

Evaluatie Stimuleringskader LNV

**Verspreidingsprogramma
Markt en Concurrentiekracht,
onderdeel Investeringsregeling
Primaire Landbouw**

**H. Lieffijn,
D. Holwerda**

Informatie- en KennisCentrum Landbouw/Ede, november 1998

© 1998 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Informatie- en KennisCentrum Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

Oplage 40 exemplaren

Samenstelling H. Liefjijn, D. Holwerda

Druk Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Facilitaire Dienst

Voorwoord

Dit rapport is de evaluatie van de Investeringsregeling Primaire Landbouw van het programma Markt en Concurrentiekracht van het Stimuleringskader. Het IKC-Landbouw heeft de evaluatie uitgevoerd op verzoek van Directie Landbouw van het Ministerie van LNV. Het onderzoek is begeleid door drs. P.A.M. Davina (Directie Landbouw) en ing. M. de Leeuw (LASER NW).

Ir. H.A. Gonggrijp
Hoofd Informatie- en KennisCentrum Landbouw

Samenvatting

Algemeen

In 1997 heeft de regeling Markt en Concurrentiekracht, onderdeel Investeringsregeling Primaire Landbouw (IPL) opengestaan voor subsidie-aanvraag. De periode van openstelling was van 16 juli t/m 31 december 1997. Het IKC-Landbouw is gevraagd de IPL-1997 te evalueren.

Dit rapport is daar een verslag van.

De uitvoering van de goedgekeurde projecten maakt geen deel uit van dit onderzoek, reden waarom geen uitspraken worden gedaan over de effecten van de goedgekeurde projecten. Er is vooral gekeken naar het functioneren van de uitvoering van de regeling, naar de efficiency daarvan, de communicatie, het proces van de uitvoering en de sturende mogelijkheden van de regeling.

Het is een deelevaluatie, aangezien de resultaten ervan worden gebruikt voor de overall evaluatie van het Stimuleringskader. Ook in andere zin is het een deelevaluatie. Het is de bedoeling dat na drie openstellingsperiodes van de IPL er een grote evaluatie van deze regeling zal plaatsvinden. De jaarlijkse evaluaties moeten een voorschrijdend inzicht opleveren voor deze grote evaluatie.

De IPL is gebaseerd op verordening EG 950/97, die bedoeld is om de structuur van de productie te verbeteren. Het ministerie van LNV heeft deze verordening omgezet in een nationale regeling; daarbij kunnen binnen de kaders van de verordening elk jaar andere accenten worden gelegd. De accenten in de IPL-1997 waren:

- investeringen die direct aansluiten op het LNV-beleid op o.a het terrein van mest en ammoniak (Integrale Notitie), gewasbescherming, welzijn, biologische landbouw en terugdringing van Salmonellabesmetting;
- vernieuwende investeringen in de sector.

De minister heeft investeringen op het gebied van mest & ammoniak en van biologische landbouw aangemerkt als zeer gewenst en heeft voor die investeringen het subsidiepercentage op 30% gesteld. De overige investeringen werden met 20% gesubsidieerd.

De IPL-1997 trok veel belangstelling. Zowel ten opzichte van de verwachting als ten opzichte van de voorganger van de IPL in het jaar daarvoor (SDL-1996) was het aantal aanvragen aanzienlijk groter. Vanwege deze belangstelling is het budget van de regeling verhoogd van f 5 miljoen tot f 8 miljoen. De grotere belangstelling is waarschijnlijk te danken aan de nieuwe investeringen die op de investeringslijst van 1997 zijn geplaatst.

Ondanks de relatief grote belangstelling moet worden geconstateerd dat slechts 1 à 2 procent van de doelgroep (de primaire landbouwbedrijven) subsidie krijgt. In absolute zin is het bereik van de regeling dus gering.

Gerelateerd aan de omvang van de sectoren bestond de grootste belangstelling voor de regeling in de gezamenlijke plantaardige sectoren. Als de sectoren afzonderlijk worden beschouwd blijken relatief de meeste aanvragen uit de kalver-, pluimvee- en nertsenhouderij te komen. De rundvee- en varkenshouderij blijven sterk achter bij de aanvragen, evenals de glastuinbouw.

Analyse van deze verdeling levert een aantal constatering op. Belangstelling die achterbleef bij de intentie van de regeling kan worden verklaard uit:

- beperkende voorwaarden uit verordening EG 950/97;
- ontoereikende subsidiebedragen, zodat de meerkosten van een investering onvoldoende worden gedekt;
- investeringen zijn nog onvoldoende praktijkrijp;
- de beleidsontwikkeling op een bepaald terrein is nog niet afgerond, zodat niet duidelijk is of het wijs is in een voorziening te investeren.

Belangstelling die overeenkwam met de bedoeling van beleidsmedewerkers met de regeling kan in veel gevallen worden verklaard uit:

- investeringen moeten toch worden gedaan;
- voorzieningen tegen ammoniak-emissie bieden de mogelijkheid de productiecapaciteit uit te breiden bij gelijkblijvend emissie-niveau; subsidie betekent dus vergrote mogelijkheid om het aantal dieren per bedrijf uit te breiden. Vanwege regelgeving op dit terrein kan dit echter betekenen dat regionaal de mest- en ammoniakproductie hierdoor vermindert.

Hoewel de belangstelling voor de IPL-1997 groot genoemd mag worden blijkt dat gelijksoortige investeringen op de VAMIL-lijst in 1997 veel meer aanvragen opleverden. Hoewel bijvoorbeeld in de varkenshouderij een aantal verklaringen kan worden genoemd voor het verschil tussen beide regelingen, geeft het verschil aanleiding tot het vermoeden dat een fiscale maatregel (VAMIL) aantrekkelijker is voor aanvragers dan een subsidie (IPL).

Effect

Er zijn veel aanvragen ingediend op beleidsterreinen die als prioritair voor de IPL-1997 zijn aangemerkt: mest & ammoniak, gewasbescherming, welzijn en terugdringing Salmonellabesmetting. Biologische landbouw bleef sterk achter, hetgeen bij de opstelling van de regeling reeds was verwacht.

Nadere analyse van het cijfermateriaal wees uit dat de IPL-1997 minder sturend was dan op het eerste gezicht lijkt. Als de aanvragen op de diverse beleidsterreinen worden vergeleken met de verwachtingen die de respectievelijke beleidsmedewerkers hadden van de regeling, blijkt een weinig consequent patroon te ontstaan. In een aantal gevallen bleken de verwachtingen van de beleidsmedewerkers te zijn bewaarheid. In andere gevallen bleek dit in het geheel niet het geval te zijn. Het verhoogde subsidiepercentage bleek geen invloed te hebben gehad. De verdeling van de aanvragen over de beleidsterreinen kan goed verklaard worden uit de omstandigheden in de sectoren.

De reactie op de regeling lijkt overeen te komen met de bevindingen van een studie uit 1994 naar de effecten van voorlopers van de IPL "men houdt vooraf, dus voor de besluitvorming, vaak geen rekening met de subsidiemogelijkheden, veeleer pas achteraf, als het besluit toch al genomen is".

Efficiency

De IPL bleek goed bekend en redelijk duidelijk te zijn voor de doelgroep. De onduidelijkheden die tijdens het onderzoek werden gesignaleerd kunnen grotendeels worden verholpen met communicatie die wat meer gericht wordt op gesignaleerde misverstanden.

De kosten voor de uitvoering van de regeling waren acceptabel. Het budget van de IPL-1997 werd verhoogd van f 5 miljoen tot f 8 miljoen, vanwege de grote belangstelling voor de regeling. Het extra geld was afkomstig van andere regelingen. Dit betekent dat er ontschotting heeft plaatsgevonden: overheveling van middelen van een regeling waar minder belangstelling voor bestaat naar een regeling waarop veel aanvragen binnenkomen.

Communicatie

De communicatie rond de IPL-1997 heeft volgens het vaste stramien van het Stimuleringskader plaatsgevonden. Gezien de belangstelling voor de regeling mag worden vastgesteld dat de regeling voldoende bekend is geworden bij de doelgroep zelf. De intermediairen, die bij het aanvragen van subsidies een belangrijke rol spelen, zijn onvoldoende van informatie voorzien. Bij LASER-medewerkers bestaat de behoefte meer betrokken te worden bij de inhoudelijke kant van de communicatie, omdat onduidelijkheden en onjuistheden hen veel werk bezorgen. Zoals gezegd moeten de gesignaleerde misverstanden in de toekomst worden ondervangen door de juiste informatie expliciet op te nemen in de boodschap.

Proces

Een veel genoemd euvel tijdens de uitvoering van de regeling bleek het fenomeen middelloosheid te zijn. De omschrijving van de middelen bleek in een aantal gevallen te weinig uitsluitend voor concrete gevallen te bieden. Er is behoefte aan ruimere omschrijvingen, die slechts eenduidig interpreteerbaar zijn.

Het aantal bezwaarschriften is in vergelijking met andere regelingen van het Stimuleringskader hoog. Dit kan voor een deel worden verklaard uit een wijziging van de interpretatie van de 50%-regel tijdens de openstellingsperiode.

Conclusies

- Gemeten naar het aantal aanvragen is de IPL een groot succes. Het succes is vooral te verklaren uit de onderdelen die in 1997 voor het eerst op de lijst stonden. De belangstelling is echter aanzienlijk geringer dan voor vergelijkbare investeringen op de VAMIL-lijst van 1997.
- Een wezenlijk deel van de aanvragen en van de voorlopige goedkeuringen betrof investeringen die direct aansluiten op het LNV-beleid op het terrein van mest en ammoniak (Integrale Notitie), gewasbescherming, welzijn en terugdringing van Salmonellabesmetting.
- Uit de verdeling van de aanvragen uit de onderscheiden sectoren over de beleidsthema's blijkt dat het sturend vermogen van de regeling beperkt is. Het is meer een faciliterende dan een sturende regeling. Belangrijk is dat deze constatering strookt met een onderzoek uit 1994.

- Verhoging van het subsidiepercentage heeft geen merkbare invloed. Wel lijkt een stimulerend effect uit te gaan van subsidiepercentages die de meerkosten ten opzichte van reguliere voorzieningen compenseren.
- De voederclausule van EU-verordening 950/97 sluit de meeste varkenshouderijbedrijven uit van IPL-subsidies. Dit betekent een rem op onder andere de gewenste milieu-ontwikkeling in deze sectoren.
Een euvel van de bepaling is dat deze op bedrijfsniveau is geformuleerd. Bepalingen op sectorniveau zouden flexibeler zijn en zouden het doel van de regeling (invoering van gewenste investeringen in de sector) beter dienen.
- Bij LASER-medewerkers bestaat de indruk dat de middelenlijst in de praktijk niet als bezwaarlijk wordt ervaren. Dit komt overeen met de uitslagen van het onderzoek in 1994. De LASER-medewerkers pleiten voor ruimere omschrijvingen met minder interpretatieruimte.
- De algemene regels van de regeling leiden nogal eens tot misverstanden. De communicatie over de inhoud van de regeling behoeft daarom verbetering. De intermediairen worden in de voorlichting onvoldoende meegenomen.
- De efficiency van de regeling is goed
- Bij het opstellen van de IPL is weinig nagedacht over de effecten die de regeling zou moeten bewerkstelligen.

Aanbevelingen

- Waarschijnlijk zal het sturend vermogen van de regeling worden vergroot als de investeringenlijst wordt ingeperkt. De lijst kan gefocust worden op die investeringen die beleidsmatig zeer gewenst zijn, doch zonder steun geen ingang doen in de betreffende sector. De omvang van de subsidie dient dan in goede verhouding tot de werkelijke kosten te worden gebracht.
- Naast inperking van de investeringenlijst mag nagedacht worden over de effectiviteit van subsidies ten opzichte van fiscale instrumenten, gezien de aanzienlijk grotere belangstelling voor de VAMIL-regeling.
- In verband met de uitbreidings- en voederclausule is het aan te bevelen in de Agenda 2000 besprekingen aandacht te vragen voor formulering van voorwaarden op sectorniveau in plaats van op bedrijfsniveau. Dit is te meer van belang, nu de herstructurering van de varkenshouderij speelt.
- Er dienen ruimere omschrijvingen in de investeringenlijst te worden opgenomen (wellicht met het karakter van doelvoorschriften), die slechts eenduidig interpreteerbaar zijn.
- Voordat een brochure of artikel uitgaat over de regeling moet het concept worden voorgelegd aan regionale medewerkers. Bij het opstellen van de brochure moet vooral aandacht worden gegeven aan het voorkomen van de gesignaleerde misverstanden
- Intermediairen moeten beter van informatie over de regeling worden voorzien.
- Voordat een investeringenlijst wordt opgesteld moeten concrete doelen worden geformuleerd die met behulp van de regeling moeten worden bereikt. Dit betekent dat voor de openstelling van de regeling een korte ex ante evaluatie moet worden uitgevoerd.
- Om de monitoringsgegevens optimaal te kunnen gebruiken moet een evaluatie op basis van het complete bestand worden uitgevoerd. Eventueel wordt in een eerder stadium een quick scan opgesteld op basis van een deel van de monitoringsgegevens om een eerste indruk van het effect van de regeling te krijgen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	9
1 Inleiding	11
1.1 Algemeen	11
1.2 Doelstelling	11
1.3 Opzet van de evaluatie	11
2 Opzet van de regeling	12
2.1 Doel van de regeling	12
2.2 De IPL-1997	12
3 Evaluatie	13
3.1 Kwantitatieve beschrijving	13
3.1.1 Belangstelling voor de IPL-1997	13
3.2 De verdeling van de aanvragen	14
3.2.1 Achtergronden	16
3.2.2 Leerpunten	17
3.3 Effect	19
3.3.1 Welke beleidsmatig gewenste investeringen worden gesubsidieerd	19
3.3.2 Mest en ammoniak	20
3.3.3 Intensieve veehouderij	20
3.3.4 Welzijn	21
3.3.5 Energie	21
3.3.6 Broederijen	21
3.3.7 Resumé	22
3.3.8 Vergelijking met onderzoek uit 1994	22
3.4 Efficiency	23
3.4.1 Is de regeling voldoende duidelijk voor de doelgroep	23
3.4.2 Bestaan er veel misverstanden over de regeling	23
3.4.3 Heeft de regeling geleid tot ontschotting	24
3.4.4 Zijn de kosten en lasten voor de uitvoering van de regeling geminimaliseerd	24
3.4.5 Communicatie	24
3.5 Proces	26
3.5.1 Geven de beoordelingscriteria van de IPL voldoende handvatten voor de beoordeling van de aanvragen	26
3.5.2 Heeft de regeling aanleiding gegeven tot een onevenredig aantal klachten en bezwaren	26

4	Conclusies	28
5	Aanbevelingen	29
	Bijlage 1: Specificatie van de investeringen	30
	Bijlage 2: Vergelijking tussen belangstelling voor IPL en voor VAMIL in 1997	33

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Het Stimuleringskader is de overkoepelende benaming voor een aantal subsidieregelingen van het Ministerie van LNV. Eén van deze regelingen is de Investeringsregeling markt en concurrentiekracht, onderdeel Primaire Landbouw (IPL).

De IPL is een volgtijdelijke regeling. Dit houdt in dat aanvragen worden afgehandeld op volgorde van binnenkomst. De periode van openstelling was van 16 juli t/m 31 december 1997. Voor deze regeling is in totaal f 8 miljoen beschikbaar gesteld. Om te kunnen beoordelen of de subsidieregeling aan de verwachtingen heeft voldaan, heeft het IKC-Landbouw in opdracht van Directie Landbouw een evaluatie van de regeling uitgevoerd.

De IPL is een onderdeel van het verspreidingsprogramma Markt- en Concurrentiekracht. Dit programma bestaat uit de onderdelen

- Investeringsregeling Markt- en Concurrentiekracht.
 - Investeringsregeling Primaire Landbouw.
 - Verwerking en Afzet van Landbouwproducten.
 - Verwerking en Afzet Bosbouwproducten.
 - Verwerking en Afzet Visserijproducten.
- Regeling Demonstratieprojecten Markt en Concurrentiekracht.
- ARBO-regeling.
- Regeling Omschakeling Biologische Landbouw.

Het verspreidingsprogramma is gericht op een versnelde realisering van beleidsspeerpunten.

Het IKC voert de evaluatie van het verspreidingsprogramma uit aan de hand van een monitorings- en evaluatie-instrument (EMV: Evaluatie en Monitoring Verspreidingsprogramma); het IKC heeft dit instrument in een eerder stadium in overleg met DL, DIH, DN, DV en LASER opgesteld. Het is de bedoeling de IPL driejaarlijks te evalueren aan de hand van de EMV, waarbij ook de doelgroep zal worden geraadpleegd. Onderhavige evaluatie is op slechts één periode van openstelling (16 juli – 31 december 1997) gebaseerd en is bedoeld om een voortschrijdend inzicht te verwerven ten behoeve van de grote, driejaarlijkse evaluatie.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze interne evaluatie is na te gaan hoe de IPL in 1997 heeft gefunctioneerd.

1.3 Opzet van de evaluatie

De evaluatie gaat in op het functioneren van de uitvoering van de regeling, op de efficiency daarvan, op de manier waarop de communicatie heeft plaatsgevonden en of het proces van de uitvoering goed is verlopen. De gegevens afkomstig uit de monitoringsrapportage van LASER vormen de basis hiervoor.

De uitvoering van de projecten maakt geen deel uit van dit onderzoek, reden waarom geen uitspraken worden gedaan over de effecten van de goedgekeurde projecten. Er is vooral gekeken naar het functioneren van de uitvoering van de regeling, naar de efficiency daarvan, de communicatie, het proces van de uitvoering en de sturende mogelijkheden van de regeling.

De doelgroep is niet geïnterviewd. Wel zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van LASER, met beleidsmedewerkers van de Directie Landbouw en met deskundigen van het IKC-Landbouw.

2 Opzet van de regeling

2.1 Doel van de regeling

Het doel van de verordening EG 950/97 waarop de IPL is gebaseerd, is de verbetering van de structuur van de productie. De IPL geeft daar invulling aan door investeringen te stimuleren die gewenst zijn in verband met dit doel. Het ministerie van LNV heeft deze verordening omgezet in een nationale regeling, waarin jaarlijkse binnen het kader van de verordening andere accenten kunnen worden gelegd. De nationale regeling kent een investeringenlijst die jaarlijks wordt bijgesteld, afhankelijk van de accenten die de Minister wenselijk acht.

De nationale regeling heette voorheen het Besluit Structuurverbetering Duurzame Landbouwbedrijven (SDL). In 1997 werd de regeling voor het eerst onder de naam Investeringsregeling Primaire Landbouw uitgevoerd.

2.2 De IPL-1997

Voor de IPL-1997 heeft de Minister een lijst met investeringen opgesteld (Investeringslijst 1997). Bij de samenstelling ervan zijn twee invalshoeken gehanteerd:

- investeringen die direct aansluiten op het LNV-beleid op o.a. het terrein van mest en ammoniak (Integrale Notitie), gewasbescherming, welzijn, biologische landbouw en terugdringing van Salmonellabesmetting;
- vernieuwende investeringen in de sector.

De belangrijkste wijzigingen in deze lijst ten opzichte van de investeringenlijst van de SDL 1996 zijn:

- toevoeging van nieuwe Groen-Labelstalsystemen en investeringen gericht op mestdrogen;
- toevoeging van welzijnsinvesteringen (o.a. huisvestingssystemen voor scharrel- en biologische veehouderijen, groepshuisvesting voor kalveren en voor zeugen);
- openstelling voor broederijen, waarbij de investeringen gericht moeten zijn op de terugdringing van Salmonellabesmetting; dit sluit aan bij het Plan van Aanpak Salmonella van de sector;
- toevoeging van enkele vernieuwende investeringen.

Deze aanpassingen leidden tot de Investeringslijst 1997, die categorieën investeringen kent die tot doel hebben:

- bescherming en verbetering van het milieu;
- energiebesparing;
- verbetering van de hygiëne op veehouderijbedrijven;
- dierenwelzijn;
- verbetering van de kwaliteit en omschakeling van de productie aan de eisen van de markt;
- verbetering van arbeidsomstandigheden.

De Minister heeft in 1997 twee categorieën investeringen als zeer gewenst aangemerkt en daarvoor een subsidiepercentage van 30% vastgesteld; het betreft mest & ammoniak en biologische landbouw. De overige investeringen worden met 20% gesubsidieerd.

Bij het verhoogde subsidiepercentage voor de biologische landbouw moet worden opgemerkt dat het aantal investeringen op de lijst voor biologische landbouw zeer beperkt is, doordat er nauwelijks investeringen zijn die specifiek zijn voor de biologische landbouw. De investeringen zijn niettemin opgenomen in de lijst omdat dit goed aansluit bij het Plan van Aanpak voor de biologische landbouw. Bij opstelling van de regeling werd echter niet verwacht dat er veel aanvragen voor biologische landbouw zouden worden ingediend.

Voor de goede orde wordt er nogmaals op gewezen dat de doelgroep niet is geraadpleegd voor onderhavig onderzoek.

3 Evaluatie

3.1 Kwantitatieve beschrijving

3.1.1 Belangstelling voor de IPL-1997

In deze paragraaf worden de belangrijkste kwantitatieve gegevens weergegeven. Ze zijn gebaseerd op het cijfermateriaal dat LASER heeft verzameld.

Bij dit cijfermateriaal moeten kanttekeningen worden geplaatst. Het is namelijk gebaseerd op een incompleet bestand. De monitoringsrapportage is opgevraagd toen nog niet alle gegevens beschikbaar waren.

Een andere factor die onzuiverheid in het cijfermateriaal brengt is dat niet alle bedrijven in duidelijke categorieën konden worden ondergebracht. Daarom zijn er verzamelrubrieken gemaakt, zoals 'veeteelt', 'overige landbouw' en 'overige tuinbouw'.

Als laatste bestaat nog het probleem dat delen van de dataset verschoven kolommen kent of incompleet zijn ingevuld, zodat niet met 100% van de beschikbare cijfers kan worden gerekend.

Bij de berekeningen is alleen uitgegaan van complete datasets. Dat betekent dat met minder bedrijven is gerekend dan daadwerkelijk in het bestand zijn opgenomen. De gegevens in de tabellen zijn dus gebaseerd op een steekproef waarin het grootste deel van de populatie is opgenomen.

De gegevens vormen niettemin een goede basis om een beeld te vormen van het verloop van de IPL-1997. De kritische lezer zij echter gewaarschuwd dat de totalen van de tabellen niet altijd geheel overeenkomen, door bovengenoemde factoren.

Gedurende de openstellingsperiode van 1997 zijn 793 aanvragen voor subsidie ontvangen. Hiervan zijn 771 aanvragen geregistreerd. Deze betreffen 940 investeringen.

In Tabel 1 worden enige cijfers van de IPL vergeleken met die van de voorganger, de SDL. In de tweede kolom staan bewerkte SDL-cijfers weergegeven. De SDL-1996 heeft namelijk een looptijd gehad van 57 weken, terwijl de IPL er in 1997 slechts 23 kende. Om de getallen te kunnen vergelijken is de kolom 'SDL*' ingevoerd: SDL per 23 weken.

Tabel 1 Vergelijking van IPL-1997 met de SDL 1996

	IPL	SDL*	SDL
Aantal aanvragen	771	314	777
Aantal voorlopig goedgekeurd	468	178	440
% goedgekeurd t.o.v. Aangevraagd	61	57	57
Totaal voorlopig goedgekeurd bedrag	8 137 897	3 090 987	7 660 273

De verwachting was dat op de IPL circa 540 aanvragen zouden binnenkomen. Deze verwachting is dus ruim overtroffen. Uit de tabel blijkt dat de IPL relatief beter is aangeslagen dan de SDL.

Een verklaring voor het grotere succes van de IPL kan vooral worden gezocht in de wijzigingen in de investeringenlijst (zie bijlage).

Tabel 2 Verdeling van de aanvragen over oude en nieuwe elementen van de investeringenlijst

	Investeringslijst		Totaal
	Oude	Nieuwe	
Aantal aangevraagde investeringen	34	30	64
Geen aanvragen voor gedaan	27	16	43
Totaal	61	46	107

Ten opzichte van de SDL zijn zeven investeringen verdwenen, terwijl er 46 nieuwe bij kwamen. Uit Tabel 2 blijkt dat het aandeel onderdelen waarop geen aanvraag is binnengekomen bij de nieuwe onderdelen kleiner is dan bij de oude. Op de nieuwe onderdelen kwamen 458 aanvragen binnen. Dit betekent dat 54% van de aanvragen werd gedaan op 28% van de onderdelen op investeringenlijst (de nieuwe onderdelen). Van de nieuwe onderdelen genoten de groepshuisvesting bij kalveren (103) en de zelfrijdende oogsthulp (61) de meeste belangstelling. Geconcludeerd mag worden dat een deel van het succes kan worden toegeschreven aan de verbetering van de investeringenlijst.

Naast vernieuwing van de investeringen is sprake van versoepeling van de voorwaarden ten opzichte van de SDL:

De grootste versoepeling is ten opzichte van de 120%-clausule. Bij de SDL was het niet mogelijk voor subsidie in aanmerking te komen als het arbeidsinkomen per VAK boven de 120% van het referentie-inkomen kwam. Bij de IPL kan dit wel, er wordt dan wel een korting toegepast. Daarna is de belangrijkste verandering dat de 70%-clausule er uit is. Dat wil zeggen dat de voorwaarde dat minimaal 70% van de investeringen uitgevoerd dient te worden, verdwenen is. Ook al wordt er maar 10% van de investeringen uitgevoerd, de ondernemer kan toch in aanmerking komen voor subsidie; voorwaarde is dan wel dat dit geheel uitgevoerde investeringen dienen te zijn. Dit betreft dus gevallen waarin de aanvraag uit een aantal investeringen bestaat. Er is een mogelijkheid voor de ondernemer gekomen om neveninkomsten te hebben, als minimaal 25% van zijn inkomen uit de landbouw afkomstig is en als minimaal 50% van het inkomen afkomstig is uit activiteiten op het gebied van landbouw, bosbouw of recreatie. Deze wijziging blijkt weinig invloed te hebben gehad.

Volgens de SDL kon maximaal tweemaal per zes jaar een beroep worden gedaan op de regeling, met de IPL is dit verruimd tot driemaal per zes jaar.

Conclusie: er bestond grote belangstelling voor de IPL-1997. Deze belangstelling is voor een groot deel te verklaren uit de verbetering van de investeringenlijst.

3.2 De verdeling van de aanvragen

In Tabel 3 staat de verdeling over de sectoren weergegeven van de aanvragen en de voorlopige bijdragen.

Tabel 3 Procentuele verdelingen van aantal aangevraagde investeringen en omvang van voorlopige bijdragen per sector

Sector	Verdeling <i>aantal</i> aanvragen (%)	Verdeling <i>aantal</i> voorlopige bijdragen (%)	Aandeel in <i>omvang</i> voorlopige bijdragen (%)	Gemiddelde <i>omvang</i> voorlopige bijdragen (f)
Melkvee	8.7	6.6	1.5	3.990
Vleesvee	2.6	3.2	1.9	10.892
Varkens	6.4	2.1	0.9	7.527
Kalveren	12.5	17.1	18.9	19.931
Pluimvee	13.9	12.8	37.7	53.022
Nertsen	2.3	3.0	3.5	20.920
Veeteelt	3.8	1.7	1.4	15.101
<i>Veehouderij</i>	<i>50.2</i>	<i>46.6</i>	<i>65.9</i>	<i>25.467</i>
Akkerbouw	11.3	14.3	8.7	11.006
Overige landbouw	0.2		3.5	
Tuinbouw	3.2	2.1	0.4	3.752
Glastuinbouw	4.2	5.1	3.0	10.647
Tuinbouw open grond	7.4	6.6	2.9	7.780
Boomteelt	4.6	4.3	1.8	7.746
Fruitteelt	18.2	20.3	12.0	10.672
Champignonteelt	0.7	0.6	1.6	45.572
Overige tuinbouw	0.0		0.1	
<i>Plantenteelt</i>	<i>49.8</i>	<i>53.4</i>	<i>34.1</i>	<i>11.516</i>
Totaal (%)	100.0	100.0	100.0	
Totaal (omvang)	841	250	f 8430772	f 18014

In de tabel vallen in positieve zin vooral de kalver- en pluimveehouderij op bij de veehouderij en akkerbouw en fruitteelt bij de plantaardige sectoren. Het aantal aanvragen bleef achter in de vleesveehouderij, de nertsenhouderij en de champignonteelt.

De kalver- en pluimveehouderij en de fruitteelt hebben het meest geprofiteerd van de regeling, gezien het aandeel in de voorlopige goedkeuringen.

De pluimveehouderij en de champignonteelt vallen op bij de gemiddelde omvang van de voorlopige goedkeuringen. De aanvragen betreffen hier dus grote investeringen.

Tabel 3 geeft de procentuele verdeling van de aanvragen en voorlopige bijdragen per sector weer. Hoewel de tabel een beeld geeft van de verdeling van aanvragen en voorlopige toekenningen, is dit beeld vertekend, omdat de sectoren van grootte verschillen. Om aan dit euvel tegemoet te komen zijn in Tabel 4 de gegevens afgezet tegen de het aantal bedrijven per sector.

Tabel 4 IPL-gegevens uitgedrukt per bedrijf, gerekend over de gehele sector

Sector	Totaal aantal bedrijven van sector	% van bedrijven dat aanvraag heeft gedaan	% van bedrijven met voorlopige bijdrage	Voorlopig bijdrage: bedrag per bedrijf (r)
Melkvee	32.078	0,2	0,09	4
Vleesvee	12.253	0,2	0,12	13
Varkens	7.521	0,7	0,13	10
Kalveren	1.159	9,1	6,99	1376
Pluimvee	1.983	5,9	3,03	1604
Nertsen	202	9,4	6,93	1450
<i>Veehouderij</i>	<i>67.636</i>	<i>0,6</i>	<i>0,32</i>	<i>82</i>
Akkerbouw	14.683	0,6	0,46	50
Glastuinbouw	9.074	0,4	0,26	28
Tuinbouw open grond	1.919	3,2	1,67	126
Boomteelt	2.462	1,6	0,81	63
Fruitteelt	2.671	5,7	3,74	380
Champignonteelt	631	1,0	0,48	217
<i>Plantenteelt</i>	<i>38.104</i>	<i>1,1</i>	<i>0,67</i>	<i>76</i>

Door deze bewerking wijzigt het beeld enigszins. De grootste belangstelling voor de regeling bestond in de kalver-, pluimvee en nertsenhouderij. De belangstelling die de akkerbouw in Tabel 3 lijkt te hebben blijkt relatief beschouwd aanzienlijk lager te zijn. Het omgekeerde geldt voor de nertsenhouderij: relatief gezien heeft deze sector de grootste belangstelling voor de regeling; de honorering is navenant.

Uit Tabel 4 blijkt een sterke tweedeling in de veehouderijsectoren. De rundvee- en varkenshouderij blijven sterk achter, terwijl de kalver-, pluimvee- en nertsenhouderij sterk domineren. De verschillen in de plantaardige sectoren zijn aanzienlijk geringer.

Uit Tabel 3 blijkt dat het aantal aanvragen uit de dierlijke en plantaardige sectoren vrijwel gelijk is; uitgedrukt per bedrijf blijkt het aantal aanvragen en het aantal voorlopige goedkeuringen in de plantaardige sectoren hoger te zijn. Dit weersprekt de indruk die soms wordt vernomen dat de IPL vooral zou leven in de veehouderijsectoren.

In absolute termen wordt meer subsidie uitgekeerd aan de veehouderijsectoren (i.c. de kalverhouderij en de pluimveehouderij; Tabel 3); gerelateerd aan het totaal aantal bedrijven van de sectoren gaat er vrijwel even veel naar de plantaardige- als naar de veehouderijsectoren.

Conclusie: ondanks de grote belangstelling voor de IPL-1997 is het bereik van de regeling gering: slechts 1 à 2 procent van de doelgroep maakt gebruik van de regeling.

3.2.1 Achtergronden

Hieronder volgen enige achtergronden bij de cijfers die opvallen in Tabel 4. De analyse is gebaseerd op een bewerking van de oorspronkelijke dataset. Daarmee is voor elke sector bekeken hoeveel aanvragen voor de onderdelen van de investeringenlijst zijn ingediend. Deze gegevens zijn dus niet uit de tabellen te herleiden. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met IKC-L deskundigen. Zij hebben de verdeling van de aanvragen verklaard.

Rundveehouderij

De rundveehouderij heeft weinig aanvragen ingediend op Groen Label onderdelen. De verklaring is dat Groen Label onderdelen op dit moment nog slecht inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering. Het betreft eerste ontwerpen, een soort nul-serie. Vervolgens spelen de kosten een rol: de subsidies dekken de meerkosten van Groen Label voorzieningen bij lange na niet.

Groen Label voorzieningen spelen in de rundveehouderij pas als de gemeente ze als eis stellen voor medewerking aan de vergunningverlening bij ver- of nieuwbouw van stallen.

Bij welzijn valt het aantal aanvragen voor koematrassen op. Een verklaring is dat elke stal boxbedekkingen nodig heeft. De koematrassen zijn eenvoudig aan te brengen en de meerkosten ervan ten opzichte van andere boxbedekkingen worden gedekt door de subsidie.

Varkenshouderij

In de varkenshouderij zijn weinig aanvragen voor subsidie gedaan. Naar alle waarschijnlijkheid is dit veroorzaakt door de voederclausule: de bepaling in artikel 6 van EU-verordening 950/97 dat het grondareaal van varkensbedrijven een omvang dient te hebben dat minimaal 35% van de voederbehoefte van de varkens op het eigen areaal verbouwd zou kunnen worden. Er zijn maar weinig bedrijven die aan deze clausule voldoen.

Van de bedrijven die een aanvraag hebben ingediend hebben er relatief veel een aanvraag voor Groen Label voorzieningen gedaan. In 1997 betrof het zogenaamde tweede generatie Groen Label systemen. De eerste generatie bestond uit high tech voorzieningen die erg duur en moeilijk inpasbaar waren. Vanaf 1995 is een tweede generatie ontwikkeld. De uitwerking naar de praktijk en de tijd die gemoeid is met vergunningverlening zijn er de oorzaak van dat deze Groen Label voorzieningen juist in 1997 tot relatief veel aanvragen hebben geleid.

Naast Groen Label voorzieningen valt nog de multifasenvoeding op. Dit is belangrijk in verband met de fosfaatproblematiek, die erg actueel is in de sector. Daarnaast heeft het systeem invloed op de ammoniakproductie. Men heeft in het verleden gedacht dat het systeem er toe zou leiden dat bedrijven er mee onder de drempelwaarde van Groen Label zouden kunnen komen. Dit blijkt echter een misvatting te zijn geweest.

Welzijn heeft slecht gescoord in de varkenshouderij. Groepshuisvesting was slecht doorontwikkeld en er waren tegenvallers in de praktijk. In 1996 -1997 zijn betere systemen ontwikkeld, waarvoor nu meer animo bestaat. In 1997 waren die nog niet aan de orde voor de praktijk.

Pluimveehouderij

In de pluimveehouderij bestond veel aandacht voor Groen Label onderdelen waarmee de ammoniak-emissie verminderd kan worden. Achtergrond voor deze belangstelling is de ruimte voor extra dieren die beschikbaar komt als de ammoniak-emissie omlaag gebracht kan worden. De aanvragen betroffen vooral de droge mestsystemen. In de praktijk is natte mest nauwelijks meer aan de orde.

De Salmonella-problematiek leeft op dit moment sterk in de sector. Vandaar het relatief grote aantal aanvragen van broederijen. Het animo voor gekoelde kadaveropslag komt voort uit veranderde hygiëne-opvattingen in de sector. Velen accepteren de geur en aanblik van niet-gekoelde tonnen niet meer.

Welzijn heeft laag gescoord. Pluimveehouders weten nog niet welke richting het op zal gaan en wensen niet te investeren in voorzieningen die straks mogelijk niet blijken te voldoen aan wettelijke eisen. Daarnaast is men vanwege hygiëne, gezondheid en kostprijs nog steeds genegen in batterijen te investeren. Opvallend is dat er wel veel aanvragen zijn ingediend voor huisvesting voor scharrelleggenen. De verklaring is dat voor scharreleieren een meerprijs kan worden verkregen. Dat geldt niet voor eieren uit volière-stallen.

Kalverhouderij

De kalverhouderij valt op op het gebied van welzijn. Groepshuisvesting was in de lijst opgenomen vanwege wettelijke eisen die in 1998 van kracht zouden worden. Er is afgesproken dat de sector van 1994 tot 2004 de gelegenheid heeft om te schakelen naar groepshuisvesting. Deze termijn sluit aan bij het normale vervangingsritme van de stalinventaris. Dit betekent dat een kalverhouder die in 1997 zijn stalinventaris moest vervangen eigenlijk geen andere keus had dan groepshuisvesting. Vanuit de contractgevers bestond ook een behoorlijke druk om dit te doen. In 1997 waren de prijzen dermate goed dat er veel vervangingsinvesteringen zijn gepleegd. Al met al resulteerde dit in het relatief grote aantal aanvragen; gezien deze omstandigheden kan dit aantal in absolute termen niet buitensporig groot worden genoemd.

Nertsen

De belangstelling uit de nertsenhouders is goed te verklaren vanuit recente ontwikkelingen in de pelsdierenhouderij. Binnen de pelsdierenhouderij zijn de laatste jaren veel afspraken gemaakt met diverse gemeenten. De inhoud van de afspraken was dat de traditionele mestopvang en bewerking zou worden gemoderniseerd. De Nederlandse Vereniging van Edelpelsdieren (NFE) heeft samen met de leden (ca. 250) een plan gemaakt om de traditionele huisvesting voor wat betreft de mestopvang te vervangen door andere systemen.

Veel gemeenten richten zich op het jaar 2000 om aan de traditionele mestopvang van de pelsdierenhouderij een einde te maken. In nagenoeg alle gevallen wordt de nieuwe mestopvang als eis gesteld bij vernieuwing en aanpassing van het bedrijf. Eveneens heeft de sector samen met LNV een plan van aanpak besproken. In dit plan worden eisen gesteld aan de wijze waarop de dieren gehuisvest worden.

De subsidies van de IPL worden dus opgenomen in een proces dat reeds gaande is.

Fruitteelt

In de plantaardige sectoren valt de fruitteelt op. Bij het ondersteuningsmateriaal voor bomen speelt waarschijnlijk anticipatie op een verbod op creosoothoudende palen. In de praktijk bestaat daarom behoefte aan het alternatieve ondersteuningsmateriaal dat in de lijst opgenomen staat. Op het gebied van emissie zijn veel aanvragen ingediend voor een tunnelspuit. Dit is opvallend omdat daar grote aanvullende investeringen voor moeten worden gedaan, in veel gevallen een nieuwe trekker. In vergelijking daarmee is het aantal aanvragen voor windsingels gering. Het probleem hiermee is dat de directe investering hiervoor betrekkelijk gering is, dus kan ook weinig subsidie worden verkregen. De bijkomende kosten zijn echter aanzienlijk, vooral vanwege de noodzaak om bomen te rooien om voldoende ruimte te creëren. Dit komt er op neer dat de jaarkosten vergelijkbaar zijn met die van een tunnelspuit, doch dat de subsidie aanzienlijk geringer is.

De belangstelling voor de zelfrijdende oogsthulp is ook goed verklaarbaar. Het is moeilijk om geschikt personeel te vinden voor het zware oogstwerk. De zelfrijdende oogsthulp zou uitkomst bieden, doch is erg duur, zeker voor een sector waarin het slecht gaat. De subsidie zou daarom aan een grote behoefte in de praktijk tegemoetkomen.

3.2.2 Leerpunten

Hoewel de achtergrondinformatie van 3.2.1 werd gevraagd ter verklaring van de tabellen, leidt deze informatie ook tot een aantal algemene constatering over de regeling.

- Subsidies voor Groen Label voorzieningen worden vaak niet gebruikt om op bedrijfsniveau de ammoniakemissie te verminderen, doch om de productiecapaciteit te kunnen vergroten binnen de milieurandvoorwaarden. De regionale Ammoniak Reductieplannen zijn echter zodanig geformuleerd dat vergroting van productiecapaciteit gepaard wordt aan vermindering van de ammoniak-emissie. Bij de aankoop van mestproductierechten voor de uitbreiding vindt afroming plaats. Dit komt er op neer dat de subsidie weliswaar stimuleert dat de productiecapaciteit op bedrijfsniveau wordt uitgebreid, doch dat de ammoniak- en mestproductie regionaal gezien dalen. Het milie-effect van de regeling is dus indirect.
- De subsidies zijn in een aantal gevallen ontoereikend om de doelgroep zover te krijgen dat daadwerkelijk in de beleidsmatig gewenste voorzieningen wordt geïnvesteerd. Het aandeel van de subsidie in de totale kosten die in verband met de investering moeten worden gemaakt is dan te gering. De gewenste belangstelling blijft hierdoor achter.
- Een aantal investeringen op de lijst verkeert in een dermate prematuur ontwikkelingsstadium dat betreffende investeringen slecht inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering.

- Subsidiëring van investeringen op beleidsterreinen waarvan de beleidsontwikkeling nog niet is afgerond is niet zinvol; het risico is te groot dat het vastgestelde beleid zal afwijken en andere investeringen zal voorschrijven.
- Er worden investeringen gesubsidieerd die zonder de subsidie ook al zouden zijn gedaan; het is mogelijk dat een subsidie een besluit tot investeren versnelt.

Deze constatering leidt tot de conclusie dat de investeringslijst ingeperkt kan worden. Investeringslijsten die

- niet blijken te leiden tot de beoogde effecten;
 - slecht inpasbaar zijn in de bedrijfspraktijk;
 - nog niet-uitgekristalliseerd beleid betreffen;
 - ook zonder subsidie gedaan zullen worden.
- kunnen van de lijst worden verwijderd. De beschikbare subsidie kan dan gericht worden ingezet op typen investeringen die in de praktijk moeilijker ingang vinden. De subsidie kan dan ook in betere verhouding worden gebracht met de totale kosten die voor een investering moeten worden gemaakt. De efficiëntie van de regeling kan daardoor verbeterd worden.

Als de IPL op deze wijze zou worden herbeoordeeld zou ook een vergelijking met de VAMIL-regeling overwogen mogen worden. Uit het investeringsbedrag dat daarmee is gemoed ontstaat de indruk dat deze regeling veel meer aanspreekt. In Tabel 5 is een vergelijking tussen IPL-1997 en VAMIL-1997 gemaakt voor investeringen in Groen Label-voorzieningen.

Tabel 5 Vergelijking tussen IPL en VAMIL

	IPL-1997		VAMIL-1997	
	Aantal aanvragen	Investeringsbedrag (f) van de aanvragen	Aantal aanvragen	Investeringsbedrag (f) van de aanvragen
Rundveehouderij	15	725 101	71	10 472 688
Varkens	33	685 648	2981	488 824 069
Pluimvee	36	6 781 823	369	88 556 145
Pelsdieren	17	1 228 536	97	8 997 543

Het niveau van de aanvragen voor de fiscale maatregel ligt vele malen hoger dan die voor de subsidie. Een verklaring hiervoor valt buiten het bestek van dit onderzoek. Het is echter wel van belang te onderkennen dat er bijvoorbeeld in de varkenshouderij een aantal factoren meespeelt:

- de VAMIL-1997 kende geen uitbreidingsverbod en voor de varkenshouderij gold geen voederclausule (inmiddels zijn sommige beperkingen van verordening EG 950/97 ook van toepassing op de VAMIL-regeling);
- de IPL geeft subsidie op onderdelen van Groen Labelstallen, terwijl de VAMIL-regeling complete stallen betreft;
- de varkenssector in 1997 grote investeringen doet, zodat de grote aanspraak op de regeling ook daaruit kan worden verklaard. De VAMIL-regeling kent overigens inmiddels wel een uitbreidingsverbod.

Uit Bijlage 2 blijkt dat er in 1997 ook bij andere vergelijkbare onderdelen meer belangstelling bestond voor de VAMIL-regeling dan voor de IPL. Bij een volgende bezinning over de IPL zou daarom bestudeerd mogen worden welke factoren de grotere belangstelling voor de VAMIL-regeling hebben bepaald. Op basis daarvan zou de vraag beantwoord kunnen worden of een fiscale maatregel wellicht passender is dan een subsidie-instrument.

Conclusies: de effectiviteit van de IPL kan verbeterd worden door de investeringslijst te beperken. De lijst kan beperkt worden tot voorzieningen die daadwerkelijk de beoogde effecten zullen bewerkstelligen en slechts met een reële vergoeding ingang zullen doen in de praktijk. Het effect van een investeringsregeling zou eens vergeleken mogen worden met dat van een fiscaal instrument.

3.3 Effect

3.3.1 Welke beleidsmatig gewenste investeringen worden gesubsidieerd

De IPL werkt met een investeringenlijst. Deze bevat 107 soorten investeringen, die een aantal thema's betreffen. In Tabel 6 staan de thema's vermeld, met enige kwantitatieve informatie.

Tabel 6 Verdeling van de aanvragen en voorlopige bijdragen over de investeringenlijst

Lijst	Aanvragen		Voorlopige bijdragen		
	Aantal	%	Bedrag (gld)	%	
1	A Ammoniak en stankemissie	101	12	1.798.631	22
	B Beperking mineralengebruik	24	3	124.763	2
	C Verbetering kwaliteit van de mest	44	5	276.794	3
	D Beperking emissie nutriënten en chemische middelen naar het oppervlaktewater	132	16	458.085	6
	F Beperking van emissie naar de lucht	2	0	40.000	0
	G Beperking gebruik chemische middelen	92	11	966.579	12
	<i>Sub 1</i>	<i>395</i>	<i>47</i>	<i>3.664.852</i>	<i>45</i>
2	R Vermindering energieverbruik	7	1	174.856	2
3	E Verbetering hygiënische omstandigheden in veehouderijen	55	7	998.287	12
4	J Verbetering dierlijk welzijn	173	21	2.311.295	28
5	I Verbetering van de kwaliteit van de productie	17	2	79.117	1
6	L Behoud van de gezondheid	17	2	23.938	0
	M Vermindering van de lichamelijke belasting	170	20	885.552	11
	<i>Sub 6</i>	<i>187</i>	<i>22</i>	<i>909.490</i>	<i>11</i>
	Geen informatie (niet meegerekend)	106			
	Totaal	834	100	8.137.897	100

Uit deze tabel blijkt dat veel aanvragen zijn ingediend op de LNV-beleidsterreinen die in 2.2 werden vermeld: mest en ammoniak, gewasbescherming, welzijn en terugdringing Salmonellabesmetting. Deze laatste is niet af te lezen uit Tabel 6. Het onderwerp valt onder 'verbetering hygiënische omstandigheden in veehouderijen'. In 3.3.6 wordt uitgelegd waarom terugdringing van Salmonellabesmetting als een succes mag worden gezien. Biologische landbouw is een beleidsterrein dat achterblijft. In 2.2 is al aangegeven dat de IPL eigenlijk geen geschikt instrument is om deze sector specifiek mee te dienen.

Geconcludeerd mag worden dat er veel aanvragen zijn binnengekomen op de belangrijkste beleidsterreinen.

Deze conclusie betreft de grote lijnen van het doel van de regeling. Om gedetailleerdere uitspraken te kunnen doen over het functioneren van de regeling als beleidsinstrument, is een aantal beleidsmedewerkers (werkzaam op verschillende beleidsterreinen) gevraagd aan te geven welke verwachtingen zij hadden van de regeling. Omdat de verwachtingen pas in retrospectie zijn geformuleerd en omdat het slechts een beperkt aantal beleidsterreinen betreft, is het een exercitie met beperkte waarde. Deze kan nochtans leiden tot enig inzicht als ze wordt opgevat als een steekproef over de werking van een beleidsinstrument.

De betreffende beleidsterreinen zijn: mest en ammoniak, intensieve veehouderij, dierwelzijn en energie. Ze worden in deze volgorde besproken.

Onderstaande berekeningen zijn uitgevoerd aan de hand van de gegevens uit het basisbestand van LASER. Ze zijn niet steeds te herleiden uit de tabellen.

3.3.2 Mest en ammoniak

Geformuleerde wens: "*De Integrale Notitie Mineralen en Ammoniak is politiek gevoelig. Daarom zou 40-50% van de subsidies hier naar toe mogen gaan.*"

Hieraan werd toegevoegd dat op het gebied van ammoniak vooral in de rundveehouderij goede resultaten zouden kunnen worden gehaald. Ook verbeteringen aan het veevoer zouden wezenlijke winst kunnen opleveren. Tenslotte zou ammoniak-emissie uit stallen een onderwerp zijn waarmee goede vooruitgang geboekt zou kunnen worden.

De cijfers die aan deze eis moeten worden getoetst staan vermeld in Tabel 6, en wel in lijst 1, de milieu-investeringen. Uit de basisgegevens blijkt dat het percentage aanvragen voor mineralen en ammoniak maximaal 28% bedraagt, terwijl het bedrag van de voorlopige goedkeuringen maximaal 29% is. Dit betekent dat het streven van 40-50% niet is gerealiseerd.

De regeling heeft geen investeringen in de de mest- en ammoniakproblematiek op de rundveehouderijbedrijven gestimuleerd. Van de melk- en vleesbedrijven in deze sector hebben 41 een aanvraag ingediend, waarvan 21 zijn gehonoreerd. Dit betekent dat 2.7% van de voorlopige goedkeuringen dit terrein betreft, ter waarde van 8.6% van het voorlopig toegezegde budget.

Wat betreft de invalshoek veevoeding, waarmee ook veel resultaat geboekt zou kunnen worden, kan gemeld worden dat dit onderwerp via slechts één investering (multifasenvoeding) op de lijst vertegenwoordigd is. Slechts drie aanvragen op dit onderwerp werden gehonoreerd.

Ammoniak-emissie uit stallen betreft de Groen Label onderdelen (lijst 1A). Uit Tabel 6 blijkt dat deze lijst wezenlijk is geweest: 22% van het totale subsidiebedrag is hier aan toegewezen. Hoewel geen streefpercentage bij dit onderdeel is genoemd, kan worden gesteld dat het goed is gehonoreerd. Het betreft vooral investeringen in de pluimveehouderij (60 van 98 voorlopige goedkeuringen).

Samengevat: het onderwerp mest en ammoniak heeft minder van het budget voor z'n rekening genomen dan werd gewenst. Waarschijnlijk is dit vooral te wijten aan de voederclausule voor varkensbedrijven. Het grootste deel van de voorlopig goedgekeurde bedragen betreft pluimveebedrijven.

3.3.3 Intensieve veehouderij

Het vermoeden bestond dat de varkenshouderij ondervertegenwoordigd zou zijn bij de IPL vanwege de voederclausule in verordening 950/97 (art. 6).

De beleidswens die overbleef was als volgt: *minimaal 20% van de varkensbedrijven die voldoen aan de voederclausule heeft een aanvraag ingediend.*

Uit de monitoringsgegevens blijkt dat 54 varkensbedrijven een aanvraag hebben ingediend, waarvan 8 niet voldeden aan de voederclausule. De beleidswens zou daarom gehonoreerd zijn als in Nederland niet meer dan 230 varkensbedrijven onder de voederclausule zouden vallen. Uitgaande van de gemiddelde varkensseenheid per varken (1.02; afgeleid van een combinatie van CBS-gegevens 1996 over de samenstelling van de varkensstapel en de wegingsfactoren die LASER hanteert) kan aan de hand van CBS-gegevens een schatting worden gemaakt hoeveel bedrijven voldoen aan de voederclausule. Als bedrijven tot tien varkens niet worden meegerekend komt het neer op ruim 100 bedrijven. Dit zou betekenen dat de beleidswens in ruime mate gehonoreerd zou zijn.

Een kanttekening hierbij is dat de grens van 20% niet is gerealiseerd doordat zoveel bedrijven hebben gereageerd, doch doordat er slechts zo weinig varkensbedrijven zijn die aan genoemde voorwaarden voldoen.

Het euvel van de voederclausule (geen subsidie voor gewenste investeringen op bedrijven die niet voldoen aan deze clausule) is dat de voorwaarden zijn geformuleerd op bedrijfsniveau. Een alternatieve mogelijkheid zou kunnen zijn voorwaarden te stellen op sectorniveau. Varkensbedrijven zouden dan bijvoorbeeld ook in aanmerking kunnen komen voor subsidie bij uitbreiding, als deze te maken heeft met overname van een ander bedrijf. Het is zelfs mogelijk dat zo'n bedrijfsuitbreiding op sectorniveau beschouwd inkrimping betreft. De voorwaarde voor subsidie zou dan kunnen zijn dat het sector-effect van de uitbreiding netto negatief dient te zijn.

In 3.2.2 is er al op gewezen dat dit principe ook al wordt gehanteerd bij Regionale Ammoniakreductieplannen en bij het aankopen van mestproductierechten.

3.3.4 Welzijn

Geformuleerde wens: *25% van de gehonoreerde aanvragen betreft dit beleidsterrein. Gezien de ontwikkelingen in de kalverhouderij zou een "ruime honorering van deze sector" gewenst zijn. Ook de pluimveehouderij zou ruim vertegenwoordigd mogen zijn in aanvragen en honoreringen voor subsidies voor dierenwelzijn, omdat deze sector hierin achterloopt.*

Uit de registraties van LASER blijkt dat 107 aanvragen op het terrein van welzijn voorlopig zijn goedgekeurd. Dit betekent 22.8%. De wens is dus niet geheel gerealiseerd. Uitgedrukt in geld echter wel: de voorlopig goedgekeurde bedragen voor welzijnsinvesteringen bedragen 28% van het budget.

De wens ten aanzien van de kalverhouderij kan als gehonoreerd worden beschouwd. Er werden 80 aanvragen voor groepshuisvesting voor kalveren voorlopig gehonoreerd, waarmee 19.6% van het budget was gemoeid.

De pluimveehouderij bleef qua aantal voorlopige bijdragen achter: 10 aanvragen werden voorlopig toegekend. Die betroffen echter wel ruim 7% van het budget. Hierbij moet aangetekend worden dat welzijnsinvesteringen in de pluimveehouderij dure voorzieningen betreft. Vanwege het geringe aantal goedkeuringen moet ondanks het grote bedrag worden geconcludeerd dat de wens dat de pluimveehouderij goed zou scoren op het gebied van dierenwelzijn, niet is gerealiseerd.

In 3.2.1 is een verklaring gegeven voor de resultaten op welzijnsgebied: in de kalverhouderij moet elk bedrijf dat momenteel de stalinventaris vervangt eigenlijk wel overschakelen op groepshuisvesting; in de pluimveehouderij is nog onduidelijk welke welzijnseisen zullen gelden in de toekomst en voor het heden zijn volièresystemen te duur.

3.3.5 Energie

Volgens de Meerjarenafspraken Energie (MJA-E) in de champignonsector zal LNV zich inspannen om niet-gangbare energiebesparende maatregelen en/of toepassing van duurzame energie in de paddestoelensector in aanmerking te laten komen voor de investeringsregeling Markt- en Concurrentiekracht.

Beleidswens: *ruime belangstelling voor warmte/koude-opslag in de champignonsector en voor rookgasreiniging in de glastuinbouw.*

Subsidie voor warmte/koude-opslag is driemaal voorlopig toegekend. Uit Tabel 4 blijkt dat het bedrag dat hiermee is gemoeid (het zijn de enige investeringen die voor deze sector zijn gehonoreerd) ook gerelateerd aan de omvang van de sector niet groot is. Een verklaring hiervoor is, dat vrijwel elk champignonbedrijf nog steeds voldoende grondwater mag oppompen voor koeling. Koelen met bronwater of met buitenlucht en in andere perioden verwarmen met aardgas is kennelijk aanzienlijk goedkoper dan met koude/warmte-opslag.

Er zijn twee aanvragen ingediend voor subsidie voor rookgasreiniging in de glastuinbouw; er is eenmaal een voorlopige goedkeuring toegekend. Deze investering staat ook op de lijst van de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG). Op dit onderdeel zijn in het kader van de RSG in het geheel geen aanvragen ingediend. In het kader van de VAMIL-regeling zijn 28 aanvragen ingediend in 1997. De verklaring voor deze geringe belangstelling is dat er nog maar sinds kort een detectiesysteem bestaat voor NO_x, C₂H₄ en CO en dat er enkele slechte ervaringen zijn geweest met geplaatste reinigers. Men kijkt dus de kat uit de boom, ook al omdat het dure investeringen betreft.

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat investeringen in energiebesparende maatregelen met de IPL nauwelijks zijn gestimuleerd.

3.3.6 Broederijen

In de IPL-1997 was de aanpak van de Salmonella-problematiek in de pluimveeketen één van de belangrijkste prioriteiten. Knelpunten deden zich ondermeer voor op broederijen. De bedoeling was de IPL-1997 gericht in te zetten voor de terugdringing van de Salmonella-problematiek. Bij de opstelling van de IPL-1997 was echter een probleem dat de gesignaleerde knelpunten zich niet

lieten vertalen in concrete investeringen op een investeringslijst. Om aan dit probleem tegemoet te komen is binnen de IPL-1997 met doelvoorschriften gewerkt voor de broederijen. Voorwaarde was dat de ingediende investeringen moesten passen binnen een bedrijfsplan dat door de PPE-commissie was goedgekeurd. Daarnaast moesten de investeringen uiteraard voldoen aan de voorwaarden van de regeling.

De broederijen vormden hiermee een uitzondering binnen de IPL-1997, omdat deze voor de rest uitsluitend met middelvoorschriften werkt.

Vanwege het belang dat LNV aan deze problematiek hecht is een speciale mailingactie op deze doelgroep is gericht (zie 0), om de broederijen voldoende te laten profiteren van de regeling. Nederland kent ca. 30 broederijen. 16 ervan hebben een aanvraag ingediend voor "logistiek broeden" (E07); alle aanvragen zijn gehonoreerd, voor een totaalbedrag van f 986 783,-. Vergeleken met Tabel 4 is dit een groot succes. De verwachting van LNV dat vanuit de broederijsector veel aanvragen mochten worden verwacht blijkt bewaarheid te zijn.

3.3.7 Resumé

De volgende beleidsterreinen kunnen gezien het aantal aanvragen als succesvol worden betiteld:

	subsidiepercentage
ammoniak-emissie uit pluimveestallen	30%
welzijn in de kalverhouderij	20%
Salmonella in de broederijen	20%

Aanzienlijk minder respons dan gewenst kregen:

biologische landbouw;	30%
varkenshouderij;	20%/30%
mest- en ammoniak in de rundveehouderij;	30%
welzijn in de pluimveehouderij;	20%
energie.	20%

Geconstateerd mag worden dat een verhoogd subsidiepercentage geen extra stimulerend effect heeft. De verdeling van de aanvragen over de beleidsvelden kan voor een groot deel verklaard worden uit de achtergrondinformatie van 3.2.1.

3.3.8 Vergelijking met onderzoek uit 1994

In 1994 is een studie uitgevoerd naar de voorlopers van de SDL: de regeling Besluit Structuurverbetering Landbouwbedrijven (SVL) en de Complementaire Regeling voor Investerings in Landbouwbedrijven (CRL). In de studie vallen twee zaken op ten opzichte van Tabel 6:

- In de eerste plaats wordt in deze studie gemeld dat de 41 ondervraagde agrariërs weerstand hadden tegen milieu-investeringen en dat men een subsidieregeling op milieu-investeringen wou. Bij de IPL-1997 betrof bijna de helft van de aanvragen milieu-onderwerpen. Er is in korte tijd kennelijk veel veranderd.
- In de tweede plaats staat in de studie dat de ondervraagden waardering hadden voor subsidies op arbeidsverlichting. Dit blijkt te stroken met Tabel 6, onderdeel M: 20% van de aanvragen betreft dit onderdeel.

Naar aanleiding van het patroon van 3.3.7 past nog een vergelijking met genoemde studie. LASER-medewerkers signaleerden met betrekking tot de IPL-1997 dat agrariërs niet tot investeren worden aangezet door subsidies. Vaak zijn ze voornemens te investeren en raadplegen bijvoorbeeld hun accountant om te vernemen of er voldoende financiële ruimte voor bestaat. Een dergelijke intermediair wijst dan nogal eens op de mogelijkheid van een subsidie op betreffende investering.

De doelgroep lijkt niet op het idee van een investering te worden gebracht door de mogelijkheden van de IPL.

Dit komt overeen met de bevindingen van de studie in 1994: "men houdt vooraf, dus voor de besluitvorming, vaak geen rekening met de subsidiemogelijkheden, veeleer pas achteraf, als het besluit toch al genomen is".

Conclusie: een deel van de beleidswensen is gerealiseerd. Dit staat los van de verhoogde subsidiepercentages. Kennelijk is het sturend vermogen ervan beperkt. Uit de verdeling van de aanvragen over de sectoren, uit de verklaring daarvan en uit genoemde studie uit 1994 blijkt dat accenten in de aanvragen (en honoreringen) bepaald worden door bestaande behoeften in de sectoren, niet door de sturende werking van de IPL.

3.4 Efficiency

3.4.1 Is de regeling voldoende duidelijk voor de doelgroep

De IPL is als zodanig geen geheel nieuwe regeling. De voorganger was de Regeling Stimulering verbetering Duurzame Landbouw (SDL), die op zijn beurt de Complementaire Regeling Landbouwbedrijven (CRL) als voorganger had.

De indruk is dat de meeste aanvragers de regeling goed kennen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat de regeling in de vorm van SDL en CRL al wat langer bestaat en dus behoorlijke bekendheid geniet. De veranderingen van 3.1.1 blijken geen praktische gevolgen voor de beoordeling met zich te hebben meegebracht.

Ten opzichte van de CRL is een verandering dat een inkomenstoets wordt uitgevoerd. Dit is niet bij alle aanvragers bekend, ook al omdat de inkomenstoets niet geheel helder op het aanvraagformulier vermeld staat. Ook in de vakpers wordt de inkomenstoets vaak niet vermeld. De meeste aanvragers leveren daardoor de benodigde gegevens hiervoor niet standaard aan.

3.4.2 Bestaan er veel misverstanden over de regeling

Ondanks dat de doelgroep redelijk bekend lijkt met de regeling signaleren LASER-medewerkers regelmatig misverstanden, die te maken hebben met de vele voorwaarden ('regeltjes') die de regeling omgeven. Hieronder volgen enige misverstanden, zoals die vernomen zijn tijdens interviews met LASER-medewerkers.

Minimuminvesteringsbedrag

Er geldt een minimuminvesteringsbedrag van f 20 000,-, op basis van de normbedragen uit de investeringslijst. De reden van dit minimum is de uitvoeringskosten van de regeling ten opzichte van de beschikbare subsidie binnen de perken te houden. Bij aanvragers leidt de beperking tot onbegrip, doordat de indruk ontstaat dat de kleinere ondernemingen door deze bepaling van de subsidie worden uitgesloten.

Ook is het niet altijd bekend dat het minimumbedrag de normbedragen betreft.

Maximumbedrag

Naast een minimumbedrag geldt een maximumbedrag van f 380 000,- dat gedurende een periode van 6 jaar aan subsidies kan worden uitgekeerd. Met name pluimveehouders die hun stallen willen verbeteren hebben dit bedrag al gauw bereikt.

Inkomenstoets

Uit de gegevens die bij de aanvraag worden meegezonden blijkt dat men vaak niet weet dat er een inkomenstoets wordt uitgevoerd. Men begrijpt ook niet waarom een inkomenstoets wordt uitgevoerd. Dit misverstand stamt al uit de tijd van de SDL, doordat velen nog gewend zijn aan de voorganger daarvan, de CRL. Verwant aan dit probleem is dat vaak niet bekend is dat naast de bedrijfsboekhouding ook de privéboekhouding moet worden aangeleverd.

Uit de gegevens blijkt dat 62 aanvragers een inkomen hebben dat hoger is dan 120% van het referentie-inkomen. Zij worden gekort op de aangevraagde subsidie. Dit doet zich beduidend meer voor in de plantaardige dan in de veehouderijsectoren. Vooral de fruitteelt valt hier in op.

50%-voorwaarde

Hoewel de voorwaarde dat minimaal 50% van het inkomen uit de agrarische bedrijfsvoering moet komen in principe een versoepeling van de regeling betekent, roept ze toch ook weer schrijnende gevallen op.

Voederclausule

De voederclausule is bij veel aanvragers uit de varkenshouderij niet bekend. Tussen de aanvragen uit de varkenshouderij komen acht voor die niet voldoen aan de voederclausule.

Omschrijvingen van de investeringen

De omschrijvingen van de investeringenlijst blijken soms knellender dan aanvragers zich realiseren.

Ook kunnen er problemen ontstaan als een omschrijving in de lijst op andere apparatuur betrekking kan hebben dan de opstellers van de lijst voor ogen hadden.

Het gegeven dat deze misverstanden bestaan betekent niet dat ze algemeen voorkomen. De signalering ervan kan handvatten bieden om de communicatie over regeling in de toekomst gerichter te maken.

Conclusie: de regeling is goed bekend bij de doelgroep, doch een aantal details rond algemene voorwaarden mag beter worden gecommuniceerd.

3.4.3 Heeft de regeling geleid tot ontschotting

Het oorspronkelijke budget van de IPL-1997 was f 5 mln. Dit bedrag is vanwege de grote belangstelling opgehoogd tot f 8 mln. Het extra geld was afkomstig van andere regelingen. Dit overhevelen van geld tussen regelingen wordt aangeduid met 'ontschotting'. Het Stimuleringskader (SMK) wil dit fenomeen bevorderen; gesteld kan worden dat met de IPL-1997 dit streven van het SMK is beantwoord.

Het verhoogde budget is met f 137 897,- overschreden. De oorzaak is de decentrale voorlopige toewijzing van subsidies. Doordat dit niet meteen centraal werden geregistreerd liepen de toezeggingen enige tijd te lang door.

3.4.4 Zijn de kosten en lasten voor de uitvoering van de regeling geminimaliseerd

De afhandeling van een aanvraag bestaat uit de volgende elementen:

- klantencontact;
- beoordeling (incl. compleet krijgen van de aanvraag);
- monitoringsgegevens invoeren;
- subsidievaststelling.

Bij het opzetten van de regeling is gedacht aan een tijdbeslag van gemiddeld 6½ uur per aanvraag. Daarbij was echter geen rekening gehouden met de oplevering.

De daadwerkelijke tijd die aan de IPL is besteed bedraagt 3 366.15 uren. Dit komt neer op 3.6 uur per aanvraag.

De uitvoeringskosten zijn in 1997 f 603 736,- geweest, dit is ruim 7% van het verplichtingenbudget. De uitvoeringskosten kunnen hiermee acceptabel worden genoemd, aangezien de norm is dat deze kosten onder de 10% van het verplichtingenbudget moeten blijven.

Er zou minder tijd met het daadwerkelijke beoordelen gemoeid hoeven te zijn als de offertes wat beter aangeleverd zouden worden. Het is vaak moeilijk het subsidiabele opleveringsbedrag vast te stellen.

Conclusie: de uitvoeringskosten zijn acceptabel.

3.4.5 Communicatie

Zijn de communicatiedoelen uit het communicatieplan gerealiseerd

De communicatiestrategie rond het SMK bestaat voor elke regeling standaard uit de volgende onderdelen:

- een brochure over de regeling
- een aanvraagformulier
- een persbericht

Afhankelijk van de aard van de regeling kunnen daarop aanvullend nog de volgende activiteiten worden ondernomen:

- een mailing naar potentiële aanvragers of naar intermediairen;
 - een advertentie in vakbladen;
- De IPL-1997 heeft dit stramien ook gevolgd.

- In juli 1997 zijn de volgende communicatieactiviteiten ondernomen, gezamenlijk over de innovatieregeling (2^e tender), IPL en VAL
- persbericht over de opening van de regelingen;
- advertenties in Agrarisch Dagblad en enkele vakbladen;
- direct mail van brochures en tekst van persbericht naar 400 adressen bij koepelorganisaties van intermediairen;
- mailing van aanvraagformulier met toelichting naar 50 broederijen

In november 1997 is een aantal technische aspecten van de investeringlijst herzien. Hierover is toen een persbericht uitgegaan.

Gezien het grote aantal aanvragen kan gesteld worden dat goed bekendheid aan de regeling is gegeven. Over het algemeen blijken de aanvragers ook goed te weten wat ze van de regeling mogen verwachten. Dit heeft niet alleen te maken met de communicatie in 1997, doch ook met het gegeven dat het een regeling is die al langere tijd bestaat. De regeling kende in 1997 een aantal wijzigingen ten opzichte van de voorgaande jaren, maar dat heeft volgens LASER niet tot merkbare veranderingen in de afhandeling geleid.

Er zijn wel suggesties voor enige verbeteringen. Het Boerderij-supplement over de SMK-regelingen zou eerst aan bijvoorbeeld regionale LASER-medewerkers voorgelegd kunnen worden. Voorts werd gesuggereerd meer onderscheid aan te brengen tussen de brochures over de regelingen. Buitenstaanders hebben moeite weg te vinden in de regelingen van het SMK. Zij zijn niet gebaat bij brochures die al te veel op elkaar lijken.

Het aantal misverstanden bij aanvragers is beperkt. In 3.4.2 is echter wel geconcludeerd dat een aantal details van de regeling aandacht behoeven in de communicatie, omdat daarover regelmatig misverstanden vóórkomen. LASER-medewerkers noemen met name het minimuminvesteringsbedrag en de voederclausule voor de varkenshouderij.

In de praktijk is gebleken dat niet alle groepen die behoefte hebben aan informatie over de regeling voldoende zijn bediend. Bij LASER zijn vooral informatieverzoeken binnengekomen van advies- en accountantbureaus. Dit is een belangrijke groep intermediairen. Tussen de activiteiten die ten behoeve van o.a. de IPL zijn uitgevoerd staat weliswaar een mailing naar 400 adressen van koepelorganisaties van intermediairen, doch kennelijk stroomt deze informatie niet afdoende door naar de mensen in het veld.

Het IKC-L heeft in het kader van Minas informatiebijeenkomsten georganiseerd ten behoeve van deze doelgroep. Dit leverde 650 adressen op van personen van deze groep die zich kennelijk met de landbouw bezighouden. Het zou aanbevelenswaardig zijn de SMK-mailing ook aan deze adressen te richten.

Conclusie: ofschoon geen communicatiedoelen zijn geformuleerd, kan worden gesteld dat de IPL voldoende bekendheid geniet. De communicatie kan in de toekomst gerichter, zowel inhoudelijk (misverstanden) als naar doelgroep (ook intermediairen bedienen).

3.5 Proces

3.5.1 Geven de beoordelingscriteria van de IPL voldoende handvatten voor de beoordeling van de aanvragen

De interviews met LASER-medewerkers leverden een aantal details van de regeling op waarover onduidelijkheid bestaat.

Geen vervangingen sec

De subsidies moeten in principe verbeteringsinvesteringen betreffen, geen vervangingen. Er blijft echter discussie over de vraag wat vervanging is en wat verbetering.

Geen uitbreiding

Subsidies op basis van de IPL mogen in principe geen uitbreidingsinvesteringen betreffen. Over deze eis bestaat onduidelijkheid. De omschrijving is nu dat er sprake is van een uitbreidingsinvestering als de investering een causaal verband heeft met uitbreiding. Er is een duidelijker omschrijving nodig, omdat de huidige veel interpretatieproblemen geeft.

Omschrijvingen van de investeringslijst

De omschrijvingen op de investeringslijst geven soms aanleiding tot misverstanden. Suggesties om dit te ondervangen zijn:

- ruimere omschrijvingen, waarvan de uitleg eenduidiger is;
- de beoordelaars meer achtergrondinformatie geven over de investeringslijst, zoals het doel van een investering en de beleidsaspecten ervan;
- de term 'bestaande uit' suggereert dat enige soepelheid kan worden betracht, terwijl blijkt dat de juiste term zou zijn: 'minimaal moet aanwezig zijn'.
- tekeningen bij de investeringslijst

Veel interpretatiemoeilijkheden van de investeringslijst zouden voorkomen kunnen worden als de beoordelaars zich regelmatig zouden oriënteren op nieuwe ontwikkelingen in de sector. Omdat ze zich bij hun werk een betere voorstelling van de aanvraag zouden kunnen maken, zou de efficiëntie ervan aanmerkelijk verhoogd worden.

Het is belangrijk dat elke investering van de lijst eenduidig interpreteerbaar wordt, omdat de regeling regionaal wordt uitgevoerd. Landelijk opererende organisaties hebben anders kans om regionale interpretatieverschillen tegen elkaar uit te spelen.

Conclusie: de beoordelingscriteria zijn goed bruikbaar. Bepaalde begrippen en voorwaarden behoeven uitleg; een aantal omschrijvingen mag ruimer en voor slechts één uitleg vatbaar geformuleerd worden.

3.5.2 Heeft de regeling aanleiding gegeven tot een onevenredig aantal klachten en bezwaren

Tabel 7 Klachten en bezwaren in vergelijking met andere SMK-regelingen

Regeling	Klachten aantal	Bezwaarschriften	
		aantal	% van afwijzingen
Vernieuwing Landelijk Gebied 1997	3	58	30
Innovatieregeling-1	5	120	22
Innovatieregeling-2	0	61	33
VAL 1997	10	39	24
IPL-1997	1	135	64

De 64% die in Tabel 7 staat vermeld is ten opzichte van de andere regelingen hoog. LASER gaat er van uit dat normaliter 10% van de aanvragers een bezwaarschrift indient. De IPL-1997 ligt met 17.5% daar dus ruim boven. Van de 42 bezwaarschriften die inmiddels in behandeling zijn genomen zijn 23 gegrond en 19 ongegrond verklaard.

Het grote aantal bezwaarschriften kan in ieder geval voor een deel worden verklaard uit de wijziging van de interpretatie van de 50%-regeling. Dit betekent dat een aantal aanvragers een goedkeuring zou hebben ontvangen als zij hun aanvraag op een tijdstip na deze wijziging zouden hebben ingediend. Een deel van de gegrondverklaringen heeft hier betrekking op.

De afhandeling van bezwaarschriften kost veel tijd. Vandaar dat het gegeven dat het aantal bezwaarschriften toeneemt aandacht behoeft.

Conclusies: het aantal bezwaarschriften is groot; de oorzaken vragen nadere analyse.

4 Conclusies

- Gemeten naar het aantal aanvragen is de IPL een groot succes. Het succes is vooral te verklaren uit de onderdelen die in 1997 voor het eerst op de lijst stonden. De belangstelling is aanzienlijk geringer dan voor vergelijkbare investeringen op de VAMIL-lijst van 1997.
- Een wezenlijk deel van de aanvragen en van de voorlopige goedkeuringen betrof investeringen die direct aansluiten op het LNV-beleid op het terrein van mest en ammoniak (Integrale Notitie), gewasbescherming, welzijn en terugdringing van Salmonellabesmetting.
- Uit de verdeling van de aanvragen uit de onderscheiden sectoren over de beleidsthema's blijkt dat het sturend vermogen van de regeling beperkt is. Het is meer een faciliterende dan een sturende regeling, hetgeen niet voldoet aan de intentie van de regeling. Belangrijk is dat deze constatering strookt met een onderzoek uit 1994. Verhoging van het subsidiepercentage heeft geen merkbare invloed. Wel lijkt een stimulerend effect uit te gaan van subsidiepercentages die de meerkosten ten opzichte van reguliere voorzieningen compenseren.
- De voederclausule van EU-verordening 950/97 sluit de meeste varkenshouderijbedrijven uit van IPL-subsidies. Dit betekent een rem op onder andere de gewenste milieu-ontwikkeling in deze sectoren. Een euvel van de bepaling is dat deze op bedrijfsniveau is geformuleerd. Bepalingen op sectorniveau zouden flexibeler zijn en zouden het doel van de regeling (invoering van gewenste investeringen in de sector) beter dienen.
- Bij LASER-medewerkers bestaat de indruk dat de middelenlijst in de praktijk niet als bezwaarlijk wordt ervaren. Dit komt overeen met de uitslagen van het onderzoek in 1994. De LASER-medewerkers pleiten voor ruimere omschrijvingen met minder interpretatieruimte.
- De algemene regels van de regeling leiden nogal eens tot misverstanden. De communicatie over de inhoud van de regeling behoeft daarom verbetering. De intermediairen worden in de voorlichting onvoldoende meegenomen.
- De efficiency van de regeling is goed
- Bij het opstellen van de IPL is weinig nagedacht over de effecten die de regeling zou moeten bewerkstelligen.

5 Aanbevelingen

- Waarschijnlijk zal het sturend vermogen van de regeling worden vergroot als de investeringenlijst wordt ingeperkt. De lijst kan gefocust worden op die investeringen die beleidsmatig zeer gewenst zijn, doch zonder steun geen ingang doen in de betreffende sector. De omvang van de subsidie dient dan in goede verhouding tot de werkelijke kosten te worden gebracht.
- Naast inperking van de investeringenlijst mag nagedacht worden over de effectiviteit van subsidies ten opzichte van fiscale instrumenten, gezien de aanzienlijk grotere belangstelling voor de VAMIL-regeling.
- In de Agenda 2000 besprekingen moet in verband met de uitbreidings- en voederclausule aandacht worden gevraagd voor formulering van voorwaarden op sectorniveau in plaats van op bedrijfsniveau. Dit is te meer van belang nu de herstructurering van de varkenshouderij speelt.
- Er dienen ruimere omschrijvingen in de investeringenlijst te worden opgenomen (wellicht met het karakter van doelvoorschriften), die slechts eenduidig interpreteerbaar zijn.
- Voordat een brochure of artikel uitgaat over de regeling moet het concept worden voorgelegd aan regionale medewerkers. Bij het opstellen van de brochure moet vooral aandacht worden gegeven aan het voorkomen van de gesignaleerde misverstanden
- Intermediairen moeten beter worden bediend.
- Voordat een investeringenlijst wordt opgesteld moeten doelen worden geformuleerd die met behulp van de regeling moeten worden bereikt. Dit betekent dat voor de openstelling van de regeling een korte ex ante evaluatie moet worden uitgevoerd.
- Om de monitoringsgegevens optimaal te kunnen gebruiken moet een evaluatie op basis van het complete bestand worden uitgevoerd. Eventueel wordt in een eerder stadium een quick scan opgesteld op basis van een deel van de monitoringsgegevens om een eerste indruk van het effect van de regeling te krijgen.

Bijlage 1: Specificatie van de investeringen

Cursief: nieuw ten opzichte van de SDL-investeringslijst 1996

Lijst 1 Investeringsen ter bescherming en verbetering van het milieu.		
A Investeringsen gericht op de vermindering van ammoniak - stankemissie.		
A15	3	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB93.06.007; mestbandbatterij met afvoer naar een gesloten put (dagontmesting) bij legkippen en opfokhennen.
A16	30	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB93.06.008; mestbandbatterij met geforceerde mestdroging bij legkippen en opfokhennen.
A18	1	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB93.11.012; spoelgotensysteem met dunne mest bij kraamzeugen.
A19	18	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB94.02.013; mest- en urineopvangsysteem met regelmatige afvoer naar een afgesloten mestopslag voor nertsen.
A21	1	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB94.04.016; geperforeerde vloer met strooiseldroging voor vleeskuikens.
A24	2	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB94.06.021; spoelgotensysteem met dunne mest bij gespeende biggen.
A26	1	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB94.02.015; mestschuif en sproei-installatie op hellende prefab-betonnen vloer, voorzien van gieraafvoer, in een loopstal voor melkvee.
A28	1	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.02.025; mestopvang in NH ₃ -arme vloeistof (met behulp van formaldehyde oplossing) in vleesvarkensstallen.
A30	5	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.02.027; smalle mestkanalen of rioleringsysteem met metalen driekant-roostervloer voor guste- en dragende zeugen.
A31	2	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.06.028; mestgoot met combinatierooster en frequente ontmesting voor guste- en dragende zeugen.
A32	3	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.10.029; mestopvang in water in combinatie met metalen driekantrooster voor vleesvarkens.
A33	2	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.10.030; spoelgotensysteem met dunne mest voor guste en dragende zeugen.
A34	4	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.12.031; mestgoot met schuine wand en ontsmettingssysteem bij gespeende biggen.
A35	5	Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB95.12.032; ondiepe kelders met water- en mestkanaal voor kraamzeugen.
A36	4	<i>Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB96.03.033; ondiepe mestkelders met water- en mestkanaal voor gespeende biggen.</i>
A37	1	<i>Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB96.04.035; koeldeksysteem (200% koeloppervlak) voor vleesvarkens.</i>
A43	2	<i>Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB96.10.042; biologisch luchtwassysteem voor biggen, kraamzeugen, guste en dragende zeugen, vleesvarkens, opfokzeugen en beren.</i>
A44	1	<i>Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB96.10.043; chemisch luchtwassysteem voor biggen, kraamzeugen, guste- en dragende zeugen, vleesvarkens, opfokzeugen en beren.</i>
A47	1	<i>Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB97.01.050; volièrehuisvesting met mestbandbeluchting voor vleeskuikenouderdieren.</i>
A50	14	<i>Milieu-onderdeel van Groen Labelstalsysteem hoofdnummer BB97.05.055; sleufvloersysteem met mestschuif voor rundveestallen.</i>

Vervolg tabel op volgende pagina

vervolg tabel

B Investerings gericht op de beperking van het mineralengebruik.		
B07	6	Weeginrichting op trekkerhefinrichting.
B10	18	<i>Multifasenvoeding voor varkens en pluimvee.</i>
C Investerings gericht op de verbetering van de kwaliteit van de mest.		
C09	5	Rioolaansluiting voor veehouderijbedrijven.
C10	4	Voorzieningen voor het hergebruik van de afvalwaterstroom in de melkstal.
C11	11	Voorzieningen voor de reductie van de afvalwaterstroom in de melkstal.
C12	5	Omgekeerde osmose-installatie.
C13	3	Mechanische mestscheider voor rundvee- en varkensbedrijven.
C14	1	Beluchtinstallatie voor dunne mestfractie voor veehouderijbedrijven.
C15	2	Bezinkbassin voor dunne mest voor veehouderijbedrijven, subsidiabel voor ten hoogste 200 m ³ .
C16	2	<i>Pelleteerinstallatie voor varkens- en pluimveemest.</i>
C18	1	<i>Mestindampinstallatie op boerderijniveau.</i>
C19	10	<i>Nageschakelde mestdroogtechnieken voor pluimveemest.</i>
D Investerings gericht op de beperking van de emissie van nutriënten en chemische middelen naar het oppervlaktewater.		
D08	2	Gesloten reservoir of bezinkbassin.
D09	3	Gesloten reservoir, subsidiabel voor ten hoogste 50 m ³ .
D10	36	Bassin, tank of silo voor de opslag van hemelwater en recirculatiewater.
D12	3	Rioolaansluiting voor tuinbouwbedrijven.
D15	21	Zandfilterinstallatie voor containerteelt in de boomteelt, voor substraatteelt in de glastuinbouw en fruitteelt en voor de witloftrek.
D16	7	Ontmettingsinstallatie voor drainagewater bij beschermde teelten in de grond.
D17	6	<i>Meet- en besturingsapparatuur voor watergeven naar behoefte.</i>
D18	14	<i>Mattenbevoeiingssysteem.</i>
D19	26	<i>Ondersteuningmateriaal in de fruitteelt.</i>
D20	11	<i>Windschermen/windsingels.</i>
D21	3	<i>Individuele Behandelingssystemen voor Afvalwater (IBA's) van veehouderijbedrijven.</i>
F Investerings gericht op de beperking van emissie naar de lucht.		
F03	2	Rookgasreiniging WK-installaties voor glastuinbedrijven.
G Investerings gericht op de beperking van het gebruik van chemische middelen.		
G12	2	Gaas ter afsluiting van luchtramen in kassen.
G13	23	Spuitapparatuur in de fruit- en boomteelt (inclusief vaste planten).
G17	6	Nettenplantmachine voor bloembollen.
G18	12	Nettenoogstmachine voor bloembollen.
G20	45	<i>Spuitmachine met luchtondersteuningssysteem.</i>
G21	3	<i>Weerstation.</i>
G22	1	<i>Injectieapparatuur op spuitmachine.</i>
2 Investerings gericht op de vermindering van het energieverbruik.		
R01	1	Warmtewisselaar met grondwaterretourneringssysteem voor de intensieve veehouderij.
R02	1	Bronwaterkoeling en/of verwarming met retourbron en temperatuurcompensatie.
R03	5	<i>Koude/warmteopslag in de bodem.</i>
3 Investerings ter verbetering van de hygiënische omstandigheden in veehouderijen.		
E Investerings gericht op de beperking van de verspreiding van ziektekiemen.		
E06	37	Koelinstallatie t.b.v. destructiemateriaal.
E07	18	Investerings gericht op de terugdringing van Salmonellabesmetting.

Vervolg tabel op volgende pagina

vervolg tabel

4 Investerings in zake het welzijn van dieren.		
J Investerings gericht op de verbetering van het dierlijk welzijn.		
J05	4	Volièrehuisvesting (opfok)leghennen.
J06	1	Zachte toplaag vleesveeroosters.
J07	40	<i>Zachte boxbedekking.</i>
J09	19	<i>Huisvesting voor scharrelleghennen.</i>
J10	103	<i>Groepshuisvesting kalveren.</i>
J11	4	<i>Groepshuisvesting voor guste en dragende zeugen.</i>
J12	1	<i>Huisvesting voor biologische varkens.</i>
J13	1	<i>Huisvesting voor biologische leghennen.</i>
5 Investerings ter verbetering van de kwaliteit en omschakeling van de productie aan de eisen van de markt.		
I Investerings ter verbetering van de kwaliteit van de productie.		
112	17	<i>Kistenvulmachine.</i>
6 Investerings ter verbetering van de arbeidsomstandigheden.		
L Investerings gericht op het behoud van de gezondheid.		
L06	9	Stofafzuigapparatuur.
L07	8	Ventilatie-unit verbonden aan leeskamer van landbouwproducten.
M Investerings gericht op de vermindering van de lichamelijke belasting.		
M05	21	Automatische bakken(ont)stapelaar.
M06	1	Beweegbare vloer in melkput.
M07	21	Palettiseermachine.
M08	7	Hefplateau.
M10	2	Schaartafel.
M11	12	Automatisering van de grupstal.
M13	2	<i>Strobalensnijder (mobiel of aan rails) met strooi-inrichting voor het instrooien van stallen.</i>
M14	61	<i>Zelfrijdende oogsthelp.</i>
M15	24	<i>Wied-, plant- of gewasverzorgingskar of -werktuig.</i>
M16	1	<i>Stokkenuitzetunit op plantmachine.</i>
M17	18	<i>Elektrische handpalletwagen.</i>

Bijlage 2: Vergelijking tussen belangstelling voor IPL en voor VAMIL in 1997

	Code		IPL-1997		VAMIL-1997	
	IPL	VAMIL	Aantal	Investering	Aantal	Investering
Regenwateropslagbasin	d10	1050	37	2 026 239	275	5 128 031
Zandfilterinstallatie	d15	1022	22	739 059	57	1 127 105
Ontsmettingsinstallatie voor drainwater	d16	1023-27	8	409 719	153	4 315 820
Windschermen	d20	1069	12	59 116	0	0
Gaas voor luchtramen	q12	3037	3	190 842	28	821 973
Spuitmachine met luchtondersteuning	g13, g20	3003	70	4 510 902	139	5 947 586
Nettenplantmachine	g17	3030	7	313 975	62	2 799 353
Weerstation	g21	3013	4	15 050	1	5 445
Injectieapparatuur op spuitmachine	g22	3002	2	82 993	8	868 160