

Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven

C.J.A.M. de Bont
K.H.M. van Bommel
W.H. van Everdingen
J.H. Jager
M.J. Voskuilen

Projectcode 30425

Juni 2006

Rapport 6.06.10

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven
Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en
M.J. Voskuilen
Den Haag, LEI, 2006
Rapport 6.06.10; ISBN-10: 90-8615-080-2; ISBN-13: 978-90-8615-080-9
Prijs €15 (inclusief 6% BTW); 70 p., fig., tab., bijl.

Door de veranderingen in het Europese landbouwbeleid, met een afbouw van de marktsteun, neemt de geldstroom in de vorm van directe betalingen naar landbouwbedrijven toe. Door deze toename groeit de betekenis van deze betalingen (subsidies) in de vorm van toeslagen en daarnaast ook vergoedingen voor landschapbeheer voor het inkomen van landbouwbedrijven. Dit rapport geeft hier zicht op. Het rapport analyseert de gevolgen van enkele mogelijke veranderingen in het toeslagenbeleid voor de continuïteit van bedrijven. Op deze wijze biedt het rapport informatie die benut kan worden bij de verdere vormgeving en uitwerking van het Europese landbouwbeleid in Nederland.

Due to the changes in European agricultural policy, with the cut-backs in market support, the flow of funds in the form of direct payments to agricultural holdings is increasing. Thanks to this increase, the significance of these payments (subsidies) for the incomes of agricultural holdings (in the form of supplements) is growing, in addition to reimbursements for landscape management. This report provides insight into this. The report analyses the consequences of a number of possible changes in the supplements policy for the continuity of holdings. In this way, the report provides information that can be used in the further design and elaboration of European agricultural policy in the Netherlands.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Aanleiding en doel	17
1.2 Methode, werkwijze en uitgangspunten	18
1.3 Opbouw rapport	18
2. Subsidies in de landbouw	20
2.1 Definitie en afbakening	20
2.2 Bestaande subsidies	21
2.3 Toekomstige subsidies	22
2.4 Conclusie	25
3. Subsidies en resultaten van bedrijven	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Toeslagen	27
3.3 Betekenis van subsidies voor bedrijven	31
3.4 Conclusies	36
4. Toeslagen en mogelijkheden van beleid	37
4.1 Mogelijkheden voor verandering in beleid	37
4.2 Beoordelingskader beleid	38
4.3 Directe effecten van beleidsverandering	39
4.4 Effecten voor continuïteit van bedrijven	41
4.5 Sturingsmogelijkheden richting bedrijven	50
4.6 Beoordeling beleid toeslagen	55
5. Conclusies en slotbeschouwing	59
Literatuur	61
Bijlagen	
1. Overzicht subsidies in de landbouw	63
2. Tabellen effecten flate rate op toeslagen	65
3. Microwave: tool voor bepalen continuïteitsperspectieven	69

Woord vooraf

De veranderingen in het Europese Landbouwbeleid (GLB) leveren veel vragen op, onder meer over de gevolgen van de beleidswijzingen voor de landbouw in het algemeen en voor individuele bedrijven. De Europese besluiten inzake de hervorming van het GLB in 2003 brengen nieuwe vragen met zich mee. Deze hangen onder meer samen met de ingezette ont koppeling van de betalingen van de productie. De overgang van markt- en prijssteun naar directe betalingen aan de landbouw levert nieuwe mogelijkheden voor de toepassing van het beleid. Besluiten over deze toepassing kunnen, op basis van Europese afspraken, per lidstaat afzonderlijk worden genomen. In die zin kunnen er ook in Nederland belangrijke beslissingen worden getroffen voor individuele bedrijven.

Vooruitlopend op eventuele beleidsaanpassingen heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan het LEI gevraagd een beeld te geven van de betekenis van deze betalingen (subsidies) in de vorm van toeslagen en vergoedingen voor landschapbeheer voor landbouwbedrijven. Ook is gevraagd de mogelijke gevolgen van veranderingen in het toeslagenbeleid voor de continuïteit van bedrijven te analyseren. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek neergelegd. Het onderzoek is eind 2005 afgerond.

Aan het onderzoek is meegewerkt door K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en M.J. Voskuilen. Het project is gecoördineerd door C.J.A.M. de Bont. Namens het ministerie is het onderzoek begeleid door Ir. J.G. Deelen, Drs. G.G. van Leeuwen, drs. H.F. Massink en Prof. Dr. G. Meester. Hiervoor wil ik hen, ook namens het projectteam, van harte dankzeggen.



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

In dit rapport staat de vraag centraal wat de betekenis is van directe betalingen (subsidies) voor de continuïteit van landbouwbedrijven. Bij het beantwoorden van deze vraag is gebruikgemaakt van gegevens van de CBS-Landbouwtelling en van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet). In de analyse zijn enkele veronderstellingen gemaakt ten aanzien van de toepassing van het toeslagenstelsel. Voor de analyse is gebruikgemaakt van het model Microwave-FES van het LEI.

Bij subsidieverlening aan de landbouw kunnen tal van Europese en nationale regelingen worden betrokken. In dit onderzoek is dit terrein afgebakend. Het gaat om subsidies aan de ondernemers in de vorm van directe betalingen, die geen incidenteel karakter hebben. Dit zijn voornamelijk de toeslagen in het kader van het Europese landbouwbeleid (GLB) en de vergoedingen voor het beheer van natuur en landschap door agrariërs.

De omvang van deze bedragen is door de veranderingen in het GLB de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Met de implementatie van het gewijzigde zuivelbeleid en de aanpassing van het suikerbeleid nemen de betalingen in Nederland de komende jaren op jaarbasis toe tot een bedrag van ongeveer 900 mln. euro. Dit betekent een verdubbeling ten opzichte van de situatie tot voor enkele jaren. Het betekent evenwel niet dat de mate van ondersteuning van de landbouw ook toeneemt. De hervorming van het GLB houdt per saldo, ook volgens de definities van de OESO, een vermindering van de steun aan producenten in. Dat neemt niet weg dat genoemd bedrag van ongeveer 900 mln. euro substantieel is in relatie tot de toegevoegde waarde van ongeveer 3,5 mld. euro van de landbouw (exclusief tuinbouw).

Tabel 1 Toeslagen naar bedrijfstype in 2000 (in euro, totale populatie Landbouwtelling 2003)

	Akker- bouw	Melk- vee	Vlees- kalveren	Overige graasd.	Intens. veeh.	Glas- tuinb.	Opengr. tuinb.	Combi- natie	Totaal Nederland
Aantal bedrijven	12.618	22.860	1.167	18.970	5.586	7.161	8.832	8.307	85.501
Oppervlakte (ha)	37,6	37,7	9,3	12,1	6,4	0,7	10,3	24,6	22,4
Toeslag per bedrijf a)	11.674	19.740	32.360	2.515	1.845	89	780	8.326	9.018
Toeslag per hectare a)	310	524	3.480	208	288	127	76	338	403

a) Inclusief toeslagen suiker, bedragen na verwerking vastgestelde kortingen.

Bron: berekening LEI op basis van CBS-landbouwtelling.

De Europese toeslagen lopen per bedrijfstype sterk uiteen (tabel 1). Ook per hectare zijn de bedragen zeer verschillend. Dit geldt ook voor het gemiddelde toeslagbedrag per bedrijf en per hectare voor de afzonderlijke landbouwgebieden. De verschillen worden veroorzaakt door het uiteenlopen van de omvang van de bedrijven, de aantallen premiewaardige dieren, de oppervlakten premiewaardige gewassen en het melkquotum. Door de vastgestelde verschillen in de hoogte van de toeslagen en daarnaast ook, maar in mindere

tmate, in de vergoedingen voor landschapbeheer is ertussen de bedrijfstypen een duidelijk onderscheid in de betekenis van de subsidies voor het inkomen van de bedrijven (tabel 2).

Tabel 2 Subsidies en inkomen naar type bedrijf (x 1.000 euro)

Bedrijfstype	Akker- bouw	Melk- vee	Intens. veeh.	Vlees- kalveren	Ov. landb.	Geen sub. a)	Totaal
Gezinsinkomen uit bedrijf	34,0	42,9	5,1	32,0	31,2	62,9	39,5
Totaal gezinsinkomen	44,1	52,5	18,5	44,6	39,4	68,5	48,4
Subsidie	16,9	20,4	2,3	32,0	11,3	0,0	12,3
Aandeel subsidie (%) in gezinsinkomen uit bedrijf	50	47	44	100	36	0	31
Aandeel subsidie in totaal gezinsinkomen	38	39	12	72	29	0	25

a) De bedrijven zonder subsidies zijn voor een groot deel tuinbouwbedrijven; de bedrijven in de groep overige landbouw zijn veelal combinatiebedrijven en overige graasdierbedrijven.

Bron: Informatienet, Inkomen op basis van meerjarige, gemiddelde resultaten 2001-2003.

In samenhang met deze verschillen in de hoogte van de subsidies (toeslagen en vergoedingen) en de gerealiseerde inkomensniveaus, lopen de gevolgen van veranderingen in het stelsel van toeslagen sterk uiteen. In de analyse is betrokken de toepassing van een gelijk toeslagbedrag voor elke hectare cultuurgrond (zogenaamde flat rate). Daarnaast is gekeken naar de gevolgen van een generieke korting op de toeslagen van 20 respectievelijk 50%.

Een overgang naar een flat rate heeft vooral negatieve gevolgen voor vleeskalveren- en melkveebedrijven, dus de bedrijfstypen met een toeslagbedrag boven het algemeen gemiddelde van ruim 400 euro per hectare (tabel 1). Daartegenover staan positieve gevolgen voor veel akkerbouwbedrijven en bedrijven met overige graasdieren, met een beneden gemiddeld toeslagbedrag per hectare. Door toepassing van de flat rate zouden ongeveer 2.500 bedrijven, waarvan het merendeel melkveebedrijven, niet worden gecontinueerd. Daar staat tegenover dat er ruim 1.000 bedrijven wel kunnen worden voortgezet als gevolg van de gunstige gevolgen van flat rate. Dit betreft onder meer overige graasdierbedrijven en tuinbouwbedrijven.

Bij een hogere generieke korting op de toeslagen komt, naarmate de korting toeneemt, de continuïteit van meer bedrijven in het geding. Bij een halvering van de toeslagen zouden zo'n 3.500 tot 4.000 bedrijven niet worden voortgezet. Blijft de korting beperkt tot 20% dan zouden er zo'n 1.500 tot 2.000 bedrijven moeten afhaken. De door deze korting stoppende bedrijven zijn vooral melkveebedrijven. Het percentage 'afhakkers' is in de melkveehouderij hoger dan in andere bedrijfstypen. Het aantal akkerbouwbedrijven dat bij een halvering van de toeslagen zou moeten stoppen is opmerkelijk gering. De toepassing van flat rate zou voor de vleeskalverbedrijven ingrijpender zijn dan een halvering van de toeslag (tabel 3).

Tabel 3 Gevolgen wijziging toeslagen voor continuïteit van bedrijven (aantal bedrijven per type)

Verandering Bedrijfstype	Flat rate		Korting 20% stoppen	Korting 50% stoppen
	voortzetten	stoppen		
Akkerbouw	-	-	-	100
Melkvee	150	2.100	1.550	3.150
Vleeskalveren	-	200	-	100
Overige graasdieren	350	150	250	250
Andere bedrijfstypen (a)	600	150	-	100
Totaal	1.100	2.600	1.800	3.700

(a) de andere bedrijfstypen zijn combinatiebedrijven, intensieve veehouderij en tuinbouwbedrijven.

Bron: Informatienet, berekeningen met Microwave-FES.

Verandering van het toeslagenbeleid heeft, gezien deze uitkomsten, gevolgen voor de structuur van de landbouw. Met name in de melkveehouderij zal de overgang naar een flat rate stelsel de schaalvergroting versnellen. Dit geldt in versterkte mate bij een verdergaande korting op de toeslagen. Of en in welke mate met veranderingen in toeslagenbeleid ook verandering in de omvang van de landbouwproductie en de regionale verdeling ervan gepaard gaat, is in deze studie kwantitatief niet verder bezien. Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat door verdere aanpassing van het toeslagenbeleid, met name in de richting van flat rate, de dynamiek in de landbouwstructuur toeneemt. Hierbij is verondersteld dat de flat rate gepaard gaat met een ontkoppeling van alle toeslagen en met het los laten van de AGF-clausule.¹

De toepassing van het huidige toeslagstelsel, gebaseerd op individuele, historische referenties van bedrijven is vergeleken met een flat rate toepassing.² Hierbij komen in een beknopte beoordeling een aantal verschillen naar voren (tabel 4). Het vereenvoudigde stelsel (flat rate) biedt een voordeel voor onder meer de maatschappelijke acceptatie en dus de duurzaamheid op langere termijn van toeslagen, de verdeling over de bedrijven en de mogelijkheden voor verbreding van de landbouw. Overigens zijn hierbij nuances mogelijk. Zo zal de maatschappelijke acceptatie van hoge toeslagbedragen voor een aantal bedrijven een discussiepunt kunnen blijven en kan ook de toekenning van toeslagen aan de tuinbouw en intensieve veehouderij bekritiseerd worden. Regionaal gezien zijn er evenwel nadelen verbonden aan de toepassing van flat rate; juist de meer landschappelijk aantrekkelijke gebieden gaan lagere bedragen ontvangen. In die zin blijft het van belang het beleid aangaande het agrarisch natuurbeheer verder te ontwikkelen. Een flat rate stelsel biedt, op termijn, mogelijk ook voordelen op het gebied van de uitvoerbaarheid en daarmee verband houdende kosten. Nadeel is echter wel dat de flat rate inhoudt dat veel meer bedrijven een toeslag gaan ontvangen. Een voorwaarde is wel dat de EU de overgang in Nederland mo-

¹ De AGF-clausule houdt in dat bij de teelt van aardappelen, groenten en fruit op grond met toeslagrechten de toeslag niet geldt.

² Hierbij is uitgegaan van de meest eenvoudige vorm van flat rate: een uniform toeslagbedrag voor elke hectare agrarische cultuurgrond. Hierbij zijn alle EU-premies ontkoppeld en opgenomen in het uniforme toeslagbedrag.

gelijk maakt. De overgang van het nu toegepaste historische stelsel kan nog kosten met zich brengen. Bij flat rate zal de grondmarkt transparanter worden; voor elke hectare geldt immers een gelijk toeslagrecht. Dit beïnvloedt ook de hoogte van de grondprijzen. Toeslagrechten zijn dan niet meer afzonderlijk verhandelbaar.

Tabel 4 *Beoordeling beleidsvarianten toeslagen: flat rate ten opzichte van historische referentie*

Aspect	Flat rate
a. Concurrentiepositie landbouw	+/-
b. Economie, agribusiness	+/-
c. Verbrede landbouw	+
d. Maatschappelijke acceptatie	+
e. Verdeling subsidies in sector a)	+
f. Afstemming in EU	+/0
g. Uitvoerbaarheid b)	+/-
h. Grondmarkt, transparantie	+

a) Hiermede wordt bedoeld de verdeling naar de oppervlakte van de bedrijven; b) Of flat rate daadwerkelijk voordelen heeft wat betreft de uitvoering hangt af van de toepassing; in dit rapport is de meest eenvoudige vorm van flat rate verondersteld.

De verbreding van de landbouw heeft economisch gezien, in verhouding tot de opbrengsten en toegevoegde waarde van de landbouw nog maar een beperkte betekenis. Voor een aantal, vooral grondgebonden bedrijven biedt het wel een belangrijke aanvullende inkomensbron. Voor de meeste vormen van verbreding kan, evenals voor agrarische producten, de mogelijkheid van marktverzadiging gelden; er is dus sprake van concurrentie tussen de bedrijven die om een deelmarkt van verbrede landbouw actief zijn. Dit beperkt voor de overheid de mogelijkheden om stimulansen te geven. Het bieden van vergoedingen voor het beheer van natuur en landschap, als voorbeeld van collectieve goederen, vormt hierop evenwel een uitzondering.

Summary

Significance of subsidies for the continuity of agricultural holdings

The central focus of this report is the significance of direct payments (subsidies) for the continuity of agricultural holdings. In examining this issue, use was made of data drawn from the agricultural census carried out by Statistics Netherlands (the CBS) and from LEI's own Farm Accountancy Data Network. A number of assumptions are made in the analysis with regard to the application of the system of supplements. LEI's Microwave-FES model was used for the purposes of the analysis.

A great many European and national schemes can be involved in the provision of subsidies for agriculture. In this respect, the territory covered by this research has been clearly marked out. The focus is on subsidies to entrepreneurs in the form of direct payments with no incidental character. These are primarily the supplements in the framework of the European agricultural policy (CAP) and the reimbursements for the management of nature and landscapes by farmers.

The scale of these sums has increased considerably due to the changes to the CAP over recent years. With the implementation of the modified dairy policy and the changes to the sugar policy, the payments in the Netherlands will increase annually over the coming years, up to approximately €900 million. This is double the amount of a few years ago. Nevertheless, this does not mean that the extent of support for agriculture is also increasing. Overall, the reforms of the CAP mean a reduction in the support given to producers, also according to the OECD definitions. All the same, the abovementioned sum (€900 million) is substantial in relation to the agricultural sector's added value of approximately €3.5 billion (excluding the horticultural sector).

Table 1 Subsidies according to type of holding in 2000 (in euro, total population of Agricultural Census 2003)

	Arable farming	Dairy cattle	Veal calves	Other grazing animals	Intensive livestock production	Greenhouse horticulture	Open field horticulture	Combination	Total for the Netherlands
Number of holdings	12,618	22,860	1,167	18,970	5,586	7,161	8,832	8,307	85,501
Area (hectares)	37.6	37.7	9.3	12.1	6.4	0.7	10.3	24.6	22.4
Subsidy per holding a)	11,674	19,740	32,360	2,515	1,845	89	780	8,326	9,018
Subsidy per hectare a)	310	524	3,480	208	288	127	76	338	403

a) Including supplements for sugar, amounts after processing fixed reductions.

Source: LEI calculations based on the Statistics Netherlands agricultural census.

The European supplements vary greatly between the different types of holdings (see table 1). The amounts per hectare also vary greatly. This also applies to the average amount of the supplement per holding and per hectare for the separate agricultural areas. The differences are due to the divergence in the size of the holdings, the numbers of premium-eligible animals, the size of the areas used for premium-eligible crops and the milk quota. Due to the differences determined in the amount of the supplements as well as in the compensation payments for landscape management (to a lesser extent), there is a clear distinction between the different types of holdings in the significance of the subsidies for the income of the holdings (table 2).

Table 2 Subsidies and incomes according to type of holding (x €1,000)

Type of holding	Arable farming	Dairy cattle	Intensive livestock production	Veal calves	Other agriculture	No subsidy a)	Total
Farm family income	34.0	42.9	5.1	32.0	31.2	62.9	39.5
Total family income	44.1	52.5	18.5	44.6	39.4	68.5	48.4
Subsidy	16.9	20.4	2.3	32.0	11.3	0.0	12.3
Proportion of subsidy in income a)	50	47	44	100	36	0	31
Proportion of subsidy in income b)	38	39	12	72	29	0	25

a) The holdings without subsidies are largely horticultural holdings; the holdings in the 'Other agriculture' group are mainly combination holdings and other grazing farms.

Source: Farm Accountancy Data Network, income based on multi-annual average results for 2001-2003.

In connection with these differences in the level of the subsidies (supplements and reimbursement payments) and the income levels reached, the consequences of changes in the system of supplements vary greatly. This analysis concerns the application of an equal supplement sum for every hectare of cultivated land (the so-called flat rate). In addition, the consequences of a generic reduction of the supplements by 20 and 50% were examined.

A transition to a flat rate would mainly have negative effects for veal farms and dairy farms, i.e. the types of holding with a supplement amount above the general average of more than €400 per hectare (table 1). On the other hand, there would be positive effects for many arable farms and holdings with other grazing animals, with a below average supplement per hectare. The application of the flat rate would mean discontinuation for approximately 2,500 holdings, the majority of which would be dairy farms. On the other hand, over 1,000 holdings could be continued as a result of the favourable consequences of the flat rate system. Amongst others, these would include grazing farms and horticultural holdings.

A higher generic reduction of the supplements brings the continuity of more holdings into the discussion as the amount of the reduction increases. If supplements were to be halved, around 3,500 to 4,000 holdings would have to be discontinued. If the reduction was

kept to 20%, around 1,500 to 2,000 holdings would have to cease operations. The holdings ceasing operations as a consequence of this reduction would mainly be dairy farms. The percentage of 'drop-out' farms is higher in dairy farming than in other types of holdings. The number of arable farms that would have to be discontinued in the event of the supplements being halved is strikingly low. The application of a flat rate would have more drastic effects for veal farms than a halving of the supplements (table 3).

Table 3 Consequences of modification of supplements for the continuation of holdings (number of holdings per type)

Change Type of holding	Flat rate		20% reduction discontinuation	50% reduction discontinuation
	continuation	discontinuation		
Arable farming	-	-	-	100
Dairy cattle	150	2,100	1,550	3,150
Veal calves	-	200	-	100
Other grazing animals	350	150	250	250
Other types of holdings a)	600	150	-	100
Total	1,100	2,600	1,800	3,700

a) The other types of holdings are mixed farms, intensive livestock production and horticultural holdings.
Source: Farm Accountancy Data Network, calculations based on Microwave-FES.

In view of these outcomes, changes to the supplements policy have consequences for the structure of agriculture. In dairy farming in particular, the transition to a flat rate system will accelerate the trend of increases in scale. This will apply particularly strongly in the case of a far-reaching reduction of the supplements. Whether and to what extent the changes in the supplement policy will be accompanied by changes in the scale of agricultural production and the regional distribution of that production is not looked at in any quantitative detail in this study. However, the conclusion is justified that further modifications of the supplement policy - particularly towards the flat rate system - increase dynamism within the agricultural structure. Here, the assumption is made that the flat rate is accompanied by the decoupling of all supplements and the release of the potatoes, vegetables and fruit clause.¹

The application of the current system of supplements - based on individual historic references of holdings - is compared with the application of a flat rate.² A number of differences come into view here (table 4). The simplified system (the flat rate system) offers advantages, amongst other things, to social acceptance and therefore the sustainability of supplements in the longer term, the distribution across holdings and the possibilities for

¹ The potatoes, vegetables and fruit clause (AGF clause) states that the supplement does not apply to the cultivation of potatoes, vegetables and fruit on land with a supplement entitlement.

² The simplest form of a flat rate system was taken as the basis for this: a uniform supplementary amount for every hectare of cultivated agricultural land. In this, all EU premiums are decoupled and included in the uniform supplementary amount.

expanding agriculture. Subtle distinctions are possible here. For example, the social acceptance of large supplements could remain a point of discussion for a number of holdings, and the allocation of supplements to horticulture and intensive livestock production can also be criticised. In regional terms, there are nevertheless disadvantages connected with the application of a flat rate; the areas with more attractive landscapes will be the ones to receive less money. In this sense, it is still important to further develop policy relating to agricultural nature management. In the long term, a flat rate system also offers advantages in the area of practicability and related costs. One condition is that the EU makes the transition possible in the Netherlands. The transition from the currently applied historical system could still involve costs.

Table 4 Assessment of policy variants regarding supplements

Aspect	Historical reference	Flat rate
a. Competitiveness of agriculture	+/-	+/-
b. Economics, agricultural sector	+/-	+/-
c. Expanded agriculture	-	+
d. Social acceptance	-	+
e. Allocation of subsidies within sector a)	-	+
f. Harmonisation in the EU	-/0	+/0
g. Practicability b)	-	+
h. Land market, transparency	-	+
i. Transition of land to other functions	-/0	+/0

a) This refers to the allocation based on the acreage of the holdings; b) Whether a flat rate system actually brings advantages regarding the implementation is dependent on the application; in this report, we assume the simplest form of flat rate system.

In economic terms, the expansion of agriculture still only has limited significance in relation to the revenues and added value of agriculture. For a number of primarily land-based holdings, it does offer an important additional source of income. The possibility of market saturation may apply to most forms of expansion, and this is also the case for agricultural products; there is therefore competition between the holdings active within a sub-market of expanded agriculture. This limits the opportunities for the government to provide stimuli. However, the provision of reimbursements for the management of nature and landscapes (as an example of collective goods) forms an exception to this.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het beleid voor de landbouw ondergaat sinds een aantal jaren een ingrijpende verandering. Een duidelijk voorbeeld is de hervorming van het Europese landbouwbeleid (GLB), waar een overgang van markt- en prijsondersteuning naar het verlenen van directe toeslagen aan landbouwbedrijven plaatsvindt. Deze toeslagen zijn te beschouwen als subsidies aan de bedrijven.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wenst voor de ontwikkeling van het beleid meer inzicht in de betekenis van subsidies voor het voortbestaan en de ontwikkeling van landbouwbedrijven. Wat betreft de ontwikkeling van het beleid in de komende jaren kan zowel worden gedacht aan de implementatie van de in 2003 tot stand gekomen Europese hervormingsbesluiten in Nederland als aan de verdere besluitvorming op landbouwgebied in EU-verband. Voor de implementatie van het gewijzigde EU-beleid kan Nederland, na de introductie van de bedrijfstoelagen in 2006 en mits de EU dat toestaat, in latere jaren nog worden gekozen voor een andere variant. Ook het Europese en nationale plattelandsbeleid is nog in ontwikkeling.

In dit onderzoek gaat het om subsidies die al een aantal jaren in de vorm van rechtstreekse betalingen aan de bedrijven worden verleend, voor onder meer graan, runderen en schapen, respectievelijk momenteel of in de komende jaren als zodanig gaan gelden vanwege de verdere implementatie van de genomen besluiten op het gebied van de zuivel (2003) en suiker (2005). Deze meeste van deze betalingen zijn ontstaan als compensatie aan agrariërs voor de gevolgen van de door de EU vastgestelde verlagingen van de prijzen van landbouwproducten.

Een belangrijke vraag voor het onderzoek is in welke mate deze subsidies doorslaggevend zijn voor het voortzetten van de bedrijven en in samenhang daarmee welke rol de subsidies vervullen voor de inkomensvorming en voor de financiering van investeringen in de landbouw. Een en ander raakt ook de vraag of de subsidies noodzakelijk zijn voor de bedrijven. Nauw gerelateerd hieraan zijn vragen over de mogelijke effecten van veranderingen in de subsidies, bijvoorbeeld van een (geleidelijke) vermindering en een mogelijke afschaffing van de subsidies op (langere) termijn. Daarentegen geldt ook de vraag hoe hoog de subsidies zouden moeten zijn voor het in stand houden van bepaalde groepen van bedrijven. Hierbij kan worden gedacht aan kleinere bedrijven respectievelijk bedrijven in kwetsbare gebieden. Naast de betekenis van de subsidies komen dan vragen rond het nut en de noodzaak ervan aan de orde.

Het verkrijgen van inzicht in de betekenis van subsidies is daarmee tevens van belang om de inzet van overheidsmiddelen (EU en nationaal) in de toekomst zo effectief en verantwoord mogelijk te laten zijn. Door vooral de hervorming van het GLB groeit in dit verband de mogelijkheid van sturing, omdat het gaat het om aanzienlijke bedragen. De vraag hierbij is dan of deze mogelijk beter dan, op basis van historische referenties kunnen

worden ingevuld. Het toepassen van een 'flat rate'¹ (gelijke toeslagen per hectare agrarische cultuurgrond) is in dit verband een mogelijkheid, waarvan de gevolgen voor de bedrijven in deze studie nader zijn onderzocht. Hetzelfde geldt voor het aanzienlijk verminderen van de hoogte van de toeslagen, wat onder druk van budgettaire beperkingen in de EU aan de orde kan komen.

Tegelijkertijd is in verband met de effecten van de veranderingen in het GLB (van marktsteun naar toeslagen) na te gaan wat de mogelijkheden zijn van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) om de continuïteitskansen van bedrijven, waar dat wenselijk wordt geacht te verbeteren.

1.2 Methode, werkwijze en uitgangspunten

In de studie staat centraal het analyseren van de betekenis van subsidies - vooral in de vorm van directe betalingen in het kader van het veranderde GLB en daarnaast de vergoedingen voor het beheer van landschap - die landbouwbedrijven in Nederland ontvangen. Voor de inventarisatie van de subsidies is gebruikgemaakt van de informatie uit verschillende bronnen, zoals de Dienst Regelingen van LNV (voorheen Laser), Productschappen en het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet).

Voor de analyse van de betekenis van subsidies voor de bedrijven is met name gebruikgemaakt van het Informatienet (resultaten van de jaren 2001, 2002 en 2003) en de CBS-landbouwtelling (gegevens van het jaar 2003). Bij het onderzoek van de betekenis van de subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven is het Model Financieel Economische Simulatie (Microwave-FES) toegepast. In het onderzoek is uitgegaan van de omvang van de toeslagen zoals de bedrijven die waarschijnlijk zullen gaan ontvangen wanneer de huidige besluiten voor de hervorming van het GLB (inclusief het in 2004 ingediende voorstel voor suiker) volledig zijn geïmplementeerd. Dit zal in of omstreeks 2010 zijn.

De vraagstelling voor het onderzoek impliceert enige afbakening. Zo worden niet alle geldstromen van de overheid aan de bedrijven in de landbouw respectievelijk het agrocomplex als subsidie in dit onderzoek betrokken (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.1).

1.3 Opbouw rapport

In dit rapport worden de subsidies aan de landbouw die aanleiding vormen voor dit onderzoek eerst nader gedefinieerd en afgebakend. Op basis hiervan zijn de subsidies vervolgens geïnterpreteerd. Daarna worden de subsidies gezien in het licht van de verschillende groepen van bedrijven in de Nederlandse landbouw. De betekenis van de subsidies voor het inkomen en de continuïteit van bedrijven wordt beoordeeld naar type en omvang van de bedrijven. Aansluitend daarop wordt ingegaan op de sturingsmogelijkheden, dus op vraag wat in het licht van de implementatie en eventuele aanpassing van het toeslagenbe-

¹ In dit rapport wordt de eenvoudigste vorm van regionalisatie van de toeslagen in beeld gebracht, namelijk een gelijk toeslagbedrag voor elke hectare agrarische cultuurgrond in Nederland. Andere mogelijk toe te passen vormen van regionalisatie worden beknopt besproken in hoofdstuk 4.

leid gedaan kan worden met het oog op de continuïteitskansen van bepaalde groepen bedrijven. Ook wordt, zij het vrij beknopt, ingegaan op de mogelijkheden van de landbouw om, mede aan de hand van subsidies, door verbreding inkomen te genereren.

2. Subsidies in de landbouw

2.1 Definitie en afbakening

Dit onderzoek richt zich op subsidies in de vorm van directe betalingen door of namens de overheid aan landbouwers. De grondslag en de herkomst van de subsidie doet niet ter zake; het maakt niet uit wie betaalt (EU, nationaal LNV of andere departementen, provincie enzovoort). Ook is bij de vaststelling van de subsidies niet van belang of er een verplichting dan wel een tegenprestatie tegenover staat, zoals bij de vergoedingen in het kader van natuur- en landschapbeheer. Bij de beoordeling van de subsidies in het licht van het voor de toekomst gewenste beleid wordt dit aspect - zoals cross compliance bij de verstrekking van EU-compensaties - wel in beschouwing betrokken.

Omdat de vraag vooral gemotiveerd is door de hervorming van het GLB in 2003 richt het onderzoek zich vooral op landbouwbedrijven met akkerbouw en grondgebonden veehouderij. De tuinbouw onder glas en ook in het algemeen de opengrond tuinbouwbedrijven blijven hierdoor grotendeels buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor een belangrijk deel van de intensieve veehouderij, maar de vleeskalverhouderij vormt hierop vanwege de slachtpremieregeling voor deze productie een uitzondering.

Het onderzoek heeft betrekking op de subsidies in de vorm van directe betalingen aan bedrijven. De vraag is of premies ter bevordering van investeringen hierin moeten worden betrokken. Investeringspremies leveren namelijk niet direct een bijdrage aan het inkomen, maar genereren op termijn naast opbrengsten ook kosten (afschrijving, onderhoud en dergelijke). De netto-inkomenseffecten van deze premies zijn dan moeilijk aan te geven en zijn dan ook niet meegenomen. Het kwantificeren ervan ligt bovendien buiten de reikwijdte van deze studie.

Vastgesteld kan worden dat er meerdere (directe of indirecte) geldstromen van de overheid naar landbouwbedrijven lopen, die in het kader van dit onderzoek niet of minder relevant zijn. Niet in de beschouwing worden betrokken bijvoorbeeld:

- vormen van steunverlening via de markten van landbouwproducten, zoals door het 'klassieke' instrumentarium van het GLB (garantieprijs met behulp van onder meer interventieaankopen, exportrestituties, productierestituties en verwerkingssteun). De betalingen in dit kader gaan in het algemeen naar de agrarische verwerkende industrie en handel^{1, 2};
- fiscale instrumenten (faciliteiten), bijvoorbeeld investeringsaftrek en de zelfstandigenaftrek;
- sociaal beleid, zoals uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid van zelfstandige ondernemers;

¹ Deze betalingen vormen een belangrijk onderdeel van de in september 2005 door het Ministerie van LNV openbaar gemaakte overzichten van de per ontvanger in de jaren 2001-2004 door de Dienst Regelingen en de Productschappen uitbetaalde bedragen.

² In feite zijn de directe betalingen aan landbouwbedrijven die in dit onderzoek centraal staan in de plaats gekomen van de voorheen op hogere prijsniveaus gerichte Europese marktsteun.

- vergoedingen bij de uitbraken van dierziekten, zoals MKZ en vogelpest, voor geïmporteerde dieren en voor andere bedrijfsverliezen;
- vergoedingen bij andere incidenten die agrarische bedrijven kunnen treffen en waarvoor de overheid in bijzondere omstandigheden een tegemoetkoming kan verlenen, zoals bijvoorbeeld voor oogstschade door wateroverlast in 1998;
- vergoedingen voor het beëindigen van een landbouwbedrijf of een productietak, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Regeling beëindiging veehouderij (Rbv-regeling) voor de intensieve veehouderij in de jaren 2001-2003;
- vergoedingen voor de verplaatsing van bedrijven in het kader van onder meer de reconstructie van gebieden en de vorming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Samenvattend gaat het in de analyse in dit rapport om betalingen door of namens de overheid aan de landbouw, die rechtstreeks verband houden met de exploitatie van het bedrijf, en dus niet in de privé-sfeer liggen, en ook regelmatig zijn, dus niet incidenteel van aard zijn.

Door deze afbakening wordt de aandacht versterkt gericht op de betalingen van toeslagen in het kader van de eerste pijler van het hervormde GLB en compenserende betalingen voor agrarische natuurbeheer en voor natuurlijke handicaps in het kader van de tweede pijler van het GLB.

Ondersteuning landbouw neemt af

De gegevens over aan de landbouw betaalde premies en toeslagen geven de indruk dat de sector sterker wordt ondersteund dan in het verleden. De bedragen die rechtstreeks aan de landbouw worden uitbetaald stijgen immers, zie paragraaf 2.2 en 2.3. Ook de in eerdere jaren opletende EU-landbouwuitgaven wijzen in die richting (Berkhout en Van Bruchem, 2005, p.41). De totale steun aan de landbouw neemt echter wel af, wanneer gekeken wordt naar de mate waarin de waarde van de landbouwproductie afhankelijk is van beleidsmaatregelen. De door de OESO berekende Producer Support Estimate (PSE) geeft voor de EU een duidelijke daling vanaf de jaren tachtig aan; het steunaandeel is namelijk afgenomen van ruim 40 naar ruim 30% in de afgelopen jaren (id, p.21). Een belangrijke reden voor deze daling is dat de prijzen in de EU van producten als graan en rundvlees vanaf 1992 en vanaf 2004 voor melk aanzienlijk zijn verlaagd. Bij deze prijsdalingen zijn voor de agrariërs premies ingesteld. Deze premies compenseren veelal ongeveer 60% van de prijsdaling. Bij de vaststelling van de premies per dier en per hectare is bovendien geen inflatiecorrectie opgenomen; de premies per eenheid (dier, hectare of kg product) blijven nominaal gelijk in de loop van de jaren. Wel kunnen er kortingen op worden toegepast, zoals al vastgesteld bij de GLB-hervorming in 2003.

2.2 Bestaande subsidies

Op basis van verschillende bronnen (Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV, het Informatienet, de sectorrekening voor de landbouw van het CBS, gegevens van Productschappen) is een indicatie te geven van de subsidies voor de landbouw (zie ook bijlage 1, tabellen B1.1 en B1.2). Tabel B1.1 geeft een specificatie van subsidies, die zijn verwerkt in de sectorrekening Landbouw die het CBS en het LEI in het kader van de Nationale Rekeningen opstellen. Tabel B1.2 is een overzicht van de door met name de Dienst Regelingen in 2003 uitgekeerde bedragen.

Aan de hand van deze informatie kan vastgesteld worden dat in het totaal van de subsidies de EU-premies (per hectare en per dier) en toeslagen een overheersende betekenis hebben. Voorafgaand aan de hervorming van het GLB in 2003, komt op basis van de eerdere besluiten gericht op de aanpassing van met name het rundvlees en graanbeleid (in 1992, Mac Sharry en in 1999, Agenda 2000), het totaal aan premies neer op nagenoeg 400 mln. euro per jaar (tabel B1.1 en 1.2). Hierin zijn overigens ook meegenomen de premies die nog verwerkt zitten in de uitbetalingsprijzen die boeren ontvangen, bijvoorbeeld voor zetmeelaardappelen en gedroogde groenvoeders. Ruim de helft van genoemd bedrag van nagenoeg 400 mln. euro heeft betrekking op akkerbouwgewassen, waaronder snijmais. De overige middelen houden verband met de veehouderij (dier- en slachtpremies).

In vergelijking met de omvang van deze Europese premies is de geldstroom naar de landbouw uit hoofde van vergoedingen voor natuur- en landschapbeheer (beheersvergoedingen), momenteel ongeveer 40 mln. euro per jaar, vrij bescheiden. Dit geldt ook voor andere posten.

2.3 Toekomstige subsidies

Ten opzichte van de bestaande subsidies, genoemd in paragraaf 2.2, geldt voor de komende jaren een toename. Hierbij wordt gerekend vanaf 2004, het eerste jaar van implementatie van de GLB-hervorming besluiten, die in 2003 zijn genomen.

De toename van de bedragen heeft betrekking op het volgende:

- Melk
De stapsgewijze zuivelprijsverlaging (interventieprijzen van boter en mager melkpoeder) wordt gedeeltelijk gecompenseerd met een eveneens stapsgewijs oplopende compensatie per kilogram melk. Het totale bedrag voor de Nederlandse melkveehouderij komt uit op ongeveer 390 mln. euro per jaar (De Bont et al., 2003);
- Suiker
Voor de hervorming van het suikerbeleid (voorstel Europese Commissie, juli 2004) is aan Nederland een compensatiebedrag van 62 mln. euro in het vooruitzicht gesteld. In de analyses in dit rapport is hiervan uitgegaan. In de besluiten van de Europese landbouwministers in 2005 is het bedrag wat hoger, namelijk oplopend tot ruim 70 mln. euro vanaf 2009/2010;
- Plattelandsbeleid.

Lopend beleid

In het lopende Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) 2000-2006 is vanuit de EU voor Nederland ongeveer 60 mln. euro per jaar beschikbaar als cofinanciering (maximaal 50%) van bestedingen in het kader van een drietal (hoofd)doelstellingen:¹

1. versterking van de land- en bosbouwsector;
2. de instandhouding van het milieu en het landelijk erfgoed; en
3. versterking van de concurrentiepositie van plattelandsgebieden.

Gezien de vrij brede aard van de doelstellingen, gaan de middelen van het POP 2000-2006 (voor de gehele periode 1.057 miljoen, dit is inclusief de inzet van nationale middelen) niet alleen naar landbouwbedrijven. Bovendien zijn de meeste uitbetaalde bedragen in de vorm van eenmalige steun voor bepaalde investeringen of projecten. De enige 'regelmatige toeslagen' voor de landbouw zijn de compenserende toeslagen voor agrarisch natuurbeheer en de toeslagen voor boeren in gebieden met natuurlijke handicaps. In het POP 2000-2006 is hiervoor een budget van zo'n 100 mln. euro beschikbaar.

Perspectieven

De middelen voor het EU-plattelandsbeleid na 2006 zouden in beginsel worden verruimd, als uitwerking van de besluiten inzake de GLB-hervorming in 2003. Zolang de besluitvorming over de financiële perspectieven van de EU voor de periode 2007-2013 nog niet is afgerond, bestaat hierover echter geen zekerheid.

De (mogelijke) verhoging van de middelen voor plattelandsbeleid houdt onder meer verband met de toepassing van modulatie, waarbij van de toeslagen vanaf 5.000 euro per bedrijf een deel wordt ingehouden (oplopend tot 5% vanaf 2007).² Via deze modulatie komt er vanaf 2007 naar schatting jaarlijks voor de hele EU 1,2 mld. euro extra beschikbaar voor de tweede pijler, wat een budgetverhoging van ruim een kwart betekent (LEB 2004). Indien het Nederlandse POP-budget voor de periode 2007-2013 met hetzelfde percentage zou stijgen, betekent dit een totaal POP-budget van zo'n 1.400 mln. euro (inclusief de inzet van nationale middelen). Hierover bestaat evenwel nog geen zekerheid, gezien de besluitvorming in EU.

Volgens de intentie van de modulatie moet het afgeroomde geld vooral aan 'milieu-maatregelen' worden besteed, zoals aan vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer en tegemoetkomingen aan boeren in gebieden met natuurlijke handicaps. Ook de intentie van

¹ Het POP onderscheidt meer gespecificeerd zes doelstellingen. De Europese steunbedragen (in miljoenen euro) zijn daarover als volgt verdeeld:

- ontwikkelen van een duurzame landbouw 122;
- verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap 145;
- omschakelen naar duurzaam waterbeheer 44;
- bevorderen van diversificatie van economische dragers 7;
- bevorderen van recreatie en toerisme 17;
- bevorderen van de leefbaarheid 29.

Daarnaast is 53 miljoen euro bestemd voor overgangsmaatregelen, evaluaties en dergelijke.

² Met deze modulatie is verder rekening gehouden in het rapport. Besluitvorming in de EU dan wel de lidstaat kan tot hogere kortingen leiden.

de Nederlandse overheid is, om in de lijn van de nota *Kiezen voor landbouw* de POP-middelen meer te bestemmen voor de landbouw.

De nieuwe Europese plattelandsverordening voor de jaren 2007-2013 onderscheidt vier hoofddoelstellingen (ook wel assen of zwaartepunten genoemd):

1. versterken van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw: minimaal 10% van de nationale enveloppe;
2. verbeteren van milieu en landschap: ten minste 25% van de nationale enveloppe;
3. verbeteren van de kwaliteit van het bestaan op het platteland en bevorderen van diversificatie van de plattelandseconomie: minimaal 10% van de nationale enveloppe;
4. het ontwikkelen van de plaatselijke capaciteit voor werkgelegenheid en diversificatie, in het kader van de zogenoemde LEADER-benadering.

LEADER onderscheidt zich door het mobiliseren van plaatselijke actoren om zelf, bottom-up, het langere termijn perspectief van hun platteland regio te verkennen en te versterken. Elk programma moet een LEADER-component bevatten. Van de nationale enveloppe dient ten minste 5% voor LEADER te worden gereserveerd.

Onder het Plattelandsbeleid valt onder meer de investeringssteun voor jonge agrariers, in totaal 10 mln. euro (50% EU, 50% LNV). Enkele provincies, bijvoorbeeld Gelderland en Limburg, hebben aanvullende bedragen (0,5 respectievelijk 0,3 mln. euro) toegezegd.

Agrarisch natuurbeheer

De middenstroom voor agrarisch natuurbeheer (SAN) richting de landbouw kan naar verwachting toenemen van ruim 40 mln. (2004) naar ongeveer 50 mln. euro in 2010 (tabel 2.1). Voor een deel hangt dit samen met de genoemde ontwikkelingen in het kader van het POP.

Tabel 2.1 *Uitgaven (mln. euro) agrarisch en particulier natuurbeheer, EHS*

Beheer EHS (begrotingspost 23.13)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Agrarisch natuurbeheer (SAN)	44,7	50,8	48,3	41,0	44,8	48,1	50,5
Particulier natuurbeheer (SN-functiewijziging)	3,2	4,6	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1

Bron: LNV-begroting 2006.

In 2005 is het budget voor agrarisch natuurbeheer verhoogd om alle aanvragen te kunnen honoreren. Het aantal aanvragen voor de SAN was in 2005 net als in voorgaande jaren groter dan de geplande groei. Hierdoor is tot en met 2011 per jaar 10 mln. euro extra kasgeld nodig. Voor 2006 wordt het bedrag van 10 mln. euro geheel gecompenseerd uit het budget voor verwerving. Om verdere aanslagen op dit en andere budgetten te voorkomen zou de SAN in 2006 in eerste instantie beperkt worden opengesteld. Echter, tijdens de kamerbehandeling van de LNV-begroting 2006 eind oktober 2005 heeft de minister van LNV

toegezegd het budget voor de SAN de komende zes jaar met in totaal 30 mln. euro te verhogen. Alles bij elkaar komt het budget voor agrarisch natuurbeheer in 2006 uit op minimaal 60 mln. euro. In dit bedrag zijn ook de vergoedingen voor de opvang van ganzen opgenomen. Voor het seizoen 2005-2006 vindt de opvang van ganzen plaats op basis van eenjarige overeenkomsten die dezelfde beheersvoorschriften kennen als de toekomstige SAN-ganzenpakketten die ter goedkeuring liggen bij de Europese Commissie. Voor 2006 worden de uitgaven voor de ganzenovereenkomsten geraamd op 7 à 9 mln. euro, en de uitgaven voor ganzenschade binnen en buiten foerageergebieden op 3 à 5 mln. euro. Voor 2007 en latere jaren wordt het totaal benodigde budget geschat op 12 à 14 mln. euro per jaar (vergoeding voor de overeenkomsten en de schade).

Hieruit blijkt dat de begrote uitgaven volgens de LNV-begroting 2006 (tabel 2.1) slechts een momentopname vormen van de beschikbare middelen voor agrarisch natuurbeheer. In deze begroting is verder geen rekening gehouden met Europese cofinanciering vanaf 2007. Tot en met 2006 is de cofinanciering via het Plattelandontwikkelingsprogramma (POP) meegenomen. De EU-bijdrage aan het Nederlandse agrarisch natuurbeheer is voor 2004 begroot op 12 mln. euro, voor 2005 op 13 en voor 2006 op 14 mln. euro (Financiële POP-tabel, Regiebureau POP).

2.4 Conclusie

Al met al kunnen in de komende jaren naar verwachting de in deze studie als subsidies aangemerkte bedragen toenemen van ruim 400 mln. euro in de afgelopen jaren voor de implementatie van de GLB hervorming van 2003 tot ongeveer 0,9 mld. euro op jaarbasis, omstreeks 2010. De Europese toeslagen van in totaal naar schatting dan circa 850 mln. euro nemen hiervan het leeuwendeel voor rekening. De als subsidies gedefinieerde bedragen hebben nagenoeg alleen betrekking op landbouwbedrijven (exclusief tuinbouw, zie hoofdstuk 3). Voorts hebben de betalingen een regelmatig karakter, zij zijn niet incidenteel, en er bestaan behoudens voorwaarden in de exploitatiesfeer (cross compliance en bij beheersvergoedingen) geen verplichtingen in de sfeer van investeringen tegenover.

Wanneer bovengenoemd totaal bedrag van ongeveer 900 mln. euro omstreeks 2010 wordt gerelateerd aan macro-economische data van de sector dan komt de betekenis ervan duidelijk voor het voetlicht (tabel 2.2, Koole en Van Leeuwen, 2005). Ten opzichte van de bruto toegevoegde waarde van de primaire landbouw, exclusief tuinbouw, van ruim 3 mld. euro zou genoemd 'subsidiebedrag' van ongeveer 0,9 mld. euro een aandeel van bijna 30% inhouden.

Genoemd 'subsidiebedrag' komt nog hoger uit bij een vergelijking met het, na verrekening van de door de landbouw betaalde lonen, rente en pacht, 'resterende inkomen' van de agrarische ondernemers (exclusief inkomsten van buiten het bedrijf). In het overigens als dieptepunt gemarkeerde jaar 2004 bedraagt het 'resterende inkomen' volgens voorlopige gegevens 2,3 mld. euro (Berkhout en Van Bruchem, 2005). Dit is inclusief het inkomen van de tuinbouwsectoren. De betekenis van de subsidies per bedrijf wordt verder in beschouwing genomen in het volgende hoofdstuk.

Tabel 2.2 Bruto toegevoegde waarde (factorkosten) van het agrocomplex (miljard euro), 1995, 2002 en 2003

Sector	Agrocomplex, totaal a)			Agrocomplex, binnenlandse agrarische grondstoffen		
	1995	2002	2003	1995	2002	2003
Land- en tuinbouw	9,4	10,0	9,8	8,4	7,8	8,0
- akkerbouw				0,9	0,7	1,0
- tuinbouw				3,6	4,5	4,6
- veehouderij				3,9	2,6	2,4
Verwerkende industrie	8,6	10,9	12,8	3,0	4,7	4,9
Toeleverende industrie	8,8	10,3	10,7	6,4	7,5	7,6
Subtotaal	26,8	31,2	33,2	17,9	20,0	20,5
Distributie	5,5	8,1	8,4	2,3	3,1	3,1
Agrocomplex	32,3	39,4	41,6	20,2	23,1	23,6
In % van de nationaal totaal	12,0	10,0	10,4	7,5	5,9	5,9

a) Totale agrocomplex is inclusief hovenierssector, agrarische dienstverlening, bosbouw en de op buitenlandse agrarische grondstoffen gebaseerde voedingsmiddelenindustrie (inclusief cacao, drank, tabak).

Bron: Algemene en agrarische input-outputtabel, bewerking LEI.

3. Subsidies en resultaten van bedrijven

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst zicht geboden op de verscheidenheid wat betreft de verdeling van de subsidies over bedrijven. Hierbij wordt ingegaan op de bedragen per bedrijfstype, per gebied en per hectare. De gegevens voor deze analyse zijn vooral ontleend aan de CBS-landbouwtelling, zodat de totale populatie van ruim 85.000 geregistreerde bedrijven in beeld komt. Hierbij gaat het wat betreft de subsidies alleen om toeslagen.

Daarna wordt ingegaan op de hoogte van de subsidies in vergelijking met het inkomen per bedrijf (paragraaf 3.3). Naast de toeslagen zijn hierin ook subsidies in de vorm van beheersvergoedingen meegenomen. In deze analyse wordt gebruikgemaakt van de gegevens van bedrijven in het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet). Dit betekent dat de ongeveer 20.000 kleinere bedrijven tussen de ondergrens van de Landbouwtelling (3 nge) en de ondergrens, die het LEI hanteert voor de bedrijven in het Informatienet (16 nge, dit is ongeveer 14 nge) niet in deze analyse worden betrokken.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens, zie onder meer de verschillende tabellen, over subsidies hebben betrekking op de situatie die ontstaat na de volledige implementatie van de hervorming van het GLB (besluiten 2003 en suikervoorstel 2004). Voor de structuur van de landbouw is uitgegaan van de gegevens van de CBS-Landbouwtelling 2003.

3.2 Toeslagen

3.2.1 Toeslagen naar type bedrijf

De toeslagen^{1,2} zijn, voorafgaand aan de implementatie van de GLB hervorming 2003, gemiddeld per bedrijf het hoogst voor de vleeskalverenbedrijven (ruim 30.000 euro) en de akkerbouwbedrijven (ongeveer 8.000 euro). Voor de melkveebedrijven zijn ze dan met een bedrag van gemiddeld bijna 5.000 euro nog aanzienlijk lager. Door de hervorming in 2003, met de introductie van de melkpremie, en de veronderstelde herziening van het suikerbeleid (voorstel Europese Commissie 2004) verandert het beeld ingrijpend. Dan nemen de bedragen voor de melkveehouderij drastisch toe en ook voor de akkerbouwbedrijven is er een aanmerkelijke verhoging. De gemiddelde toeslagen per bedrijf van de vleeskalverenbedrijven zijn dan overigens nog wel het hoogst. De gemiddeld toeslag per melkveebedrijf

¹ Bij de analyse in deze paragraaf met alle bedrijven uit de CBS-Landbouwtelling zijn alleen de EU-toeslagen als subsidie in aanmerking genomen. In de volgend paragraaf (3.3) en ook in hoofdstuk 4, waarin met gegevens van het informatienet wordt gewerkt, worden ook andere subsidies in beschouwing betrokken.

² In de in deze paragraaf genoemde toeslagbedragen zijn de kortingen, die zijn vastgesteld bij de hervorming van het GLB in 2003, verrekend. Dit betreft de zogenaamde korting van 3% vanwege de financiële discipline op het totale toeslagbedrag en de modulatiekorting van 5% vanaf een bedrag van 5.000 euro per bedrijf.

- ongeveer 20.000 euro - is dan inmiddels veel hoger dan per akkerbouwbedrijf (tabel 3.1). Naast de vleeskalverenbedrijven, de melkvee- en de akkerbouwbedrijven hebben de combinatiebedrijven (gemengde bedrijven met veelal overwegend akkerbouw en rundvee) gemiddeld relatief hoge bedragen aan toeslagen. Door de veranderingen in het zuivel- en suikerbeleid komen deze voor de combinatiebedrijven op gemiddeld op ongeveer 8.500 euro. Dit is bijna 1.000 euro onder het gemiddelde brutotoeslagbedrag van alle in Nederland getelde land- en tuinbouwbedrijven. De toeslagen in de overige bedrijfstypen zijn aanzienlijk lager.

Tabel 3.1 Toeslagen naar bedrijfstype (in euro per bedrijf en per hectare, totale populatie Landbouwtelling 2003)

	Akker- bouw	Melk- vee	Vlees- kalve- ren	Overig graas- dier	Intens. veehou- derij	Glas- veehou- derij	Opengr. tuinb. bouw	Combi- natie- bedrijf	Totaal Neder- land
Aantal bedrijven	12.618	22.860	1.167	18.970	5.586	7.161	8.832	8.307	85.501
Gem. oppervlakte (ha)	37,6	37,7	9,3	12,1	6,4	0,7	10,3	24,6	22,4
Opp. met toeslag in % a)	61	20	58	11	63	29	15	45	32
Toeslag/bedrijf	11.674	19.740	32.360	2.515	1.845	89	780	8.326	9.018
Toeslag/hectare	310	524	3.480	208	288	127	76	338	403

a) Dit betreft de oppervlakte premiegewassen, dus exclusief grasland.

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

3.2.2 Toeslagen naar bedrijven per regio

Alle bedrijven

In het kader van deze studie zijn negen gebieden onderscheiden (tabel 3.2). De gebieden onderscheiden zich onderling wat betreft de bedrijfsstructuur (bedrijfstype) en de grondsoort. De verschillen in bedrijfsstructuur leiden er toe dat de gemiddelde toeslag per bedrijf per gebied een duidelijk uiteenlopend niveau laat zien. Het niveau loopt uiteen van ruim 5.000 euro voor West-Nederland tot ruim 20.000 euro voor de bedrijven in Veenkoloniën/Oldambt, dat als een gebied wordt beschouwd. In dit gebied in het noordoosten van het land dragen naast akkerbouwbedrijven met relatief veel marktorderingsgewassen (graan, zetmeelaardappelen en suikerbieten) ook melkveebedrijven bij aan het hoge gemiddelde. Voor zetmeelaardappelen is uitgegaan van het totale subsidiebedrag, dus inclusief het bedrag dat via het verwerkende bedrijf wordt uitbetaald. In het westen van het land komt door de aanwezigheid van veel tuinbouwbedrijven (glastuinbouw, bloembollen, boomteelt en groenteteelt) het gemiddelde subsidiebedrag van alle bedrijven naar verhouding laag uit. Beneden het gemiddelde bedrag per bedrijf scoren ook het rivierengebied en de gebieden onder de rivieren. Dit zijn in het algemeen de gebieden waar de akkerbouw met marktorderingsgewassen en de grondgebonden veehouderij wat minder dominant in de agrarische structuur zijn.

Tabel 3.2 Toeslagen naar regio, alle bedrijven (gemiddeld bedrag per bedrijf en per hectare in euro)

	Bouw- hoek	Veenk./ Oldambt	Noord- weide	Oost & centraal veehou- derij	IJssel- meer- polders	West- Neder- land	Rivier- gebied	Zuid- west- Neder- land	Zuid- oost- Neder- land	Totaal
Aantal bedrijven	2.049	3.848	10.383	20.302	2.611	15.895	4.823	8.447	17.143	85.501
Oppervlakte (ha)	43,0	44,7	30,9	18,5	40,6	15,6	18,4	27,3	16,5	22,4
Opp. met toeslag in % a)32		66	14	33	35	12	23	41	45	32
Toeslag/bedrijf	14.572	20.411	12.550	9.540	11.591	5.101	6.337	7.633	7.716	9.018
Toeslag/ha	339	457	406	516	285	327	344	280	468	403

a) Dit betreft de oppervlakte premiegewassen, dus exclusief grasland.

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

Akkerbouwbedrijven

Binnen de akkerbouw, het gaat dan om de hierin gespecialiseerde bedrijven, is er wat betreft de hoogte van de subsidies een aanzienlijk verschil tussen de onderscheiden gebieden (tabel 3.3). De bedragen per bedrijf zijn het hoogst in het gebied de Veenkoloniën/Oldambt. Op afstand volgt het Noordelijk kleigebied (Bouwhoek). In andere gebieden zijn de bedragen per bedrijf aanmerkelijk lager. Met de voorziene herziening van het suikerbeleid lopen de bedragen op tot meer dan 27.000 euro in Veenkoloniën/Oldambt. De bedrijven in dit gebied met relatief veel granen en zetmeelaardappelen ontvangen aanzienlijk hogere bedragen dan de bedrijven in de andere gebieden, die overigens, behalve in de Bouwhoek, gemiddeld ook in oppervlakte beduidend kleiner zijn. Tegenover een gemiddelde oppervlakte van ongeveer 60 ha van de akkerbouwbedrijven in het Noorden van het land staat een gemiddeld areaal van 20 ha in het Zuidoosten van het land. In dit gebied komen de bedrijven mede hierdoor op het laagste gemiddelde bedrag, ruim 5.000 euro.

Tabel 3.3 Toeslagen naar regio, akkerbouwbedrijven (gemiddeld bedrag per bedrijf en per hectare in euro)

	Bouwhoek	Veenk/ oldambt	IJssel- meer- polders	Zuidwest- Neder- land	Zuidoost- Neder- land	Totaal
Aantal bedrijven	677	1.663	1.484	3.567	2.477	12.618
Oppervlakte (ha)	58,8	58,5	45,5	39,1	19,6	37,6
Opp. met toeslag in % a)	56	86	41	49	64	61
Toeslag per bedrijf	16.051	27.282	11.007	9.703	5.394	11.674
Toeslag per hectare	273	466	242	248	275	310

a) Dit betreft de oppervlakte premiegewassen, dus exclusief grasland.

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

Melkveebedrijven

Voor de melkveehouderij zijn de verschillen tussen de gebieden in de hoogte van de subsidies aanzienlijk minder groot (tabel 3.4). Met inbegrip van de compensaties voor de zuivelhervorming komen de bedrijven gemiddeld op een bedrag van bijna 20.000 euro. De hoogste gemiddelde bedragen (omstreeks 28.000 euro) komen voor in de gebieden in het noorden van het land en de IJsselmeerpolders. De laagste gemiddelde bedragen zijn te vinden in het westen van Nederland. Het gaat hierbij alleen om de toeslagen; van belang is hierbij dat de bedrijven in het westen gemiddeld ongeveer 1.000 euro per jaar meer aan beheersvergoedingen ontvangen dan alle melkveebedrijven gemiddeld in Nederland.

Tabel 3.4 Toeslagen naar regio, melkveebedrijven (gemiddeld bedrag per bedrijf en per hectare in euro)

	Bouw- hoek	Veenk./ Oldambt	Noord weide	Oost & centraal veehou- derij	IJssel- meer polders	West Neder- land	Rivier- gebied	Zuid- west Neder- land	Zuid- oost Neder- land	Totaal
Aantal bedrijven	652	729	5.412	7.069	289	3.746	1.011	733	3.219	22.860
Oppervlakte (in ha)	52,5	55,6	44,2	31,5	44,7	36,1	38,4	38,9	34,1	37,7
Opp. met toeslag in %	10	29	11	25	25	6	19	34	40	20
Toeslag per bedr.	24.562	28.244	20.634	17.615	27.968	16.545	19.210	21.113	22.828	19.740
Toeslag per hectare	468	508	467	559	626	458	500	543	669	524

a) Dit betreft de oppervlakte premiegewassen, dus exclusief grasland.

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

3.2.3 Toeslagen per hectare

De toeslagen per hectare lopen sterk uiteen tussen de verschillende bedrijfstypen (tabel 3.1). Ook de verschillen tussen de gebieden in de bedragen per hectare zijn aanzienlijk (tabel 3.2). Bij de berekening van het gemiddelde bedrag is uitgegaan van alle hectares cultuurgrond. De gegevens over het aantal hectare met toeslag zijn ter illustratie van de situatie in 2003; het gaat vooral om de arealen graan, snijmaïs, suikerbieten en zetmeelaardappelen. Grasland is hierin niet mee genomen. Bij de toekenning van toeslagrechten in 2006 (en voor melk in 2007) zal dat wel het geval zijn. Onderstaande tabel 3.5 geeft per gebied een beeld van de verdeling van de bedrijven naar de hoogte van de toeslag per hectare. Zo komen in west Nederland veel bedrijven, met name tuinbouwbedrijven, voor die geen toeslagen hebben. Gebieden met hogere toeslagbedragen, vanaf 450 euro per hectare, zijn vooral te vinden in het noorden van het land, Centraal en Oost-Nederland en in Zuid-oost-Nederland.

Voor geheel Nederland komt het gemiddelde bedrag aan toeslagen per hectare, na de door de EU vastgesteld kortingen, op ruim 400 euro. De vleeskalverenbedrijven, die samen in totaal ongeveer 10.000 ha benutten, komen per hectare op een relatief zeer hoog bedrag (gemiddeld bijna 4.000 euro). Melkveebedrijven met in totaal bijna 900.000 ha komen ge-

middeld met een bedrag van ruim 500 euro per hectare ook boven het landelijk gemiddelde. Het gemiddelde bedrag per hectare op de melkveebedrijven is ongeveer 200 euro hoger dan op akkerbouwbedrijven, die bijna 500.000 ha in gebruik hebben. Met uitzondering van de gemengde landbouwbedrijven hebben de andere bedrijfstypen per hectare lagere bedragen dan de akkerbouwbedrijven.

Tabel 3.5 Verdeling bedrijven (%) naar hoogte toeslag per hectare, naar regio

Toeslag in euro per ha	Bouwhoek	Veenk./ Oldambt	Noordweide	Oost & centraal-veehouderij	IJsselmeerpolders	West-Nederland	Riviergebied	Zuidwest-Nederland	Zuidoost-Nederland	Totaal
Aantal bedrijven	2.049	3.848	10.383	20.302	2.611	15.895	4.823	8.447	17.143	85.501
0	12	16	17	18	14	50	41	25	25	27
0-150	11	7	13	11	12	12	13	11	11	11
150-300	21	8	12	14	37	8	12	27	17	15
300-450	28	17	19	15	20	12	14	21	19	17
450-600	23	34	28	18	6	13	12	9	7	15
>600	5	18	10	24	10	4	9	6	20	14
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: CBS, 2003; bewerking LEI.

Per gebied zijn de bedragen per hectare achtereenvolgens het hoogst in het Oostelijk en Centraal Zandgebied en vervolgens in Veenkoloniën/Oldambt (tabel 3.2). De laagste bedragen, ongeveer de helft lager dan in het gebied met de hoogste bedragen, zijn te vinden in de IJsselmeerpolders en het Zuidwesten.

Binnen de akkerbouw zijn er door de verschillen in bouwplan verklaarbare verschillen tussen de regio's (bijlage B4). De bedragen zijn het hoogst in Veenkoloniën/Oldambt. Veel lager zijn de gemiddelde bedragen voor de akkerbouw in de gebieden met een bouwplan, waarin de 'premiëvrije' gewassen als poot- en consumptieaardappelen, uien en dergelijke een belangrijke plaats innemen. Dit betreft de Bouwhoek (onderdeel van het Noordelijk Kleigebied), het Zuidwestelijke kleigebied en vooral, met het laagste bedrag, het Centraal kleigebied, waaronder de IJsselmeerpolders.

3.3 Betekenis van subsidies voor bedrijven

De betekenis van de subsidies¹ voor landbouwbedrijven wordt hier nader geanalyseerd aan de hand van gegevens van het Informatienet. Vanwege de ondergrens van 16 nge (on-

¹ Bij de analyse in deze paragraaf, op basis van het Informatienet, zijn naast de EU-toeslagen ook andere subsidies betrokken. De belangrijkste ervan zijn de beheersvergoedingen.

veer 14 nge) die het LEI hanteert, zijn de uitkomsten niet representatief voor alle bedrijven. Voor de kleinere bedrijven in de CBS-Landbouwtelling zijn geen inkomensgegevens beschikbaar. Gegeven de verschillen in populatie van bedrijven wijken de gegevens in de navolgende tabellen dan ook af van die in paragraaf 3.2. Dit geldt vooral voor bedrijfstypen met naar verhouding (met de nge als maatstaf) veel kleine bedrijven, zoals bij de akkerbouw- en de overige graasdierbedrijven.

De betekenis van de subsidies (inclusief melk en suiker) voor de bedrijven is hier nagegaan aan de hand van een drietal kengetallen. In de eerste plaats is dat het gezinsinkomen uit bedrijf (1). In de tweede plaats is dat het totale gezinsinkomen (2), dus inclusief het inkomen van buiten het bedrijf, uit arbeid die elders is verricht en ook uit beleggingen en sociale uitkeringen (inclusief kinderbijslag). In de derde plaats is de hoogte van de besparingen van de bedrijven aangegeven. Uitgegaan is van de in 2001-2003 gemiddeld gerealiseerde inkomens. De besparingen geven al enig zicht op de ruimte binnen de bedrijven om risico's en veranderingen in beleid op te vangen. In de hierop aansluitende analyse (hoofdstuk 4) wordt ook ingegaan op de effecten van beleidsveranderingen op de continuïteit, de solvabiliteit en de ruimte voor investeringen op de bedrijven. Om een zo representatief mogelijk financieel beeld te schetsen is uitgegaan van de gemiddelde resultaten van drie recente jaren (2001, 2002, 2003).

Tussen de onderscheiden groepen bedrijven (bedrijfstypen) bestaan grote verschillen in de hoogte van de subsidies en de betekenis ervan voor het inkomen (tabel 3.6). De vleeskalverhouderijbedrijven incasseren niet alleen veruit het hoogste bedrag per bedrijf aan toeslagen, maar zijn hiervan ook het meest afhankelijk in relatie tot het inkomen (100%). Naast de melkvee- en akkerbouwbedrijven hebben de overige landbouwbedrijven, waaronder overige graasdierbedrijven en gecombineerde (gemengde) bedrijven gemiddeld een subsidiebedrag dat uitkomt op meer dan 10.000 euro, dus nagenoeg op het gemiddelde van alle land- en tuinbouwbedrijven. Opvallend is ook, bij een gemiddeld bescheiden subsidiebedrag (ruim 2.000 euro), het grote aandeel van de subsidies in het inkomen van de intensieve veehouderijbedrijven. Dit kan worden verklaard door de slechte marktsituatie en lage inkomens in de betrokken jaren voor met name de varkenshouderij, die ongeveer twee derde van de intensieve veehouderij (exclusief vleeskalverhouderij) vertegenwoordigt.

Tabel 3.6 Subsidies, inkomen en besparingen naar type bedrijf (x 1.000 euro)

Bedrijfstype	Akker- bouw	Melk- vee	Intens. veeh.	Vlees- kalveren	Ov. landbouw	Geen sub.	Totaal
Oppervlakte (ha)	49,0	38,5	6,9	6,6	26,8	6,2	27,5
Opbrengsten	164,1	196,5	381,7	112,9	195,8	437,2	255,1
Gezinsinkomen uit bedrijf	34,0	42,9	5,1	32,0	31,2	62,9	39,5
Totaal gezinsinkomen	44,1	52,5	18,5	44,6	39,4	68,5	48,4
Besparingen	7,2	17,6	-19,9	3,6	3,2	18,2	9,7
Subsidie	16,9	20,4	2,3	32,0	11,3	0,0	12,3
Aandeel subsidie in inkomen (1)	50	47	44	100	36	0	31
Aandeel subsidie in inkomen (2)	38	39	12	72	29	0	25

Bron: Informatienet, Inkomen op basis van meerjarige, gemiddelde resultaten 2001-2003.

Akkerbouw

In de akkerbouw is het aandeel van de subsidies in het inkomen uit bedrijf (1) voor geheel Nederland gemiddeld 50% (tabel 3.6). Tussen de gebieden zijn er aanzienlijke verschillen (tabel 3.7). Voor de bedrijven in de Veenkoloniën zijn de subsidies zelfs hoger dan het inkomen uit het bedrijf en nagenoeg gelijk aan het totale gezinsinkomen. Dit betekent dat de akkerbouwers in dit gebied zonder de subsidies (toeslagen) gemiddeld vrijwel geen

Tabel 3.7 Subsidies en inkomen in de akkerbouw naar gebied (x 1.000 euro)

Gebied	Noordel. klei	Centraal klei	Zuidw. klei	Veen- koloniën	Nederland
Oppervlakte (ha)	72,6	40,3	48,0	49,5	49,0
Opbrengsten	231,4	207,5	133,9	122,0	164,1
Gezinsinkomen uit bedrijf	62,9	38,0	31,1	15,3	34,0
Totaal gezinsinkomen	69,9	47,9	40,3	28,2	44,1
Besparingen	23,0	13,2	4,8	-2,2	7,2
Subsidie	28,4	11,2	13,7	26,0	16,9
Aandeel (%) subsidie in gezinsinkomen uit bedrijf	45	29	44	170	50
Aandeel (%) subsidie in totaal gezinsinkomen	41	23	34	92	38

Bron: Informatienet, Inkomen op basis van meerjarige, gemiddelde resultaten 2001-2003.

inkomen zouden hebben. De bedrijven in het Centraal kleigebied (met name IJsselmeerpolders), waar de nadruk ligt op poot- en consumptieaardappelen en andere vrije gewassen, zijn met een aandeel van circa 30% in het bedrijfsinkomen het minst afhankelijk van de subsidies. Voor de akkerbouw in het Noordelijk kleigebied en het Zuidwesten is de situatie onderling niet erg verschillend en wijkt bovendien niet veel af van het gemiddelde voor de akkerbouw in Nederland. Deze bedrijven zijn duidelijk minder afhankelijk van de subsidies dan de Veenkoloniale bedrijven.

Melkveehouderij

In de melkveehouderij is het aandeel van de subsidies in het inkomen uit bedrijf (1) met ruim 45% voor geheel Nederland gemiddeld nauwelijks lager dan in de akkerbouw (tabel 3.6). De verschillen in de melkveehouderij tussen de gebieden zijn wat betreft dit aandeel bovendien vrij beperkt (tabel 3.8). De per gebied gemiddelde subsidiebedragen zijn ook vrijwel gelijk. Voor de bedrijven in het westen van het land, die gemiddeld een wat hoger inkomen realiseerden, is het aandeel van de subsidies in het inkomen hierdoor wat lager dan in de andere gebieden.

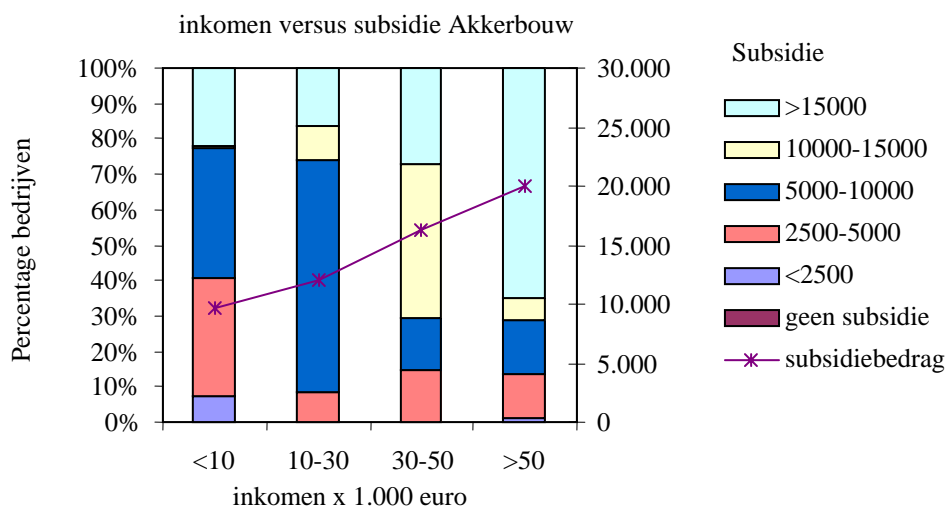
Tabel 3.8 Subsidies en inkomen in de melkveehouderij naar gebied (x 1.000 euro)

Gebied	Noorden	Westen	Zand	Totaal Nederland
Oppervlakte	42,9	42,0	35,7	38,5
Opbrengsten	207,2	201,4	190,8	196,5
Gezinsinkomen uit bedrijf (1)	41,6	50,2	40,7	42,9
Totaal gezinsinkomen (2)	50,4	57,1	51,3	52,5
Besparingen	15,0	23,0	16,5	17,6
Subsidie	21,1	21,1	19,8	20,4
Aandeel (%) subsidie in gezinsinkomen uit bedrijf	51	42	49	47
Aandeel (%) subsidie in totaal gezinsinkomen	42	37	39	39

Bron: Informatienet, Inkomen op basis van meerjarige, gemiddelde resultaten 2001-2003.

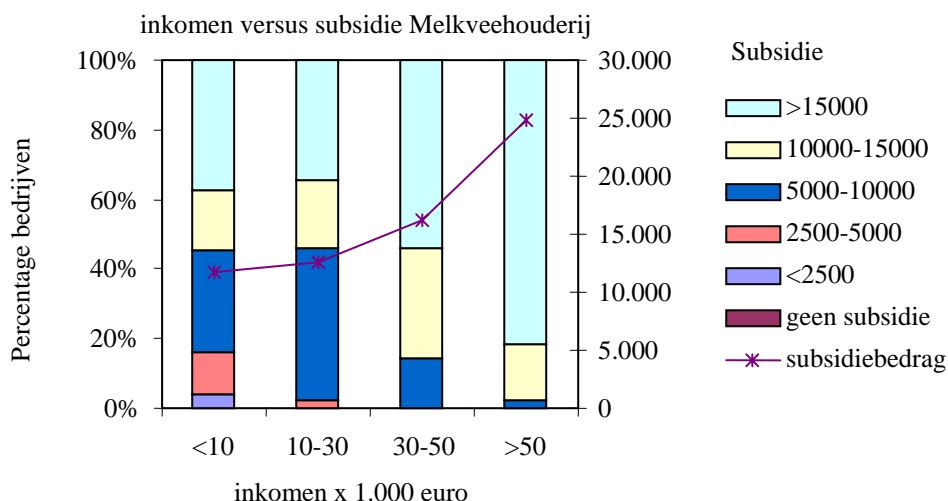
Relatie tussen inkomen en subsidie

Voor zowel de akkerbouw- als de melkveehouderijbedrijven is er een (vrij) rechtstreekse relatie tussen de omvang van de subsidies (berekend naar de situatie van volledige implementatie van de GLB-hervorming) en de hoogte van het inkomen uit het bedrijf in de afgelopen jaren. Wat betreft de gerealiseerde inkomens uit bedrijf zijn de bedrijven ingedeeld in vier klassen: tot 10.000 euro, van 10 tot 30.000 euro, 30 tot 50.000 euro en hoger dan 50.000 euro (figuren 3.1 en 3.2). Per inkomensklasse is aangegeven hoeveel procent van de bedrijven een bepaald subsidiebedrag ontvangt, bijvoorbeeld tussen 5.000



Figuur 3.1 Verdeling bedrijven (in %) naar omvangsubsidie per inkomensklasse gemiddelde 2001-2003, Akkerbouwbedrijven

Bron: Informatienet.



Figuur 3.2 Verdeling bedrijven (in %) naar omvang subsidie per inkomensklasse gemiddelde 2001-2003, Melkveebedrijven

Bron: Informatienet.

en 10.000 euro per jaar. Bovendien is per inkomensklasse het gemiddelde subsidiebedrag aangegeven door middel van de rode lijn. De bedrijven met een inkomen hoger dan 50.000 euro per jaar in de akkerbouw (in figuur 3.1 en 3.2 de rechter staaf) hebben gemiddeld een subsidie van ongeveer 20.000 euro en 70% van deze bedrijven heeft een subsidie van meer dan 15.000 euro. Bij de melkveebedrijven met een dergelijk inkomen, dus van meer dan 50.000 euro, is de gemiddelde premie ongeveer 25.000 euro en heeft 70% een premiebedrag van meer dan 15.000 euro. Voor de bedrijven met lagere inkomens is, zowel in akkerbouw als de melkveehouderij, het aandeel met een dergelijk subsidiebedrag duidelijk lager. Het gemiddelde subsidiebedrag van elke inkomensgroep (in de figuur weergegeven met de doorlopende lijn) neemt dan ook toe naarmate het inkomen hoger is.

Voor de melkveehouderij houdt de relatie verband met de samenhang tussen de bedrijfsomvang (in stuks melkvee en melkquotum), de hoogte van de subsidies (toeslagen) en het inkomen. Opmerkelijk is dat de groep bedrijven met het laagste inkomen (< 10.000 euro) gemiddeld nagenoeg een gelijk bedrag aan toeslagen heeft als dan de volgende inkomensgroep bedrijven: het verschil in gemiddelde subsidie is minder dan 1.000 euro bij een gemiddeld inkomensverschil van bijna 25.000 euro. Dit wijst er op dat ertussen de bedrijven met een vergelijkbare omvang nog een aanzienlijke inkomensspreiding bestaat. Verder geldt dat de bedrijven met de hoogste inkomens voor minder dan 30% hiervan afhankelijk zijn van subsidies. Voor de lagere inkomens is dit aandeel duidelijk hoger.

Voor de akkerbouw is de relatie tussen subsidies en inkomen wat minder direct dan in de melkveehouderij vanwege de verschillen in bouwplan en de daarmee verbandhoudende grotere spreiding in inkomens. De akkerbouwbedrijven met de hoogste inkomens zijn nog minder, voor ongeveer 20%, afhankelijk van de toeslagen dan de vergelijkbare

melkveebedrijven. Voor de inkomensgroep daaronder in de akkerbouw is de afhankelijkheid (met ruim 40%) ongeveer even groot als in de melkveehouderij.

3.4 Conclusies

Uit het voorgaande kan een aantal conclusies worden getrokken die van belang zijn voor de verdere analyse en het beoordelen van beleidsveranderingen. Uit de gepresenteerde gegevens komt onder meer naar voren dat:

- de omvang van de subsidiebedragen, die de landbouwbedrijven direct ontvangen, de komende jaren aanzienlijk groeit. In feite gaat het om ongeveer of iets meer dan een verdubbeling van de bedragen in de periode 2003-2010 door de hervorming van het GLB (inclusief suiker). Door de hervorming neemt gelijktijdig echter wel de feitelijke ondersteuning van de landbouw af;
- de bedragen erg uiteenlopend zijn per type bedrijf, per bedrijf per regio en ook per hectare in de verschillende regio's en voor de verschillende bedrijfstypen. Dit hangt samen met de verschillen in structuur (aantallen dieren en bouwplan van gewassen) die bepalend zijn (geweest) voor de verwerving van toeslagen;
- de subsidies, berekend op basis van de nu bekende beleidsontwikkeling, een belangrijk(er) deel gaan uitmaken van het inkomen in de landbouw. Dit geldt vooral bij enkele typen bedrijven (melkvee, akkerbouw en vleeskalveren);
- voor de melkveehouderij en de akkerbouw is er een vrij directe relatie tussen hoogte van subsidies en inkomen, maar met de kantekening dat de bedrijven met een hoger inkomen een minder groot aandeel van hun inkomen uit subsidies halen. Bedrijven met een lager inkomen zijn relatief meer afhankelijk van de subsidies.

Deze waarnemingen vormen mede de achtergrond voor een verdere analyse van de mogelijke gevolgen van een verandering in beleid voor de continuïteit van bedrijven in hoofdstuk 4.

4. Toeslagen en mogelijkheden van beleid

4.1 Mogelijkheden voor verandering in beleid

De komende jaren kunnen verschillende veranderingen in het beleid worden doorgevoerd, die leiden tot wijzigingen in de subsidies (toeslagen) voor de landbouwbedrijven (LNV, 2004a). Enerzijds bestaan hiertoe mogelijkheden in Europees verband. Dit betreft voornamelijk het aanpassen van de tot dusver genomen besluiten over de hervorming van het GLB, het plattelandsbeleid, modulatie en dergelijke. Anderzijds kunnen, wanneer de EU hiertoe ruimte biedt, op nationaal niveau beslissingen worden genomen, die effectueren in veranderingen van subsidies. In deze studie is hierbij de vraag wat de effecten ervan zijn voor bedrijven. Hierbij gaat het ook om mogelijke verschuivingen tussen bedrijven en gebieden.

Regionalisatie (flat rate)

Een belangrijke mogelijke verandering, waarvoor op nationaal niveau kan worden gekozen, is de regionalisatie van toeslagen. Dit houdt in dat de bedrijven een gelijk toeslagbedrag per hectare, ook wel een 'flat rate' genoemd, gaan ontvangen.¹

De overgang van de huidige op de historische referentie van individuele bedrijven gebaseerde toeslagen houdt (in beginsel) ook in dat de toeslagen volledig ontkoppeld worden van de productie. Bij de huidige uitwerking in Nederland is namelijk nog sprake van een aantal koppelingen tussen de productie en de toekenning van premies, onder meer voor aardappelzetmeel (in EU-verband vastgesteld) en de slachtpremies voor runderen en kalveren (de keuze van Nederland uit verschillende Europese opties). Bij een volledige ontkoppeling wordt ook uitgegaan van het vervallen van de zogenaamde AGF-clausule die de teelt van aardappelen, groenten en fruit op grond met een toeslag tegen gaat.

Korting

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat in Europees verband besloten wordt tot een verdere reductie van de toeslagen dan in 2003 is bepaald voor de komende jaren. Besprekingen over de budgettaire ruimte voor het GLB kunnen daartoe leiden. Hiervoor kunnen verschillende overwegingen gelden. De kosten van toetreding van Bulgarije en Roemenië is een daarvan. Een andere is de verhouding op de EU-begroting tussen de uitgaven voor landbouw en andere posten, waaronder regionaal beleid en innovatie. Ook de uitkomsten van WTO-overleg (de lopende Doha-ronde of een vervolg daarop) kan een aanleiding zijn om de toeslagen verdergaand te verminderen. In de analyse is daarvoor uitgegaan van een re-

¹ In deze studie wordt onder flat rate verstaan een gelijk bedrag aan toeslagen per hectare voor alle agrarische cultuurgrond in geheel Nederland. Dit is de meest eenvoudige variant. Andere mogelijkheden (De Bont et al., 2004), zoals gelijke bedragen per hectare grasland en per hectare bouwland en gelijke bedragen per onderscheiden landbouwgebied, met ook weer de mogelijkheid van onderscheid tussen gras- en bouwland, zijn in dit rapport in beknopte zin in beschouwing genomen (zie paragraaf 4.3.1).

ductie met 50%. Daarnaast is een minder vergaande reductie aangehouden (20%). Deze is meer waarschijnlijk op basis van besluitvorming in de komende jaren over modulatie en beperking van de GLB-uitgaven respectievelijk het hanteren van financiële discipline. Voorts is in de analyse een variant meegenomen die uitgaat van een aftopping van de per bedrijf geldende hogere toeslagbedragen.

Naast bovengenoemde beleidswijzigingen (flat rate en halvering respectievelijk een lagere reductie van de toeslagen en aftopping) kunnen zich wijzigingen voordoen, met mogelijke nieuwe subsidiestromen in het kader van het Plattelandsbeleid. In dit verband geeft de uitwerking van het nieuwe 'POP', dat vanaf 2007 van kracht wordt een mogelijkheid voor aanpassing (zie ook hoofdstuk 2).

Ook de aanwijzing van gebieden als Nationaal Landschap kan een aanleiding vormen voor een (meer) toegespitst beleid met gebruik van subsidie i.c. toeslaggelden. In de analyse worden gegevens over de structuur en de inkomens van de landbouw in deze gebieden benut voor een beoordeling en afweging van de vraag of een meer toegespitst beleid zinvol is. Dit sluit aan bij eerdere analyses (Vogelzang et al., 2004).

4.2 Beoordelingskader beleid

De mogelijke veranderingen in het subsidie (toeslagen)beleid (zie paragraaf 4.1) worden in dit hoofdstuk nader geanalyseerd aan de hand van de effecten voor met name het inkomen en de continuïteit van de bedrijven. Deze analyse sluit aan op de in hoofdstuk 3 gegeven informatie over de subsidies en toeslagen per bedrijf, per regio en per hectare.

Naast inkomen en continuïteit van bedrijven kunnen bij de afweging tussen genoemde opties ook andere aspecten worden betrokken. Deze worden hier overwegend in kwalitatieve zin aan de orde gesteld (zie paragraaf 4.6). Als zodanig kunnen in de beoordeling worden betrokken de effecten voor (onder meer):

- de concurrentiepositie van de (Nederlandse) landbouw; wat zijn de gevolgen voor de structuur van de bedrijven; ontwikkelt zich deze optimaal? Blijft de landbouw overwegend een activiteit van (efficiënte) hoofdberoepsbedrijven of wordt het meer nevenberoepslandbouw en in het laatste geval ook veel lifestylelers (nevenberoepsbedrijven)?;
- de economie, met name voor de aanverwante bedrijvigheid in de agribusiness (toelevering, verwerking en dergelijke);
- de verbreding van de landbouw, waaronder de activiteiten op het gebied van beheer van natuur en landschap en de relatie tussen de landbouw en de samenleving;
- maatschappelijke acceptatie, hoe worden de kosten van de subsidies gezien in het licht van de tegenprestatie van de landbouw;
- afstemming in EU verband, hoe doen buurlanden het? (zie ook Berkhout en Van Bruchem, 2004 en 2005 en LNV, Directie Kennis, 2005);
- uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, administratieve kosten en dergelijke van het beleid;
- de werking van de grondmarkt;
- handhaving van de landbouw of overgang naar andere functies.

4.3 Directe effecten van beleidsverandering

4.3.1 Regionalisatie, toepassing van flat rate

Regionalisatie houdt in de toepassing van een uniform premieniveau per hectare agrarische cultuurgrond voor geheel Nederland. De hoogte van het bedrag, de zogeheten flat rate, is berekend op 425 euro¹; dit is het totaal in de komende jaren voor Nederland beschikbare toeslagenbedrag van ruim 800 mln. euro gedeeld door de totale oppervlakte cultuurgrond van bijna 2 mln. hectare. De toepassing van flat rate werkt qua verdeling van de toeslagbedragen en dus inkomenseffecten sterk verschillend uit, zowel naar type bedrijf als naar regio (tabel B2.1 en B2.2, zie bijlage 2).

Het houdt met name het volgende in (zie ook De Bont et al., 2004):

- de meeste akkerbouwbedrijven (ongeveer 80%) een voordeel ondervinden. Voor bijna een derde van de bedrijven is het voordeel groter dan 5.000 euro. Slechts 6% van de akkerbouwbedrijven heeft een nadeel van meer dan 5.000 euro. Het gemiddelde voordeel voor alle akkerbouwbedrijven bedraagt ruim 4.000 euro;
- de meeste melkveebedrijven (ook ongeveer 80%) een nadeel hebben. Voor ongeveer 45% van de bedrijven is het nadeel zelfs meer dan 5.000 euro. Daartegenover zien vrijwel geen bedrijven met de flat rate een voordeel groter dan 5.000 euro. Het gemiddelde nadeel voor alle melkveebedrijven is ruim 5.000 euro;
- veruit de meeste overige graasdierbedrijven (bijna 90%, uitgezonderd vleeskalverenbedrijven) gaan er door vooruit. Voor een zesde van de bedrijven is het voordeel meer dan 5.000 euro. Gemiddeld is het voordeel van flat rate voor alle graasdierbedrijven ongeveer 2.500 euro;
- voor bijna alle vleeskalverenbedrijven is het negatieve inkomenseffect groter dan 5.000 euro, gemiddeld zelfs meer dan 30.000 euro per bedrijf;
- andere bedrijfstypen zouden een voordeel hebben van de regionalisatie. Het grootste voordeel gaat naar de opengronds tuinbouwbedrijven. Van de gecombineerde bedrijven zou nog wel ongeveer een kwart een nadeel oplopen.

Bezien naar de onderscheiden negen gebieden ondervinden de bedrijven gemiddeld met name in Veenkoloniën/Oldambt en het Oostelijk/Centraal veehouderijgebied een nadeel, namelijk van meer dan 2.000 euro gemiddeld per bedrijf (zie tabel B2.2). Een substantieel voordeel, van meer dan 3.000 euro, gaat naar de bedrijven in de IJsselmeerpolders, de Bouwhoek en het Zuidwesten. Het voorgaande geldt voor alle bedrijven per gebied. Per bedrijfstype is het beeld naar de onderscheiden gebieden anders.

Voor de akkerbouwbedrijven geldt alleen dat flat rate in Veenkoloniën/Oldambt een nadelig effect heeft. De akkerbouwbedrijven in andere gebieden kunnen van de overgang naar flat rate een fors voordeel hebben, dat oploopt tot gemiddeld bijna 9.000 euro in de Bouwhoek en de IJsselmeerpolders (zie tabel B2.3).

Voor de melkveebedrijven heeft regionalisatie in elk gebied negatieve inkomenseffecten (zie tabel B2.4). Het geringst, maar nog altijd meer dan 2.000 euro, is de daling van inkomen voor de melkveebedrijven in het westen. Het sterkst is de daling van ongeveer

¹ Na verrekening van de door de EU vastgestelde kortingen komt het gemiddeld op 403 euro per hectare.

10.000 euro, voor de bedrijven in de IJsselmeerpolders en het zuidoosten van het land. De melkveebedrijven in de IJsselmeerpolders zijn van bovengemiddelde omvang (137 nge ten opzichte van 94 voor alle melkveebedrijven) en hebben waarschijnlijk een relatief hoog inkomen. Voor de bedrijven in het zuidoosten (gemiddeld 103 nge), die een relatief kleine bedrijfsoppervlakte combineren met een intensieve vorm van melkveehouderij, zal het inkomen nauwelijks bovengemiddeld zijn.

Conclusie

Toepassing van een flat rate heeft ten opzichte van het huidige, op historische referentie gebaseerde stelsel van toeslagen voor veel bedrijven een fors inkomenseffect: van alle 85.000 bedrijven ondervinden bijna 25.000 een effect (positief of negatief) van meer dan 5.000 euro per bedrijf per jaar. Ruim 13.000 bedrijven, dus ruim 15% van alle bedrijven, ondergaan een negatief effect van meer dan 5.000 euro. Voor deze 'verliezers' is het gemiddelde negatieve effect bijna 13.000 euro. Voor deze bedrijven zijn de effecten van een overgang zodanig groot dat een geleidelijk proces passend zou kunnen zijn (De Bont et al., 2004).

Toepassingsvarianten

Opgemerkt zij dat de andere vormen van regionalisatie of flat rate, met gelijke bedragen per landbouwgebied en eventueel ook een verdeling naar enerzijds grasland en voedergrassen en anderzijds bouwland (marktbaar gewassen), tot andere uitkomsten leiden. Naast de meest eenvoudige vorm van regionalisatie of flat rate:

1. met een gelijk toeslagbedrag per hectare voor alle landbouwgrond in Nederland, kunnen als varianten gelden);
2. een gelijk bedrag per hectare grasland (inclusief voedergrassen) en een gelijk bedrag per hectare overige landbouwgrond in Nederland;
Aan het grasland en de hectares voedergrassen worden de toeslagen wat betreft de melk en de dieren toegekend. Aan de overige landbouw- en tuinbouwgrond de gewaspremies;
3. zoals onder 1, maar nu voor de onderscheiden (4) Landbouwgebieden;
4. zoals onder 2, maar nu voor de onderscheiden (4) Landbouwgebieden.

Alleen voor de vleeskalverhouderijbedrijven maakt het nauwelijks uit welke vorm van flat rate wordt gekozen; in alle gevallen is de daling van de toeslagen fors. Voor de grondgebonden bedrijven is het wel van belang welke vorm van flat rate wordt gekozen. Wanneer de vaste toeslagen worden verleend per landbouwgebied met een onderscheid naar grondgebruik (variant 4) zijn de effecten voor elk bedrijf redelijk beperkt, gemiddeld veelal niet meer dan 1.000 tot 2.000 euro per akkerbouw- of melkveebedrijf. Dit zal geen of nauwelijks gevolgen hebben voor de continuïteit van bedrijven hebben. Bij variant 2 zijn het binnen de akkerbouw de Veenkoloniale bedrijven die een forse aderlating ondergaan. Voor de veehouderij in zandgebieden, die relatief intensief is, levert deze variant nog wel een nadeel op, maar dat nadeel is kleiner dan van de eenvoudigste vorm van flat rate. Andere veehouderijgebieden gaan er bij variant 2 op vooruit doordat zij mede profiteren

van de hogere toeslagen in de zandgebieden. De nadelen bij de variant 3 zijn het grootst voor veehouderijbedrijven in kleigebieden; deze bedrijven moeten dan genoeg nemen met de relatief lage toeslag die het gevolg is van de lage toeslagen per hectare van vooral akkerbouwbedrijven. Gelijktijdig levert deze variant 3 grote voordelen op voor de akkerbouw buiten het Veenkoloniale gebied.

4.3.2 Verdere reductie van de toeslagen

Verschillende overwegingen (zie paragraaf 4.1) kunnen op Europees niveau leiden tot het (al dan niet geleidelijk) sterk reduceren van de toeslagen. Bij de hervorming van het GLB is vanwege de financiële discipline al een korting vastgesteld naast de modulatie ten behoeve van de medefinanciering van het plattelandsbeleid. Onder verwijzing naar de informatie in de tabellen in hoofdstuk 3 en de bijlagen kan worden vastgesteld dat een verdere vermindering van de toeslagen vooral een substantieel effect op het inkomen heeft van vleeskalverhouders, melkveehouders en akkerbouwers. Binnen de akkerbouw is er een sterke spreiding van de afhankelijkheid van toeslagen vanwege de verschillen in bouwplan. Zo zal een verdere verlaging van de toeslagen de akkerbouwbedrijven in het Centraal kleigebied met een gevarieerd bouwplan (poot- en consumptieaardappelen, uien, groenten en dergelijke) veel minder treffen dan de bedrijven met een bouwplan zoals in het Oldambt en de Veenkoloniën, met traditioneel veel 'premiegewassen' zoals granen, zetmeelaardappelen en suikerbieten.

Hierna (paragraaf 4.4) worden de effecten van enerzijds flat rate en anderzijds een tweetal varianten van kortingen, namelijk 20% vermindering en halvering, verder tegen het licht gehouden in samenhang met de vraag wat de gevolgen zijn voor de continuïteit van bedrijven.

4.4 Effecten van veranderingen toeslagen voor continuïteit van bedrijven

4.4.1 Toepassing Microwave

De Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven ontvangen (in 2010 wanneer de hervorming van het zuivelbeleid en van het suikerregime¹ is doorgevoerd) gemiddeld ruim 9.000 euro per jaar aan toeslagen vanwege de aanpassing van het GLB (tabellen B 2.1). Voor veel bedrijven zijn deze toeslagen van groot belang voor de continuïteit van bedrijf en het behalen van een voldoende inkomen uit het agrarische bedrijf. De spreiding van de toeslagen tussen sectoren en bedrijven is groot. Een verandering in het subsidieregime kan grote effecten voor bepaalde sectoren en bedrijven hebben. Het gaat hierbij in deze analyse om eerste orde-effecten; er is geen rekening gehouden met veranderingen in de bedrijfsvoering, het bouwplan, de veestapel en dergelijke. Ook geeft het in samenhang daarmee geen beeld van de veranderingen in de markten van landbouwproducten en de grondmarkt. Omdat de analyse alleen wordt toegepast voor de Nederlandse landbouw geeft het ook geen zicht op

¹ Voor suiker is in de berekeningen van de toeslag en dergelijke uitgegaan van de voorstellen van de Europese Commissie in 2004; de verschillen met de uiteindelijke besluiten in 2005 zijn beperkt.

veranderingen bij soortgelijke beleidswijzigingen in andere EU-landen. Niettemin signaleert de analyse de gevoeligheid van een groot deel van de bedrijven voor de wijze van toepassing van het toeslagstelsel.

Voor de berekening van de effecten is gebruikgemaakt van het Microwave-FES model. Dit is een financieel-economisch simulatiemodel voor de middenlange termijn. Voor meer informatie, zie bijlage 3. In deze studie zijn berekeningen gemaakt voor de situatie in 2010, wanneer de genoemde hervormingen van het Europese landbouwbeleid volledig zijn doorgevoerd.

Voor de analyse is gebruikgemaakt van de gegevens uit het informatienet van het LEI. Omdat hierin hogere een ondergrens wordt gehanteerd dan in de Landbouwtelling (3 nge) zijn de effecten van beleidsveranderingen niet gelijk aan, maar groter dan die voor de totale populatie van bedrijven (zie tabellen Bijlage 2). Dit geldt vooral voor bedrijfstypen met veel kleine bedrijven, zoals voor de akkerbouw en overige graasdierbedrijven.

In de analyse met Microwave-FES zijn een drietal mogelijke veranderingen betrokken:

- a. de introductie van een gelijke toeslag (flat rate) per hectare agrarische grond (inclusief tuinbouwareaal) in plaats van de bestaande toeslagen gebaseerd op historische rechten;
- b. een gematigde verdere verlaging, met 20%, van de toeslagen per bedrijf;
- c. het sterk verminderen, met 50%, van de toeslagen per bedrijf.

Bij de voornoemde veranderingen gaat het om de gevolgen voor het inkomen en vervolgens voor de solvabiliteit, de moderniteit (investeringsmogelijkheden) en in samenhang daarmee de continuïteit. Daarmee geeft de analyse ook enig zicht op de gevolgen voor de structuur van de bedrijven in de komende jaren. Hierbij is overigens geen rekening gehouden met mogelijke effecten in de toeslagen voor de grondprijs, respectievelijk de marktwaarde van de rechten en quota en vermogenspositie van landbouwbedrijven.

4.4.2 Gevolgen van flat rate

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de subsidie (toeslag) per hectare sterk verschilt tussen de bedrijfstypen. De opengronds tuinbouwbedrijven ontvangen gemiddeld het laagste bedrag, minder dan 100 euro, terwijl een vleeskalverbedrijf met ruim 3.500 euro ongeveer 50 keer zoveel per hectare ontvangt. Met Microwave-FES is berekend wat het voor bedrijven betekent wanneer er zou worden omgeschakeld naar een flat rate-toepassing met een gelijke toeslag per hectare voor elke hectare cultuurgrond. Hier is, op basis van de voor Nederland waarschijnlijk in de komende jaren geldende situatie, uitgegaan van een toeslag van ruim 400 euro per hectare¹ (zie paragraaf 4.3.1).

Een flat rate in plaats van het huidige toeslagstelsel zou in beginsel niet hoeven te leiden tot meer bedrijfsbeëindigingen in de primaire landbouw, omdat het totale toeslagenbedrag voor de sector gelijk blijft. Dit betekent niet dat er dan niets verandert, want er zijn grote verschuivingen tussen de bedrijfstypen. Uit eerdere gegevens blijkt dat vooral de akkerbouwbedrijven, en in mindere mate ook de opengronds tuinbouwbedrijven en de

¹ Hierin zijn alle tot dusver gekoppelde premies opgenomen.

overige graasdierbedrijven, voordeel hebben van flat rate. Dit geldt vooral voor de bedrijven met een grotere oppervlakte grond en weinig premiewaardige gewassen.

Akkerbouwbedrijven

De akkerbouwbedrijven ontvangen gemiddeld 6.000 euro extra aan toeslagen onder het flat rate scenario (tabel 4.1). Overigens het gaat hier om de bedrijven in het informatienet die gemiddeld duidelijk groter zijn dan de bedrijven geregistreerd in de CBS-landbouwtelling. Voor alle akkerbouwbedrijven is het gemiddelde voordeel ruim 4.000 euro. Een deel van de akkerbouwbedrijven, dit zijn vooral bedrijven met veel zetmeelaardappelen, ondervindt echter een nadeel (zie ook paragraaf 4.3.1).

De meeste akkerbouwbedrijven komen er door de flat rate beter voor te staan. Bijna 10% van de akkerbouwbedrijven ziet de continuïteit duidelijk verbeteren. Dit heeft evenwel geen invloed op het al dan niet voortzetten van het bedrijf (tabel 4.2). Over het algemeen heeft het flat rate stelsel een klein positief effect op de solvabiliteit. De moderniteit laat over het algemeen een stijging zien, dit betekent dat de bedrijven meer ruimte hebben om vervangingsinvesteringen te plegen.

Melkveebedrijven

Een flat rate toeslag pakt gemiddeld voor de melkveehouderij negatief uit. De ontvangen toeslagen zullen met gemiddeld ruim 5.000 euro per bedrijf dalen. Ook bij de melkveehouderij is er, afhankelijk van de bedrijfsomvang en de intensiteit (quotum per hectare) een grote spreiding, van een daling van 40.000 tot een stijging van 20.000 euro. De grote intensieve bedrijven worden geconfronteerd met een sterke daling, terwijl een extensieve bedrijfsvoering zal resulteren in hogere toeslagen. Zo'n 3% van de bedrijven komt in een betere continuïteitsklasse. Voor 13% van de bedrijven verslechteren echter de continuïteitsperspectieven, zodanig zelfs dat 9% van de bedrijven op termijn gaat beëindigen. Bij de bedrijven met goede continuïteitsperspectieven dalen de subsidies met ongeveer 5.000 euro. Dit heeft slechts een beperkte invloed op de moderniteit. Maar bij de bedrijven in liquiditeitsproblemen dalen de toeslagen met gemiddeld bijna 7.000 euro. Het gaat hier om grote intensievere bedrijven die recent veel geïnvesteerd hebben.

Vleeskalverenbedrijven

Voor de vleeskalversector zou een flat rate¹ toeslag desastreus kunnen uitpakken, omdat de bedrijven aanzienlijke toeslagen ontvangen en weinig grond hebben. Ze zouden gemiddeld ongeveer 80% minder toeslagen ontvangen, dit is ongeveer 23.000 euro. Bijna een kwart van de bedrijven zou bij een flat rate de continuïteitsperspectieven zien dalen. Een deel hiervan zal als gevolg van de inkomensachteruitgang het bedrijf gaan beëindigen.

¹ Omdat de overgang op flat rate veronderstelt dat alle toeslagen zijn ontkoppeld, dus ook de slachtpremies per kalf daarin zijn verdisconteerd, is er ook een effect daarvan op de omvang van de productie en de marktsituatie te voorzien (zie De Bont et al., 2003b).

Overige graasdierbedrijven

De overige graasdierbedrijven zijn veelal extensieve bedrijven, met lagere bedragen aan toeslagen per hectare. Zij zouden gemiddeld voordeel hebben van een flat rate toeslag. Omdat de overige graasdierbedrijven gemiddeld klein en ook een lager inkomen hebben heeft deze stijging relatief veel invloed. Van de overige graasdierbedrijven ziet 5% de toekomstperspectieven verbeteren. Daartegenover staan ook bedrijven die een nadeel zouden hebben van flat rate en versneld beëindigen (tabel 4.1 en 4.2).

Andere bedrijven

De gunstige effecten van flat rate voor de bedrijven in de intensieve veehouderij en de glastuinbouw zijn gering, ongeveer 1.000 euro per bedrijf. Deze bedrijven hebben weinig grond, waardoor ze bij flat rate ook weinig toeslagen zouden ontvangen. De intensieve veehouderijbedrijven ontvangen gemiddeld al bijna 300 euro per hectare, vooral door de

Tabel 4.1 Effecten van flat rate per bedrijfstype: verandering in toeslag (in euro)

		Huidig continuïteitsperspectief			
		goed	redelijk	matig	totaal
Akkerbouw	toeslagverschil	7.600	5.300	4.200	6.100
Melkvee	toeslagverschil	-4.900	-1.500	-6.800	-5.300
Vleeskalveren	toeslagverschil	-56.400		-19.600	-23.400
Overige graasdieren	toeslagverschil	-300	9.800	-4.100	6.100
Intensieve veehouderij	toeslagverschil	1.200	1.700	500	1.100
Glastuinbouw	toeslagverschil	800	700	900	800
Opengronds tuinbouw	toeslagverschil	6.400	7.600	3.000	5.600
Combinatiebedrijven	toeslagverschil	4.800	4.200	1.600	3.300

Bron: LEI Microwave, Informatienet.

verbouw van snijmaïs. De bedrijven in de opengronds tuinbouw hebben nauwelijks toeslagen, omdat ze nauwelijks subsidiabele gewassen telen. Een omschakeling naar een flat rate heeft naarmate bedrijfsoppervlakte groter is een groter positief effect. Vooral de bedrijven met een goed continuïteitsperspectief zouden profiteren van een flat rate. Voor de opengrond tuinbouwbedrijven zijn er nauwelijks effecten op de solvabiliteit en de moderniteit. Voor 5% van de bedrijven zou de flat rate reden zijn om door te gaan met het bedrijf.

De combinatiebedrijven (gemengde bedrijven) gaan gemiddeld ruim 3.000 euro meer toeslagen ontvangen bij een flat rate. Vooral de bedrijven met een goed continuïteitsperspectief profiteren met een positief effect van bijna 5.000 euro sterk. Een zesde deel van de bedrijven komt in een betere continuïteitsklasse.

Tabel 4.2 *Effecten van flat rate voor de continuïteit naar aantal bedrijven per bedrijfstype*

	Verbetering		Voortzetten		Verslechtering		Stoppen	
	aantal	in %	aantal	in %	aantal	in %	aantal	in %
Akkerbouw	900	9	-	0	100	1	-	0
Melkvee	750	3	150	1	3.100	13	2.100	9
Vleeskalveren	-	0	-	0	500	24	200	8
Overige graasdieren	350	5	350	5	150	2	150	2
Intensieve veehouderij	100	1	-	0	-	0	-	0
Glastuinbouw	100	1	100	1	-	0	-	0
Opengrond tuinbouw	250	7	200	5	-	0	-	0
Combinatiebedrijven	500	17	300	9	150	4	-	0

Bron: LEI Microwave, Informatienet.

Conclusie

Het effect van een flat rate toepassing op het continuïteitsperspectief van een bedrijf varieert sterk per bedrijfstype. In het algemeen is flat rate gunstig voor extensieve(re) melk- en overige graasdierbedrijven en akkerbouw- en tuinbouwbedrijven met geen of weinig toelagewassen. Daarentegen gaan de meeste melkveebedrijven en de akkerbouwbedrijven met veel zetmeelaardappelen, suikerbieten en graan er op achteruit. Voor de vleeskalverenbedrijven zou flat rate dramatisch uitpakken, omdat zij onder het huidige regime veel slachtpremies ontvangen en weinig grond hebben.

Al met al zal door toepassing van flat rate het aantal bedrijfsbeëindigingen op termijn meer toenemen, vooral in de melkveehouderij, dan het aantal bedrijven dat hierdoor kan worden voortgezet.

De gevolgen van flat rate dienen overigens te worden gezien in relatie tot de (directe) gevolgen van de hervorming van het GLB in 2003 en de suikerhervorming. Berekeningen wijzen op een gemiddeld negatief effect van de prijsdalingen van melk en suiker van omstreeks 6.000 euro per jaar voor melkveebedrijven en 5.000 euro voor akkerbouwbedrijven (De Bont et al., 2003 en 2006).

Gevolgen van flat rate per gebied

Er zijn wat betreft de gevolgen van flat rate niet alleen verschillen tussen bedrijfstypen waarneembaar, maar ook tussen regio's. Voor de analyse is Nederland in negen regio's ingedeeld (zie bijlage B3). De resultaten per gebied worden hier kort besproken. Overigens zij hierbij opgemerkt dat door de indeling in gebieden het aantal waarnemingen in het Informatienet een beperking kan vormen voor het doen van uitspraken.

Bouwhoek

In de Bouwhoek verbouwen de akkerbouwers veel 'vrije' gewassen, waaronder pootaardappelen. Hierdoor zijn de toeslagen relatief laag per hectare. De bedrijven zouden sterk

profiteren van een flat rate, gemiddeld zouden de akkerbouwbedrijven hier bijna 9.000 euro extra aan toeslagen ontvangen.

Veenkoloniën

In Veenkoloniën/Oldambt heeft de landbouw als geheel een nadeel van flat rate. In dit gebied zitten vooral akkerbouwbedrijven en die gaan er gemiddeld 3.500 euro op achteruit. Bijna een vijfde van de bedrijven komt in een lagere continuïteitsklasse terecht. De verschillen zijn wel groot. De grotere zetmeelaardappelbedrijven gaan er relatief sterk op achteruit, met ruim 9.000 euro. Maar omdat de bedrijven met de sterkste negatieve gevolgen van flat rate groter in omvang zijn, heeft dit minder gevolgen voor de continuïteitsperspectieven.

Noordelijk weidegebied

De intensievere melkveehouders in het Noordelijk weidegebied ondergaan een nadeel van een flat rate. Bij 10% van de bedrijven zou het continuïteitsperspectief achter uitgaan. Voor een deel hiervan is het reden om te stoppen. Maar er zijn ook extensieve veehouders, die er wel op vooruit zouden gaan. Omdat er meer intensievere bedrijven zijn met ook een groter melkquotum dan kleinere, extensievere bedrijven werkt de flat rate negatief uit voor het Noordelijk weidegebied als geheel.

Oostelijk en centraal weidegebied

In dit gebied zitten veel vleeskalverbedrijven. Dit zijn de bedrijven die het hardst door een flat rate zouden worden getroffen. Deze regio gaat er van alle regio's het sterkst op achteruit, minus bijna 4.000 euro per bedrijf. Voor bijna 10% van de bedrijven verslechtert de situatie dermate dat zij zullen stoppen met hun bedrijf.

IJsselmeerpolders

In de IJsselmeerpolders hebben de bedrijven gemiddeld een grote bedrijfsoppervlakte en relatief weinig 'toeslagewassen'. Bij een flat rate zouden de akkerbouwbedrijven in dit gebied het sterkst profiteren, zij zouden gemiddeld ongeveer 15.000 euro extra ontvangen. Bij bijna een kwart van de bedrijven verbetert het continuïteitsperspectief en voor bijna 10% betekent dit dat ze door kunnen gaan met hun bedrijf. Voor melkveebedrijven is het tegenovergestelde het geval.

West-Nederland

In West Nederland zijn de effecten van een flat rate beperkt. Voor een klein deel van de bedrijven verbetert het perspectief. Gemiddeld stijgen de toeslagen met ruim 2.000 euro. Wanneer naar sectoren wordt gekeken is het beeld verschillend. De melkveebedrijven gaan er over het algemeen op achteruit, terwijl de bloembollenbedrijven het meest profiteren.

Rivierengebied

In het Rivierengebied blijven de toeslagen nagenoeg gelijk, al vindt er wel een verschuiving plaats. Doordat de meeste melkveebedrijven minder toeslag gaan ontvangen, komt een klein deel van de bedrijven in een slechtere continuïteitsklasse.

Zuidwest-Nederland

Zuidwest Nederland zou net als de meeste andere akkerbouwgebieden sterk profiteren van een flat rate. Gemiddeld zouden de bedrijven bijna 4.000 euro extra aan toeslagen ontvangen; de akkerbouwbedrijven gaan er ongeveer 7.000 euro op vooruit. Voor ongeveer 15% van de bedrijven zou dit ook een verbetering van het continuïteitsperspectief betekenen.

Zuidoost-Nederland

In Zuidoost-Nederland zijn er zowel bedrijven die sterk van een flat rate zouden profiteren als bedrijven die een stap terug moeten doen. Gemiddeld is de teruggang 1.000 euro per bedrijf in dit gebied. Vooral de vleeskalverhouders en grote intensieve melkveebedrijven ondervinden een nadeel.

4.4.3 Gevolgen van verdere vermindering van de toeslagen

Een generieke korting met 50% op de toeslagen heeft een groot effect voor de continuïteitsperspectieven van veel bedrijven. Vooral de vleeskalverbedrijven en melkveebedrijven zouden hard getroffen worden. Bij een korting met 20% zijn de effecten duidelijk minder groot (tabel 4.3).

Akkerbouw

De generieke korting zou tot gevolg hebben dat 7% van de akkerbouwbedrijven in een lagere continuïteitsklasse terechtkomen (tabel 4.4). De bedrijven gaan er gemiddeld ruim 8.000 euro op achteruit (tabel 4.3) De bedrijven met de beste perspectieven gaan er het meest op achteruit (gemiddeld 10.000 euro). Deze beste bedrijven zijn iets groter dan gemiddeld, maar de bedrijven met matige perspectieven zijn groter. Laatstgenoemde bedrijven hebben gemiddeld meer gewassen waarvoor geen toeslag geldt.

Melkvee

De toeslagen per bedrijf dalen met gemiddeld bijna 12.000 euro sterk. Deze daling heeft voor ruim een kwart van de bedrijven tot gevolg dat de continuïteitsperspectieven verslechteren. Een deel hiervan beëindigt op termijn. Bij de bedrijven met matige perspectieven daalt het subsidiebedrag het meest.

Vleeskalveren

De vleeskalverbedrijven ontvangen veel toeslagen, een halvering betekent dan ook een verslechtering van de continuïteitsperspectieven, De bedrijven zouden er gemiddeld ruim 15.000 euro op achteruit gaan. De vleeskalverbedrijven laten dan ook een sterke daling in solvabiliteit zien. Een groot deel van de bedrijven kan de daling wel opvangen en blijft goede perspectieven behouden. Een klein deel van de bedrijven zou door de halvering moeten beëindigen

Overige graasdieren

Deze bedrijven ondergaan gemiddeld een daling van ruim 4.000 euro door de halvering van de toeslagen. Een klein deel van de bedrijven komt dan in een lagere continuïteitsklasse terecht.

Combinatiebedrijven

De combinatiebedrijven zijn gaan er gemiddeld door de halvering 5.000 euro op achteruit. Van de combinatiebedrijven gaat een op de zes bedrijven er in continuïteitsperspectief op achteruit. Slechts voor een beperkt aantal is de achteruitgang reden voor beëindiging.

Conclusie

Een korting van 50% heeft vooral negatieve effecten voor de melkveehouderij en de vleeskalverbedrijven. Deze bedrijven gaan er het sterkst in inkomen op achteruit. De daling van

Tabel 4.3 Gevolgen van halvering toeslagen voor het continuïteitsperspectief per bedrijfstype

		Continuïteitsperspectief			
		goed	redelijk	matig	totaal
Akkerbouw	toeslagverschil	-€10.200	-€ 7.300	-€ 6.800	-€ 8.100
	solvabiliteitsverschil	-1%	1%	-2%	-1%
	moderniteitsverschil	0%	-4%	0%	-1%
Melkvee	toeslagverschil	-€11.900	-€ 9.900	-€12.200	-€11.800
	solvabiliteitsverschil	-1%	1%	-3%	-2%
	moderniteitsverschil	0%	-10%	0%	-1%
Vleeskalveren	toeslagverschil	-€26.300		-€ 8.300	-€15.600
	solvabiliteitsverschil	-6%		-14%	-11%
	moderniteitsverschil	-4%		-5%	-5%
Overige graasdieren	toeslagverschil	-€ 8.000	-€ 1.500	-€17.100	-€ 4.400
	solvabiliteitsverschil	-1%	0%	-8%	-1%
	moderniteitsverschil	0%	0%	0%	0%
Intensieve veehouderij	toeslagverschil	-€ 1.500	-€ 400	-€ 1.500	-€ 1.300
	solvabiliteitsverschil	0%	0%	-1%	-1%
	moderniteitsverschil	0%	0%	0%	0%
Glastuinbouw	toeslagverschil	€ -	-€ 100	-€ 100	-€ 100
	solvabiliteitsverschil	0%	0%	0%	0%
	moderniteitsverschil	0%	0%	0%	0%
Opengrond tuinbouw	toeslagverschil	-€ 200	-€ 100	-€ 400	-€ 200
	solvabiliteitsverschil	0%	0%	-7%	-2%
	moderniteitsverschil	0%	0%	0%	0%
Overig	toeslagverschil	-€ 8.200	-€ 1.900	-€ 6.000	-€ 5.200
	solvabiliteitsverschil	0%	0%	2%	1%
	moderniteitsverschil	0%	0%	2%	1%
Totaal	toeslagverschil	-€ 7.200	-€ 3.700	-€ 8.200	-€ 6.600
	solvabiliteitsverschil	-1%	0%	-3%	-1%
	moderniteitsverschil	0%	-3%	0%	-1%

Bron: LEI Microwave, Informatienet.

het aantal bedrijven door een halvering van de toeslagen komt bijna volledig voor rekening van de melkveehouderij. Voor de akkerbouw-, overige graasdieren- en gemengde bedrijven leiden de inkomensdalingen door halvering van de toeslagen minder tot het besluit het bedrijf op termijn te stoppen (tabel 4.4).

Bij een vermindering van de toeslagen met 20% zijn de gevolgen uiteraard minder drastisch, maar gezien de grote betekenis van de toeslagen voor het inkomen geeft het toch nog voor zo'n 1.500 melkveebedrijven aanleiding om te stoppen.

Ook hier moet, evenals bij de eerder besproken gevolgen van flat rate, in beschouwing worden genomen dat de directe negatieve inkomensgevolgen van de GLB-hervorming, namelijk een daling van het inkomen van melkvee- en akkerbouwbedrijven met gemiddeld enige duizenden euro, er toe zullen leiden dat er meer bedrijven stoppen.

Tabel 4.4 Gevolgen van vermindering toeslagen voor het continuïteitsperspectief en het aantal bedrijfsbeëindigingen per bedrijfstype (in aantal bedrijven en percentage)

	Bij 20% vermindering slechter		Bij halvering toeslagen slechter	
	aantal bedrijven	aandeel bedrijven (%)	aantal bedrijven	aandeel bedrijven (%)
Akkerbouw	450	4	1.500	14
Stoppen	-	0	100	1
Melkvee	2.550	11	6.350	28
Stoppen	1.550	7	3.150	14
Vleeskalveren	100	4	250	14
Stoppen	-	0	100	5
Overige graasdieren	550	8	550	8
Stoppen	250	4	250	4
Combinatiebedrijven	-	0	500	17
Stoppen	-	0	100	3

Bron: LEI Microwave, Informatienet.

4.4.4 Aftopping van toeslagen

In plaats van een generieke korting van de toeslagen, zoals hiervoor besproken met 50 dan wel 20%, kan in EU-verband ook worden gedacht aan een aftopping van de hogere toeslagbedragen om een bepaalde besparing voor het EU-budget dan wel een (extra) bijdrage aan de middelen voor plattelandsontwikkeling (modulatie) te leveren.

Vragen hierbij zijn voor hoeveel bedrijven gaat een aftopping gevolgen hebben en welk bedrag kan door aftopping geïnd worden. Bij een ondergrens van 40.000 euro voor de

Tabel 4.5 Toeslagbedrag en boven een bepaald toeslagbedrag per bedrijf

Toeslagbedrag per bedrijf vanaf (x 1.000 euro)	Totaalbedrag toeslagen (x 1 mln. euro)
0	825,4
40	177,3
50	111,8
60	74,2
70	55,6
80	40,1
90	30,5
100	24,4

Bron: Informatienet.

aftopping zou het gevolgen hebben voor ongeveer 4% van de bedrijven. Relatief veel bedrijven die dan met aftopping worden geconfronteerd zijn te vinden in het noorden van het land, zowel in de Veenkoloniën/Oldambt, de Bouwhoek als in het weidegebied. Boven genoemd drempelbedrag van 40.000 komt zo'n 177 mln. euro in aanmerking voor de aftopping. Bij elke verhoging van het drempelbedrag met 10.000 euro daalt het bedrag dat nog in aanmerking komt fors. Wanneer de ondergrens voor de aftopping op 100.000 euro wordt gesteld komt er nog maar ongeveer 25 mln. euro, dus 3% van het totaal aan toeslagen, voor de aftopping in aanmerking (tabel 4.5).

4.5 Sturingsmogelijkheden richting bedrijven

In paragraaf 4.2 zijn verschillende aspecten genoemd die betrokken kunnen worden bij de beoordeling van het subsidie- en toeslagenbeleid. Een ervan is de relatie van de landbouw met de omgeving (natuur, landschap en dergelijke). Dit geeft aanleiding om de aandacht te vestigen op de landbouw in specifieke gebieden. Hierbij gaat het om:

- gebieden met 'natuurlijke' handicaps;
- nationale landschappen.

In samenhang hiermede wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijkheden van verbreding van de bedrijven en hierbij in het bijzonder het agrarisch natuurbeheer.

Bedrijven in gebieden met en zonder handicaps en verbreding

Ongeveer de helft van de bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps¹ zijn melkveebedrijven (Vogelzang et al., 2004). Ten opzichte van de bedrijven in andere gebieden (dus

¹ Voor de definitie ervan zij verwezen naar Vogelzang et al., 2004. Deze is zodanig dat het een ruimere oppervlakte betreft dan in het POP 2000-2006 is aangewezen (375.000 ha ten opzichte van 110.000 ha). De gemeenten met natuurlijke handicaps liggen vooral in het Groene Hart, Zuid-Limburg, Friesland, Noord-Holland en Overijssel.

zonder handicap) zijn er nauwelijks verschillen in de structuur van de melkveebedrijven: het aantal melkkoeien, nge, nge per hectare en bedrijfsoppervlakte zijn vrijwel gelijk. Daarvan uitgaande zijn voor de melkveebedrijven in de onderscheiden gebieden de toeslagen gemiddeld ook nagenoeg gelijk. Ook de (gemiddelde) inkomens van de melkveehouders in de onderscheiden gebieden zijn nauwelijks verschillend.

In de gebieden met handicaps zijn er wel relatief veel bedrijven met inkomsten uit verbrede landbouw, namelijk ongeveer 45% tegenover ongeveer 35% in de gebieden zonder handicaps (Vogelzang et al., p.83). De natuurlijke handicap wordt als het ware, althans in een aantal gevallen, benut in het bedrijf om er inkomen uit verbreding, waaronder groene dienste, mee te realiseren.

Tabel 4.6 *Inkomen en subsidies op alle bedrijven met en zonder handicap en wel of geen verbredingactiviteiten a) (bedragen in 1.000 euro)*

Alle bedrijven	Zonder handicap		Met handicap		Totaal
	geen verbreding	wel verbreding	geen verbreding	wel verbreding	
Oppervlakte (ha)	31,0	39,2	35,9	42,0	36,6
Opbrengsten	175,3	179,6	173,6	194,6	179,5
Gezinsinkomen uit bedrijf	35,2	35,0	31,1	38,5	35,1
Totaal gezinsinkomen	46,7	42,7	39,2	51,8	44,7
Subsidie	15,1	18,7	17,1	20,2	17,5
Aandeel subsidie in inkomen	43	53	55	53	50
Aandeel subsidie in inkomen	32	44	44	39	39

a) Opbrengsten verbreding: recreatie, werk voor derden, verkoop energie, productiemethoden (= natuurbeheer, biologische omschakeling).

Bron: Informatienet.

Tabel 4.7 *Inkomen en subsidies melkveebedrijven met en zonder handicap en wel of geen verbredingactiviteiten (bedragen in 1.000 euro)*

Alle bedrijven	Zonder handicap		Met handicap		Totaal
	geen verbreding	wel verbreding	geen verbreding	wel verbreding	
Oppervlakte (ha)	35,0	41,3	35,1	43,3	38,5
Opbrengsten	191,8	204,6	172,3	203,7	196,5
Opbr. verbreding	0,0	4,5	0,0	6,6	2,6
Gezinsinkomen uit bedrijf	39,7	44,8	36,5	51,1	42,9
Totaal gezinsinkomen	50,4	53,4	44,9	60,8	52,5
Subsidie	19,7	22,1	14,1	21,9	20,4
Aandeel subsidie in gezinsinkomen uit bedrijf	50	49	39	43	47
Aandeel subsidie in totaal gezinsinkomen	39	41	31	36	39

Bron: Informatienet.

De akkerbouw is, althans als gespecialiseerd bedrijf, nauwelijks vertegenwoordigd in de gebieden met natuurlijke handicaps. Om die reden zijn er geen representatieve bedrijfsuitkomsten van akkerbouwbedrijven in deze gebieden, zoals deze er wel zijn voor melkveebedrijven (tabel 4.7). Wel is er een beeld te geven van de bedrijven zonder en met verbredingactiviteiten. Akkerbouwbedrijven met verbreding zijn in oppervlakte duidelijk groter en hebben mede daardoor een duidelijk hoger inkomen uit bedrijf. De bedrijven zonder verbreding compenseren de inkomensachterstand voor een groot deel door inkomen van buiten het bedrijf, zoals zichtbaar wordt in het totale gezinsinkomen (tabel 4.8).

Tabel 4.8 *Inkomen en subsidies akkerbouwbedrijven met en zonder verbredingactiviteiten bedragen in 1.000 euro a)*

	Geen verbreding	Wel verbreding	Totaal
Oppervlakte (ha)	38,4	52,5	48,9
Opbrengsten	112,6	182,6	164,1
Opbr. Verbreding	0,0	13,1	11,5
Gezinsinkomen uit bedrijf	23,4	37,5	34,0
Totaal gezinsinkomen	40,6	43,6	44,1
Subsidie	13,1	18,5	16,9
Aandeel subsidie in gezinsinkomen uit bedrijf	56	49	50
Aandeel subsidie in totaal gezinsinkomen	32	42	38

a) Bij de akkerbouwbedrijven is geen onderscheid naar gebied met of zonder handicaps mogelijk.

Bron: Informatienet.

Bedrijven in Nationale landschappen

In de *Nota Ruimte* zijn 20 Nationale landschappen aangewezen. Deze landschappen hebben een gezamenlijke oppervlakte van bijna 450.000 ha. De Nota onderkent dat de landbouw drager is van het landschap. In de Nationale landschappen bestaat de landbouw uit naar verhouding veel grondgebonden veehouderijbedrijven (60%): melkveebedrijven en overige graasdierbedrijven. Gebieden met relatief veel akkerbouw zijn daarentegen Zuid-west-Zeeland, de Hoekse Waard, Heuvelland (L.) en Middag-Humsterland (Gr.). De melkveebedrijven in de landschappen zijn gemiddeld wat kleiner van omvang dan gemiddeld in Nederland. Hierdoor zijn ook de bedrijfstoelagen per bedrijf gemiddeld wat lager dan gemiddeld in Nederland. Genoemde gebieden met relatief veel akkerbouw hebben ten opzichte van de akkerbouw in de Veenkoloniën/Oldambt relatief lage bedrijfstoelagen per hectare; de bedrijven hebben er minder granen en (vrijwel) geen zetmeelaardappelen in het bouwplan. In de nationale landschappen behalen ongeveer 30% van de bedrijven inkomsten uit verbrede landbouw, waaronder vooral agrarisch natuurbeheer. Ook dit aandeel van de bedrijven ligt boven het landelijke gemiddelde van ongeveer 20% (Berkhout en Van Bruchem, 2005).

Agrarisch natuurbeheer in perspectief

Gegevens over de door landbouwbedrijven ontvangen bedragen voor natuurbeheer wijzen op duidelijke verschillen tussen typen bedrijven en tussen gebieden (zie ook tabellen in bijlagen). Melkvee- en overige graasdierbedrijven ontvangen in het algemeen het meest (gemiddeld respectievelijk circa 850 en 450 euro), en bij de vergoedingen is vooral een concentratie te vinden in het noorden (weidegebied en Bouwhoek) en in het westelijk weidegebied. De vergoedingen zijn hier zo'n 1.200 tot 2.000 euro per melkveebedrijf.

De ook door deze veehouderijbedrijven gemiddeld ontvangen beheersvergoedingen zijn over het algemeen laag ten opzichte van de voorziene toeslagen. In die zin zijn de vergoedingen van relatief beperkte betekenis voor de continuïteit van de bedrijven. Een veranderingen in het toeslagenbeleid (flat rate of halvering) kan derhalve al snel tot grotere (negatieve) effecten leiden dan de (positieve) gevolgen kunnen zijn van een opwaartse bijstelling van de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer. Bij de huidige beheersvergoedingen mag overigens al een voldoende deelnamebereidheid worden verwacht onder (melk)veehouders om de beleidsdoelstelling in het kader van de EHS van 100.000 ha agrarisch natuurbeheer te realiseren (Schrijver et al., 2005). Het gaat dan om vergoedingen van (gemiddeld) ongeveer 500 euro per hectare om (veelal maximaal vanwege de bedrijfsvoering) 30 tot 40% van het areaal van de betreffende bedrijven onder agrarisch natuurbeheer te brengen. Om (melkvee)bedrijven tot deelname van een groter deel van de bedrijfsoppervlakte te krijgen zouden de vergoedingen overigens substantieel hoger moeten zijn. Voor extensievere graasdierbedrijven zou dat niet of in mindere mate het geval zijn.

Verbreiding breder gezien

Agrarisch natuurbeheer is een van de vormen van verbreding¹, die op landbouwbedrijven is te vinden. Andere zijn onder meer het bieden van recreatie, zorg, verhuur van stalling en opslag, de productie van energie (voornamelijk elektriciteit met windmolens en biogas) en voorts het leveren van diensten aan derden, veelal ook landbouwbedrijven (agrarische dienstverlening). Verkoop en verwerking op het bedrijf kunnen ook tot verbreding worden gerekend, al worden ze ook wel gezien als verdieping (verlenging of integratie van activiteiten in de kolom richting de consument).

De economische betekenis van de verbrede landbouw is nog relatief beperkt (Berkhout en Van Bruchem, 2004). Bij het vaststellen ervan is overigens de agrarische dienstverlening en ook de 'verdieping' niet meegerekend. De totale omzet aan verbredings- en verdiepingsactiviteiten ligt in de orde van 500 miljoen euro met een totale bijdrage aan het inkomen van 150 à 200 mln. euro (Silvis en De Bont, 2005). De verbredingactiviteiten

¹ Definities van verbredingsactiviteiten in Landbouwtelling (CBS, 2003):

- Recreatie: alle activiteiten voor recreatie of toerisme;
- Verwerking: het maken van tussenproducten/halffabrikaten. Daaronder valt bijvoorbeeld het maken van kaasproducten voor de groothandel of het voorsorteren van aardappelen/uien.
- Verkoop: het overdragen van eindproducten aan de consument of detailhandel. Hierbij gaat het meestal om huisverkoop van zuivelproducten, eieren, vlees, bloemen, groenten, aardappelen, honing, jam, enzovoort.
- Zorglandbouw: zorgboerderijen die zijn geregistreerd bij Steunpunt Landbouw en Zorg.

worden geschat op zo'n 290 mln. euro, circa 1,5% van totale omzet van de primaire sector. Hiervan komt meer dan de helft uit loonwerk, dat voor het leeuwendeel wordt verricht door akkerbouwers (vooral ten behoeve van andere akkerbouwers). De verdiensten zouden in de orde van 35% van de omzet kunnen liggen, wat inhoudt dat deze met deze activiteiten ruim 100 mln. euro inkomen zou worden behaald: zo'n 3,5% van het bedrijfsinkomen van de sector. Per bedrijf met verbredingactiviteiten zou de inkomensbijdrage ongeveer 4.000 euro bedragen, ongeveer 10% van het gemiddelde bedrijfsinkomen. Voor melkveebedrijven wordt de omzet aan verdiepingsactiviteiten (verwerking en huisverkoop) geschat op zo'n 75 mln. euro. De productie van boerenkaas (circa 30 miljoen) vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Gezien het feit dat verwerking en huisverkoop ook op andere bedrijfstypen voorkomen, kan de genoemde 75 mln. met een factor 2 tot 3 worden vermenigvuldigd om aan een nationaal totaal te komen. Het totale bedrag zou dan in de orde van 200 mln. euro kunnen liggen en de bijdrage aan het inkomen tussen 50 en 100 mln. euro. De extra bijdrage aan het inkomen, dat wil zeggen in vergelijking met onverwerkte levering 'aan de fabriek', is waarschijnlijk kleiner.

Economische betekenis verbreding

De nog vrij beperkte betekenis van de verbrede landbouw komt ook tot uiting in het geringe aantal bedrijven (1,5% van het totaal), die voor meer dan 33% van de bedrijfsopbrengsten afhankelijk zijn van verbreding (inclusief 'verdieping', dus breed gedefinieerd). Daarnaast hebben tussen de 50 en 60% van de bedrijven minder dan 33% opbrengsten uit verbreding waarvan het merendeel minder dan 10%. Agrarisch natuurbeheer maakt ongeveer 10% uit van de opbrengsten uit verbreding (Jager, 2005a, berekeningen op basis van het Informatienet 2001-2003). De grootste opbrengstenpost in deze is evenwel werk voor derden, dus in feite een interne verrekening binnen de landbouw. Verbredingactiviteiten worden vaker ontplooid op (middel)grote bedrijven en door jongere ondernemers. Op de kleinste bedrijven (< 16 nge) komt verbreding minder vaak voor; op deze nevenberoeps- of hobbybedrijven wordt het inkomen vooral buiten het bedrijf verworven.

In tegenstelling tot de andere genoemde vormen van verbreding is natuurbeheer (ook wel groene diensten genoemd, naast de blauwe diensten als waterberging) niet specifiek gericht op de behoeften van individuen en bedrijven (LNV, 2004b). Natuur geldt als collectief goed en vraagt ook een andere vorm van beloning dan de andere vormen van verbrede landbouw. Bij de beloning van natuurbeheer past een actieve rol van de overheid. Bovendien kan hierbij geen of minder makkelijk marktverzadiging optreden, zoals bij (vrijwel) alle vormen van verbrede landbouw al gauw het geval kan zijn. Dit neemt niet weg dat het relevant is dat ook gezocht wordt naar andere financieringsvormen dan alleen via de overheid, met de inbreng van private partijen (publiek-private samenwerking, PPS-constructies). De voorbereidingen op het gebied van Groenfonds geven daar een voorbeeld van (Berkhout en Van Bruchem, 2005, p. 78) naast (andere) groene initiatieven met rode ondersteuning (Leneman et al., 2005).

Voor de andere vormen van verbreding geldt in het algemeen dat het landbouwbedrijf zich positioneert in een markt met andere bedrijven, voor een deel zijn dat ook niet agrarische ondernemingen. Een voorbeeld hiervan is de recreatieve markt en ook bij de

verkoop van producten op een landbouwbedrijf is er concurrentie met andere aanbieders, waaronder 'normale' winkelbedrijven. Tegen die achtergrond is er reden tot terughoudendheid voor de overheid om dergelijke vormen van verbrede landbouw te stimuleren met bijvoorbeeld op het individuele bedrijf gerichte (investerings-) subsidies. Wel is er aanleiding om de verbreding te faciliteren door beleid op (onder meer) het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu, en door het terugdringen van belemmerende regelgeving (Vogelzang et al., 2004).

Verbrede landbouw past in de gewenste multifunctionaliteit van het platteland (SER, 2005). Het gaat dan om (innovatieve) combinaties van waterbeheer, (cultuur)landschappen, natuur en biodiversiteit, schaalvergroting en verbreding in de landbouw, bedrijvigheid in de industrie en dienstverlening, voorzieningen voor toerisme en recreatie en voldoende woningaanbod en basisvoorzieningen.

Diversificatie van de plattelandseconomie en werkgelegenheid zou in die zin een van de doelen kunnen zijn van het nieuwe POP (id., 2005). In deze benadering is het niet zo zeer doel om de continuïteit van (de) landbouwbedrijven als zodanig veilig te stellen of na te streven, maar meer om vast te stellen of de ontwikkeling van de landbouw bijdraagt aan de, afhankelijk van het gebied, gewenste multifunctionaliteit. Hierbij kunnen de bedrijven passen in verschillende lagen (of groepen), die elkaar deels overlappen (LNV, Vitaal en samen, 2003; Vogelzang et al., 2004). In die zin passen de bedrijven die alleen voedsel produceren en dus gericht zijn op de (wereld)markt en schaalvergroting (laag 1), naast de bedrijven die ook andere diensten aanbieden gericht op regionale behoeften en mogelijkheden dan wel als nevenberoepsbedrijf functioneren (laag 2 respectievelijk 3).

Conclusie

De inkomsten van landbouwbedrijven uit verbreding en ook verdieping zijn in het algemeen bescheiden van omvang. Deze inkomsten vertegenwoordigen op de meeste bedrijven maar een klein deel van de opbrengsten. De inkomsten van verbreding zijn ook beperkt in vergelijking met de totale bedragen die als toeslagen voor de Nederlandse landbouw beschikbaar zijn. Onder verbreding (en verdieping) vallen veel uiteenlopende activiteiten. De meeste ervan zijn gericht op een markt met concurrentie van andere aanbieders, waardoor de overheid terughoudend moet zijn met stimulansen. Dit geldt niet voor agrarisch natuurbeheer.

4.6 Beoordeling beleid toeslagen

Aansluitend op de analyses in paragraaf 4.3 tot 4.5 kunnen de aspecten ter beoordeling van de twee hoofdvarianten voor de toepassing van het toeslagenbeleid, namelijk historische referentie en flat rate, in kaart worden gebracht. In deze studie gaat het om een eerste beknopte beschouwing. Korthedshalve is deze beoordeling bijeen gebracht in een 'scoretabel' (tabel 4.9).

Op een aantal aspecten kan een flat rate toepassing beter scoren dan de (huidige) toepassing op basis van historische referenties van elk individueel bedrijf. Dit geldt mogelijk vooral voor de administratieve uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controle op toeslag-

rechten. De problematiek rond de vaststelling van uitzonderingen/bijzondere omstandigheden en voorzieningen in nationale reserves getuigen daarvan. Hierbij moet overigens in acht worden genomen dat de momenteel (2005; 2006) in gang gezette toepassing op basis van historische referenties in de loop van de komende jaren minder problematisch kan worden. Na de introductie zal er over enige jaren van een gewenning sprake kunnen zijn. Een overgang naar flat rate kan dan, zeker wanneer hiervoor, zoals in andere landen gedurende een aantal jaren, een gemengd (hybride) systeem wordt gehanteerd, nieuwe uitvoeringsproblemen met zich mee brengen. Bij een flat rate-stelsel voor alle cultuurgrond neemt overigens het aantal toeslaggerechtigden toe. Tuinbouwbedrijven en intensieve veehouderijbedrijven kunnen toeslaggerechtigd worden en particulieren met een kleinere grond die onder het huidige stelsel geen toeslagrechten hebben opgebouwd kunnen dan in beginsel ook in aanmerking komen. Dit kan de administratieve uitvoerbaarheid en controle verzwaren.

Tabel 4.9 *Beoordeling beleidsvarianten toeslagen: flatrate ten opzichte van historische referentie*

Aspect	
a. Concurrentiepositie landbouw	+/-
b. Economie, agribusiness	+/-
c. Verbrede landbouw	+
d. Maatschappelijke acceptatie	+
e. Verdeling subsidies in sector a)	+
f. Afstemming in EU	+ / 0
g. Uitvoerbaarheid b)	+/-
h. Grondmarkt, transparantie	+

a) Hiermede wordt bedoeld de verdeling naar de oppervlakte van de bedrijven. b) Of flat rate daadwerkelijk voordelen heeft wat betreft de uitvoering hangt af van de toepassing; in dit rapport is de meest eenvoudige vorm van flat rate verondersteld (zie voetnoot b).

Ook voor de werking van de grondmarkt en de verhoudingen tussen verpachters en pachters kan flat rate een verbetering opleveren; bij flat rate hoeft de eigenaar/verpachter zich geen zorgen te maken over de eventuele vervreemding van losse toeslagrechten door de pachter. Voor de grondmarkt leidt flat rate er toe dat er meer eenduidigheid komt wat betreft de grondprijzen inclusief toeslagrechten. Bij de individuele rechten ontstaat een 'lappendeken' wat betreft de toeslagrechten per hectare voor in landbouwkundig opzicht en dergelijke (kwaliteit, ontsluiting, ontwatering en dergelijke) overigens gelijkwaardige grond. De grondmarkt is in het huidige stelsel minder transparant. Daar tegenover staat dat er een afzonderlijke vorm voor toeslagrechten ontstaat. Bedrijven die geen toeslagrechten wensen, kunnen deze dan overdragen.

De maatschappelijke acceptatie van flat rate kan hoger zijn dan van historische rechten omdat de betekenis van de landbouw voor de samenleving, dus niet in strikt economische zin, (steeds) meer in verband wordt gebracht met de zorg voor landschap, natuur, ruimte en rust. Dit is meer aan oppervlakte gebonden dan aan productie van bepaalde gewassen of de hoeveelheid melkquotum. Overigens kan de acceptatie van hoge toeslag-

bedragen voor een aantal bedrijven een discussiepunt blijven. De toekenning van toeslagen aan bedrijven in de tuinbouw en de intensieve veehouderij, die geen nadelige effecten van de GLB-hervorming ondervinden, zal op kritiek kunnen stuiten. De bedragen voor deze bedrijven onder flat rate zijn overigens overwegend laag.

Voor de verbreding van de landbouw kan flat rate een stimulans zijn; extensievere bedrijven (met gemiddeld lagere toeslag rechten per hectare) komen in een gunstiger financiële positie, althans in de melkveehouderij en de overige graasdierhouderij. Hetzelfde geldt voor veel overwegend graantelende bedrijven. Dergelijke extensievere bedrijven krijgen door de flat rate meer armslag om risicovol te investeren in verbreding.

Gebiedsgewijs betekent toepassing de meest eenvoudige vorm van flat rate in veel gevallen een aderslating voor de landschappelijk meer aantrekkelijke gebieden, zoals de weidegebieden in het westen en het noorden en het oosten van het land. Deze verliezen door flat rate bedragen aan de overwegend akkerbouwgebieden met een meer grootschalige inrichting. In die zin is de overstap naar flat rate niet doelmatig om het agrarisch natuurbeheer te stimuleren. Hiervoor blijven afzonderlijke regelingen (SAN) nodig.

Omdat bij flat rate voor alle cultuurgrond voorwaarden (cross compliance) verbonden kunnen worden aan de bedrijfsuitoefening, kunnen deze voorwaarden dan ook gelden voor de bedrijven die nu geen of weinig toeslagrechten hebben, onder meer in de tuinbouw en intensieve veehouderij. Gezien de voor deze bedrijven, met weinig grond, dan nog relatief geringe betekenis van de toeslagen is het wel de vraag of dit leidt tot veranderingen in de bedrijven. De positieve effecten voor onder meer het milieu en landschap zijn dan ook beperkt. Dit geldt te meer omdat alle bedrijven toch al rekening moeten houden met algemeen geldende (Europese) regelgeving en voorwaarden wat betreft het gebruik van mest en gewasbeschermingsmiddelen.

Wat betreft de aansluiting en afstemming van het toeslagenbeleid in Nederland bij dat in andere EU-landen geeft een overgang op flat rate nog geen onmiddellijke verbetering. Hiervoor is de verscheidenheid in de toepassing van de toeslagenstelsels binnen de EU nog te groot. Nog maar enkele landen hebben een geregionaliseerde toepassing (Berkhout en Van Bruchem, 2005; LNV, DK, 2005). Wel mag worden aangenomen dat de (administratieve) voordelen van de flat rate in meer landen zullen leiden tot de toepassing ervan.

De effecten voor de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw en voor de economie en agribusiness, ook per gebied, van de verschillende toeslagstelsels zijn (nog) niet eenduidig vast te stellen en verdienen nader onderzoek. Wat betreft de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw geldt dat deze de afgelopen jaren in de meeste sectoren onder druk is komen staan, maar dat de uitgangspositie nog relatief gunstig is (De Bont en Van Berkum, 2004; Silvis en De Bont, 2005). De overgang naar flat rate kan vooral voor de nu nog - geheel of ten dele - gekoppelde producties (vleeskalveren en zetmeelaardappelen) ingrijpende effecten hebben. Het betreft dan vooral gevolgen voor de omvang van de primaire productie, de verwerking en toelevering. Dit kan leiden tot veranderingen in het grondgebruik (vervangende gewassen) en in de veehouderij (alternatieve aanwending van kalveren). Wat betreft het grondgebruik is hierbij nog van belang of de zogenaamde AGF-

clausule¹ blijft bestaan; deze biedt enige bescherming aan de betrokken teelten, maar beperkt ook de (op langere termijn gewenste) dynamiek van de sector. Bij flat rate zou de AGF-clausule verdwijnen. Het is zinvol dergelijke dynamische gevolgen, ook voor onder meer het milieu, meer systematisch in kaart te brengen voor de gehele land- en tuinbouw en agribusiness.

De overgang naar flat rate zal, zeker in combinatie met een verdere reductie van de toeslagen, door een groter aantal beëindigende bedrijven een versnelling van de schaalvergroting opleveren. Dit geldt vooral voor de melkveehouderij. Op zich kan deze schaalvergroting nodig zijn in verband met de concurrentie in Europees en internationaal verband, maar uit een oogpunt van het aanzien van het platteland, het beheer van het landschap en dergelijke kunnen er ook kritische kanttekeningen bij worden geplaatst. Het verlies aan inkomen voor veel veehouders door de overgang naar flat rate zal gezien de huidige budgetten voor landschapbeheer niet gemakkelijk door een aanpassing van de beheersvergoedingen kunnen worden gecompenseerd.

¹ De AGF-clausule houdt in dat bij de teelt van aardappelen, groenten en fruit op grond met toeslagrechten de toeslag niet geldt.

5. Conclusies en slotbeschouwing

De analyses in dit rapport wijzen op de grote betekenis van subsidies voor grote groepen van landbouwbedrijven. Dit geldt met name voor de bestaande Europese premies en de (voorziene) bedrijfstoeslagen. Wanneer de nu vastgestelde hervormingen van het GLB inclusief die voor suiker volledig is doorgevoerd, gaat het jaarlijks voor veel bedrijven om grote bedragen: gemiddeld omstreeks 10.000 euro voor alle bedrijven en omstreeks 15.000 tot meer dan 20.000 euro voor akkerbouw- en melkveebedrijven.

Dergelijke bedragen zijn aanzienlijk in vergelijking met het inkomen uit de betreffende bedrijven; het aandeel is dan veelal 40 tot 50%. Ook wanneer het totale gezinsinkomen in beschouwing wordt genomen is het aandeel van de (voorziene) bedrijfstoeslagen in veel gevallen nog groot, namelijk vaak 30 tot 40%. Dit betekent dat veel bedrijven gevoelig zijn voor veranderingen in het beleid dat ten grondslag ligt aan deze toeslagen.

Mogelijke veranderingen in het beleid, zoals de overgang van de nu in Nederland toegepaste historische referentie per bedrijf naar een gelijke toeslag per hectare (flat rate) of een halvering van de op de huidige grondslag berekende toeslag, hebben dan ook forse consequenties voor veel bedrijven. Een halvering van de toeslagen heeft voor elk bedrijf een kleiner of groter negatief effect en zou er toe leiden dat vooral meer melkveebedrijven gaan stoppen. In vergelijking daarmee zijn de aantallen bedrijven die hierdoor beëindigen bij andere bedrijfstypen gering. Door de introductie van een flat rate zouden er vooral meer melkveebedrijven moeten stoppen. Daarentegen zouden de overwegend gunstige effecten van de flat rate bij andere bedrijfstypen tot gevolg hebben dat er meer bedrijven gecontinueerd worden.

Bij het bovenstaande moet worden aangetekend dat de effecten zijn berekend uitgaande van de bestaande structuur van de bedrijven. In de praktijk is de agrarische sector dynamisch: elk jaar stopt ongeveer 3% van de bedrijven en veel van de doorgaande bedrijven investeren in aanpassing en vergroting. Er is een voortdurend proces van schaalvergroting gaande. Daarbij passen bedrijven zich aan wat betreft de structuur en bedrijfsopzet: bouwplan, modernisering van de bedrijfsinrichting enzovoort. In dit proces van verandering is ook de voortdurende toename van de productiviteit een wezenlijk onderdeel naast het doorvoeren van veranderingen met het oog op maatschappelijke wensen en regelgeving. Dit betreft onder meer de veiligheid van producten, milieu en welzijn dieren.

Nader onderzoek wenselijk

Op de ontwikkeling van de economische betekenis (vooral toegevoegde waarde) van de landbouw als geheel hoeft een beperktere verandering van het toeslagenbeleid (20% korting op de toeslagen), dan in deze studie is gepresenteerd (halvering), niet wezenlijk van invloed te zijn (Silvis en De Bont, 2005: gevoeligheidsanalyses voor de landbouw in 2015). De totale omvang van de landbouwproductie in Nederland zou bij een korting met 25% niet of nauwelijks veranderen. Bij een ingrijpender beleidsvariant, zoals volledige afschaffing van de toeslagen, zijn wel veranderingen te voorzien in de omvang en

samenstelling van de productie (id., p146). Er kunnen dus forse verschuivingen in de structuur van de bedrijven en daarnaast ook in het gebruik van de grond, de regionale verdeling van de productie en dergelijke optreden. Een en ander is in genoemd rapport evenwel niet kwantitatief nader uitgewerkt. Ook in deze studie zijn van genoemde varianten, flat rate en halvering van de toeslagen, de macro-economische effecten niet verder doorgerekend.

Het verdient aanbeveling de genoemde effecten, ook per gebied, van verschillende varianten van het toeslagenbeleid nader te onderzoeken (met bijvoorbeeld het DRAM-model, gekoppeld aan andere modellen). Op die wijze kan ook het effect voor de economie in bredere zin, met name voor de toeleverende en verwerkende bedrijven in de agribusiness in beeld worden gebracht.

Bij een dergelijke analyse kunnen overigens naast de genoemde, of eventueel, andere varianten van het toeslagenbeleid nog worden betrokken de besluiten inzake het Europese suikerbeleid, de handelspolitiek (WTO) en het veranderde mestbeleid. Voortschrijdende inzichten vanwege beleidsontwikkelingen, mogelijk ook op het gebied van het zuivelbeleid, kunnen dus verder worden geanalyseerd.

Verbreding en plattelandontwikkeling

In vergelijking met de op basis van de hervorming van het GLB voorziene bedrijfstoelagen zullen andere directe subsidiebedragen voor de landbouw de komende jaren betrekkelijk bescheiden blijven. Het gaat dan met name om de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer, de zogenaamde groene diensten. Bij de meeste andere vormen van verbreding past evenwel geen actieve financiële ondersteuning van de overheid. Met diverse andere vormen van verbreding levert het agrarisch natuurbeheer nog een bescheiden bijdrage aan het inkomen van de landbouw.

Verbreding levert als zodanig een bijdrage aan de continuïteit van een deel van de vooral grondgebonden bedrijven, maar hetzelfde geldt voor het inkomen van buiten het bedrijf, met name op bedrijven die niet aan verbreding doen. In die zin kan de betekenis van verbreding voor het handhaven van de structuur van de landbouw worden genuanceerd. Daarmee is verbreding, met name wat betreft agrarisch natuurbeheer, in landschappelijk gevoelige en door de natuur gehandicapte gebieden, nog niet onbelangrijk voor het voortbestaan van individuele bedrijven. Door de overgang op ontkoppelde bedrijfstoelagen, de ontwikkeling van voorwaarden aan de toekenning (cross compliance) van mogelijk gedifferentieerde toelagbedragen, mede in samenhang met modulatie kan in beginsel een meer gebied- of bedrijfsgerichte benadering worden gekozen. Hierbij is de afweging tegen de mogelijkheden van uitvoerbaarheid, administratieve lasten en dergelijke nog wel van belang. In die zin zijn er tal van verschillende aspecten in het geding. Ook op dit gebied is, zoals bij de toeslagen, het uitvoeren van nadere analyses zinvol, onder meer met het oog op de ontwikkeling van beleid.

Literatuur

Berkhout P. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht*, 2004 resp. 2005, LEI, Den Haag, 2004 en 2005.

Bont, C.J.A.M. de, J.H. Jager en J.F.M. Helming, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Regionalisatie, Mogelijke gevolgen voor de Nederlandse landbouw* (notitie LEI voor LNV, 2004).

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag, 2003a.

Bont, C.J.A.M., de, N. Bondt, J. Bolhuis, J.F.M. Helming en J.H. Wisman, *Vleeskalveren en Hervorming, Gemeenschappelijk landbouw beleid*. Rapport 6.03.09, LEI, Den Haag, 2003b.

Bont, C.J.A.M. de, S. van Berkum, J.H. Jager en J.F.M. Helming, *Suikerbeleid: Gevolgen van de Europese besluiten voor de Nederlandse akkerbouw en de Europese suikermarkt*. Rapport 6.06.06, LEI, Den Haag, 2006.

Bont, C.J.A.M. de en S. van Berkum, *De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord*. Rapport 2.04.03, LEI, Den Haag, 2004.

Jager, J.H. et al., *Verbreiding onder de loep*. LEI, Den Haag, 2006.

Jager, J.H., *Analyse typologie met verbreiding*. Interne notitie, LEI, Den Haag, 2005.

Koole, B. en M.G.A. van Leeuwen, *Het Nederlandse agrocomplex 2004*. Rapport 5.05.07 LEI, Den Haag, 2005.

LNV (2004a), brief aan Tweede Kamer over implementatie GLB Hervorming, april 2004.

LNV (2004b), *Groene Diensten*. Brief aan de Tweede Kamer, 2004/1588, juli 2004.

LNV, *Directie Kennis, Pad naar flat rate, een begaanbare weg?* Rapport, 2005.

Leneman, H., J. Vader, E. Bos, M. van Bavel, *Groene Initiatieven met Rode Ondersteuning (GIRO)*. Concept rapport. LEI, Den Haag, 2005.

SER, *Advies Kansen voor platteland*. Oktober 2005.

Silvis, H.J. en C.J.A.M. de Bont, *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*, Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'. PR 05.05, LEI, 2005.

Smit, A.B. et al., *Ondernemen met bedrijfstoelagen*. Rapport 6.06.09, LEI, 2006 (verschijnt binnenkort).

Terluin, I.J. and G.S. Venema, *Towards regional differentiation of rural development policy in the EU*. Rapport 6.03.01. LEI, Den Haag, 2003.

Vogelzang e.a., *Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.04.20. LEI, Den Haag, 2004.

Bijlage 1 Overzicht subsidies in de landbouw

Onderstaande gegevens van subsidies zijn een onderdeel van de sectorrekening landbouw (tabel B1). De belangrijkste bron voor het overzicht van subsidies zijn de gegevens van de EU-betalingen, dat wordt opgesteld door de Dienst Regelingen (DR), voorheen LASER. Sommige bedragen uit dat overzicht zijn samengevoegd; dit betreft met name de subsidies voor de akkerbouw. Het overzicht geeft een beeld van de gevolgen van de hervorming van het GLB. Zo zijn de hectaretoeslagen akkerbouw bijeen gevoegd vanaf 2004 en is de compensatie voor de daling van de melkprijs opgenomen. DR geeft geen gespecificeerde

Tabel B1.1 Specificatie subsidies (mln. euro)

	2002 (a)	2003 (b)	2003 (c)	2004 (d)	2004 (e)	2004 (f)	2005 (g)
<i>Subsidies, totaal</i>	587	731	741	715	700	757	882
Totaal productgebonden, LEF	381	367	361	474	334	359	447
Restitutie zaaizaad	14	11	11	11	11	12	12
Restitutie/interv. groenten en fruit	0	0	0	1	1	0	0
Restitutie dieren en eieren	4	3	3	3	3	5	4
Premies eiwith. gewassen en granen	91	86	86	80	-10	-10	0
Subsidies aardappelzetmeel	10	11	10	10	10	10	6
Snijmaïspremie	91	79	79	80	30	29	0
Interv. rundvlees	18	23	23	15	11	26	20
Interv. varkensvlees	-	5	0	4	4	3	1
Premies zoogkoeien	11	12	12	11	11	11	13
Ooipremies	46	13	13	14	15	14	14
(slacht)premies runderen en kalveren	96	124	124	115	119	127	115
Compens. premies melkprijsverlaging	-	-	-	-	130	131	262
Overige productgebonden	40	50	47	51	51	47	50
Subsidies agr. dienstverlening	25	34	29	34	34	29	30
Subsidies bosb.kwek.	15	17	18	17	17	18	20
Totaal niet productgebonden LEF	41	94	95	80	205	223	260
Gras, vlas, olie. gewassen	4	4	4	4	2	5	0
Set aside	8	12	12	11	1	1	0
Milieusubsidies	49	69	64	65	65	66	75
Overige (<i>interventies varkenspest</i>)	-20	9	14	-	-	-3	0
Hectaretoeslagen akkerbouw	-	-	-	-	137	155	185
Overige niet productgebonden	125	220	238	110	110	128	125
Vergoeding vogelpest	-	111	111	0	0	0	0
Overige	125	109	127	110	110	128	125

a) Definitieve bedragen 2002; b) Bedragen over 2003, die als uitgangspunt hebben gediend voor de raming 2004; c) Laatste versie 2003, volgens CBS; d) Raming 2004, versie november 2004; e) Raming 2004, versie januari 2005; f) Voorlopige uitkomst 2004 volgens CBS; g) 1e raming 2005.

bedragen voor agrarisch natuurbeheer. Onder de post milieusubsidies vallen wel de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer.

Aanvullend op de tabel B1 geeft tabel B2 nog een specificatie van een aantal door DR uitbetaalde subsidiebedragen. Voor een deel komen deze overeen met de bedragen die in tabel B1 zijn genoemd.

Tabel B1.2 Overzicht subsidies

Overzicht subsidies (incl. bedragen voor zover bekend) Subsidie bedragen in 2003 a)	(in miljoen euro)
<i>Uitgevoerd door Dienst Regelingen:</i>	
Subsidieregeling demonstratie en kennisoverdracht (DEMO)	3,05
Regeling draagvlak natuur (RDN)	2,50
Regeling agrarisch natuurbeheer (SAN) (voor 6 jaar)	160,50
Regeling Natuurbeheer deel inrichting (SN inrichting) (voor 6 jaar)	7,68
Regeling stimulering Biologische Productiemethode (RSBP)	1,83
Kaderregeling kennis en advies (K&A)	1,70
<i>Uitgevoerd door andere instellingen:</i>	
Natuurbraakregeling	0,10
Steunregeling vlas en hennep	1,26
Regeling zaaizaden	10,79
Provinciale programma's POP	1,23
Structuurverbetering glastuinbouw	12,41
Regeling subsidiëring kwaliteit Groene Hart	3,27
RBB bedrijfshervestiging en beëindiging	2,00
Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructie	
Concentratiegebieden (SGB)(plafond bedrag voor 2004) 2)	69,3
Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging	
Wijziging Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging	
De Kwaliteitsimpuls Groene Hart	3-5
Subsidieregeling Belvédère 2005-2008	1,3
Subsidie regeling netwerk landelijke wandelpaden	

a) Uit: Nulmeting Administratieve Lasten Subsidieregelingen, Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, November 2004 (Dienst Regelingen).

b) Hierin zijn opgegaan:

- gebiedsgericht milieubeleid (SGM);
- verdrogingsbeleid (GeBeVe);
- waardevolle cultuurlandschappen (WCL);
- natte ecologische verbindingzones (A2).

Bijlage 2 Tabellen effecten flat rate op toeslagen

Tabel B2.1 Effecten flat rate op toeslagen naar bedrijfstype (totale populatie 2003, bedragen in euro)

	Akker- bouw	Melk- vee	Vlees- kalve- ren	Overige graas- dieren	Inten- sief	Glas- tuin- bouw	Opengr. tuin- bouw	Combi- natie	Totaal Neder- land
Aantal bedrijven	12.610	22.857	1.166	18.979	5.586	7.160	8.832	8.311	85.501
Gemiddelde oppervlakte	38,0	38,0	9,0	12,0	6,0	1,0	10,0	25,0	22,0
Aantal hectare met toeslag	23,0	7,0	5,0	1,0	4,0	0,0	2,0	11,0	7,0
Aantal hectare grasland	0,7	23,3	3,3	10,2	1,4	0,2	0,3	4,8	9,2
Aantal nge	53	94	77	22	89	245	118	71	84
Subsidie natuur	22	861	62	446	15	0	6	156	350
Subsidie omschakeling	25	18	0	20	11	11	22	38	20
Toeslagen per nge	221	224	454	120	21	0	7	122	113
Toeslag per hectare	313	561	3.767	220	293	131	76	351	425
Totaal premie per bedrijf (a)	11.773	21.159	34.891	2.656	1.879	91	783	8.631	9.508
Totaal korting	744	1.450	2.545	145	77	3	37	532	625
Toeslag bij flat rate (b)	15.972	16.033	3.936	5.133	2.725	296	4.397	10.440	9.507
Effect flat rate (b- a)	4.199	-5.126	-30.954	2.477	846	205	3.614	1.809	-2
<i>Effect flat rate (verdeling naar bedrijven, in %)</i>									
< -5.000 euro	6	44	93	3	1	0	0	10	16
-5.000 -2.500 euro	3	20	4	2	1	0	0	5	7
-2.500 -0 euro	12	19	3	6	5	1	0	8	9
Geen	2	1	0	4	16	72	4	3	9
0 -2.500 euro	32	11	0	50	66	26	56	37	35
2.500 -5.000 euro	14	4	0	19	8	1	17	17	11
>5.000 euro	32	2	0	16	3	0	22	20	13

Toelichting: effect flat rate is toeslag onder flat rate (bij gelijk bedrag per hectare in Nederland) minus de toeslag (premie) onder historische referentie; de bedragen zijn inclusief die voor melk en suiker bij volledige implementatie GLB-hervorming (in 2010).

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

Tabel B2.2 Effecten flat rate op toeslagen per regio (totale populatie 2003, bedragen in euro)

	Bouw- hoek	Veenk. Old- ambt	Noord- weide	Oost & centraal veeh.	IJssel- meer polders	West Ned.	Rivier- gebied	Zuid- west Ned.	Zuid- oost Ned.	Totaal
Aantal bedr.	2.049	3.848	10.383	20.302	2.611	15.895	4.823	8.447	17.143	85.501
Gemid. opp.	43,0	45,0	31,0	18,0	41,0	16,0	18,0	27,0	17,0	22,0
Aantal hectare met toeslag	14,0	29,0	4,0	6,0	14,0	2,0	4,0	11,0	7,0	7,0
Aantal hectare grasland	16,5	7,3	23,5	9,5	2,6	9,8	10,0	3,2	3,1	9,2
Aantal nge	98	90	73	55	122	126	76	77	85	84
Subsidie natuur	582	186	835	189	113	643	456	102	113	350
Subsidie omschakeling	37	31	21	19	52	18	21	21	15	20
Toeslagen per nge	156	239	185	185	95	43	88	101	95	113
Toeslag per hectare	354	479	435	551	285	346	365	285	491	425
Totaal premie per bedrijf	15.232	21.405	13.441	10.165	11.569	5.403	6.729	7.779	8.121	9.508
Totaal korting	1.034	1.528	911	664	732	346	439	478	523	625
Toeslag bij flat rate	18.274	18.996	13.129	7.845	17.250	6.630	7.831	11.618	7.022	9.507
Effect flat-rate	3.042	-2.410	-312	-2.321	5.681	1.227	1.102	3.838	-1.099	-2
Effect flat-rate (verdeling naar bedrijven, in %)										
< -5.000 euro	12	30	18	23	10	5	10	6	19	16
-5.000 -2.500 euro	6	11	12	10	2	6	5	2	3	7
-2.500 -0 euro	14	13	14	11	4	8	8	9	5	9
Geen	4	5	3	4	4	24	13	6	8	9
0 -2.500 euro	25	23	29	37	12	33	40	34	44	35
2.500 -5.000 euro	11	8	13	10	13	11	13	14	11	11
>5.000 euro	28	10	13	5	54	13	13	28	9	13

Toelichting: zie tabel B2.1.

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

Tabel B2.3 Effecten flat rate op toeslagen akkerbouwbedrijven naar regio (totale populatie 2003, bedragen in euro)

	Bouw- hoek	Veenk. Old- ambt	Noord- weide	Oost & centraal	IJssel- meer	West Ned.	Rivier- gebied	Zuid- west Ned.	Zuid- oost Ned.	Totaal
Aantal bedrijven	677	1.662	343	1.424	1.484	692	285	3.567	2.476	12.610
Gemiddelde oppervlakte	59,0	59,0	40,0	23,0	46,0	36,0	33,0	39,0	20,0	38,0
Aantal hectare met toeslag	33,0	50,0	27,0	18,0	19,0	20,0	22,0	19,0	13,0	23,0
Aantal hectare grasland	1,2	0,5	1,0	0,7	0,2	0,7	1,2	1,0	0,6	0,7
Aantal nge	103	67	51	27	83	56	39	56	25	53
Subsidie natuur	52	22	11	12	6	2	70	29	21	22
Subsidie omschakeling	37	24	29	18	54	22	53	17	16	25
Toeslagen per nge	157	424	250	346	126	172	269	171	214	221
Toeslag per hectare	275	484	319	397	232	268	318	247	272	313
Totaal premie per bedrijf	16.146	28.353	12.799	9.198	10.545	9.711	10.428	9.636	5.332	11.773
Totaal korting	1.065	2.035	825	565	620	596	648	568	263	744
Toeslag bij flat rate	24.996	24.880	17.029	9.848	19.353	15.406	13.933	16.612	8.345	15.972
Effect flat-rate	8.850	-3.473	4.230	650	8.808	5.695	3.504	6.976	3.013	4.199
Effect flat-rate (verdeling naar bedrijven, in %)										
< -5.000 euro	0	36	5	6	0	0	2	0	0	6
-5.000 -2.500 euro	1	14	3	5	2	1	2	0	1	3
-2.500 -0 euro	17	20	10	12	5	9	19	13	6	12
Geen	1	2	1	3	0	2	4	2	3	2
0 -2.500 euro	12	14	34	58	9	34	39	25	57	32
2.500 -5.000 euro	12	6	17	10	16	17	13	15	16	14
>5.000 euro	56	9	30	7	68	36	21	45	17	32

Toelichting: zie tabel B2.1.

Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

Tabel B2.4 Effecten flat rate op toeslagen melkveebedrijven naar regio (totale populatie 2003, bedragen in euro)

	Bouw- hoek	Veenk. Old- ambt	Noord- weide	Oost & centraal	IJssel- meer	West Ned.	Rivier- gebied	Zuid- west Ned.	Zuid- oost Ned.	Totaal
Aantal bedrijven	652	729	5.411	7.069	288	3.745	1.011	733	3.219	22.857
Gemiddelde oppervlakte	53,0	56,0	44,0	32,0	45,0	36,0	38,0	39,0	34,0	38,0
Aantal hectare met toeslag	5,0	16,0	5,0	8,0	11,0	2,0	7,0	13,0	13,0	7,0
Aantal hectare grasland	3,1	10,7	4,2	7,0	8,2	1,9	5,9	10,2	11,1	6,2
Aantal nge	125	124	103	82	137	85	91	93	103	94
Subsidie natuur	1.230	487	1.204	357	670	2.059	588	185	268	861
Subsidie omschakeling	23	14	16	18	0	27	5	14	17	18
Toeslagen per nge	212	244	215	231	219	209	225	242	237	224
Toeslag per hectare	502	544	501	599	669	490	537	579	717	561
Totaal premie per bedrijf	26.377	30.273	22.160	18.872	29.996	17.716	20.599	22.516	24.461	21.159
Totaal korting	1.864	2.175	1.528	1.271	2.152	1.172	1.408	1.561	1.714	1.450
Toeslag bij flat rate	22.331	23.647	18.801	13.396	19.048	15.359	16.311	16.523	14.491	16.033
Effect flat-rate	-4.046	-6.626	-3.358	-5.477	-10.948	-2.357	-4.287	-5.994	-9.970	-5.126
Effect flat-rate (verdeling naar bedrijven, in %)										
< -5.000 euro	36	53	31	49	79	21	37	52	76	44
-5.000 -2.500 euro	18	18	21	22	9	22	20	17	11	20
-2.500 -0 euro	21	14	22	17	4	29	20	17	6	19
Geen	2	1	1	1	0	2	2	1	1	1
0 -2.500 euro	14	8	15	7	4	18	14	8	4	11
2.500 -5.000 euro	6	4	6	2	2	5	4	2	1	4
>5.000 euro	4	3	3	1	1	3	3	2	1	2

Toelichting: zie tabel B2.1.

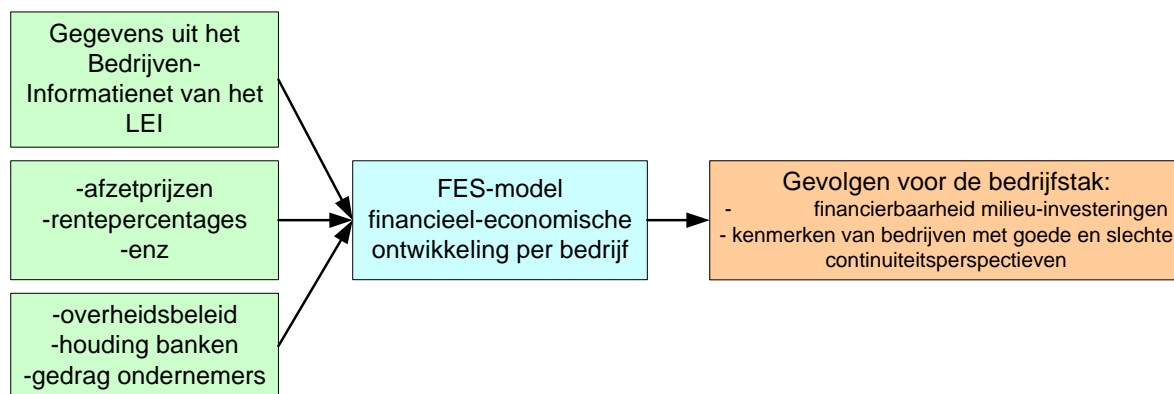
Bron: CBS, 2003; berekening LEI.

Bijlage 3 Microwave: tool voor bepalen continuïteitsperspectieven

MICROWAVE-FES

Financieel-Economisch Simulatiemodel (FES) van bedrijfsontwikkeling

De toekomstperspectieven van land- en tuinbouwbedrijven worden beïnvloed door allerlei ontwikkelingen in de samenleving. Dat begint al met de prijzen van producten en productiemiddelen, waarop de individuele boer weinig invloed heeft. Maar je kunt ook denken aan veranderingen in de techniek, aan de belastingwetgeving of het milieubeleid. Wat betekenen dit soort externe factoren voor de continuïteitsperspectieven van een bedrijf? Om daar een antwoord op te kunnen geven heeft het LEI een rekenmodel ontwikkeld, het zogenaamde FES-model. De letters FES staan voor Financieel-Economische Simulatie.



Figuur B3.1 Invoer en uitvoer van het FES-model

Het FES-model wordt gebruikt voor vragen rond de toekomstige financieel-economische ontwikkeling van bedrijven in een bepaalde sector van land- of tuinbouw. De financiële, sociaal-economische en technische kenmerken van deze bedrijven, en hun manier van omgaan met het milieu, bepalen de startgegevens voor de berekeningen (zie figuur B3.1). Het model simuleert de toekomstige financieel-economische ontwikkeling voor afzonderlijke bedrijven uit het informatienet; het begint dus op microniveau.

Methode

Het model gaat uit van een aantal veronderstellingen over de ontwikkeling van externe factoren, zoals de opbrengstprijzen van producten. Het houdt ook rekening met het gebruikelijke gedrag van verschillende betrokkenen bij het bedrijf, zoals de ondernemer, de bank en de overheid. Bij het gedrag gaat het onder andere om de keuzes ten aanzien van

aflossen en investeren. Door een koppeling met andere LEI-modellen kunnen naast economische keuzes ook meer technische keuzes in de analyse worden meegenomen. Bij het gedrag van de banken gaat het onder meer om de voorwaarden waaronder vreemd vermogen wordt verschaft en bij het gedrag van de overheid om keuzes ten aanzien van milieuregelgeving of fiscale maatregelen.

Het model simuleert voor elk bedrijf in het informatienet de gebeurtenissen die zich gedurende de simulatieperiode van jaar tot jaar voordoen. De uitkomsten hebben betrekking op financieel-economische grootheden, zoals ontvangsten, uitgaven, investeringen, afgeloste en nieuw aangetrokken leningen, liquiditeitspositie, ouderdom van het productieapparaat, enzovoort.

Goede financiële resultaten bieden de mogelijkheid om te investeren in vaste activa. Dit kan enerzijds door het aanwenden van liquide middelen, maar ook het aantrekken van een lening is mogelijk. Investeren in vaste activa en daardoor het verbeteren van de moderniteit¹, maar leidt ook tot betere resultaten. Als vervangingsinvesteringen worden uitgesteld, leidt dat tot verslechtering van het bedrijfsresultaat.

Op basis van de liquiditeitspositie van de bedrijven en de moderniteit kunnen bedrijven ingedeeld worden naar continuïteitsperspectief. We onderscheiden daarbij de volgende categorieën:

- goed: geen liquiditeitsproblemen en een goede moderniteit;
- geen liquiditeitsproblemen, maar het bedrijf is verouderd;
- liquiditeitsproblemen. De nettokasstroom is negatief en er zijn niet voldoende financiële middelen om dit op te vangen;
- gestopt om financiële redenen.

Het FES-model gaat uit van een belangrijke vooronderstelling, namelijk dat de boer of tuinder zijn onderneming wil voortzetten met dezelfde kenmerken als in de startpositie. Dit betekent dat bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met bedrijfsvergroting of verplaatsing of met verandering van productierichting.

Uitkomsten

De uitkomsten op bedrijfsniveau worden vervolgens vertaald naar sectorniveau. Dit vormt de uiteindelijke uitvoer van het FES-model en daarmee de basis voor uitspraken over de ontwikkeling van een hele sector. Daarbij worden bijvoorbeeld gemiddelden gepresenteerd, maar ook kan de spreiding in kengetallen worden getoond of het verschil tussen goede en slechte vooruitzichten op continuïteit.

¹ Moderniteit: boekwaarde activa gedeeld door de nieuwwaarde van de activa.