aanschaf zijn en een lager percentage bij deze goederen onvoldoende stimulerend werkt. Bij de aanwijzing van de subsidiabele investeringen is geen onderscheid gemaakt tussen milieu-investeringen die voor 100% het milieubelang dienen (de toegevoegde milieuvorzieningen conform de CBS-definitie) en die welke voor slechts een deel bijdragen aan de milieuverbetering (de procesgeïntegreerde milieuvorzieningen). Dit betekent in de praktijk dat in een aantal gevallen respectievelijk bij een aantal soorten milieu-investeringen het subsidiebedrag de meerkosten van het investeringsgoed uit oogpunt van milieu (het verschil in aanschafwaarde) kan overstijgen. Dit kan zich met name voordoen bij de investeringen ter beperking van het mineralengebruik zoals krachtvoerdoseerapparatuur (procescomputers e.d.), voermengsystemen en extra silo's voor meerfasevoeding, investeringen die mogelijk zelfs rendabel kunnen zijn door besparingen op veevoeder en arbeid, alsmede doseerapparatuur voor vloeibare mest en procescomputers voor kunstmeststrooiers. Van een milieucomponent kleiner dan 100% of kleiner dan 50% is ook sprake bij investeringen ter beperking van emissie naar het oppervlaktewater in de vorm van vloeistofdichte plaat ten behoeve van voeropvang en opslag van vaste mest en bij investeringen gericht op beperking van het gebruik van chemische middelen zoals apparatuur voor mechanische onkruidbestrijding, procescomputers op spuitapparatuur en werktuigen voor het trekken, kloppen of branden van aardappelloof. Door het CBS zijn dergelijke investeringen bij de berekening van de omvang van de gerealiseerde milieu-investeringen in de landbouw gegeven het vooralsnog ontbreken van nadere gegevens over de milieucomponent gelijkgesteld aan het uitgekeerde subsidiebedrag c.q. voor dit bedrag meegeteld in de totaaltellingen. Daarbij kan worden aangetekend dat ook bij sommige door het CBS als toegevoegde milieuvorzieningen aangemerkte investeringen de vraag rijst of inderdaad sprake is van een 100% milieu-investering zoals in het geval van heteluchtkachels en ketelbranders met een lage NO_x-uitstoot of drinkwatervoorzieningen met geringe watervermorsing in ondermeer de varkenshouderij (drinknippels met bakjes, anti-morsbakjes, beschermbeugels rond drinknippel, brijvoerbak, drinknippel in voertrog, waterdoseercomputer en watermeter). Van laatstgenoemde investeringen is het denkbaar dat deze bedrijfs-economisch rendabel zijn doordat bespaard wordt op het drinkwater, de totale hoeveelheid drijfmest wordt verminderd, de kwaliteit ervan wordt verhoogd en de afzet van de mest goedkoper wordt. In alle hierboven genoemde en andere gevallen wordt de rijksbijdrage verstrekt over het gehele (genormeerde) investeringsbedrag. De investeringen op bedrijfsniveau uit oogpunt van welzijn van dieren komen in aanmerking voor een subsidie

van 20% (roerende goederen) of 25% (onroerende goederen) over het hele investeringsbedrag. Benadrukt zij, dat vanaf medio 1992 de subsidieringspraktijk is gewijzigd in de zin, dat getracht wordt de normbedragen voor de subsidiabele investeringen evenals de technische omschrijving ervan zoveel mogelijk af te stemmen op de milieucomponent van deze investeringen.

In tabel 5 zijn de in de LNV-begroting 1992 geraamde subsidie-uitgaven in het kader van de SVL, CRL en BRL voor de jaren 1992-1996 per investeringscategorie weergegeven. De 165 miljoen subsidie-uitgaven voor milieu-investeringen vanaf 1995 is opgebouwd uit de volgende bedragen: een 25% bijdrage voor milieu-investeringen in onroerend goed aan de noodzakelijke geachte 600 miljoen investeringen op jaarbasis plus 15 miljoen voor de categorie overige investeringen van de SVL (vanwege de verplichting van EG-wege dat minimaal 30% van het investeringsplan op deze categorie investeringen betrekking moet hebben). De ramingen voor de jaren 1992 tot en met 1994 lopen geleidelijk op tot genoemde 165 miljoen in 1995 en zijn gebaseerd op de in tabel 1 aangegeven reeks getallen. In de meerjarencijfers zijn de ombuigingsmaatregelen ten bedrage van structureel 49 miljoen in het kader van de Tussenbalans en de begrotingsvoorbereiding 1992 verwerkt.

Tabel 5 Begroting 1992 en meerjarencijfers 1993-1996 investeringscategorieën bedrijfsstructuurverbetering (in mln gld)¹⁾

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996 e.v.</u>
milieu-investeringen ¹⁾	66,7	95,9	102,8	165,0	165,0
mestopslag	28,0	44,0	46,0	-	-
welzijn dieren	4,5	7,5	24,5	24,5	24,5
kwaliteit	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Totaal	100,2	148,4	174,3	190,5	190,5

¹⁾ Inclusief de categorie "overige" investeringen van de SVL.

De bijdragen in 1992 tot en met 1994 aan het onderdeel mestopslag binnen de totale milieu-uitgaven zijn vrijwel geheel gericht op de doelgroep (grondgebonden) melkveebedrijven. Geraamd is dat nog 15 miljoen m³ opslagcapaciteit op de op continuïteit gerichte bedrijven uiterlijk 1994 gerealiseerd dient te zijn. Bij een gemiddeld subsidiebedrag van 25 gulden per m³ zou

dit circa 375 miljoen aan uitgaven vergen. Met de voor de periode 1992-1994 geraamde uitgaven mestopslag van in totaal 118 miljoen kan ongeveer een derde van de benodigde mestopslagcapaciteit worden gesubsidieerd. De overige mestopslagcapaciteit (die voor de eerste vier maanden) wordt derhalve geacht door de betrokken veehouderijbedrijven zonder subsidie gerealiseerd te worden. Doel van de subsidiëring is investeringen in mestopslagcapaciteit zoveel mogelijk in de tijd naar voren te halen. Benadrukt zij, dat deze investeringen geacht worden ultimo 1994 te zijn verricht. Bij de welzijnsinvesteringen op bedrijfsniveau lopen de meerjarenramingen op tot 24,5 miljoen. Dit is een lager bedrag dan nodig zou zijn op grond van een 20%-bijdrage (32 miljoen) aan de in par. 2.2 genoemde noodzakelijke investeringsomvang van 160 miljoen.

Uit het voorgaande kunnen met betrekking tot de onderbouwing van de meerjarenramingen in de LNV-begroting 1992 van de onderhavige subsidie-uitgaven de volgende conclusies worden getrokken. Het geraamde uitgaven-niveau is gebaseerd op ramingen van de omvang van de noodzakelijk geachte aanpassingsinvesteringen ten bedrage van 600 miljoen (zie par. 2.1, tabel 1). Deze ramingen, gebaseerd op ondermeer een beoogde amoniakreductie van 50%, zijn met name terzake van de milieu-investeringen met grote onzekerheden omgeven gelet ook op de verschillen in de diverse thans beschikbare cijferopstellingen. Daarbij kan worden aangetekend, dat de doelstellingen inmiddels op 70% en in bepaalde gebieden nog hoger zijn komen te liggen. Tenslotte kan worden opgemerkt dat de inmiddels opgedane ervaringen met het gebruik dat van de subsidieregelingen wordt gemaakt het mogelijk maakt de meerjarenramingen ceteris paribus te baseren (middels de gebruikelijke zogenaamde pxq-benadering) op de werkelijke subsidiebehoefte (zie ook par. 4 van de bijlage en par. 2.7.3 van de hoofdtekst). Dit laatste zou betekenen dat om die reden de ramingen van de uitgaven als weergegeven in de Miljoenennota 1992 benedenwaarts kunnen worden bijgesteld.

3. Financiële draagkracht

Zoals in par. 2.6.4 van de hoofdtekst van het eindrapport is aangegeven zijn de rijksbijdragen aan de aanpassingsinvesteringen in de landbouwsector in de SNL voornamelijk gemotiveerd op grond van het argument dat de voorgestane versnelling van het investeringsritme de economische draagkracht - bedoeld is de financiële draagkracht - van bedrijven te boven gaat en de beoogde investeringen over het algemeen een kostenverhogend karakter

hebben. Dat investeringsritme is ondermeer afhankelijk van de stand van de afschrijvingen. Op dit punt kan worden opgemerkt dat met betrekking tot de milieu-investeringen in onroerend goed terzake van stalsystemen het merendeel van de thans bestaande stallen zoals de ligboxstallen is gebouwd in de tweede helft van de jaren zeventig. Deze zijn op grond van de gangbare afschrijvingstermijnen volgens het gebruikelijke investeringsritme in de jaren negentig aan vervanging c.q. modernisering toe.

Over de financiële draagkracht van een agrarisch bedrijf kan in algemene termen het volgende worden opgemerkt. De financiële draagkracht wordt bepaald door de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen en de te financieren bedragen. De beschikbare financiële middelen bestaan uit de zogenaamde vrije liquiditeiten (aanwezige liquide middelen die niet nodig zijn voor de bedrijfsvoering of voor de liquiditeit op korte termijn) en het aan te trekken vreemd vermogen. De omvang van het aan te trekken vreemd vermogen is afhankelijk van onder meer de leencapaciteit, de solvabiliteit en de te geven zekerheden. De leencapaciteit is het bedrag aan vreemd vermogen dat extra kan worden aangetrokken op grond van de terugbetalingscapaciteit. Deze grootte kan worden gedefinieerd als de vrije kasstroom gedeeld door het rente- en het aflossingspercentage. De vrije kasstroom wordt berekend als het verschil tussen de kasstroom en de financieringsverplichtingen op het bestaande vreemde vermogen. Daarbij wordt de kasstroom gevormd door het saldo van de gedurende een jaar met de operationele activiteiten van het bedrijf samenhangende ontvangsten en uitgaven. De solvabiliteit is de mate waarin een bedrijf met eigen vermogen is gefinancierd. Aangezien de banken minimaal een bepaalde (afhankelijk van het bedrijfstype) solvabiliteit eisen, beperkt de solvabiliteit het extra te lenen bedrag. De zekerheden worden bepaald door de hoogte van de onderpandswaarde (of executiewaarde) van de activa, de verstrekkingnormen die de banken hanteren, de omvang van het aanwezige vreemd vermogen en de eventueel te verkrijgen borgstellingen (zoals verleend door het Borgstellingsfonds voor de Landbouw).

Voor de levensvatbaarheid van een onderneming is het noodzakelijk dat aan de financiële voorwaarden daarvoor voldaan wordt. Op korte termijn betekent dit dat de operationele uitgaven als gevolg van de bedrijfsvoering (meststoffen, energie, betaald loon, enz.) en het gezinsleven (gezinsbestedingen) en de financiële uitgaven (rente en aflossingen bestaande schuld) verricht kunnen worden. In de financiële analyse wordt dit afgemeten aan de

verhouding tussen de vrije liquiditeiten en de vrije kasstroom. Een negatieve vrije kasstroom gedurende een paar jaar levert bijvoorbeeld geen continuïteitsproblemen op, wanneer het bedrijf over omvangrijke vrije liquiditeiten beschikt. Anderzijds betekent een positieve vrije kasstroom niet persé dat de continuïteitsperspectieven op langere termijn goed zijn. Dat hangt ook af van de moderniteit van het productie-apparaat, de solvabiliteit en de te geven zekerheden. De continuïteit op langere termijn is ook nog afhankelijk van de financierbaarheid van de opvolging.

Inmiddels is er meer inzicht in de financiële draagkracht van land- en tuinbouwbedrijven op grond van onderzoek van het LEI met betrekking tot de boekjaren 1988/89, 1989/90 en 1990/1991. Door de werkgroep is gezien of in het kader van het heroverwegingsonderzoek gekomen kan worden tot relevante uitspraken over de onderhavige vraagstelling van de financiële draagkracht van de beoogde doelgroepen van de drie investeringsregelingen SVL, CRL en BRL. Daarbij zij benadrukt dat de economische draagkracht van de sector weliswaar een belangrijk motief vormde om gelden ter beschikking te stellen voor deze regelingen maar dat er bewust niet voor is gekozen terzake van de financiële draagkracht bij de subsidieverlening aan de afzonderlijke bedrijven criteria te hanteren. In haar onderzoek is de werkgroep uitgegaan van de doelgroep van de CRL, aangezien deze het overgrote deel van de land- en tuinbouw omvat, te weten alle bedrijfshoofden met een bedrijf met een omvang groter dan 120 standaardbedrijfseenheden (sbe) alsook hoofdberoepers met een bedrijf met een omvang kleiner dan 120 sbe (in totaal circa 100.000 bedrijven). Een sbe is een eenheid gestandariseerde netto-toegevoegde waarde, berekend in een basisperiode bij doelmatige bedrijfsvoering en onder normale omstandigheden. Daarbij is de omvang van 120 sbe gelijk aan de tewerkstelling van één volwaardige arbeidskracht (v.a.k.). Het feitelijk gebruik dat van de CRL wordt gemaakt weerspiegelt zich in de goedgekeurde subsidie-aanvragen. Er worden geen inkomensgegevens vastgelegd, omdat bij de CRL geen inkomensvoorwaarden worden gesteld. Wel is op basis van de door de aanvrager verstrekte gegevens de bedrijfsomvang te bepalen, uitgedrukt in sbe. De feitelijke gebruikers zijn daarmee in te delen in diverse bedrijfsgrootteklassen. Vervolgens zijn deze bedrijfsgrootteklassen te koppelen aan de resultaten van bovengenoemd LEI-onderzoek. Dit houdt in dat gebruikmakend van het zgn. LEI-boekhoudnet (dat de bedrijfseconomische boekhouding van een steekproef van ongeveer 1000 landbouw- en 500 tuinbouwbedrijven bevat) per sector (akkerbouw, veehouderij en tuinbouw) en per bedrijfsgrootte de gemiddelde omvang van de vrije kasstroom kan worden

aangegeven en daarmee een indicatie kan worden verkregen van de financiële draagkracht.

Omdat het ondoenlijk is alle tot ultimo 1991 goedgekeurde 9747 aanvragen voor een CRL-subsidie in het onderzoek te betrekken is in opdracht van de werkgroep een representatieve steekproef getrokken van 385 aanvragen op het totaal van de 5775 in het jaar 1991 goedgekeurde aanvragen. Op grond van de steekproef blijkt, dat de bereikte doelgroep (feitelijke gebruikers) van de CRL op basis van gegevens uit 1991 de volgende verdeling over bedrijfstype en bedrijfsgrootte-klassen kent (tabel 6).

Tabel 6 Bedrijfstype- en bedrijfsgrootteverdeling begunstigden CRL 1991 (in %)

	<u>veehouderij</u>	<u>akkerbouw</u>	<u>tuinbouw</u>	<u>overig</u>	<u>totaal</u>
<120 sbe ¹⁾	3,9	0,5	0,5	0	4,9
120 t/m 240 sbe	26,7	4,7	3,1	0,8	35,3
241 t/m 360 sbe	25,2	6,0	1,6	0,8	33,6
361 t/m 480 sbe	8,8	2,3	1,8	0	12,9
> 480 sbe	3,9	4,2	4,7	0,5	13,3
totaal	68,5	17,7	11,7	2,1	100,0

1) Het betreft hier uitsluitend hoofdberoepsbedrijven

Bijna 70% van de begunstigden betreft veehouderijbedrijven hetgeen te verwachten was gelet op omvang van de milieu-problematiek bij dit bedrijfstype en het feit dat de in 1991 goedgekeurde subsidie-aanvragen vooral betrekking hebben op de categorie milieu-investeringen. Ruim de helft van de CRL-subsidiënten zijn veehouderijbedrijven met een omvang tussen de 120 en 360 sbe. Deze categoriën bedrijven in de land- en tuinbouw zijn met bijna 70% het sterkst vertegenwoordigd in het bestand goedgekeurde aanvragen. Alleen in de tuinbouw wordt het aandeel middelgrote bedrijven geëvenaard door het aandeel grootste bedrijven (groter dan 480 sbe) dat in de totaalpopulatie overigens relatief gering is (4,7%). De akkerbouwbedrijven nemen gelet op het bestaan van een afzonderlijke akkerbouwinvesteringlijst bij de CRL een relatief bescheiden plaats in met ongeveer 18% van het totaal aantal begunstigden. Overigens zij benadrukt dat de gehanteerde bedrijfsgrootteverdeling geen recht doet aan de grote verscheidenheid aan produktierichtingen. Met name de tuinbouw kent een grote heterogeniteit.

In tabel 7 zijn de LEI-gegevens over de gemiddelde jaarlijkse vrije kasstroom in de drie boekjaren 1988/89 t/m 1990/91 van de bedrijven in de

afzonderlijke bedrijfsgrootte-klassen weergegeven. Op basis van de omvang van de vrije kasstroom van een bedrijf kan de leencapaciteit worden berekend. Daartoe dient de vrije kasstroom te worden vermenigvuldigd met een faktor 5,5. Deze faktor weerspiegelt een jaarlijkse financieringslast op het aangetrokken vreemde vermogen (rente en aflossing) van 18% per jaar (rente 7 à 8% en een aflossingstermijn van 10 jaar) en wordt door het LEI gehanteerd als redelijk gemiddelde.

Tabel 7 Gemiddelde jaarlijkse vrije kasstroom van bedrijven per bedrijfstype en bedrijfsgrootte-klasse 1988/89 t/m 1990/91 (in 1000 gulden)^{a)}

	<u>veehouderij</u>		<u>akkerbouw</u>		<u>tuinbouw</u>	
	% bedrijv. van totaal	vrije kasstr.	% bedrijv. van totaal	vrije kasstr.	% bedrijv. van totaal	vrije kasstr.
<120 sbe ^{a)}	18	11	13	5	8	9
120 t/m 240 sbe	51	39	49	35	23	32
241 t/m 360 sbe	21	83	23	66	20	48
361 t/m 480 sbe	6	123	9	81	18	67
>480 sbe	4	171	6	134	31	160
alle bedrijven	100	54	100	49	100	79

a) De gegevens van het LEI-boekhoudnet hebben betrekking op (een steekproef van) bedrijven groter dan 20 nge (Nederlandse grootte-eenheden), overeenkomend met 70 sbe. Dat betekent dat de bedrijfsgrootte-klasse kleiner dan 120 sbe van het boekhoudnet nauwer begrensd is dan die van de CRL-steekproef en de landelijke verdeling. De procentuele verdeling van de bedrijven per sector naar bedrijfsgrootte-klasse verschilt dan ook enigermate met die van de landelijke verdeling.

Uit de steekproef blijkt dat 60% van de feitelijke gebruikers van de subsidiemogelijkheden van de CRL bedrijven zijn met een omvang van 241 sbe of meer (tabel 4). Dergelijke bedrijven hebben uitgaande van de LEI-gegevens van tabel 7 gemiddeld genomen een berekende leencapaciteit die al naar gelang de bedrijfsomvang varieert van 260.000 tot 880.000 gulden in de tuinbouw, van 360.000 tot 740.000 gulden in de akkerbouw en van 450.000 tot 940.000 gulden in de veehouderij. Uitgaande van deze becijferingen omtrent de leencapaciteit en van een gemiddeld investeringsbedrag per goedgekeurde CRL-subsidie-aanvraag van ongeveer 45.000 gulden zou met het nodige voorbehoud de conclusie kunnen worden getrokken dat genoemde 60% van de subsidie-ontvangers zeer wel op eigen kracht de beoogde aanpassingsinvesteringen kan doen. De categorie middelgrote bedrijven met een omvang van 120 tot en met 240 sbe heeft een gemiddelde berekende leencapaciteit van 192.000 gulden. Met betrekking tot deze categorie die 35% van de CRL-begunstigden betreft kan met hetzelfde voorbehoud worden gesteld dat de financiële draagkracht weliswaar lager is dan bij de categorie grotere

bedrijven (241 tot en met 360 sbe) maar nog altijd voldoende om op enige schaal de beoogde aanpassingsinvesteringen en andere noodzakelijke investeringen te verrichten. Bij de categorie kleinere bedrijven (kleiner dan 120 sbe) die de resterende 5% van CRL-begunstigden vormen kan de draagkracht gemiddeld genomen onvoldoende worden geacht.

Het voorbehoud dat ten aanzien van het trekken van conclusies moet worden gemaakt heeft betrekking op drie aspecten. In de eerste plaats is informatie over de hoogte van de leencapaciteit alleen onvoldoende om de financiële kracht van een bedrijf exact te kunnen bepalen. De leencapaciteit is het bedrag dat op grond van de terugbetalingscapaciteit maximaal kan worden aangetrokken. Daarnaast zijn, zoals eerder aangegeven, de solvabiliteit en de zekerheden van belang. Tekorten aan onderpand op levensvatbare bedrijven kunnen worden verholpen via het beleidsinstrument borgstelling. Belemmeringen bij de financiering als gevolg van een te lage solvabiliteit zijn echter effectief, in die zin dat daardoor het maximaal te lenen bedrag wordt beperkt.

In de tweede plaats zijn de gegevens in tabel 7 over de vrije kasstroom van bedrijven in de onderscheiden bedrijfsgrootte-klassen gemiddelden. Tussen de bedrijven kunnen grote verschillen optreden in de gerealiseerde vrije kasstroom, ook over de jaren heen. Zo had van de veehouderijbedrijven in de grootte-klassen 120 tot en met 240 sbe en 241 tot en met 360 sbe - die in totaal ruim de helft van de CRL-begunstigden vormen - gemiddeld genomen in de beschouwde periode respectievelijk 25% en 17% van de bedrijven een negatieve kasstroom. Respectievelijk 44% en 29% had wel een positieve kasstroom maar deze bedroeg minder dan 25.000 gulden. Theoretisch is het denkbaar dat het uitsluitend of voor een groot deel deze bedrijven zijn geweest die subsidie hebben aangevraagd. Waarschijnlijk is dat echter niet aangezien bedoelde bedrijven weinig geneigd zullen zijn bedrijfskostenverhogende milieu-investeringen te doen als deze niet middels wet- of regelgeving verplicht zijn voorgeschreven. Subsidiepercentages van 20 of 25% zullen bij dergelijke bedrijven weinig invloed hebben op de investeringsbeslissing (zie ook par. 4). Overigens kan uit een toename van de gemiddelde vrije kasstroom met de bedrijfsgrootte niet worden geconcludeerd dat de financiële draagkracht toeneemt met de bedrijfsgrootte. De investeringsbedragen zijn bij grotere bedrijven ook groter.

In de derde plaats is van belang de vraag, in hoeverre de gegevens over de vrije kasstroom in de drie meest recente boekjaren maatgevend zijn voor de komende jaren. Voor de meeste land- en tuinbouwbedrijfstypen waren de jaren 1988/89 tot en met 1990/91 redelijke tot goede jaren. Over het geheel genomen geven de bedrijfsresultaten in de beschouwde periode echter een wat te positief beeld om voor de toekomst maatgevend te kunnen zijn. Voor de meeste bedrijfstypes zal de gemiddelde vrije kasstroom in de komende jaren lager kunnen uitvallen dan in de beschouwde periode. De toekomstige vrije kasstroom zal afhankelijk zijn van een veelheid van factoren zoals milieuaantregelen, marktontwikkelingen en het nationale en het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Met betrekking tot het EG-landbouwbeleid is door het LEI berekend dat uitgaande van algehele doorvoering van de Mac Sharry-plannen in 1996 de inkomensachteruitgang in de akkerbouw minimaal zal zijn en dat in de veehouderij zelfs een lichte stijging van het inkomen zal optreden, met name door een forse prijsverlaging van veevoeder en een EG-hectaretoeslag op snijmais.

Met name vanwege de aanzienlijke spreiding in de vrije kasstroom-gemiddelden van het LEI-onderzoek op basis van het boekhoudnet zijn uit het onderhavige onderzoek van de werkgroep geen harde conclusies te trekken. Daartoe zou een zeer tijdrovende koppeling moeten worden aangebracht tussen de individuele bedrijven van het CRL-bestand en het LEI-boekhoudnet. Op grond van het werkgroeponderzoek is echter wel te stellen dat het zeer plausibel is dat een groot deel van de CRL subsidie-ontvangers voldoende financiële draagkracht heeft om de beoogde milieu- en welzijnsinvesteringen te verrichten en derhalve op grond van het subsidiemotief van economische draagkracht en continuïteitsperspectief geen subsidie nodig heeft. In relatie tot dat motief zou alleen relevant zijn de categorie bedrijven met matige continuïteitsperspectieven. Uit eerder onderzoek van het LEI blijkt dat afhankelijk van het bedrijfstype in doorsnee 20 tot 25% van de bedrijven in de land- en tuinbouw matige perspectieven heeft. Deze kunnen de komende tien jaar de geschatte investeringsclaims (vervanging, milieu en welzijn dieren, overname, uitbreiding) slechts gedeeltelijk financieren. De categorie bedrijven met slechte perspectieven bedraagt afhankelijk van het bedrijfstype 10 tot 30% van de bedrijven. Zou de subsidieverlening worden beperkt tot de eerstgenoemde categorie van bedrijven met matige perspectieven, dan betekent dat invoering in de CRL van een draagkrachtcriterium voor individuele bedrijven.

4. Effectiviteit van de subsidiëring van aanpassingsinvesteringen

De voornaamste criteria op basis waarvan de effectiviteit van de SVL, CRL en BRL gericht op stimulering van aanpassingsinvesteringen kan worden beoordeeld zijn het doelgroepbereik, de doelstellingenrealisatie en in verband daarmee de mate van gedragsbeïnvloeding. Bij de doelstellingenrealisatie gaat het daarbij om een hoofddoelstelling en om sub(thema-)doelstellingen in casu respectievelijk de vraag in welke mate de beoogde versnelling van voorgestane aanpassingsinvesteringen optreedt en de vraag in welke mate aan de verbetering van milieu, kwaliteit en welzijn van dieren wordt bijgedragen. Onderstaand wordt op elk van de drie beoordelingscriteria nader ingegaan.

Teneinde het doelgroepgebruik in de uitvoeringsjaren 1990, 1991 en 1992 vast te stellen dient de doelgroep qua aantal bedrijven te worden gedeeld door het aantal goedgekeurde subsidie-aanvragen. De doelgroep van de SVL (excl. vestigingssteun) omvat circa 30.000 bedrijven, het aantal geregistreerde loonwerkbedrijven dat in aanmerking komt voor BRL-subsidies beloopt circa 3000 en de doelgroep van de CRL omvat in eerste aanleg alle circa 100.000 hoofdberoepsbedrijven. In tabel 8 is het doelgroepbereik van de afzonderlijke regelingen weergegeven voor de eerste drie uitvoeringsjaren.

Tabel 8 Doelgroepbereik van de SVL, de CRL en de BRL

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
<u>SVL</u>			
aantal goedgekeurde aanvragen	453	892	992
doelgroepbereik (in %)	1,5	3,0	3,3
<u>CRL</u>			
aantal goedgekeurde aanvragen	3972	5775	6072
doelgroepbereik (in %)	4,0	5,8	6,1
<u>BRL</u>			
aantal goedgekeurde aanvragen	318	378	358
doelgroepbereik (in %)	10,6	12,6	11,9

Uitgaande van de potentiële doelgroep van de SVL is het doelgroepbereik gering te noemen. Het bereik van de CRL is wat groter maar toch nog betrekkelijk gering. Daarbij moet worden aangetekend dat op de investeringslijst investeringen staan die elk slechts op een specifieke categorie bedrijven van toepassing zijn. Zo heeft de afdekking van mestsilos alleen betrekking op veehouderijbedrijven. In de omvang van de doelgroep per type

investering bestaan slechts globale inzichten en daarmee ook in de verhouding tussen het aantal agrariërs dat de desbetreffende investering doet en de groep die de investering zou moeten doen. Er is derhalve met het subsidiebeleid niet beoogd de hele doelgroep te bereiken. Het oogmerk is een proces van versnelling van aanpassingsinvesteringen op gang te brengen. De meerjarige budgetten voor de subsidieregelingen zijn echter wel geraamd op basis van de totale omvang van de voorgestane investeringen per specifieke categorie bedrijven. Het doelgroepbereik van de BRL is als aanzienlijk aan te merken in vergelijking met de andere twee investeringsregelingen, waarbij zij opgemerkt dat hier de voornaamste subsidiabele investering, de mestinjecteur (en zodebemester), voor loonwerkbedrijven een belangrijk inkomsten genererend produktiemiddel vormt. Bij de beoordeling van de bereikcijfers moet ook rekening worden gehouden met de nog relatief geringe bekendheid met de regeling in het eerste uitvoeringsjaar en met het feit, dat de agrariër over de periode van zes jaar twee subsidie-aanvragen kan indienen. Dit kan er toe leiden dat investeringen worden uitgesteld tot het moment dat over een voldoende substantieel investeringsbedrag subsidie kan worden aangevraagd. Bij alle drie regelingen vertoont het bereik in 1991 een stijging ten opzichte van 1990, terwijl in 1992 mede ten gevolge van een schorsing van 3 maanden van de CRL een zekere stabilisering is opgetreden. De BRL is 9 maanden geschorst geweest.

Het doelgroepbereik geeft een indicatie van de werkelijke subsidiebehoefte. Deze behoefte weerspiegelt zich primair in het bedrag van aangegane verplichtingen en secundair in de gerealiseerde uitgaven. In tabel 9 is aangegeven welke verschillen zijn opgetreden tussen begroting en realisatie van verplichtingen en uitgaven in het kader van de investeringslijst in de eerste twee uitvoeringsjaren. Daarbij zij opgemerkt, dat de bedragen op de begroting van LNV voor de drie regelingen als verdisconteerd in de totaalbedragen voor de post bedrijfsstructuurverbetering van art. 03.02 de verplichting betreffen tot het doen van uitbetaling in het begrotingsjaar aan het OenS-Fonds (derhalve is het verplichtingenbedrag gelijk aan het uitgavenbedrag) en dat deze bedragen in de praktijk niet behoeven te corresponderen met de omvang van de middels het Fonds aangegane verplichtingen en gerealiseerde (kas-)uitgaven. Zo blijkt het bedrag aan in 1991 aangegane verplichtingen meer dan het dubbele van wat in de LNV-begroting 1991 was begroot. Dit houdt verband met aanwending van de Fondsreserve. Evenzo geven de in tabel 5 aangegeven meerjarencijfers van de uitgaven voor de afzonderlijke investeringscategoriën geen juist beeld van de werkelijke

uitgaven via het Fonds. Zo zijn er voor de categorie kwaliteits- (en arbeidsomstandigheden) investeringen in de jaren 1990 en 1991 door het rijk voor een totaalbedrag van 24,5 miljoen verplichtingen aangegaan die per ultimo februari 1992 tot 10,4 miljoen uitgaven hebben geleid. Voor de resterende 14,1 miljoen aan uitgaven is op de LNV-begroting slechts 1 miljoen per jaar gereserveerd. Het jaarverslag van het Stichtingsbestuur OenS-Fonds vermeldt geen realisatiegegevens met betrekking tot de uitgaven per regeling.

Tabel 9 Begroting en realisatie SVL^{a)}, CRL en BRL (investeringslijst) (in mln gld)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1990 + 1991</u>
<u>Begroting LNV</u>			
verplichtingen/uitgaven	45,0	30,0	75,0
<u>OenS-Fonds</u>			
verplichtingen (aangegaan)	37,0	70,4	107,4
uitgaven (gerealiseerd)	8,2	30,7	38,9

a) SVL nieuwe stijl excl. overige investeringen en vestigingssteun

Een deel van de verschillen tussen begroting en realisatie van de uitgaven kan behalve door het gegeven dat een aanzienlijk deel van de verplichtingen niet in hetzelfde jaar tot uitbetaling komt ook worden verklaard uit het feit dat er voor de aanvrager geen verplichting bestond om alle investeringen van de goedgekeurde subsidie-aanvraag ook daadwerkelijk uit te voeren. In een aantal gevallen is dat ontvaard in het indienen van een wensenlijst of het vrijblijvend opvoeren van investeringen. Pas bij de opleveringsverklaring blijkt in hoeverre de investeringen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Dit wensenlijstkarakter van de aanvraag doet afbreuk aan de financiële beheersbaarheid. De voorwaarden van de regeling zijn dan ook per 24 juli 1992 na goedkeuring door de EG op een aantal punten aangescherpt. Zo is de termijn waarbinnen de investeringen moeten zijn gerealiseerd teruggebracht van twee naar anderhalf jaar. Voorts is bepaald dat indien na deze periode van anderhalf jaar blijkt dat minder dan 100% doch ten minste 70% van de in het goedgekeurde bedrijfsverbeteringsplan opgenomen investeringen is uitgevoerd de bijdrage voor het voltooide gedeelte met 10% wordt verlaagd. Indien minder dan 70% van voorgenoemde investeringen is voltooid vervalt het recht op een bijdrage.

Voor wat betreft de effectiviteit in de zin van doelstellingenrealisatie kunnen terzake van de realisatie van de (sub-)doelstellingen op de (thema)-gebieden van milieu, welzijn en kwaliteit thans geen uitspraken worden gedaan. In de eerste plaats zijn er ten aanzien van de kwaliteit geen concrete doelstellingen geformuleerd en ten aanzien van welzijn van dieren deels nog geen normen vastgesteld (etagesysteem pluimveehouderij) danwel geen concreet tijdpad aangegeven (groepshuisvesting varkenshouderij en vleesveekalverenhouders) die moeten leiden tot realisatie in het jaar 2000. Met betrekking tot milieu is er wel een duidelijk tijdpad aangegeven zoals bij de NMP-plus doelstelling van terugdringing van ammoniakemissie (30% afname van de emissie in 1994 en 50 tot 70% in het jaar 2000) en van de afname van de verzuring (tot 4000 zuurequivalent/ha depositie in 1994, 2400 in 2000 en 1400 in 2010). Het is echter moeilijk hier het effect van elk van de verschillende maatregelen/regelingen op de terugdringing te isoleren. Aan de afname van de ammoniakuitstoot dragen zowel bij investeringen gericht op optimale benutting van stikstof in veevoer, investeringen in emissie-arme stallen en afdekking van mestopslagen als investeringen terzake van het be- en verwerken van mest en emissie-arme mestaanwending. Bovendien dienen de drie investeringsregelingen meerdere subdoelstellingen. De investeringslijst bevat bijvoorbeeld zowel investeringen gericht op gewasbescherming als investeringen ter bevordering van het welzijn van dieren. Hooguit kan worden opgemerkt dat de emissie in Nederland van ammoniak in de periode 1985-1990 met 8% is afgenomen en dat verwacht wordt dat in ieder geval de 30% in 1994 uitgaande van het huidige instrumentarium ruimschoots zal worden gehaald. De Heidemij/TNO onderzoekt thans het effect voor 1994 van het volledige maatregelenpakket voor ammoniak in samenhang met de mestoverschottenproblematiek (zie ook par. 2.8 van de hoofdtekst van het rapport).

In de tweede plaats is ook van de afzonderlijke investeringen van de lijst doorgaans niet bekend welk kwantitatief effect op de (sub-)doelstellingen kan worden verwacht. De investeringen werden tot voor kort geselecteerd op basis van kwalitatieve criteria en beoordeeld op de mate waarin zij een positieve bijdrage leveren aan de desbetreffende thema's. Daarbij vond de selectie niet plaats op basis van kosteneffectiviteit (bijdrage aan de doelstelling tegen de laagste kosten) op grond van inzicht in bijvoorbeeld de omvang van de reductie van schadelijke stoffen. Bij het samenstellen van de investeringslijst werd nagegaan welke knelpunten er waren op bijvoor-

beeld de diverse onderdelen van milieu (water, bodem en lucht) en de verschillende aspecten (mest, ammoniak en gewasbescherming) en welke voorzieningen/investeringen geïdentificeerd konden worden voor de oplossing van deze knelpunten. De voorzieningen betreffen dan zowel toegevoegde als procesgeïntegreerde milieu-voorzieningen. In het kader van een verdere verzakelijking in het subsidiebeleid is het streven er thans op gericht scherpere criteria te hanteren voor de beoordeling en selectie van de investeringen zoals kosteneffectiviteit, mate van niet-rendabel zijn en ook fraudegevoeligheid.

Voorzichtige uitspraken over de effectiviteit kunnen wel worden gedaan waar het gaat om de realisatie tot nu toe van de (hoofd-)doelstelling van versnelling van het investeringsritme met betrekking tot de noodzakelijk geachte milieuvoorzieningen. In tabel 10 is de omvang van de in 1990, 1991 en 1992 (geschat) gerealiseerde milieu-investeringen gesubsidieerd op grond van de drie investeringsregelingen en de drie mestopslagregelingen afgezet tegen de ramingen van de SNL alsook tegen de cijfers van het CBS. Uit deze cijferopstelling blijkt dat de beoogde mate van versnelling van de milieu-investeringen tot nu toe niet optreedt. Weliswaar is er een stijgende lijn waarneembaar in de totale omvang van de gesubsidieerde milieu-investeringen, maar het niveau ligt nog ver onder de omvang die ten tijde van de SNL geacht werd te leiden tot de noodzakelijke 600 miljoen op jaarbasis vanaf 1994 als weergegeven in tabel 1. De verlate inwerkingstreding van de investeringsregelingen (december 1989) alsook de termijn van maximaal twee jaar (inmiddels teruggebracht tot 18 maanden) voor de uitvoering van het ingediende investeringsplan kunnen van enige invloed zijn geweest op de realisatiecijfers van 1990 en 1991.

Tabel 10 Milieu-investeringen in de land- en tuinbouw (in mln gld)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
<u>SVL/CRL/BRL</u> (investeringslijst)			
gerealiseerde uitgaven milieusubsidies	6,4	30,3	42
gerealiseerde investeringsomvang (a)	29	139	190
<u>Mestopslagregelingen</u>			
gerealiseerde subsidie-uitgaven	8,2	8,8	14,8
gerealiseerde investeringsomvang ¹⁾ (b)	41	44	74
totaal a + b	70	183	264
<u>SNL-raming</u> noodzakelijke omvang	240	320	424
<u>CBS-gegevens</u> totaal milieu-investeringen	139	260	-

1) Berekend op basis van een gemiddeld subsidiepercentage van 20%.

De totaalomvang van de subsidiabele milieu-investeringen in de land- en tuinbouw kan aanzienlijk hoger zijn dan de omvang die berekend is op basis van de subsidie-uitgaven. De CBS-berekeningen omvatten naast de gesubsidieerde investeringen ook die welke subsidiabel zijn maar zonder subsidie tot stand komen. De CBS-cijfers voor de omvang in 1990 en 1991 liggen beduidend hoger maar nog onder het beoogde SNL-niveau. Uit de toelichting op de CBS-cijfers (vide Pouwelse, J.W., 1990, Milieukosten van de landbouw 1989-1991, Kwartaalbericht Milieustatistiek CBS 90/2, p. 11-18) kan worden afgeleid dat er in de landbouw in 1990 en 1991 voor respectievelijk 35 en 82 miljoen is geïnvesteerd in zodebemesters. Voor het totaal aan bedoelde investeringen van 117 miljoen is blijkens LNV-gegevens 43 miljoen met subsidies aangeschaft. In spoelapparatuur en spuitmachines voor het schoonspoelen van gebruikte verpakkingen van chemische bestrijdingsmiddelen is in 1990 en 1991 volgens informatie van de Stichting Opruimen Restanten Landbouwbestrijdingsmiddelen voor in totaal circa 30 miljoen geïnvesteerd, waarvan 9 miljoen met een rijksbijdrage. De investeringen in extra mestopslagvoorzieningen bedroegen volgens het CBS in 1990 en 1991 respectievelijk 57 en 125 miljoen, derhalve 182 miljoen in totaal, waarvan 97,5 miljoen met subsidie is tot stand gekomen, te weten 85 miljoen krachtens de drie mestopslagregelingen en 12,5 miljoen krachtens de investeringslijst voor overkapping van mestsilos. Hierbij zij aangetekend dat het CBS ook niet-subsidiabele mestopslagvoorzieningen in haar ramingen opneemt, zoals extra mestopslag onder de stallen en mestopslag bij uitbreidingsnieuwbouw. Daartegenover staat dat het CBS als eerder is aangegeven (par. 2.1) de subsidiabele procesgeïntegreerde milieu-investeringen slechts voor (vooralsnog) het subsidiepercentage en de rendabel

geachte milieu-investeringen in het geheel niet meetelt in haar berekeningen. Voor het totaal aan milieu-investeringen maakt dit weinig verschil omdat het hier gaat om voorzieningen met een vooralsnog betrekkelijk geringe gerealiseerde investeringsomvang. Ten algemene kan worden gesteld dat de jaarlijkse omvang van gerealiseerde milieu-investeringen nog onder het niveau ligt van circa 300 miljoen dat ten tijde van de SNL werd geacht overeen te komen met het gebruikelijke investeringsritme.

Terwijl voor het totaal van de gerealiseerde milieu-investeringen de beoogde mate van versnelling tot nu toe niet is opgetreden is er in de twee beschouwde jaren bij enkele afzonderlijke milieuvoorzieningen wel sprake van een zodanige investeringsomvang dat van een "versnelling" in de zin van een forse toename kan worden gesproken. Hierboven zijn deze reeds aangeduid: de mestinjecteur/zodebemer, de spoelapparatuur, de extra mestopslagvoorzieningen en de afdekking daarvan. Het grootste gedeelte van genoemde voorzieningen blijkt zonder subsidie tot stand te zijn gekomen. Daarmee is het derde aspect van het effectiviteitsvraagstuk, de mate van gedragsbeïnvloeding die van de subsidieverlening uitgaat, aan de orde. Gesteld kan worden dat de omvang van de investeringen in genoemde milieuvoorzieningen vooral voortvloeit uit wet- en regelgeving. Dit valt met name af te leiden uit het verloop van de CBS-cijfers met betrekking tot gerealiseerde milieu-investeringen in de periode 1983-1991 als weergegeven in par. 2.1. In 1991 namen de milieu-investeringen in de landbouw ten opzichte van het jaar daarvoor met ruim 80% toe. In 1990 was sprake van eenzelfde procentuele stijging ten opzichte van 1989. De milieu-investeringen betroffen vooral de aanschaf van extra mestopslagvoorzieningen (in 1991 50% van de totale milieu-investeringsomvang van 260 miljoen) en zodebemers (33%). Blijkens eerdergenoemd onderzoek van het CBS naar de milieukosten in de landbouw zijn beide stijgingen vooral veroorzaakt door de verscherping per 1 september 1991 van de voorschriften ten aanzien van het gebruik van dierlijke mest. De geconstateerde stijging was vergelijkbaar met de toename van de milieu-investeringen in de periode 1986-1988, toen voor het eerst normen aan het gebruik van dierlijke mest werden gesteld (en in het najaar van 1988 het uitrijverbod inging). Dit sluit overigens niet uit dat een gecombineerde inzet van investeringssubsidies en wet- en regelgeving effectief is geweest. Welk effect op de met subsidie tot stand gekomen investeringen uitgaat van bedoelde samenloop is echter niet onderzocht.

De toename van de investeringen in mestafdekking (tot circa 25 miljoen in 1991) is toe te rekenen aan het Besluit Mestbassins Hinderwet op basis waarvan alle mestopslagvoorzieningen die zijn gebouwd na 1 januari 1987 per 1 januari 1992

dienden te zijn afgedekt ter beperking van de amoniakemissie. De per 1 oktober 1989 in werking getreden Verordening Reiniging Verpakkingen Bestrijdingsmiddelen heeft geleid tot de (verplichte) miljoenenaanschaf van spoelapparatuur. Het ontbreken van wettelijke bepalingen ten aanzien van milieu-voorzieningen heeft het omgekeerde effect. Er is in 1990 en 1991 maar op zeer beperkte schaal gebruik gemaakt van de subsidiemogelijkheden ten aanzien van amoniakemissiebeperkende voorzieningen in stallen (zoals de installatie van luchtwassers en biofilters, mestdroogapparatuur en speciale vloeren) vanwege het afwezig zijn tot nu toe van wettelijke verplichtingen terzake (eerst in het jaar 2005 moet worden voldaan aan de AMvB "Huisvesting veehouderij" op te nemen emissiefactoren per dierplaats). Hetzelfde geldt voor stankbeperkende voorzieningen op veehouderijen. Een uitzondering vormen de drinkwatervoorzieningen met geringe watervermorsing waarvoor geen verplichting geldt maar die wel op aanzienlijke schaal met subsidie zijn aangeschaft (in totaal bedroeg de omvang van deze gesubsidieerde investeringen in 1990 en 1991 9 miljoen). Deze voorzieningen ter waarde van circa 16.000 gulden per aanvraag zijn echter als eerder opgemerkt mogelijk bedrijfseconomisch rendabel.

Op basis van het beschikbare cijfermateriaal kan de conclusie worden getrokken dat met betrekking tot de stimulering van aanpassingsinvesteringen terzake van milieu en welzijn de gedragsbeïnvloeding door middel van subsidieverlening gering is in verhouding tot het investeringseffect dat uitgaat van wet- en regelgeving. Ten algemene kan worden opgemerkt dat het uitstellen van investeringen behalve door het meestal niet-bedrijfseconomisch rendabel zijn van milieu- en welzijnsinvesteringen vooral wordt ingegeven door onzekerheid rond de milieu- en dierwelzijnswetgeving. Het lijkt erop, dat vooral de kleinere bedrijven wachten op duidelijke regelgeving met betrekking tot ammoniakemissie en dier- en milieuvriendelijke huisvestingssystemen. Uit gegevens over de kredietruimte van de bedrijven van de diverse bedrijfstypen in de sector gevormd door spaartegoeden en niet opgenomen bedrijfskrediet kan worden afgeleid, dat deze ruimte zeer aanzienlijk is en dat de agrarische ondernemers derhalve grote investeringen kunnen doen zonder dat hiervoor de financiering behoeft te worden uitgebreid. In 1992 werd door land- en tuinbouwers ruim 5,3 miljard bij de Rabobank geleend, terwijl tegelijkertijd hun spaartegoeden toenamen. Voor de akkerbouwers, melkveehouders en varkenshouders gezamenlijk nam het spaartegoed in 1992 toe met in totaal 1800 miljoen. In onderstaande tabel 11 is de stand van de tegoeden per ultimo 1992 voor elk van deze bedrijfstypen weergegeven.

Tabel 11 Spaartegoeden agrarische bedrijven ultimo 1992 (in miljarden gld)

varkenshouderij	2,7
melkveehouderij	8,5
akkerbouw	1,9
 totaal	 13,1

Bron: RABO-bank

5. Andere investeringsfaciliteiten

5.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de effectiviteit van de onderhavige regelingen is ook van belang de mate waarin gebruik kan worden gemaakt van andere faciliteiten ter stimulering van investeringen. Het betreft hier met name fiscale faciliteiten in de vorm investeringsaftrek, vervroegde afschrijving op milieu-investeringsgoederen en - tot 1 januari 1993 - een verlaagde BTW-tarief voor landbouwwerktuigen (6% in plaats van 17,5%), maar ook de mogelijkheid om in situaties met onvoldoende zekerheden voor reguliere kredietverlening garantiestelling te verkrijgen voor het aantrekken van vreemd vermogen ten behoeve van bedrijfsinvesteringen via het Borgstellingsfonds voor de Landbouw. Navolgend wordt ingegaan op de effecten van de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving in relatie tot de investeringssubsidies van de SVL, CRL en BRL. Daarbij wordt uitgegaan van een onderneming voor de inkomstenbelasting. Ondernemingen in de zin van de vennootschapsbelasting blijven buiten beschouwing. Vervolgens wordt ook het Borgstellingsfonds gezien.

5.2 Investeringsaftrek en vervroegde afschrijving op milieu-investeringen

Voor investeringen in duurzaam slijtende produktiemiddelen van 3100 tot circa 471.000 gulden (bedragen 1992) kan door ondernemers in Nederland investeringsaftrek (IA) worden toegepast. De aftrek komt in mindering op de winst en levert daarmee een belastingvoordeel op. De aftrek bedraagt 18% bij een investeringsbedrag tot 50.000 gulden, aflopend met 2%-punt per schijf van circa 50.000 gulden. Daarnaast is sinds 1 september 1991 de regeling Vervroegde Afschrijving Milieu-Investeringen (VAMIL) van het ministerie van VROM van kracht. De regeling die geldt voor alle ondernemers vormt een compensatie voor de afschaffing van de WIR-milieutoeslag en vloeit voort uit een initiatiefwetsvoorstel van de Tweede

Kamerleden Vermeend en Melkert. Evenals bij de SVL/CRL/BRL wordt bij de VAMIL met een (milieu)investeringslijst gewerkt. Twaalf van de in totaal 113 op deze lijst thans voorkomende investeringsgoederen maken ook deel uit van de lijst van de SVL/CRL/BRL. De stimulering van de VAMIL-investeringen is gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Meerjarenplan Gewasbescherming en het Plan van Aanpak beperking Amoniak-emissie. Normaliter worden de (aanschaf-)kosten van duurzaam slijtende produktiemiddelen in de vorm van jaarlijkse afschrijvingskosten gedurende de economische levensduur ten laste van de winst voor belasting gebracht. De vervroeging in het kader van de VAMIL houdt in dat het af te schrijven bedrag voor de inkomstenbelasting in de tijd naar voren wordt gehaald c.q. geheel ten laste van de exploitatierekening in het jaar van aanschaf wordt gebracht. Hierdoor treedt in dat jaar een belastingbesparing op en in volgende jaren een belastingnadeel. Het bedrag van de belastingbesparing in het eerste jaar blijft in "kas" en vormt derhalve een liquiditeitsvoordeel. Voor dat bedrag behoeft dan geen vermogen te worden aangetrokken voor de financiering van de onderneming c.q. voor investeringen. Dit levert derhalve een rentevoordeel (rendementseffekt) op. Of een faciliteit een financieel effect heeft, wordt in beginsel afgemeten aan dit rendementseffekt. Een liquiditeitsvoordeel kan weliswaar bij liquiditeitskrapte soulaas bieden, maar het effect ervan laat zich vooral vertalen in een rendementsvoordeel.

Om profijt te hebben van de VAMIL dient sprake te zijn van fiscale winst of van de mogelijkheid van fiscale verliescompensatie. Vervolgens hangt het profijt af het marginale inkomstenbelastingtarief. Bij de IA is de belastingbesparing eveneens sterk afhankelijk van dat tarief, zij het dat hier de besparing in tegenstelling tot de VAMIL een permanent belastingvoordeel tot gevolg heeft. De rijksbijdragen op basis van de SVL, CRL of BRL hebben gevolgen voor de hoogte van de fiscaal toegestane afschrijvingen. Er mag alleen afgeschreven worden over het netto-investeringsbedrag, dus na aftrek van de subsidie. Bij een lager afschrijvingsbedrag zal de marginale winst hoger zijn en dient er meer belasting betaald te worden afhankelijk van het marginale IB-tarief. Bij hogere inkomens is het voordeel van de subsidie geringer dan bij lagere inkomens. Qua liquiditeitseffekt werken de SVL, CRL en BRL derhalve tegengesteld aan de VAMIL en de IA. Bij een structureel laag inkomen hebben de VAMIL en de IA geen of weinig effect (geen of weinig belastingvoordeel), terwijl de drie investeringsregelingen dan juist een maximaal effect sorteren (geen of weinig extra belasting te betalen over de investeringssubsidies).

Aan de hand van een eenvoudig rekenvoorbeeld kan worden nagegaan in welke mate

cumulatie van voordelen mogelijk is bij de onderhavige investeringsfaciliteiten. Het voorbeeld heeft betrekking op een milieu-investering in onroerend goed van 40.000 gulden (de huidige investeringsomvang van een CRL-aanvraag is 45.000 gulden) met een afschrijvingsperiode van 15 jaar (restwaarde nihil gesteld), een rentepercentage van 8%, een IA van 18% en de diverse marginale belastingtarieven. In tabel 12 zijn de berekende rendementseffekten van elke investeringsfaciliteit afzonderlijk en in combinatie met elkaar weergegeven. Indien kortere afschrijvingstermijnen worden gehanteerd, bijvoorbeeld wanneer sprake is van investeringen in werktuigen, dan is het rendementseffekt lager.

Tabel 12 Rendementseffekten van de diverse investeringsfaciliteiten in % van de investeringssom

investeringsfaciliteit	belastingtarief			
	0%	35% ^{b)}	50%	60%
1. SVL/CRL/BRL	25,0	19,6	17,3	15,8
2. IA	0	6,3	9,0	10,8
3. VAMIL	0	13,4	19,2	23,0
4. IA + VAMIL	0	19,7	28,2	33,8
5. SVL/CRL/BRL + IA	25,0	24,3	24,1	23,9
6. SVL/CRL/BRL + VAMIL ^{a)}	25,0	29,7	31,7	33,0
7. SVL/CRL/BRL + IA + VAMIL	25,0	34,4	38,5	41,1

a) De effecten van de VAMIL en de IA worden getemperd in geval ook een SVL/CRL/BRL-subsidie wordt verkregen (een lager afschrijvingsbedrag).

b) Inmiddels is het tarief van de eerste schijf 38,4% (1993).

Zoals blijkt uit het rekenvoorbeeld kan door cumulatie van voordelen voor de verschillende inkomensgroepen (d.w.z. de ondernemers die een verschillend marginaal tarief voor de inkomstenbelasting hebben) de hierboven gesignaleerde tegengestelde uitwerking van de effecten van de investeringsregelingen enerzijds en de fiscale faciliteiten anderzijds in aanzienlijke mate worden geëgaliseerd. Bovendien kan het totaal rendementseffekt voor de hogere inkomens zelfs worden opgehoogd tot rond 40% van de investeringssom. Voor de meer bescheiden inkomens is het totale voordeel toch nog circa 34%. De effecten van de SVL/CRL/BRL worden kleiner naarmate het marginale belastingtarief stijgt, maar deze tendens wordt nagenoeg geneutraliseerd als ook investeringsaftrek wordt toegepast, hetgeen als een gebruikelijke praktijk mag worden verondersteld. Geconcludeerd kan worden dat de lagere inkomenscategorieën en de bedrijven die geen fiscale winst maken het meest profiteren van directe investeringssteun. De lagere inkomenscategorieën (belastingsschijf 35%) kunnen door toepassing van VAMIL en IA een rendementsvoordeel van ongeveer 20% verkrijgen, met subsidie en toepassing van IA een voordeel van ongeveer 25%.

1990-2000 circa 250 miljoen investeringen per jaar voor de veehouderij in totaliteit nodig zullen zijn. De investeringsbedragen in stalaanpassing (exclusief welzijnsinvesteringen) variëren daarbij van gemiddeld 36.800 gulden voor melkveebedrijven tot gemiddeld 97.500 gulden voor gespecialiseerde varkensbedrijven. In de praktijk kan het totaalbedrag anders uitvallen, omdat niet bekend is in hoeverre bedrijven de stallen reeds hebben aangepast en de omvang van de veestapel er in de toekomst als gevolg van inkrimping anders uit kan gaan zien. Bij een beleid gericht op een ammoniakreductie van 70% in het jaar 2000 zullen de investeringsbedragen aanzienlijk hoger liggen.

Bij de ramingen voor de milieu-investeringen in de akker- en tuinbouw is voor wat betreft de opengrondsectoren uitgegaan van een geleidelijke ontwikkeling van gangbare produktiesystemen naar geïntegreerde systemen die vooral na het jaar 2000 een positieve invloed zullen hebben op het bedrijfsresultaat. Bij de beschermde teelten (glastuinbouw) gaat het vooral om investeringen in omschakeling naar gesloten bedrijfssystemen. De sterkste stijging van de investeringen zal zich volgens het Meerjarenplan Gewasbescherming voordoen in de periode tot 1995.

In totaal bedragen volgens bovengenoemde LEI-berekeningen de jaarlijkse milieu-investeringen in de landbouw tot het jaar 2000 gemiddeld 400 tot 450 miljoen en in de tuinbouw 250 tot 300 miljoen. Daarbij is uitgegaan van de investeringen die voortvloeien uit het reeds geformuleerde milieubeleid. Met de consequenties van de verdere uitwerking van het stoffensaneringsbeleid en het stikstofbeleid is in de ramingen geen rekening gehouden. In het voor deze ramingen gehanteerde rekenmodel is het continuïteitsperspectief van de bedrijven verdisconteerd, in de zin dat verondersteld is dat bedrijven met een qua financiële draagkracht slecht perspectief beeïndigd zullen worden (circa 15% van de agrarische bedrijven). Genoemde investeringsbedragen vormen circa 10% van de gemiddeld 6,5 miljard aan investeringen die in de toekomst jaarlijks in de land- en tuinbouw zullen worden verricht.

Uit het rekenvoorbeeld blijkt, dat de rendementsvoordelen voor de verschillende inkomensgroepen verschillend is, afhankelijk van het financieel instrument dat wordt ingezet. De effecten van de investeringsregelingen worden kleiner naarmate het inkomen hoger is. Voor de fiscale maatregelen geldt het omgekeerde. Het break-even-point tussen VAMIL en subsidies ligt op basis van rendementsvoordelen bij de categorie bedrijven die een marginaal belastingtarief van 50% of 60% hebben. Deze categorie is zeer gering. Voor alle andere bedrijven geldt dat subsidies in combinatie met IA een hoger rendement opleveren dan VAMIL in combinatie met IA.

Er was ten tijde van het heroverwegingsonderzoek informatie beschikbaar over de VAMIL-aanvragen over het laatste kwartaal van 1991 ter zake van de twaalf investeringen die toen op beide investeringslijsten voorkwamen. Van de 500 VAMIL-aanvragen (tegenover 1388 aanvragen SVL/CRL/BRL over heel 1991) voor een investeringsomvang van in totaal 18 miljoen hadden er 300 betrekking op mestinjecteurs en zodemesters (12,5 miljoen) en 105 op drainwaterontsmettingsinstallaties (3,9 miljoen), terwijl voor deze investeringsgoederen in geheel 1991 respectievelijk 580 en 85 aanvragen zijn gedaan voor investeringssteun uit hoofde van de SVL/CRL/BRL. Cumulatie van VAMIL komt in de praktijk veel voor (in ruim 60% van de VAMIL-gevallen), hetgeen voor de lagere inkomensgroepen een rendementsvoordeel van ongeveer 35% oplevert als tegelijk ook de gebruikelijke IA wordt toegepast.

Waar het gaat om stimulering van bedrijfsinvesteringen die van belang zijn voor de bescherming van het milieu heeft de VAMIL vergeleken met een generieke subsidieregeling (voor elke ondernemer in Nederland) enkele duidelijke voordelen. In het voorstel van wet ten behoeve van de introductie van de VAMIL zijn deze aangegeven (Tweede Kamer, Memorie van antwoord, 6 december 1989). Genoemde overwegingen hebben er destijds toe geleid dat is afgezien van een generieke stimuleringsregeling voor milieu-investeringen op bedrijfsniveau.

5.3 Borgstellingsfonds voor de Landbouw

Indien agrarische bedrijven niet voldoende zekerheden hebben voor het aantrekken van vreemd vermogen voor het doen van bedrijfsinvesteringen (incl. bedrijfsovername) maar wel economisch levensvatbaar zijn kunnen deze voor een aanvullende zekerheid een beroep doen op het Borgstellingsfonds. De zekerheid wordt gegeven middels het verlenen van garanties. De garantieregeling loopt via de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw. Aan de Stichting wordt op basis van

verleende garanties door het Rijk bijgedragen in die gevallen waarin de door de Stichting aangegane verplichtingen tot betaling leiden. Deze kosten worden door de Stichting en de Staat gedragen in verhouding tot ieders aandeel in het garantievermogen. Dit garantievermogen bestaat uit enerzijds het eigen vermogen van de Stichting (ultimo 1991 37 miljoen) en anderzijds de Staatsgarantie (117 miljoen). Het totale uitstaande borgbedrag bedroeg ultimo 1991 876 miljoen hetgeen ongeveer 5% is van de door erkende kredietinstellingen aan de landbouwsector verleende leningen en kredieten. Voor de komende jaren wordt een uitbetaling door het Rijk voorzien van 3,7 miljoen per jaar. Het aantal lopende borgstellingen vertoont een dalende lijn: in 1990 bedroeg dit aantal 8980, voor 1993 wordt een aantal van 7271 geraamd. Gedurende de periode 1986-1991 verkregen per jaar gemiddeld ruim 600 bedrijven een borgstelling. Het gemiddeld bedrag per borgstelling is de laatste jaren sterk gestegen tot gemiddeld ruim 180.000 gulden voor landbouwbedrijven en 260.000 gulden voor tuinbouwbedrijven. Met het verlenen van borgstelling zijn circa 30 formatieplaatsen gemoeid. Er worden thans geen kosten in rekening gebracht. Tot 1 januari 1992 werd een bedrag van 1100 gulden doorberekend.

Het ligt in het voornemen bij de beoordeling van aanvragen voor borgstelling meer aandacht te geven aan de milieu-aspekten van de bedrijfsvoering. Dit zal nader worden uitgewerkt bij de vaststelling van een nieuwe bestuurs- en uitvoeringsrichtlijn. Inmiddels is in dat verband recent door het LEI een onderzoek afgerond naar de behoefte aan borgstelling op land- en tuinbouwbedrijven in de periode 1991-2000 in samenhang met de door de bedrijven te verrichten milieu- en welzijnsinvesteringen ("Behoefte aan borgstelling op land- en tuinbouwbedrijven in de periode 1991-2000", LEI, november 1992). Dit onderzoek is verricht aan de hand van een rekenmodel, waarin bedoelde behoefte afhankelijk is gesteld van het door een bedrijf gevraagd vreemd vermogen, de leencapaciteit, de solvabiliteit en het onderpand. Berekend is dat het aantal borgstellingen als gevolg van milieu- en welzijnsinvesteringen in genoemde periode zal stijgen van gemiddeld 700 in de afgelopen jaren naar 850. Deze investeringen leiden er wel toe dat het percentage bedrijven dat niet meer in aanmerking komt voor borgstelling toeneemt van gemiddeld 17% tot 21% (met als uitschieter de varkenshouderij, waar dit percentage toeneemt van 17% tot 29%). Genoemde cijfers dienen overigens met de voor modelberekeningen gebruikelijke betrekkelijkheid te worden beoordeeld.