

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 46

Regionaal beleid voor de landelijke gebieden
van de Europese Gemeenschap;
inventarisatie en evaluatie

D.D. van der Stelt-Scheele
met medewerking van P.J.G. Tang

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ADIA-nummer:
UDC:
<i>leenexempl.</i>
Signatuur:

's-Gravenhage, november 1989

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal
gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 2112 x

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid (WRR).

INHOUD	pagina
1 INLEIDING	1
1.1 Probleemstelling	1
1.2 Werkwijze en operationalisering van de probleemstelling	2
1.3 Opbouw van het rapport	3
2 INVENTARISATIE VAN HET STRUCTUURBELEID	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Structuurbeleid versus marktordeningsbeleid: begripsafbakening in een historische context	7
2.3 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, Afdeling Oriëntatie	11
2.4 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, Afdeling Garantie	25
2.5 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	31
2.6 Het Europees Sociaal Fonds (ESF)	36
2.7 De Europese Investeringsbank (EIB) en het Nieuw Communautair Instrument (NCI)	40
2.8 Het concept van integratie	45
2.9 De hervorming van de structuurfondsen	49
2.10 Samenvatting en conclusies	56
3 EVALUATIE VAN HET STRUCTUURBELEID	67
3.1 Inleiding	67
3.2 Vormen van evaluatie	68
3.3 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie	72
3.4 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie	88
3.5 Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	97
3.6 Europees Sociaal Fonds	111
3.7 Europese Investeringsbank en het Nieuw Communautair Instrument	119
3.8 Het concept van integratie	129
3.9 Samenvatting en conclusies	135

4	HET FUNCTIONEREN VAN HET STRUCTUURBELEID IN DE TOEKOMST	147
4.1	De bruikbaarheid van de structuurinstrumenten in het kader van de doelstellingen voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap	147
4.2	Het functioneren van de structuurinstrumenten in het kader van de hervorming van de fondsen	151
5	EPILOOG	155
	LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR	157
BIJLAGE	LIJST VAN EG-VERORDENINGEN EN RICHTLIJNEN WAARNAAR IN DE TEKST WORDT VERWEZEN	171

1 INLEIDING

1.1 Probleemstelling

De werkgroep landelijke gebieden van de WRR heeft zich voorgenomen, een aantal scenario's te ontwikkelen voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap. Het is de bedoeling dat een aantal verschillende scenario's wordt opgesteld voor het beleid dat aangrijpt op deze gebieden van nu tot het jaar 2000. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de agrarische produktie, maar ook naar andere functies van het landelijk gebied, zoals natuurbehoud en recreatie. Bovendien worden steeds de milieueffecten van de verschillende scenario's in beschouwing genomen.

Omdat het karakter van het landelijk gebied in de diverse delen van de EG sterk uiteen loopt, wordt een regionale benadering het meest zinvol geacht. Het heeft immers weinig nut, één identiek beleid te ontwikkelen voor regio's, die qua ontwikkelingsniveau, klimaat, bodem, aard en intensiteit van agrarische produktie of bevolkingsdichtheid volstrekt onvergelijkbaar zijn.

Vóór men dergelijke scenario's nader uitwerkt dient men zich rekenschap te geven van het instrumentarium waarmee zij moeten worden gerealiseerd. Dit zijn onder andere de Europese beleidsinstrumenten op regionaal niveau. Wij willen nu nagaan welke de bestaande beleidsinstrumenten zijn, die voor regionaal beleid (kunnen) worden toegepast, en tevens hoe effectief zij tot dusverre in de praktijk zijn gebleken. De probleemstelling van dit onderzoek behelst derhalve twee vragen:

- 1 Welke fondsen zijn er in de Europese Gemeenschap beschikbaar voor regionaal beleid ten aanzien van het landelijk gebied?
Welke instrumenten hanteren deze fondsen en op welke wijze?
- 2 Wat is het effect van genoemde fondsen? Worden met de beleidsinstrumenten doelstellingen bereikt, zoals die door de fondsen geformuleerd zijn? Zijn er andere effecten?

Hieronder zal deze probleemstelling verder worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Vervolgens zullen de gevonden instrumenten in een concluderend hoofdstuk in verband worden gebracht met de doelstellingen die de WRR voor het structuurbeleid heeft geformuleerd en de scenario's die haar voor ogen staan.

1.2 Werkwijze en operationalisering van de probleemstelling

Om de eerder gestelde vragen te kunnen beantwoorden heeft eerst een grondige inventarisatie plaatsgevonden van de bestaande fondsen en instrumenten. Daartoe zijn bezoeken afgelegd bij ambtenaren, die op dit beleidsterrein werkzaam zijn, bij de Europese Commissie en bij Nederlandse ministeries, en aan de Europese Investeringsbank en de Europese Rekenkamer, om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop de fondsen functioneren. Het onderzoek richt zich met name op

- het EOGFL Garantiefonds (voor zover relevant);
- het EOGFL Oriëntatiefonds;
- het Regionale Fonds, EFRO;
- het Sociale Fonds, ESF;
- de Europese Investeringsbank.

Met de betrokken personen zijn interviews gehouden en er zijn stukken van de betrokken instellingen bestudeerd. Met de vragen is getracht, een duidelijk beeld te vormen van de beleidsinstrumenten voor zover zij bestemd zijn voor regionaal beleid in landelijke gebieden zoals dat de WRR voor ogen staat. Daarbij is ook het tweede deel van de probleemstelling, de effectiviteit van de instrumenten, in het oog gehouden. Wij hanteren de volgende definitie:

De effectiviteit van beleidsinstrumenten is de mate waarin de doeleinden van het beleid worden bereikt als resultante van deze instrumenten.

Het is dus van belang, in de inventarisatiefase van het onderzoek de doelstellingen van de eerder geselecteerde instellingen te identificeren,

om in de tweede fase (evaluatie) het effect van de beleidsinstrumenten met deze doelstellingen te confronteren.

In de tweede fase van het onderzoek staat de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium centraal. Daarvoor is al in de inventarisatiefase informatie verzameld bij de verschillende fondsen met betrekking tot de door hen gesteunde projecten en uitgegeven gelden. Voor de evaluaties beperken wij ons tot een secundaire analyse van de bestaande literatuur. Dit wil zeggen dat wij afgaan op **evaluatierapporten** van anderen, voorzover die voor ons toegankelijk zijn. Het betreft hier evaluaties door de instellingen zelf, door regionale instanties, door de Europese rekenkamer, door andere internationale en nationale instanties en door wetenschappelijke onderzoekers. Volledig kan ons overzicht natuurlijk niet zijn.

In de evaluatiefase komt ook de vraag aan de orde, op welke wijze de beoordeling van de effectiviteit van de verschillende beleidsinstrumenten zou kunnen geschieden. In de praktijk zullen wij echter afhankelijk zijn van de methoden die in de door ons geraadpleegde rapporten worden gehanteerd.

1.3 Opbouw van het rapport

In Hoofdstuk 2 komt de inventarisatie van de structuurmaatregelen aan de orde. Eerst wordt een definitie van regionaal structuurbeleid gegeven, om deze vorm van beleid te onderscheiden van het marktordeningsbeleid, zoals dat voor de landbouw in de Europese Gemeenschap een belangrijke rol speelt. Vervolgens worden per instelling doeleinden, instrumenten en financiële kenmerken beschreven, en wordt een kort overzicht gegeven van het type projecten dat in het verleden door het betreffende fonds is gefinancierd. Deze omschrijving betreft de fondsen zoals deze tot en met 1988 hebben gefunctioneerd (Paragraaf 2.3 tot en met 2.8). Ten slotte is ook een Paragraaf (2.9) gewijd aan de hervorming van de structuurfondsen, waartoe medio 1988 door de Raad van Ministers is besloten.

In het derde hoofdstuk wordt de evaluatie van de in Hoofdstuk 2 besproken fondsen ter hand genomen. Ook dit gebeurt voor alle fondsen afzonderlijk. Daaraan voorafgaand worden verschillende methoden van evaluatie en de beperkingen die daaraan kleven besproken.

In Paragraaf 3.9 wordt vervolgens getracht, een aantal uitspraken te doen over de in dit rapport besproken instrumenten, door deze te confronteren met hun doelstellingen.

Aan de hand daarvan zullen wij in het vierde hoofdstuk een relatie leggen tussen onze bevindingen met de structuurfondsen enerzijds, en de door de WRR gestelde vragen in het kader van hun project over de landelijke gebieden in Europa anderzijds. Bovendien zullen wij bespreken, in hoeverre herstructurering van de fondsen de effectiviteit van het structuurbeleid zal kunnen vergroten.

2 INVENTARISATIE VAN HET STRUCTUURBELEID

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de verschillende structuurmaatregelen van de Europese Gemeenschap worden beschreven, voor zover zij betrekking hebben op landelijke gebieden en regionaal kunnen worden ingezet.

Per instelling zullen de bestaande instrumenten worden beschreven, en zal bovendien aandacht worden besteed aan de instrumenten, die in de loop van het bestaan van de instellingen zijn afgeschaft, voor zover dat van belang wordt geacht. De beschrijving betreft het instrumentarium, zoals dat tot en met 1988 voorhanden was. In dat jaar is ook besloten tot herstructurering van de fondsen, een proces dat op het moment waarop dit rapport tot stand kwam nog in volle gang was. Dit impliceert, dat het instrumentarium onder het nieuwe systeem nog niet precies vastligt. Bovendien heeft het nieuwe systeem nog niet gefunctioneerd - 1989 is een overgangsjaar - waardoor vanzelfsprekend nog geen evaluatie mogelijk is. Omdat de WRR bij de ontwikkeling van scenario's niet voorbij kan gaan aan de plannen van de Europese Commissie, is in dit hoofdstuk ook een paragraaf opgenomen over de herstructurering van de Europese fondsen.

Het fonds dat in het kader van deze studie vooral onze belangstelling heeft, is het Europees Oriëntatie en Garantiefonds van de Landbouw (EOGFL). Het is in de afdeling Oriëntatie van dit fonds, dat het landbouwstructuurbeleid bij uitstek gestalte krijgt. Daarnaast zijn er enkele belangrijke structuurmaatregelen, die deels onder de afdeling Garantie van het fonds vallen en betrekking hebben op de beperking van de productie - met name de zogenaamde set-aside-regeling. Aan deze instrumenten is een aparte paragraaf gewijd.

Andere fondsen die aan de orde komen zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In een aantal gevallen kunnen instrumenten van deze twee fondsen rechtstreeks ten bate van de landbouw worden ingezet. Ook verder zijn zij in het kader van ons onderzoek relevant, aangezien zij kunnen worden gebruikt om de economische activiteiten buiten de landbouw in een bepaalde regio te stimuleren. Dit

geldt ook voor de kredietverlening die in Europees kader kan worden ingezet in de vorm van leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) en het door de EIB beheerde Nieuw Communautair Instrument (NCI). Verder zijn er ontwikkelingsprogramma's die beogen een aantal instrumenten van de verschillende instellingen te integreren. Het is vooral van belang hieraan apart aandacht te besteden, omdat de Europese Commissie deze programmatische aanpak in de toekomst wil laten prevaleren boven een projectmatige opzet, ook wat betreft de afzonderlijke fondsen.

De opzet van dit hoofdstuk is nu verder als volgt:

Eerst zal in Paragraaf 2.2 kort worden ingegaan op de afbakening van het begrip structuurbeleid, zoals dat voor dit onderzoek van belang is. Vervolgens zal een beschrijving volgen van het instrumentarium voor alle instellingen, zoals ze hierboven worden genoemd. Daarbij wordt vermeld, wat het doel is van de instelling, welke instrumenten er zijn (of zijn geweest) tot en met 1988, en op welke wijze deze instrumenten worden ingezet. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de bedragen, die met de verschillende instrumenten gemoeid zijn geweest (begroot en werkelijk besteed), in de loop van de tijd en per regio, en wordt beschreven aan wat voor projecten steun is verleend.

Per paragraaf komt een fonds of instelling ter sprake. Een uitzondering hierop vormen Paragraaf 2.3 en 2.4. In Paragraaf 2.3 wordt de afdeling Oriëntatie van het EOGFL besproken. In Paragraaf 2.4 wilden wij in eerste instantie een aantal instrumenten uit de afdeling Garantie van het EOGFL bespreken, en wel voor zover deze het karakter van een structuurmaatregel hadden. Het ging daarbij vooral om regelingen met betrekking tot het beëindigen van de produktie van overschotprodukten door het beperken van de inzet van grond. Bij bestudering van de diverse instrumenten bleek echter, dat ze voor een deel ook door de afdeling Oriëntatie werden gefinancierd. Bovendien bleken ze sterk samen te hangen met een aantal structuurmaatregelen die volledig onder 'Oriëntatie' vallen. Om die reden hebben wij ervoor gekozen een aantal 'oriëntatie'-maatregelen in Paragraaf 2.4 te bespreken in plaats van in Paragraaf 2.3.

In principe heeft een fonds een bepaald budget beschikbaar, en worden aanvragen om subsidie gehonoreerd voorzover zij binnen dit budget vallen. Sommige regelingen echter hebben een open einde: iedere aanvraag die binnen de criteria valt wordt ingewilligd. Als dit het geval is, wordt daarvan in de omschrijving van de betreffende maatregel expliciet melding gemaakt.

Ten slotte wordt beschreven, wat de herstructurering van de fondsen inhoudt, voor zover bekend op het moment dat dit rapport tot stand kwam.

2.2 Structuurbeleid versus marktordeningsbeleid: begripsafbakening in een historische context

Onder structuurbeleid worden in zijn algemeenheid die maatregelen verstaan, die niet op het produktievolume aangrijpen (zoals het marktordeningsbeleid), maar op de produktiefactoren of op het produktieproces. Het onderscheid heeft dus geen betrekking op de vorm van het instrument, maar op de plaats waarop het ingrijpt in het economisch proces.

Zo kan een contingenteringsregeling zowel tot marktordeningsbeleid behoren (superheffing op melk) als tot het structuurbeleid (het verplicht uit de produktie nemen van landbouwgrond). Op dezelfde manier kan een prijsmaatregel bij het marktordeningsbeleid horen (interventieprijs voor suiker) als bij het structuurbeleid (een rentesubsidie).

Maatregelen die voorwaardenscheppend zijn voor het produktieproces, zoals infrastructurale werken, worden volgens het gehanteerde criterium meestal tot het structuurbeleid gerekend. Ook collectieve goederen kunnen tot de produktiefactoren worden gerekend, als zij een noodzakelijke input vormen voor het produktieproces, ongeacht of de producent hiervoor moet betalen. Balz et al (1981) geven een overzicht van allerlei definities die er worden gegeven van het structuurbeleid voor landelijk gebieden, en merken op, dat aan de meeste definities beperkingen zitten. Vervolgens geven zij een overzichtsschema, waarin de onderwerpen die bij het structuurbeleid voor landelijk gebieden aan de orde komen, worden ingedeeld.

Schema 2.2/1 Elementen van het structuurbeleid voor landelijk gebieden

produktiestructuur- beleid in de landbouw	sociale zekerheid in de landbouw	marktstructuur- beleid landbouw- produkten	regionaal beleid vh landelijk gebied
produktiefactoren - arbeid - grond (set aside) - kapitaal bedrijfsgrootte technische vooruit- gang	ouderdoms- verzekering ziektekosten- verzekering ongevallen- verzekering werkloosheids- verzekering bedrijfsverzorging	coöperaties afzetorganisaties - zuivelfabrieken - slachthuizen etc.	landschapsbehoud milieubescherming infrastructuur alternatieve werkgelegenheid voor uittredende boeren plattelands- toerisme

Gebaseerd op Balz et al. (1981)

Met name in de landbouw heeft het marktordeningsbeleid van de Europese Gemeenschap altijd een hoofdrol gespeeld. Vanaf de oprichting van de EEG lag de nadruk vooral op het tot stand brengen van een deel van de doelstellingen, namelijk

1. het realiseren van een eenheid op de markten;
2. het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking;
3. het tegengaan van prijsschommelingen.

Het markt- en prijsbeleid moest deze doelstellingen realiseren door middel van een stelsel van marktordeningen voor de belangrijkste landbouwprodukten. Dit hield in, dat er gemeenschappelijke (interventie)prijzen en gemeenschappelijke tarieven in de handel met derde landen werden gehanteerd.

Andere beleidsdoeleinden zouden door middel van andere beleidsinstrumenten (landbouwstructuurbeleid, sociaal beleid) moeten worden nagestreefd, maar kregen in eerste instantie weinig aandacht, zoals ook kan worden afgeleid uit Tabel 2.2.1, waarin het verloop in de tijd van de middelen van de fondsen en van het algemene budget van de Europese Gemeenschap, gedefleerd

met het prijspeil van het gezamenlijke bruto nationaal produkt is weer-gegeven.¹⁾ De aandelen van het ESF en van het EFRO in het budget van de Europese Gemeenschap zijn vanaf 1973 respectievelijk 1975 (meer dan) verdubbeld, terwijl met name het aandeel van de afdeling Garantie van het EOGFL fors is gedaald. Echter, de middelen van alle fondsen zijn zowel in nominale als in reële termen gestegen; het reële budget van de Europese Gemeenschap is in de loop van de tijd verdubbeld. Hierbij moet worden bedacht dat dit mede zijn oorzaak vindt in de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal.

Vandaar dat als werkdefinitie van het begrip structuurbeleid voor de Europese Gemeenschap ook wel wordt gegeven: alle delen van het algemene EG-budget die niet vallen onder het marktordeningsbeleid of onder het internationale handelsbeleid (Lösch en Meimber, 1983). Een blik op de EG-begroting laat zien, dat deze definitie in grote lijnen de in dit rapport beschreven maatregelen dekt.

Onder invloed van een aantal factoren zijn in latere jaren de structuurfondsen relatief belangrijker geworden, het EOGFL-afdeling Oriëntatie alleen in absolute termen, EFRO en ESF hebben ook hun aandeel in het geheel weten te vergroten.

In de eerste plaats ontstond geleidelijk een situatie van zelfvoorziening voor een aantal belangrijke marktordeningsprodukten in de Europese Gemeenschap (Meester, 1980). De EEG was geen netto-importeur van landbouwprodukten meer, en het structuurbeleid kon meer aandacht krijgen. Dat landbouwstructuurbeleid een functie kon vervullen bij de beperking van de produktiecapaciteit was echter niet aan de orde. Maatregelen richtten zich in het begin van de zeventiger jaren vooral op de toename van de produktiviteit door de modernisering van bedrijven. Ook het Europees Sociaal Fonds speelde in eerste instantie geen grote rol. Pas na de olie

1) Tot het algemene budget van de Europese Gemeenschap behoren niet de middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen.

crisis, toen Europa met structurele werkloosheid te kampen kreeg, werd het van belang geacht aandacht te besteden aan de arbeidsmarkt.

Tabel 2.2/1 Ontwikkeling van de verleende subsidie (zowel de omvang (in mln ECU) als t.o.v. van het EG-budget) door het EOGFL (afd. garantie en afd. oriëntatie), het ESF en het EFRO en van het reële budget van de EG (index, 1986=100)

jaar	EOGFL		ESF		EFRO		EOGFL(oriëntatie), ESF en EFRO		reëel budget	
	afd. garantie	afd. oriëntatie								
		%		%		%		%		
1973	3927.9	84.6	183.6	4.0	167.7	3.6	-	351.3	7.6	47.5
1974	3094.0	61.4	254.8	5.1	234.7	4.7	-	489.5	9.7	45.7
1975	4512.5	72.6	247.2	4.0	330.4	5.3	249.6	827.2	13.3	48.9
1976	5576.1	69.8	310.4	3.9	364.4	4.6	387.9	1062.7	13.3	56.4
1977	6821.6	80.4	312.7	3.7	499.0	5.9	385.8	1197.5	14.1	53.4
1978	8657.3	72.8	269.2	2.3	568.3	4.8	561.4	1398.9	11.8	67.7
1979	10423.7	71.4	507.3	3.5	774.5	5.3	970.4	2252.2	15.4	75.0
1980	11292.2	70.3	627.7	3.9	1014.2	6.3	1126.4	2768.3	17.2	72.9
1981	10952.2	59.1	725.4	3.9	1003.8	5.4	1709.0	3438.2	18.5	76.0
1982	12371.6	57.7	783.0	3.7	1532.0	7.1	1895.0	4210.0	19.6	79.6
1983	15861.0	64.0	943.7	3.8	1876.1	7.6	2121.2	4941.0	20.0	84.8
1984	16500.0	63.2	781.0	3.0	1810.8	6.9	2320.9	4912.8	18.8	83.9
1985	19723.7	69.9	830.1	2.9	2154.9	7.6	2457.1	5442.1	19.3	85.4
1986	22119.4	63.4	854.3	2.5	2459.1	7.1	3162.5	6475.9	18.6	100

Onder het budget van de EG vallen niet de middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen.
bron: Steun en leningen van de EG, 1985, serie documentatie, en de jaarverslagen van de fondsen

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling werd pas in 1975 opgericht. De uitbreiding van de EEG met een aantal zuidelijke lidstaten maakte het gewenst de problemen van specifieke achterstandgebieden op regionaal niveau te kunnen aanpakken. Daar kwam bij, dat het marktordeningsbeleid van de Gemeenschap van oudsher de meeste steun gaf aan produkten die vooral in de Noordelijke lidstaten werden verbouwd, terwijl het karakter van de interventie maatregelen met zich meebracht, dat bedrijven meer steun ontvingen naarmate ze meer produceerden (Meester, 1980). Met de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal tot de EEG heeft het structuurbeleid aan belang gewonnen en heeft het althans wat de landbouw betreft meer het karakter gekregen van een tegenhanger van het marktordeningsbeleid. Bovendien is men er met name in deze gebieden toe overgegaan, de inspanningen vanuit de verschillende fondsen te integreren en op regionaal niveau in te zetten. Daarmee is het dus niet meer alleen het landbouw-

structuurfonds dat relevant is voor het landelijk gebied, maar is er sprake van een pakket van instrumenten, dat daarvoor kan worden ingezet.

2.3 Het Europees Oriëntatie- en Garantie fonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie

Doeleinden

Deel uitmakend van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de afdeling Oriëntatie van het EOGFL volgens artikel 39 van het Verdrag van Rome tot doel:

1. de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen en de technische vooruitgang te bevorderen door een rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie en een optimaal gebruik van produktiefactoren;
2. de landbouwbevolking een redelijk inkomen te verschaffen, met name door verhoging van het hoofdelijk inkomen van degenen die in de landbouw werkzaam zijn;
3. de voedselvoorziening veilig stellen.

Op grond hiervan kunnen meer specifiek als doelstellingen van de afdeling Oriëntatie de volgende genoemd worden:

- verbetering van de bedrijfsstructuur in de landbouw;
- verbetering van de infrastructuur op het platteland;
- verbetering van de afzet en de verwerking van landbouw- en visserijprodukten.

Daarnaast hebben de verschillende instrumenten vaak nog een specifiek doel.

Instrumenten

In de beginjaren van het fonds betrof het merendeel van de maatregelen de financiële ondersteuning van individuele projecten voor de verbetering van de landbouwstructuur (Verordening 17/64/EEG). Deze projecten richtten zich op de produktiestructuur (herstructurering van grondgebruik, verbetering van de waterhuishouding, onderzoek en voorlichting enzovoorts) en op de afzetstructuur (de modernisering van zuivelfabrieken, slachthuizen, koel-

huizen, veilingen, graansilo's). De steun in het kader van deze verordening valt echter vanaf 1978 vrijwel volledig onder 'gemeenschappelijke acties'. Dit waren maatregelen met een algemeen karakter, gericht op een bepaald type bedrijven of een bepaalde regio in zijn geheel; dit in tegenstelling tot de vroegere individuele projecten, waarvoor door Brussel op ad hoc basis steun werd verleend.

Daarnaast is er tussen 1966 en 1970 een aantal bijzondere maatregelen zoals de verbetering van produktie en afzet van citrusvruchten, de kosten van structurenquêtes, slacht- en niet-leveringspremies in de melkveehouderij (1969) en rooipremies voor de fruitteelt (1969). Deze bijzondere maatregelen zijn later afgeschaft of bij 'gemeenschappelijke acties' ondergebracht. Verder hield het gemeenschappelijk structuurbeleid voor de landbouw alleen in een coördinatie van de nationale steun. In de praktijk betekende dit, dat de lidstaten hun bestaande projecten bij de Commissie konden indienen met een verzoek om steun. Vanaf 1972 zijn alleen nog maar gemeenschappelijke acties door de Commissie uitgevoerd.

De 'gemeenschappelijke acties' van dit fonds vormen vanaf 1979 het enige element van het structuurbeleid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen **directe acties**, waarbij bedrijven of overheden zelf een project indienen bij het fonds, en **indirecte acties**, waarbij de lidstaten binnen het kader van de EG-Verordeningen zelf een regeling ontwerpen op grond waarvan steun wordt verleend die voor een deel door de lidstaat zelf, en voor een deel door het landbouwstructuurfonds wordt gefinancierd. Dit betekent, dat het EG-landbouwstructuurbeleid via de indirecte acties in het landbouwstructuurbeleid van de lidstaten wordt ingebed. Het betekent echter niet, dat deze soorten acties ook inhoudelijk van elkaar verschillen. Daarbij zij opgemerkt dat de nationale uitgaven ten bate van het landbouwstructuurbeleid een veelvoud bedragen van hetgeen de lidstaten uit Brussel ontvangen, met name in de Noordelijke landen van de Gemeenschap. Bovendien verschilt de toepassing van de instrumenten per land in inhoud en in tempo (Slot, 1988).

Hierna zal een beschrijving worden gegeven van de belangrijke directe en indirecte acties binnen het fonds. Voor de directe acties liggen op Europees niveau ook alle voorwaarden vast, voor indirecte acties worden de voorwaarden op nationaal niveau vastgesteld. Daarvoor volstaan wij dan ook

met een algemene beschrijving. Gezien het grote aantal verordeningen wordt in Tabel 2.3/1 ter verduidelijking een overzicht gegeven van de bestaande maatregelen.

Tabel 2.3/1 Overzicht van beleidsinstrumenten van het Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw - Afdeling Oriëntatie

Directe acties

Niet regionaal

Verordening 355/77	1977-	* verwerking en afzet van landbouw en visserijprodukten
Verordening 458/80	1980-	* herstructurering wijnareaal

Regionaal

Verordening 1362/78	11/1979-10/1984	* irrigatie Mezzogiorno
Verordening 1760/78	5/1980-12/1980	* infrastructuur Frankrijk en Italië
Verordening 269/79	5/1979-12/1985	* bosbouw in mediterrane gebieden
Verordening 1938/81	7/1981-7/1986	* infrastructuur West-Duitsland
Verordening 1941/81		ontwikkelingsprogramma voor probleemgebieden in België
Verordening 1943/81		* verwerking en afzet van veevoeder in Ierland
Verordening 2968/83	1984-1985	* irrigatie Griekenland

Indirecte acties

Niet regionaal

Richtlijn 72/159	1972-1985	* modernisering van landbouw-bedrijven
Richtlijn 72/160	1972-1985	* bedrijfsbeëindiging
Richtlijn 72/161	1972-1985	* sociaal-economische voorlichting en scholing
Richtlijn 77/319	1977-1982	uitroeiing van brucellose, tuberculose en leukose bij runderen
Verordening 2511/69		productie en afzet van citrusvruchten
Verordening 1035/72		gemeenschappelijke markt-ordering voor groente en fruit
Verordening 1163/76		omschakelingspremie in de wijnbouw
Verordening 1078/77	1977-	niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en omschakeling van het melkveebestand
Verordening 1360/78		(unies van) producentengroeperingen

Tabel 2.3/1 -vervolg-

Verordening	456/80	1980-1985	premies voor stopzetting wijnbouw
Verordening	457/80		premies voor bedrijfsbeëindiging in wijnbouw
Verordening	389/82		(unies van) producenten- groeperingen in de sector katoen
Verordening	777/85	1985-1990	vervanging van Verordening 456/80
Verordening	797/85	1985-1987	* vervanging Richtlijnen 72/159 en 72/161 en 75/268
Verordening	1760/87	1987-	* aanvulling en wijziging van Verordening 797/85 en uit productie nemen landbouwgrond en extensivering
Beschikking	80/1096	1980-	uitroeiing klassieke varkenspest
Regionaal			
Richtlijn	75/268	1976-9/1985	* bergboerenregeling
Richtlijn	78/627	11/1979-8/1985	ontwikkeling wijnbouw Frankrijk
Richtlijn	78/628	1979-12/1986	drainage Ierland
Richtlijn	79/173	1980-1985	irrigatie Corsica
Richtlijn	79/174	5/1979-5/1986	waterwerken Hérault
Richtlijn	79/197	7/1981-7/1986	drainage Ierland en Noord- Ierland
Richtlijn	79/359	1979-1982	hervorming wijnbouw Charentes
Richtlijn	81/527	1982-1989	landbouwontwikkeling Franse Overzeese Departementen
Verordening	270/79	5/1979-5/1991	landbouwvoorlichting Italië
Verordening	1820/80	1981-1990	landbouwontwikkeling Ierland
Verordening	1821/80	7/1980-7/1980	rundvee Groenland
Verordening	1054/81	5/1981-4/1984	rundvee Ierland en Noord-Ierland
Verordening	1055/81		tuberculatie en opsporing van brucellose bij runderen in Ierland
Verordening	1939/81		ontwikkelingsprogramma voor de Western Isles van Schotland
Verordening	1940/81		ontwikkelingsprogramma voor het departement Lozère
Verordening	1942/81	1981-1991	landbouwontwikkeling Ierland en Noord-Ierland
Verordening	1944/81	10/1982-10/1987	rundvlees Italië
Verordening	2195/81	1981-1986	drainage West-Ierland
Verordening	1975/82	7/1983-7/1988	landbouwontwikkeling Griekenland
Verordening	2966/83	1984-1985	landbouwvoorlichting Griekenland
Verordening	2969/83	1983	spoedmaatregel veehouderij Italië
Verordening	619/84	1985	landbouwontwikkeling Griekenland
Verordening	895/85		wijnbouwstructuur in Griekenland
Verordening	2088/85		geïntegreerde mediterrane programma's
Verordening	3828/85	1986-1995	landbouwontwikkeling Portugal
Verordening	1400/86	1986-1992	verbetering rundveefokkerij Frankrijk
Verordening	1401/86	1986-1992	landbouwontwikkeling Noord- Italië
Verordening	1402/86	1986-1991	landbouwontwikkeling Schotse eilanden

Tabel 2.3/1 -vervolg-

Verordening 1654/86		herstel en omschakeling van door vorst aangetaste olijfgaarden
Verordening 2239/86		wijnbouwstructuur in Portugal
Verordening 3606/86		noodactie voor probleemgebieden in Ierland
Verordening 1118/88	1989-1993	landbouwontwikkeling Spanje
Beschikking 80/1097		uitroeiing varkenspest op Sardinië

* maatregelen voorzien van een sterretje worden in de tekst beschreven

Het is ondoenlijk om alle in Tabel 2.3/1 opgesomde maatregelen te gaan beschrijven. Voor de probleemstelling van het onderzoek is het ook niet zinvol om iedere maatregel, die op ad hoc basis is bedacht voor een zeer specifiek onderwerp en in een beperkte streek, aan de orde te stellen. Daarom hebben wij een selectie gemaakt.

In de eerste plaats worden alle directe akties beschreven, omdat zij door het Gemeenschap zelf worden uitgewerkt, in tegenstelling tot de indirecte akties, die in de nationale wetgeving van de lidstaten worden ingebed. Het geïntegreerd ontwikkelingsprogramma in België (Verordening 1941/81) wordt echter niet besproken, omdat in Paragraaf 2.9 nader op de geïntegreerde programma's in het algemeen wordt ingegaan.

Van de indirecte akties bespreken wij alleen de regelingen die geen regionaal karakter hebben, met uitzondering van de bergboerenregeling, vanwege de algemene toepassing van deze maatregel. Bovendien is een selectie gemaakt van die akties, die over het algemeen als "belangrijk" worden aangemerkt in de literatuur of door de Commissie. Het betreft hier zowel de algemene strekking van de maatregelen, als het financiële belang dat ermee gemoeid is (geweest).

In Paragraaf 2.4 ten slotte, zal nog afzonderlijk aandacht worden besteed aan maatregelen ten behoeve van de herstructurering van de wijnbouw, aangezien de afdeling garantie hier deels bij betrokken is. Bovendien zal daar ook de maatregel voor het uit de produktie nemen van melk worden besproken.

Directe acties

De belangrijkste maatregel van de directe acties betreft de verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouw- en visserijprodukten (Verordening 355/77, gewijzigd Verordening 1932/84).

Er wordt steun verleend aan overheden en semi-overheden en aan particulieren voor investeringen die betrekking hebben op de afzet (inclusief detailhandel) van een aantal produkten (genoemd in Bijlage II van het Verdrag van Rome) of van produkten die daaruit gemaakt worden, mits dat economisch voordeel geeft voor het basisprodukt.

De investeringen moeten opslag, marktklaar maken, verwerking of afzet van landbouwprodukten verbeteren, de prijsvorming verbeteren of energiebesparend werken (recycling). De projecten moeten passen in de specifieke programma's voor de lidstaten, genoeg garanties bieden qua rentabiliteit, en de basisproductie (de landbouw) steunen.

Projecten moeten aan de volgende criteria voldoen:

- de produktie helpen oriënteren in de met het gemeenschappelijk landbouwbeleid beoogde zin (creëren van nieuwe afzetmogelijkheden, nieuwe produkten, ...);
- de druk op het interventiesysteem van de gemeenschappelijke marktordeningen helpen verlichten; de verbetering van de distributiekanaal en produktdiversificatie in de verwerkende industrie kunnen de consumptie van landbouwprodukten vergroten;
- worden uitgevoerd in gebieden die zich bijzonder moeilijk aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid kunnen aanpassen of door de economische consequenties van dit beleid zwaar worden getroffen, dan wel aan dergelijke gebieden ten goede komen;
- bijdragen tot verbetering van de afzetkanalen of rationalisatie van het verwerkingsapparaat;
- bijdragen tot verbetering van de kwaliteit of rationeler gebruik van de bijprodukten.

De steun wordt verstrekt in de vorm van een kapitaalsubsidie aan degene die uiteindelijk de kosten draagt. De bijstand van het Fonds is maximaal

- 50% van de investeringskosten in de Mezzogiorno, West-Ierland, Griekenland en de Franse overzeese departementen;

- 35% van de investeringskosten in bepaalde gebieden in Zuid-Frankrijk (Languedoc-Roussillon, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Var, Ardèche en Drôme);
- 25% voor overige gebieden (30% als een project met bijzondere moeilijkheden te kampen heeft).

De betrokkene moet zelf minstens 50% inbrengen (resp. 35% voor Zuid-Frankrijk en 25% voor de Mezzogiorno, West-Ierland, Griekenland en de Franse overzeese departementen). De financiële bijdrage van de lidstaat moet minstens 5% bedragen.

Bijstand voor de herstructurering van het wijnareaal in het kader van collectieve werkzaamheden kan verkregen worden op grond van Verordening 458/80 (gewijzigd Verordeningen 2991/81 en 1598/83). De steun geldt voor gebieden waar tafelwijn en v.q.p.r.d. wordt geproduceerd (uitgezonderd bepaalde percelen en bepaalde gebieden in Frankrijk, waarvoor al andere herstructureringsmaatregelen gelden), voor projecten waarbij wijngaarden opnieuw moeten worden aangeplant door landbouwers, in het kader van een door die landbouwers onderling gesloten overeenkomst. De wijngaarden moeten wel minstens 2 ha groot zijn, terwijl de overeenkomst minstens 100 ha aaneengesloten wijngaarden moet omvatten. Men moet kunnen aantonen dat het project leidt tot een duurzame verbetering van arbeidsomstandigheden en arbeidsinkomen van de betrokkenen.

De steun heeft de vorm van een premie per opnieuw beplante hectare. De lidstaat moet meebetalen aan het project, en stelt ook de hoogte van de premie vast: minimaal 2418 ECU/ha (voor een nieuwe aanplant), maximaal 3022 ECU/ha. Het EOGFL vergoedt de lidstaten 30% van de voor financiering in aanmerking komende uitgaven, voor maximaal 240600 ha.

Verordening 1362/78 heeft als doel de produktiestructuur in de landbouw van één van de meest achtergebleven regio's van de Gemeenschap te verbeteren en daardoor de inkomens voor de landbouwberoepsbevolking te verhogen.

Er kunnen collectieve irrigatiewerkzaamheden worden uitgevoerd, met gebruikmaking van spaarbekkens en primaire irrigatiekanalen in de Mezzogiorno. De Italiaanse regering moet een plan indienen, waarin zowel de bestaande situatie als de uitbreiding worden beschreven, met een kosten-

raming van de laatste. De irrigatie moet vooral ten goede komen aan voeder-
gewassen voor lokale veeteelt (zowel voor afzet als voor consumptie op het
bedrijf), en juist niet aan de wijnbouw. Bovendien moet worden aangegeven,
hoe de produktie en afzet na voltooiing van het project aan de nieuwe
situatie kan worden aangepast, bijvoorbeeld door steun vanuit Verordening
355/77.

Ook kunnen extra meerjarenprogramma's voor irrigatie worden ingediend,
waarin naast irrigatie landbouwvoorlichting plaats vindt.

Het EOGFL financiert 50% van de uitvoering van nieuwe waterwerken voor
maximaal 200.000 hectare te irrigeren grond (maximaal 3000 ECU per
hectare), en 50% van de salariskosten van landbouwvoorlichters.

Een volgend instrument in het kader van de directe acties is de verbetering
van de infrastructuur in bepaalde plattelandsgebieden in Frankrijk en
Italië (Verordening 1760/78, gewijzigd Verordening 2003/83).

In dit geval wordt steun verstrekt aan alle materiële investeringen van
overheid, semi-overheidsbedrijven of particulieren, die betrekking hebben
op:

- elektriciteits- of drinkwatervoorziening van dorpen of delen van dorpen
waarvan de inwoners economisch sterk afhankelijk zijn van de landbouw, en
van individuele landbouwbedrijven;
- aanleg en verbetering van bedrijfs- en verbindingswegen voor hoofd-
zakelijk de landbouw en de bosbouw.

Deze projecten moeten passen in een kaderprogramma en worden uitgevoerd in
de sterkst achtergebleven gebieden van Italië en Zuid-Frankrijk, namelijk:

- de probleemgebieden als bedoeld in Richtlijn 75/268/EEG in Italië en in
Zuid-Frankrijk, in de regio's Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon,
Provence-Côte d'Azur en Corsica, en in de departementen Pyrénées-
Atlantiques, Ardèche en Drôme;
- de overige gebieden van de Mezzogiorno.

Projecten waarvoor door de Gemeenschap steun wordt verleend in het kader
van andere gemeenschappelijke acties van het EOGFL-Oriëntatie of steun uit
het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, komen niet voor bijstand in
het kader van Verordening nr. 1760/78 in aanmerking. Het EOGFL financiert

de investeringen voor 40%, terwijl de begunstigde minstens 10% en de lidstaat minstens 20% moet bijdragen.

Verder is er nog een directe actie die gebonden is aan een bepaalde regio, namelijk de gemeenschappelijke actie voor de bosbouw in bepaalde mediterrane gebieden van de Gemeenschap (Verordening 269/79, gewijzigd Verordening 2119/83).

Ook deze verordening moet binnen een kaderprogramma worden uitgevoerd. Zij heeft betrekking op maatregelen ten bate van de bosbouw in de vorm van materiële investeringen door overheid, semi-overheidsbedrijven of particulieren. Daarbij valt te denken aan herbebossing, verbetering van bos dat in een slechte staat verkeert, en hierop aansluitende werkzaamheden, zoals terrassering en bodemstabilisatie, bescherming tegen bosbrand, aanleg van boswegen en voor de uitvoering van het kaderprogramma noodzakelijke studieprojecten en experimenten. De volgende regio's komen (tot en met 1985) in aanmerking:

- in Italië: Mezzogiorno, Latium, Toscane, Ligurië, Umbrië, de Marken, Emilia-Romagna en de provincies Cuneo en Alessandria in Piëmont en Pavia in Lombardije;
- in Frankrijk: Languedoc-Rousillon, Provence-Côte d'Azur en Corsica, de departementen Ardèche en Drôme.

Het Fonds draagt maximaal 50% bij, de lidstaat minimaal 40% en de eigenaar van de betrokken grond minimaal 5%.

Een andere directe actie betreft de verbetering van de infrastructuur in bepaalde landbouwprobleemgebieden van de Bondsrepubliek Duitsland (Verordening 1938/81).

Binnen een door de BRD opgesteld kaderprogramma kon steun verleend worden aan materiële investeringsprojecten van overheid, semi-overheidsbedrijven en particulieren. De projecten moesten betrekking hebben op:

- maatregelen voor verbetering van de waterhuishouding ten bate van de landbouw (aanleg van regelbekkens, regulering van waterlopen, normalisering van bergrivieren);
- aanleg en verbetering van wegen die vooral voor de landbouw en de bosbouw dienen.

Deze actie is afgelopen in juni 1986. Alleen investeringen die niet door andere EG-subsidies gesteund werden kwamen in aanmerking. Het Fonds droeg 30% van de investeringskosten, de BRD minstens 20% en de begunstigde ook minstens 20%.

Verder kon de afdeling Oriëntatie van het EOGFL bepaalde projecten financieren die pasten in een geïntegreerd ontwikkelingsprogramma voor de landbouwprobleemgebieden in België (op grond van Richtlijn 75/269 en Verordening 1941/81). Het door België bij de Commissie ingediende programma omvatte maatregelen ten behoeve van de landbouw, verwerking en afzet van landbouwprodukten, bevordering van het toerisme en andere economische activiteiten. De steun van het EOGFL betrof materiële investeringen, maar ook andere maatregelen van overheid, semi-overheidsbedrijven en particulieren voor:

- verbetering van de agrarische infrastructuur;
- probleemanalyse en -oplossing op landbouwbedrijven;
- ontwikkeling van centra voor experimenten met nieuwe teelten en technieken.

De actie liep van 1981 tot 1986. Het Fonds droeg maximaal 35% van de werkelijke kosten, terwijl ook België op nationaal niveau steun moest verlenen, maar de verordening schrijft niet voor hoeveel.

Verordening 1943/81 heeft tot doel de verwerking en afzet van veevoer in Noord-Ierland te verbeteren, zodat de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven die hiervan afhankelijk zijn kan worden gerationaliseerd. Daartoe worden projecten gefinancierd, die betrekking hebben op installaties voor opslag, behandeling en verwerking van veevoedergrondstoffen, haveninstallaties voor de invoer, verbetering van de afzetkanalen en een beter inzicht in markten en prijsvorming van veevoer in Noord-Ierland.

Bedrijven kunnen investeringsplannen indienen via de lidstaat en kunnen voor steun in aanmerking komen als men kan aantonen dat de investering rendabel zal zijn.

Projecten die al steun krijgen uit hoofde van Verordening 355/77 komen niet in aanmerking.

Het fonds draagt maximaal 50% bij in de vorm van een kapitaalsubsidie aan

een rechtspersoon. Het Verenigd Koninkrijk mag maximaal 10% bijdragen, terwijl de begunstigde zelf minimaal 25% moet bijdragen. De actie loopt tot 1 januari 1985.

Bovendien heeft er een directe actie plaatsgevonden ten bate van de versnelde uitvoering van collectieve irrigatiewerkzaamheden in Griekenland (Verordening 2969/83, gewijzigd Verordening 1302/84) voor een looptijd van twee jaar. Er werd steun verleend aan collectieve irrigatiewerkzaamheden, die aansloten bij bestaande voorzieningen en ook zorgden voor de benodigde drainage. De irrigatie moest zich bij voorkeur richten op voedergewassen (mais, gerst, luzerne, klaver, veldbonen etc) en de ontwikkeling van veeteelt, maar in ieder geval niet op wijnbouw. De bijstand bestond uit een kapitaalsubsidie in één keer, of in termijnen, en bedroeg maximaal 50% van de kosten van de in opdracht van de overheid uit te voeren werkzaamheden, maar maximaal 5000 ECU per geïrrigeerde hectare.

Indirecte acties

In 1972 begon de afdeling Oriëntatie van het EOGFL echt gestalte te krijgen, in de vorm van de Richtlijnen 72/159, 72/160 en 72/161. De eerste maatregel waaraan wij aandacht willen besteden in het kader van de indirecte acties is Richtlijn 72/159 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven. Deze richtlijn heeft als doel, structurele voorwaarden te scheppen voor een beter arbeidsinkomen in de landbouw. Een bedrijfshoofd met hoofdberoep in de landbouw kan, als hij een boekhouding bijhoudt en voldoende vakbekwaam is, een moderniseringsplan opstellen, wanneer hij dreigt een lager inkomen te realiseren dan werknemers buiten de landbouw in dezelfde regio. Hij kan dan voor verschillende faciliteiten in aanmerking komen, onder de voorwaarde dat hij na de modernisering één of twee volwaardige arbeidskrachten een redelijk inkomen (ten opzichte van de rest van de regio) kan verschaffen.

Deze faciliteiten impliceren voorrang bij het verkrijgen van vrijgekomen grond op grond van Richtlijn 72/160, rentesubsidies voor investeringen in kapitaalgoederen, premies voor oriëntatie van de produktie in een bepaalde richting, een steunbedrag voor het opzetten van een boekhouding en startpremie aan samenwerkingsverbanden tussen bedrijven. De lidstaten kunnen

deze steunmaatregelen voor 25% door het fonds laten financieren, evenals door de overheid ondernomen ruilverkavelingsprogramma's.

Verder kunnen de lidstaten bijzondere steun verlenen aan jonge landbouwers, jonger dan 40 jaar, voor de eerste vestiging op een landbouwbedrijf, mits daar voldoende werk is voor minstens één volwaardige arbeidskracht, en men kan aantonen dat de begunstigde vakbekwaam is. De steun kan worden gegeven in de vorm van een eenmalige premie van maximaal 7500 ECU, of een rente-subsidie van maximaal 5% voor maximaal 15 jaar voor leningen die moeten worden aangegaan ter dekking van de kosten van vestiging. Bovendien kan een bijkomende investeringssteun worden gegeven van maximaal 25% als het bedrijfshoofd binnen vijf jaar na aanvang van het bedrijf een moderniseringsplan indient.

Ten slotte kunnen lidstaten een startpremie verlenen aan landbouwverenigingen die een bedrijfsverzorgingsdienst willen oprichten, van maximaal 12.000 ECU per full-time bedrijfsverzorger, gespreid over de eerste vijf dienstjaren van deze persoon.

Verder is er een maatregel die voorziet in de bevordering van bedrijfsbeëindiging in de landbouw, en aanwending van de cultuurgrond voor verbetering van de bedrijfsstructuur (Richtlijn 72/160). Er wordt een uitkering toegekend aan bedrijfshoofden, die 55 tot 65 jaar oud zijn, met hoofdberoep in de landbouw, die hun bedrijf beëindigen, en hun grond overdragen aan bedrijven met een moderniseringsplan volgens Richtlijn 72/159. Ook gezinsleden en werknemers in dezelfde leeftijdsklasse kunnen voor een uitkering in aanmerking komen. Ten slotte kan men ook een premie per eenheid vrijgemaakte grond krijgen. De uitkeringen worden voor 25% door EOGFL vergoed (65% voor landbouwprobleemgebieden zonder bestaande bedrijfsbeëindigingsregelingen). De premie voor de grond wordt volledig door de nationale overheid bekostigd.

Een volgende Richtlijn die van belang is voor het landbouwstructuurbeleid is Richtlijn 72/161 voor sociaal-economische voorlichting en scholing van personen die in de landbouw werkzaam zijn. Doel van deze Richtlijn is, werkenden in de landbouw te helpen bij belangrijke beslissingen door middel van sociaal-economische voorlichtingsdiensten. Een tweede doel is het

verbeteren van de vakbekwaamheid van degenen die in de landbouw werken en 18 jaar of ouder zijn. Dit gebeurt door middel van onderwijs, anders dan hoger en middelbaar landbouwonderwijs. Bovendien voorziet de Richtlijn in omscholingscursussen en aanvullende inkomenssteun tijdens de omscholingsperiode voor personen die de landbouw willen verlaten. 25% van de bedragen die voor deze maatregelen worden uitgetrokken komt ten laste van het EOGFL. In deze richtlijnen is geen rekening gehouden met verschillen in landbouwstructuur tussen lidstaten en regio's. Het enige regionale element van de instrumenten bestond uit een differentiatie van de gemeenschapsbijdrage: 50% voor Italië en 25% voor de overige landen.

In 1975 kwam vervolgens de bergboerenregeling tot stand: Richtlijn 75/268 betreffende de landbouw in bergstreken en sommige probleemgebieden. Deze regeling heeft tot doel, de landbouw in stand te houden in gebieden waar dat door natuurlijke omstandigheden problemen oplevert, en zo een minimum aan bevolking en landschapsverzorging te waarborgen. Er bestaan compenserende vergoedingen voor natuurlijke handicaps, maar ook steun aan bedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden, en steun voor collectieve investeringen. In Spanje, Portugal, Griekenland, Italië en Ierland komt 50% van de steun ten laste van het EOGFL, in de overige lidstaten 25%. Griekenland, Spanje, Portugal en Italië (alleen de Mezzogiorno) mogen ook bedrijfsverbeteringsplannen indienen die niet onder de voorwaarden van Richtlijn 75/268 vallen, als die in een probleemgebied vallen (voor Portugal geldt het hele land als zodanig), mits er op het bedrijf werk is voor maximaal één volwaardige arbeidskracht en de investeringen niet meer dan 25.000 ECU bedragen. De compenserende vergoeding is aan een minimum- en aan een maximumbedrag gebonden.

In Nederland wordt deze Richtlijn toegepast in het kader van de Relatienota.

In 1985 werd de richtlijn voor bedrijfsbeëindiging uit 1972 ingetrokken, en werden de andere richtlijnen uit dat jaar vervangen door Verordening (EG) 797/85 voor verbetering van de landbouwstructuur. Daarin werd het begrip "bedrijfsontwikkelingsplan" vervangen door "bedrijfsverbeteringsplan". Daarbij kan worden volstaan met het criterium dat het arbeidsinkomen op het bedrijf wordt verbeterd, zonder dat inkomenspariteit ten opzichte van de

rest van de economie ontstaat. In principe komen alleen investeringen in produktie waarvoor afzetmogelijkheden bestaan in aanmerking. Als echter investeringen als effect hebben dat de produktiekosten afnemen, als zij de levens- of arbeidsomstandigheden te verbeteren, of een positief gevolg voor het milieu beogen, kan eventueel ook subsidie worden toegekend. Op deze wijze werd de steun aan uitbreidingsinvesteringen in de melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij sterk beperkt. Er werd nationale investeringssteun toegestaan in gebieden, die ecologisch zwak zijn, ter verbetering van het milieu. Verder werd voorzien in communautaire steun voor bebossing op landbouwbedrijven. Arme lidstaten met een hoge rente en inflatie mogen een hogere investeringssteun geven, terwijl de Gemeenschap 50% van de steun financiert; voor de andere landen is dat 25%.

In 1987 werd Verordening (EG) 797/85 gewijzigd door Verordening (EG) 1760/87, waarin de doelstellingen van de instrumenten opnieuw werden bijgesteld: herstel van het marktevenwicht, instandhouding van de bevolking in landelijke gebieden, bijdragen tot bescherming van het milieu en het natuurlijk produktiepotentieel van de landbouw werden de aangepaste doeleinden. Omdat de hierin opgenomen nieuwe bepalingen gedeeltelijk worden gefinancierd uit het Garantiedeel van het fonds, is deze verordening beschreven in Paragraaf 2.4.

De afdeling Oriëntatie van het EOGFL heeft per instrument een bepaald bedrag op de begroting staan. Wanneer er meer aanvragen aan de voorwaarden voldoen dan er middelen zijn, hanteert men selectiecriteria om de projecten uit te kiezen die steun zullen ontvangen. Zodoende komt men niet boven de begroting uit.

2.4 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, Afdeling Garantie

Doeleinden

Evenals de afdeling Oriëntatie van het EOGFL heeft de afdeling Garantie doeleinden die voortkomen uit het Verdrag van Rome, artikel 39, zoals al verwoord in Paragraaf 2.3. De afdeling Garantie houdt zich voornamelijk bezig met het markt- en prijsbeleid van een aantal belangrijke landbouwprodukten. In die zin valt dit deel van het fonds buiten het kader van onze inventarisatie. Het bevat echter enkele beleidsinstrumenten die wel degelijk een structureel karakter dragen. Dit hangt samen met het feit, dat herstructurering van een bepaalde sector als doel kan hebben, een evenwicht op de markt voor het betreffende (zware marktordenings-)produkt te brengen, en als zodanig de afdeling Garantie van het fonds ontlast. Men heeft het daarom logisch geacht, de lasten van een dergelijke structuurmaatregel ten laste van de afdeling Garantie te laten komen. In dat kader wordt hier de set-aside regeling besproken, alsmede de extensivering van de produktie. Beide maatregelen worden deels door de afdeling Garantie, deels door de afdeling Oriëntatie van het fonds betaald. Bovendien wordt aandacht besteed aan de herstructurering van het wijnareaal, en aan het uit produktie nemen van melkvee.

Instrumenten

Verordening 797/85 (gewijzigd oktober 1988) voorziet in het uit produktie nemen van landbouwgrond. Alle bouwland dat in een nader te bepalen referentieperiode is bebouwd, komt in principe voor steun in aanmerking, tenzij het gebruikt wordt voor produkten waarvoor geen marktordering geldt. De uit produktie genomen oppervlakte moet minstens 20% van het totale bouwland van het bedrijf uitmaken. Het land mag gedurende minstens vijf jaar niet worden bebouwd, maar de overeenkomst kan na drie jaar door de boer worden opgezegd. In deze periode moet deze oppervlakte:

- braak blijven liggen, met mogelijkheid van vruchtwisseling (het ongebruikte deel mag dus rouleren);

- bebost worden;
- voor andere doeleinden dan landbouw gebruikt worden.

De lidstaten nemen maatregelen om de grond in goede staat te houden, met het oog op milieubescherming en het behoud van natuurlijke hulpbronnen. Eventueel mag een lidstaat erin toestemmen, dat het grondgebied wordt gebruikt voor extensieve veeteelt (beweiding) of de teelt van peulvruchten. De lidstaten stellen de referentieperiode vast, en de vorm waarin zij met de betreffende landbouwers een overeenkomst aangaan. Producenten die 30% of meer van hun bouwland uit produktie nemen worden vrijgesteld van de medeverantwoordelijkheidsheffing voor granen voor 20 ton, en van de extra medeverantwoordelijkheidsheffing voor granen (Verordening (EEG) nr. 2727/75). De lidstaten mogen een premie vaststellen tussen de 100 en 600 ECU per hectare per jaar. De bijdrage van het EOGFL bedraagt:

- 50% voor de bijdrage tussen de 100 en 200 ECU/ha/jaar;
- 25% voor de bijdrage tussen de 200 en 400 ECU/ha/jaar;
- 15% voor de bijdrage tussen de 400 en 600 ECU/ha/jaar.

De lidstaten kunnen verder kiezen om mee te doen aan een maatregel voor vervroegde pensionering van 55+-ers; deze personen kunnen hun bedrijf vaak niet meer aanpassen aan de eisen van de markt. Behalve de sociale doelstelling om (ondanks dit gegeven) hun inkomen veilig te stellen beoogt de maatregel bij te dragen tot vermindering van de overschotproduktie, of, als de grond aan een ander bedrijf wordt overgedragen, de agrarische structuur te verbeteren. De betrokkene moet zijn bedrijf volledig opgeven en de grond minstens 5 jaar uit produktie laten. Als de grond overgaat naar een ander bedrijf, mogen er geen overschotprodukten op worden geteeld. De subsidie kan twee vormen aannemen:

- de boer die het bedrijf opgeeft, ontvang een jaarlijkse premie van 3.000 ECU, voor maximaal 10 jaar;
- als de grond ook nog uit produktie wordt genomen, kan per ha een extra bedrag van 250-350 ECU worden uitgekeerd.

Werknemers en meewerkende gezinsleden kunnen ook een uitkering krijgen, met een maximum van 2.000 ECU/persoon/jaar voor 10 jaar.

Als de grond uit produktie wordt genomen financiert het EOGFL (oriëntatie) 50%. Als de grond door een ander bedrijf wordt overgenomen, wordt de bijdrage berekend aan de hand van een aantal structuurindicatoren (25%-

85%), zoals bedrijfsgrootte en produktie per ha.

Deze maatregel is ontworpen als een open einde regeling. Het niveau van de premie is echter zo berekend, dat men niet verwacht boven het op de begroting gereserveerde bedrag uit te komen.

Dezelfde Verordening (797/85) voorziet in een steunregeling voor de extensivering van de produktie van overschotprodukten. Overschotprodukten zijn produkten die niet kunnen worden afgezet zonder subsidies. In eerste instantie is voor het eerste jaar waarin de maatregel van kracht wordt, 1989, afgesproken deze te beperken tot rundvlees en wijn. De produktie van het produkt in kwestie moet met 20% afnemen, zonder toename van de produktiecapaciteit van andere overschotprodukten. De lidstaten stellen de precieze voorwaarden voor de steun vast, evenals het steunbedrag, de referentieperiode voor berekening van de produktieverlaging en de aard van de overeenkomst die met de begunstigde wordt aangegaan. De Commissie stelt jaarlijks de maximumsteun vast, die door het Fonds aan de maatregel wordt bijgedragen.

Bovendien voorziet Verordening nr. 797/85 in een steunregeling voor omschakeling van de produktie op produkten waarvoor geen overschotten bestaan, voor producenten die niet deelnemen aan een van de twee bovengenoemde regelingen. Op het moment dat dit rapport tot stand kwam, was deze maatregel nog niet nader uitgewerkt.

Voor het wijnareaal zijn eerder al maatregelen genomen met betrekking tot het uit de produktie nemen van wijnstokken, waar de afdeling Garantie van het EOGFL bij betrokken was. Omdat die regeling samenhangt met enkele andere maatregelen van gelijke strekking die door de oriëntatie-afdeling worden gefinancierd, volgt voor de duidelijkheid ook van deze instrumenten een korte beschrijving.

Richtlijn 78/627 heeft als doel, de structuur van de wijnbouwproduktie in een aantal gebieden in Frankrijk te verbeteren en daardoor de kwaliteit van het produkt te verbeteren, waardoor de landbouwinkomens kunnen stijgen. Tegelijkertijd moeten in andere, niet specifieke wijn-regio's, bedrijven met behulp van irrigatie omschakelen op andere teelten. Door deze specialisatie kan een modernisering van de landbouwbedrijven worden

gerealiseerd.

De Franse overheid moet een programma voor herstructurering indienen, waarbij alle delen van Ardèche, Bouches-du-Rhône, Var en Vaucluse, waar herstructurering wenselijk is, ook volledig door het plan worden gedekt. Zowel voor de omschakeling als voor de herstructurering moet een gedetailleerd plan met kostenraming worden gemaakt, waarin staat welke nieuwe teelten en nieuwe wijnrassen zullen worden geïntroduceerd. Er mag in de wijngebieden geen irrigatie plaatsvinden, tenzij voor wijn van goede kwaliteit.

Het oriëntatiefonds financiert 35% voor de benodigde overheidsuitgaven tot maximaal 2600 ECU/ha voor de herstructurering van 66000 ha (waarvan 2/3 in Languedoc-Roussillon), en van de openbare werken voor de waterhuishouding voor maximaal 33000 ha (waarvan 2/3 in Languedoc-Roussillon), en 50% van de omschakelingspremie van maximaal 2000 ECU/ha, vanaf het 3e jaar jaarlijks verminderd met 10%.

Verordening 1163/76 heeft als doel de wijnproductie in de Gemeenschap te beperken, door de omschakeling van oppervlakten beplant met wijnstokken naar andere teelten. De maatregel geldt voor oppervlakten beplant met wijndruivenrassen, tafeldruivenrassen en rassen bestemd voor veredeling. Op grond van de marktsituatie is een lijst van bedoelde rassen samengesteld. De aanvrager mag niet voor de aanvraag net een nieuwe aanplant hebben verricht en moet binnen een jaar tot rooien overgaan. De gerooide oppervlakte mag 6 jaar lang niet met wijnstokken worden beplant. Bij verkoop van de grond gaan deze verplichtingen over naar de volgende eigenaar.

Voor 1976 is de premie vastgesteld op:

- 1500 RE/ha voor wijngaarden met een gemiddelde produktiviteit;
- 1000 RE/ha voor wijngaarden met een geringere produktiviteit of minder dan 2 jaar oud;
- 2000 RE/ha voor wijngaarden met een gespecialiseerde produktie.

In 1977/78 en 1978/79 wordt de premie steeds met 100 RE verlaagd. Het EOGFL, Afdeling Oriëntatie vergoedt bedragen voor 50% maar nooit meer dan de helft van de genoemde premie/ha, al heeft de lidstaat het recht om de regeling aan te passen.

Verordening 456/80 heeft als doelstelling, de produktie van wijn in de Gemeenschap te verminderen. Met uitzondering van degenen die gebruik maken van Richtlijn 78/627 kunnen wijnproducenten in aanmerking komen voor een premie voor tijdelijke of voor definitieve stopzetting van de wijnbouw. Men kan dan echter ook niet meer in aanmerking komen voor de herstructurering van Verordening 458/80. Na het jaar van rooing verliest men voor acht jaar het herbeplantingsrecht. Bij tijdelijke stopzetting heeft men het recht in de twee jaar daarna te herbeplanten, bij de definitieve stopzetting voor vijftien jaar niet meer. Er zijn lijsten opgesteld van de wijnrassen die hiervoor in aanmerking komen. Oppervlakten minder dan 25 are kunnen niet deelnemen. Gedurende de betreffende periode mogen geen fruitbomen worden aangeplant. De premie voor tijdelijke stopzetting bedraagt 1813 ECU/ha, 2418 ECU/ha of 3022 ECU/ha, naar gelang de produktiviteit van de wijngaarden. De premie voor definitieve stopzetting bedraagt 2418 ECU/ha. Tot februari 1982 konden aanvragen worden ingediend bij de aangewezen diensten in de lidstaten. De acties lopen respectievelijk tot 1986/87 en 1994/95.

Het oriëntatiefonds vergoedt de lidstaten 40% van de uitgaven.

Verordening 457/80 heeft als doelstelling de produktiestructuur van de wijnbouw in de Gemeenschap te verbeteren. Men verwacht, dat in sommige gevallen de stopzetting van wijnbouwbedrijven effectiever zal zijn als men oudere bedrijfshoofden de gelegenheid geeft de landbouw te verlaten. De maatregel geldt voor oudere wijnboeren in Frankrijk en Italië, die al voor minstens 20% van de oppervlakte van hun bedrijf deelnemen aan Verordening 456/80 of aan Richtlijn 78/627, en die een leeftijd tussen de 55 en 70 jaar hebben. Het bedrijf moet volledig worden beëindigd en de grond moet voor minstens 85% worden afgestaan aan andere landbouwbedrijven. De premie wordt betaald aan het bedrijfshoofd en bedraagt (voor maximaal 5 hectare per bedrijf) 363 ECU per hectare wijngaard per jaar tot men de 65-jarige leeftijd heeft bereikt of gedurende 2 jaar. Bovendien ontvangt men een eenmalige premie van 604 ECU/ha. De actie loopt tot 1987. Het oriëntatiefonds vergoedt de lidstaten 40% van de uitgaven.

Verordening 458/80 heeft tot doel het landbouwinkomen te verhogen door een rationalisering van de wijnbouw. Dit kan alleen doelmatig gebeuren als de herstructurering van grote oppervlakten van meerdere bedrijven tegelijk ter hand wordt genomen. Als landbouwers gezamenlijk een project voor herbeplanting initiëren kunnen zij in principe voor steun in aanmerking komen (uitgezonderd zij die deelnemen aan Richtlijn 78/627), bijvoorbeeld voor mechanisatie. Men moet kunnen aantonen, dat de kwaliteit van de wijn verbetert en het arbeidsinkomen van de betrokkenen daardoor toeneemt.

De lidstaat geeft een vergoeding van 2418-3022 ECU/ha, naar gelang de kosten van herstructurering.

Het oriëntatiefonds vergoedt hiervan 30%.

Verordening 777/85 heeft tot doel de wijnproductie in de Gemeenschap te verminderen. In de periode 1985/86 tot en met 1989/90 wordt een premie toegekend aan wijnbouwers die wijnstokken exploiteren bestemd voor de productie van tafelwijn, tafeldruiven, rozijnen en krenten of brandewijn, en hun productie beperken. De producent verliest in zo'n geval het recht tot herbeplanting en ontvangt een vergoeding van 900 ECU per hectare gerooide wijngaard, voor rooiing van extra hectaren op het bedrijf. Voor de definitieve stopzetting geldt een premie per hectare van:

- 3000 ECU als het hele bedrijf van 10-25 are uit productie gaat;
- 1000 - 8500 ECU naar gelang de opbrengst en teeltwijze.

De premie van 900 ECU voor het rooien van extra oppervlakten wordt voor 90% door de afdeling Garantie van het EOGFL vergoed. De stopzettingspremies worden voor 50% aan de lidstaten vergoed uit de afdeling Oriëntatie.

Ten slotte is de afdeling Garantie van het EOGFL ingezet voor het uit productie nemen van melkvee.

Verordening 1078/77 heeft tot doel de melkproductie in de Gemeenschap te verminderen. Op aanvraag kan een melkveehouder een premie ontvangen voor het niet in de handel brengen van melk- en zuivelproducten of voor het omschakelen van het melkveebestand naar rundvleesproductie. De lidstaten zijn echter gemachtigd om de Verordening niet uit te voeren als zij kunnen aantonen dat het aantal melkkoeien tussen 1969 en 1975 al met meer dan 20%

is verminderd.

De melkveehouder moet kunnen aantonen, dat hij nog evenveel of meer koeien heeft dan in het referentiejaar 1976, met een minimum van 15 melkkoeien en een melkleverantie van minstens 50.000 kg. Gedurende de periode dat hij de premie ontvangt, moet volledig van melkproduktie op het bedrijf worden afgezien, ook door derden. Deze periode bedraagt vijf jaar. Als een bedrijf in deze periode wordt beëindigd op grond van Richtlijn 76/160/EG, stopt de premie. In geval van omschakeling moet de melkveehouder eveneens volledig afzien van melkproduktie en zich verbinden om hetzelfde aantal vee-eenheden aan te houden, maar nu voor vleesproduktie. In geval koeien worden gehouden moet worden aangetoond dat dit vleeskoeien zijn. De premie voor het niet in de handel brengen van melk bedraagt een bepaald percentage van de richtprijs:

- 95% voor hoeveelheden van 30.000 kg of minder;
- 90% voor hoeveelheden tussen 30.000 en 50.000 kg;
- 75% voor hoeveelheden tussen 50.000 en 120.000 kg.

In geval van omschakeling bedraagt de premie 90% van de richtprijs tot maximaal 120.000 kg. 1976 geldt als referentiejaar en het bedrag wordt betaald in drie termijnen lopend over de genoemde vijf jaar.

De uitgaven van de lidstaten worden volledig door het EOGFL gefinancierd:

- 60% door de afdeling Garantie;
- 40% door de afdeling Oriëntatie.

Aan de regeling is geen financiële limiet gesteld op de begroting.

2.5 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Doeleinden

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling heeft tot doel onevenwichtigheden die bestaan op regionaal niveau in de Gemeenschap te corrigeren, door bij te dragen aan de ontwikkeling van regio's met een achterstand, en aan de omschakeling van in verval geraakte industriële regio's. Achterstandsregio's worden daarbij gedefinieerd als gebieden met een laag bruto binnenlands produkt per inwoner en een economische

structuur, die slecht is aangepast aan de markteconomie. Vaak heeft de landbouw in deze regio's een overheersende positie, een relatief groot deel van de beroepsbevolking is in de landbouw werkzaam. Bovendien liggen deze regio's meestal geïsoleerd of aan de periferie van de Gemeenschap, en hebben zij te kampen met blijvende negatieve migratiesaldi. Het EFRO moet bijdragen aan voorwaarden, die het ontwikkelingsproces op gang kunnen brengen en de werkgelegenheid stimuleren. Wij kunnen constateren dat de beleidsinstrumenten van het EFRO zich, behalve op in verval geraakte industriegebieden, ook in belangrijke mate richten op de landelijke gebieden van de EEG.

Instrumenten

Het EFRO onderscheidt verschillende wijzen van steunverlening, te weten de communautaire programma's, de nationale programma's van communautair belang, de projecten en de studies, zoals dat is vastgelegd in Verordening nr. 1787/84.

Communautaire programma's bestaan uit een geheel van samenhangende en meerjarige acties, die aansluiten bij de doeleinden van de Gemeenschap. Deze programma's worden uitgevoerd op initiatief van de Europese Commissie, ten bate van de sociaal-economische situatie in één of meerdere regio's. Een communautair programma strekt zich in principe over meer dan één lidstaat uit, en is erop gericht, nieuwe economische activiteiten en werkgelegenheid te scheppen.

De acties hebben betrekking op:

- steunregelingen ten gunste van industriële, ambachtelijke of dienstverlenende ondernemingen;
- investeringen in infrastructuurvoorzieningen;
- een betere benutting van het eigen ontwikkelingspotentieel.

De wijze waarop de steunverlening plaatsvindt wordt per geval vastgesteld. Communautaire programma's hebben prioriteit voor andere EFRO-steunmaatregelen.

Nationale programma's van communautair belang worden op nationaal niveau omschreven en sluiten aan bij nationale doelstellingen, maar ook bij communautaire doelstellingen en beleidsvormen. De acties hebben betrekking op hetzelfde type steunregelingen als bij de communautaire programma's. Deze nationale programma's kunnen echter alleen door het EFR0 gesteund worden als ze betrekking hebben op de steungebieden die de lidstaten zelf als zodanig hebben aangewezen.

Verder kan het fonds projecten steunen die erop gericht zijn het eigen ontwikkelingspotentieel van een regio beter te benutten.

Dit geldt voor kleine en middelgrote ondernemingen in de sectoren industrie, ambacht en toerisme, en betreft maatregelen die aan deze ondernemingen diensten ter beschikking stellen waardoor zij hun activiteiten kunnen uitbreiden, toegang tot nieuwe technologieën kunnen krijgen of waardoor hun toegang tot de kapitaalmarkt wordt vergemakkelijkt.

De volgende typen projecten worden in dit kader gefinancierd:

- studies om een beter beeld te krijgen van de eigen ontwikkelingsmogelijkheden van de regio's die voor steun in aanmerking komen;
- oprichting en exploitatie van instellingen die dit type onderzoek tot doel hebben;
- voor kleine tot middelgrote ondernemingen: overdracht van technologie, sectoriële studies, toegang tot organisatie-adviezen, oprichten van gemeenschappelijke diensten, toegang tot de kapitaalmarkt.

Naast bedrijven kan ook de overheid, die met uitvoering van de maatregel is belast, voor steun in aanmerking komen. De bijstand uit het fonds mag niet langer duren dan drie jaar, en, te zamen met aanvullende steun vanuit de overheden, niet meer bedragen dan 80% van de totale uitgaven van de betrokken ondernemingen.

Het fonds kan ook investeringen subsidiëren groter dan 50.000 ECU ten bate van industriële, ambachtelijke en dienstverlenende activiteiten of infrastructuur. Deze investeringen moeten wel deel uitmaken van een programma voor regionale ontwikkeling dat bij de Commissie is ingediend.

De infrastructuurvoorzieningen moeten bijdragen tot ontwikkeling van de regio. Scholen, ziekenhuizen en kantoorgebouwen komen thans meestal niet in

aanmerking voor steun. De investeringen moeten ten laste komen van de overheid. Soms wordt ook geparticipeerd in infrastructuurvoorzieningen in regio's die niet aangewezen zijn als steunregio voor het EFRO, wanneer deze investeringen ook ten goede kunnen komen aan een aangrenzend gebied dat wel voor steun in aanmerking komt. De overige investeringen (van bedrijven) moeten bijdragen tot de werkgelegenheid, door het scheppen van arbeidsplaatsen of door het behouden van arbeidsplaatsen door een herstructureringsprogramma dat de concurrentiepositie van het betreffende bedrijf veilig stelt. De investeringen moeten zijn gedaan in het kader van een regionaal ontwikkelingsplan. Investeringssteun in de milieusector mogen niet worden gesubsidieerd.

Ten slotte kan het fonds studies subsidiëren, die samenhangen met de doelstellingen en activiteiten van het fonds.

Het fonds geeft voorrang aan programma's, waarin een geïntegreerde ontwikkeling centraal staat. Dit betekent in de praktijk, dat voorrang verleend wordt aan programma's waarin meerdere projecten in samenhang met elkaar worden gepresenteerd, bij voorkeur in samenwerking met de andere fondsen (ESF en EOGFL-Oriëntatie) en de Europese Investeringsbank. In Paragraaf 2.8 wordt meer in detail op de geïntegreerde aanpak ingegaan. De bijdrage van het EFRO bedraagt in de regel 50-55% van de overheidsuitgaven. Voor maatregelen, die een betere benutting van het eigen ontwikkelingspotentieel van de regio voor ogen hebben, mag per studie of enquête niet meer dan 100.000 ECU worden uitgegeven. Investeringssteun bedraagt 50% van de overheidssteun. Voor infrastructuurvoorzieningen geldt echter een steunpercentage van 30-50% als de investering meer dan 15 miljoen ECU bedraagt. Voor projecten die voor de regio van groot belang zijn, kan de steun oplopen tot 55%.

De steun voor studies over de verrichtingen van het fonds bedraagt in principe 50%, maar kan oplopen tot 70% als het onderzoek van groot belang is, en tot 100% als het onderzoek de doelmatige besteding van de middelen van het fonds betreft.

In 1984 is het EFRO gedeeltelijk herzien. Voor die tijd (vanaf 1979) bestonden er ook zogenaamde specifieke communautaire acties: specifieke

programma's met een looptijd van vijf jaar die een aantal maatregelen bevatten die waren afgestemd op de speciale behoefte van een aantal regio's in de Gemeenschap. Deze programma's waren bedoeld om regio's te ondersteunen die problemen hadden die samenhangen met het Europese beleid (zoals in de ijzer- en staalsector en in de visserij). Naast enkele acties die industriële gebieden omvatten - die worden hier verder buiten beschouwing gelaten - zijn er programma's uitgevoerd die te maken hadden met de uitbreiding van de Gemeenschap: ontwikkeling van Franse en Italiaanse regio's (Verordening nr. 214/84 tot wijziging van Verordening nr. 2615/80) en Griekse regio's (Verordening nr. 215/84), namelijk Aquitaine, Languedoc-Rousillon en Midi-Pyrénées in Frankrijk, de Mezzogiorno in Italië, en de Griekse eilanden, die onder een nationale steunregeling met regionale strekking vallen. Deze programma's hadden als doel genoemde regio's voor te bereiden op de concurrentie met vergelijkbare regio's na toetreding van Spanje en Portugal tot de EEG.

Ook in de verdeling van de middelen traden enige veranderingen op. Tot en met 1984 werd gewerkt met zogenaamde landenquota. Er stond bijvoorbeeld vast, hoeveel middelen per lidstaat beschikbaar zouden zijn. In 1984 is dit systeem vervangen door een flexibel margesysteem: 95% van de middelen worden verdeeld over de lidstaten, waarbij voor ieder land een boven- en een ondergrens geldt. De overige 5% zijn de quota-vrije middelen van het fonds. Een overzicht van de veranderingen in verdeling is gegeven in Tabel 2.5/1.

Tabel 2.5/1 Landenquota in het EFRO in %

lidstaat	oorspronkelijke quota	herziening vanaf 1979	herziening vanaf 1981 (toetreding Griekenland)	herziening ondergrens	vanaf 1985 bovengrens
België	1,5	1,39	1,11	0,90	1,20
Denemarken	1,3	1,20	1,06	0,51	0,67
W. Duitsland	6,4	6,00	4,65	3,76	4,81
Frankrijk	15,0	16,86	13,64	11,05	14,74
Griekenland	-	-	13,00	12,35	15,74
Ierland	6,0	6,46	5,94	5,64	6,83
Italië	40,0	39,39	35,49	31,94	42,59
Luxemburg	0,1	0,09	0,07	0,06	0,08
Nederland	1,7	1,58	1,24	1,00	1,34
Ver.Koninkrijk	28,0	27,03	23,80	21,42	28,56

Bron: Ott, 1986

De benedengrenzen van de marges geven het fonds een totale vrije speelruimte van 11%. De marges gelden per land voor alle typen maatregelen binnen het EFRO samen. Het EFRO kent dus geen open einde regelingen. Er worden projecten geselecteerd binnen het (per land) beschikbare budget.

2.6 Het Europees Sociaal Fonds (ESF)

Doeleinden

De taak van het ESF is de werkgelegenheid in de Gemeenschap te verbeteren, en de beroepsmobiliteit van de werknemers in de aangesloten landen te bevorderen.

Het Fonds is ingesteld in 1958 bij de oprichting van de Europese Gemeenschap. In de loop van de tijd heeft de doelstelling van het Fonds zich geconcentreerd op bepaalde regio's en bevolkingsgroepen. De laatste jaren worden de ESF-gelden minimaal voor 75% besteed aan jongeren onder de 25 jaar.

Instrumenten

Vanaf 1983 verleent het Fonds voornamelijk steun op twee fronten:

- acties in het kader van het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, vooral voor jongerenprojecten;
- specifieke acties, die erop gericht zijn de uitvoering van innoverende projecten te bevorderen of de doeltreffendheid na te gaan van projecten waarvoor steun is verleend door het fonds, en de uitwisseling van ervaringen tussen vergelijkbare projecten te vergemakkelijken .

De steun is verder geografisch geconcentreerd op zogenaamde prioriteitsgebieden of -landen: Groenland (tot eind 1984), Griekenland, de Mezzogiorno, de Franse overzeese departementen, Ierland, Noord-Ierland. Voor deze gebieden is 40% van alle steun gereserveerd. De resterende steun wordt geconcentreerd op acties in gebieden waar langdurige werkloosheid heerst, en/of industriële herstructurering plaatsvindt. Aan de specifieke acties wordt hooguit 3% van de totaal beschikbare steun toegekend.

Het Fonds kan deelnemen in de financiering van acties, uitgevoerd door privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instanties op het gebied van beroepsopleiding, beroepskeuzevoorlichting, aanwerving en loonsubsidie, op het gebied van verplaatsingskosten en integratie in de samenleving, in verband met geografische mobiliteit, en op het gebied van technische dienstverlening en advies met betrekking tot het creëren van arbeidsplaatsen.

De projecten moeten betrekking hebben op de volgende personen:

1. Jongeren onder de 25 jaar, in het bijzonder degenen wier mogelijkheden om werk te vinden zeer beperkt zijn (doordat zij geen beroepsopleiding of geen passende opleiding hebben genoten) alsook degenen die langdurig werkloos zijn.
2. De volgende personen boven de 25 jaar:
 - a) personen die geen werk hebben, hun werk dreigen te verliezen of geen volledige betrekking kunnen krijgen en met name langdurig werklozen;
 - b) vrouwen die opnieuw een beroepsactiviteit willen gaan uitoefenen;
 - c) gehandicapten die in het arbeidsproces kunnen worden opgenomen;

- d) migrerende werknemers die binnen de Gemeenschap van woonplaats veranderen of zijn veranderd of die hun woonplaats naar de Gemeenschap hebben overgebracht om een beroep te gaan uitoefenen, alsmede hun gezinsleden;
 - e) personen die met name werkzaam zijn in kleine en middelgrote bedrijven en voor wie bijscholing nodig is geworden met het oog op de invoering van nieuwe technologieën of de verbetering van de bedrijfsvoeringstechnieken in deze bedrijven.
3. Personen die bestemd zijn om als opleider, als deskundige op het gebied van beroepskeuzevoorlichting of arbeidsbemiddeling of als ontwikkelingsconsulent werkzaam te zijn.

Krachtens Verordening nr. 2950/83 (EEG) van de Raad kan het Fonds steun verlenen voor uitgaven die betrekking hebben op:

- het inkomen van personen die betrokken zijn bij acties op het gebied van beroepsopleiding;
- de kosten van beroepsopleiding (voorbereiding, werking en administratie; opleiding van het onderwijzend personeel, afschrijvingskosten, voorlichting, reis- en verblijfkosten van de begunstigden) alsmede de kosten voor het aanpassen van arbeidsplaatsen bij opnemng in het arbeidsproces van gehandicapten;
- toekenning van loonsubsidie om de werkgelegenheid te stimuleren (steun voor het in dienst nemen of tewerkstellen) op extra arbeidsplaatsen ten behoeve van jonge werkzoekenden en langdurig werklozen onder de 25 jaar. De subsidie mag worden verleend gedurende een periode van ten hoogste 12 maanden per persoon;
- uitkeringen om de verplaatsing en de integratie van migrerende werknemers en hun gezinsleden te vergemakkelijken;
- de uitvoering van acties of studies met voorbereidend of evaluerend karakter.

Voor personen boven en onder de 25 jaar bestaan afzonderlijke begrotingsposten. Aanvragen worden in volgorde van prioriteit gehonoreerd. Als er teveel aanvragen zijn, kunnen sommige subsidies verminderd worden. Het

Fonds verstrekt in principe 50% subsidie, maar nooit meer dan door de overheid van de betrokken lidstaat zelf wordt uitgegeven. Als projecten door particuliere organisaties worden uitgevoerd, geeft het Fonds een bijdrage die even groot is als die van de overheid, op voorwaarde dat de overheidsorganisatie garant staat voor een goede uitvoering van het project.

Voor werkgelegenheidsprojecten ten bate van langdurig werklozen en werkzoekenden jonger dan 25 jaar kent het Fonds vaste loonsubsidies toe, die 15% bedragen van het gemiddelde bruto loon van werknemers in de industrie van de betrokken lidstaten. Voor regio's met een langdurige, ernstige verstoring op de arbeidsmarkt kan de steun van het Fonds met 10% verhoogd worden. Dit geldt voor Groenland (tot eind 1984), Griekenland, de Franse overzeese departementen, Ierland, Noord-Ierland en de Mezzogiorno.

Studies naar de doeltreffendheid van de projecten, die op initiatief van de Commissie worden uitgevoerd, kunnen voor 100% uit het Fonds gefinancierd worden.

Het ESF heeft niet altijd de vorm gehad die het nu heeft. Het eerste Fonds werd opgericht in 1960 en werd gefinancierd uit speciale bijdragen van de lidstaten. Het nieuwe Fonds (1977) is echter geheel in de EG-begroting opgenomen. Het gaat hierbij om zogenaamde niet verplichte uitgaven, die daarom vallen onder de beslissingsbevoegdheden van het Europees Parlement. Voor 1971 was het voornaamste doel van het Fonds het verhogen van de arbeidsmobiliteit tussen de landen van de Gemeenschap. Daarna is het doel verlegd: bestrijding van de werkloosheid heeft prioriteit gekregen. Vanaf 1971 waren het niet meer de kosten van verhuizing naar een andere lidstaat, maar projecten voor werkgelegenheid en herscholing die vooral de aandacht kregen.

In 1977 werd het Fonds opnieuw herzien. De belangrijkste verandering was toen een regionale concentratie van de steun, waarbij prioriteit werd verleend aan projecten uit Ierland, Noord-Ierland, Groenland, de Mezzogiorno en de Franse overzeese departementen (later kwamen daar nog bij: Griekenland, Portugal en delen van Spanje). Bovendien werden er vanaf 1977 ook aparte categorieën van personen omschreven, die prioriteit kregen, zoals werknemers in de textiel en vrouwen.

Vanaf 1984 was er een nieuwe concentratie van het beleid: 75 procent van de middelen moest worden besteed aan jongeren jonger dan 25 jaar. Bovendien werd vanaf die tijd prioriteit verleend aan akties, die geïntegreerd (dus in samenwerking met de andere fondsen) werden uitgevoerd.

Het Sociaal Fonds kent geen open einde regelingen. Jaarlijks worden alle projectaanvragen beoordeeld. Vervolgens wordt het beschikbare geld verdeeld over de goedgekeurde projecten, door een kortingspercentage toe te passen op de toegekende bedragen. Dit kortingspercentage kan gedifferentieerd zijn, en bijvoorbeeld verschillen tussen rijke en arme regio's.

2.7 De Europese Investeringsbank (EIB) en het Nieuw Communautair Instrument (NCI)

Doeleinden

De Europese Investeringsbank werd opgericht bij het Verdrag van Rome, en heeft als doel bij te dragen aan een evenwichtige ontwikkeling van de Gemeenschap, door middel van het zonder winst oogmerk financieren van infrastructuurprojecten en produktieve investeringen in alle bedrijfstakken. De Bank richt zich in de eerste plaats op investeringen in de produktiesector, de infrastructuur en de energiesector die bijdragen tot de economische ontwikkeling van regio's die in moeilijkheden verkeren. Verder worden investeringen gefinancierd die van belang zijn voor verscheidene lidstaten of voor de gehele Gemeenschap, en investeringen voor de modernisering of omschakeling van ondernemingen of het scheppen van nieuwe bedrijvigheid.

Het Nieuw Communautair Instrument heeft tot doel investeringsprojecten te financieren in de vorm van leningen, die bijdragen tot convergentie en integratie van het economisch beleid van de lidstaten, en het concurrentievermogen van de Gemeenschap vergroten door middel van nieuwe technologieën en innovaties.

Organisatievorm

Voordat de instrumenten van de investeringsbank worden besproken is het nuttig eerst enkele opmerkingen te maken over de organisatie. Hoewel de Europese Investeringsbank een orgaan is, dat is opgericht in het kader van de Europese Gemeenschap, functioneert zij heel anders dan de fondsen van de Europese Commissie. De Bank is een zelfstandige instelling, met eigen bestuursorganen, die los van de Europese Commissie functioneert. Binnen de omschreven doelstellingen opereert de Bank als een marktgerichte organisatie, die ingaat op de vraag naar leningfinanciering door de investeerder. In die zin kan de Bank ook niet sturend optreden. Het is alleen mogelijk financiering te weigeren, als een project niet voldoet aan de criteria die de Bank heeft gesteld.

De Europese Investeringsbank is zelfstandig, maar de Commissie geeft over iedere lening haar mening. Als de Commissie tegen financiering is, kan deze toch doorgaan, maar dan moet de raad van directeuren unaniem vóór zijn (uitgezonderd de afgevaardigde van de Commissie). In de praktijk heeft deze situatie nog nooit plaatsgevonden.

Het kapitaal van de Bank bestaat uit een aandelenkapitaal dat de lidstaten elk hebben toegezegd en gedeeltelijk hebben gestort. De Bank kan het eigen vermogen vergroten door dit kapitaal rentedragend te beleggen. Verder neemt de Bank middelen op uit de kapitaalmarkt en leent ze door.

Verder moet nog worden opgemerkt, dat de Bank leningen geeft, en geen subsidies (ook geen rentesubsidies, hoewel deze bij uitzondering wel door de Commissie worden toegekend). De kredieten zullen dus steeds door de leningnemer moeten worden terugbetaald. De leningen luiden in de valuta die de leningnemer vraagt; momenteel is de portefeuille als volgt verdeeld: voor de helft valuta van derde landen (US-dollar) en voor de helft EG-valuta.

Instrumenten

De Europese Investeringsbank onderscheidt drie redenen voor interventie:

- financiering van projecten ten behoeve van minder ontwikkelde regio's;
- financiering van projecten voor de modernisering of omschakeling van ondernemingen en het scheppen van nieuwe bedrijvigheid;
- financiering van projecten die van belang zijn voor verscheidene lidstaten of voor de gehele Gemeenschap.

Alleen investeringen die bijdragen tot de algemene economische produktiviteit komen in aanmerking. Het project moet rendabel zijn (sociaal-economisch, en in geval van een privaat project ook financieel rendabel) en een positief effect op de werkgelegenheid hebben. Op grond van een door de Bank zelf ingesteld onderzoek wordt vastgesteld in welke mate een project aan de ontwikkeling van de betreffende regio zal bijdragen. Daarbij is de vraag, welke afzetmogelijkheden er voor de produktie zijn, of de produktiviteit verbeterd zal worden, of het project zal bijdragen aan de werkgelegenheid, en wat de inkomenseffecten van het project zullen zijn.

Maximaal 50 procent mag als aanvulling op eigen middelen of middelen uit andere bronnen door de Bank worden gefinancierd. In principe financiert de Bank alleen projecten van meer dan 2 miljoen ECU. Ook kleinere projecten worden gefinancierd, als zij deel kunnen uitmaken van globale leningen. In dat geval kent de Bank een globale lening toe aan een andere financiële instelling. Deze kan dan met instemming van de Investeringsbank kleinere projecten financieren, die aan de criteria die de Bank stelt voldoen. De individuele leningen bedragen 20.000 tot 7,5 miljoen ECU. Ook landbouwbedrijven en agro-industriële projecten kunnen via dit systeem van globale kredieten voor leningen van de Bank in aanmerking komen (dit is bijvoorbeeld toegepast in Griekenland, Zuid-Italië en Ierland). De investeringen waarvoor ze gegeven worden bedragen maximaal 15 miljoen ECU. De afschrijvingsperiode en andere kenmerken van de investering bepalen gezamenlijk de voorwaarden waartegen de lening wordt verstrekt. De looptijd ligt tussen de zeven en twaalf jaar, maar kan 20 jaar bedragen voor infrastructuurprojecten.

De rentevoet ligt dichtbij de marktrente, omdat de Bank de meeste middelen van de kapitaalmarkt betreft, maar geen winst nastreeft. Over het algemeen moet een lidstaat voor de lening garant staan, of er moet een andere betrouwbare zekerheidsstelling aanwezig zijn. Hierdoor is het mogelijk, dat

de Bank soms ook kredieten verstrekt voor projecten die niet rendabel zijn op financiële gronden, maar wel een positief effect hebben op de economische ontwikkeling. Dit zijn vaak projecten, die ook subsidie ontvangen van andere fondsen, in het kader van een geïntegreerd ontwikkelingsprogramma.

De Europese Investeringsbank heeft een aantal criteria ontwikkeld met betrekking tot het milieu, op grond waarvan projecten worden beoordeeld; deze criteria betreffen:

waterkwaliteit, waterhoeveelheid, recreatie, bodemkwaliteit, luchtkwaliteit, aquatische ecosystemen, terrestrische ecosystemen, ongewenste en/of onomkeerbare effecten, het optreden van natuurrampen, esthetische effecten, microklimaat en geluidsoverlast.

De Europese Investeringsbank stelt vast, of een project voldoet aan de in de betreffende lidstaat heersende normen. Na voltooiing wordt eveneens vastgesteld, of de uitwerking volgens plan is geschied.

Bovendien financiert de Europese Investeringsbank milieuprojecten, zoals recyclingprojecten en natuurbeschermingsmaatregelen, afvalwaterzuivering en riolering.

De Europese Investeringsbank draagt ook bij aan projecten van landbouwontwikkeling. Het gaat dan om irrigatie en drainage, bosbouw, kleinere investeringen op het boerenbedrijf (zoals veeteelt). Wat betreft de agribusiness financiert men projecten als de verwerking van landbouwprodukten (verpakking, melkfabriek, abattoir), bewerking en afzet van produkten. Het gaat hier meestal om projecten in het kader van de regionale ontwikkeling, die zich vooral afspelen in Zuid-Italië, Griekenland, Ierland en Zuid-Frankrijk.

Drainage en irrigatieprojecten zijn meestal zeer grote, openbare werken. De meeste agro-industriële projecten zijn echter zeer kleinschalig en worden gefinancierd via globale kredieten.

Ten slotte heeft de Europese Investeringsbank ook middelen ter beschikking voor projecten in landen, die samenwerkingsovereenkomsten met de Gemeenschap zijn aangegaan (voornamelijk derde wereldlanden).

Voor het Nieuw Communautair Instrument is het de Commissie, die beslist of een project voor financiering in aanmerking komt. De daarbij te hanteren criteria worden vastgesteld als een nieuwe leningstranche in werking treedt, en kunnen dus per tranche verschillen. Criteria die in het verleden gehanteerd zijn, zijn bijvoorbeeld:

- investeringsprojecten, in hoofdzaak van kleine en middelgrote ondernemingen, in de industrie en de hiermede rechtstreeks verband houdende diensten, met name met het oog op de verbreding van innovatie en van nieuwe technologieën, waarvan de verwezenlijking direct of indirect tot schepping van arbeidsplaatsen bijdraagt;
- rationeel gebruik van energie, vervanging van aardolie door andere energiebronnen in alle sectoren, alsmede de infrastructuur die deze vervanging mogelijk maakt;
- infrastructuur in verband met de ontwikkeling van productieve activiteiten, infrastructuur die bijdraagt tot de regionale ontwikkeling of infrastructuur van gemeenschappelijk belang, zoals telecommunicatie, met inbegrip van informatietechnologieën, en vervoer, met inbegrip van energietransport.

Verder moeten de projecten niet in strijd zijn met het Europees Recht, met name op het gebied van de mededinging. De Europese Commissie leent op de kapitaalmarkten de middelen voor het NCI, deze leningen worden op de algemene begroting gegarandeerd. De middelen worden vervolgens gedeponereerd bij de Europese Investeringsbank. Deze voert het beheer en regelt de kredietverlening tegen dezelfde voorwaarden als haar "eigen" krediet. Het risico wordt echter gedragen door de Gemeenschap. De Commissie beslist of projecten voor financiering in aanmerking komen. Daarna worden de projecten eveneens getoetst aan de statuten en criteria van de Europese Investeringsbank.

In de zestiger jaren richtte de Bank zich vooral op de grote ondernemingen in de industrie, vaak met een kapitaalintensief karakter. In de zeventiger jaren ging het zwaartepunt verschuiven naar investeringen die een positief werkgelegenheidseffect veroorzaakten. In dat kader werd vanaf 1979 gewerkt

met het global loans systeem, waardoor kleine bedrijven via een intermediair financiering van de Bank konden krijgen.

In principe zijn de leningen van de EIB een open einde regeling. De bank kan namelijk steeds doorgaan met het financieren van nieuwe goedgekeurde projecten door extra middelen op de kapitaalmarkt aan te trekken en deze door te lenen. Voor het Nieuw Communautair Instrument geldt echter wel een budgettaire beperking, omdat daarbij de totale leningbedragen door de Europese Commissie worden vastgesteld per tranche.

2.8 Het concept van integratie

Aan het eind van de jaren zeventig werd door de Commissie voor de eerste maal een geïntegreerde benadering van het structuurbeleid voorgesteld. Door middel van een gecombineerde inspanning van de gezamenlijke fondsen in programma's die zich bovendien over meerdere jaren zouden moeten uitstrekken, zou een grotere effectiviteit van het structuurbeleid moeten worden bereikt. Deze programma's zouden dan vooral moeten worden ingezet in de zwakste regio's van de gemeenschap.

Eerst werd een aantal experimentele projecten uitgevoerd. Door het EFRO werden bij wijze van proef geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's gestart in Belfast (1983) en Napels (1980).

Bovendien werd door het EOGFL afdeling Oriëntatie een aantal specifieke acties uitgetoetst, waarvoor door de Commissie Apart geld is vrijgemaakt. Dergelijke acties die bedoeld zijn als aanvulling op de andere geïntegreerde maatregelen, zijn voor de landbouw onder andere uitgevoerd in: Western Isles, Schotland;

Lozère;

zuid-oost België.

Deze programma's bevatten een aantal structuurmaatregelen voor de landbouw, zoals verbetering van de plattelandswegen, bodemverbeterende maatregelen, opleidingen voor boeren, bosbouwontwikkeling en een verbetering van de verwerking en afzet van landbouwprodukten. De specifieke acties werden per verordening vastgesteld, waarna de betreffende lidstaat bij de Commissie

een programma kon indienen.

Na deze experimentele fase werd in 1984 definitief door de Europese Raad beslist, dat de interventies van de fondsen met behulp van geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's moesten worden gecoördineerd. De gerichte wisselwerking tussen de verschillende instrumenten zou meer effect hebben en tot een betere benutting van de beschikbare middelen leiden. Er is vastgelegd dat het EFRO deel moet nemen aan geïntegreerde communautaire ontwikkelingsprogramma's, terwijl ook het ESF en het EOGFL-afdeling Oriëntatie prioriteit moeten geven aan dit instrument. Bovendien kan de Europese Investeringsbank door middel van leningen in de programma's participeren. De lidstaten dienen bij de Europese Commissie ontwikkelingsplannen in voor zwakke regio's, die bestaan uit een aantal projecten, die door de verschillende fondsen worden gefinancierd. De betrokken lidstaat geeft in zo'n voorstel aan, op welke wijze communautaire en nationale middelen op elkaar worden afgestemd. Vervolgens wordt tussen de Europese Commissie en de lidstaat een programma-akkoord gesloten, dat in het publikatieblad van de gemeenschap verschijnt. In principe kunnen alle landen programma's indienen.

De betaling van de steun aan de lidstaat geschiedt in tranches, die overeen komen met de voortgang van het project.

Voor Nederland werd in 1987 voor het eerst een dergelijk ontwikkelingsprogramma voor Oost-Groningen en Oost-Drenthe vastgesteld (Pb 1987 L 94/27). Het programma beoogt de economische structuur van de regio te verbeteren door stimulering van het midden- en kleinbedrijf en het toerisme. Verder wil men door middel van opleidingen de flexibiliteit van de arbeidsmarkt verbeteren. De transportverbindingen met West-Duitsland worden uitgebreid, om het exportpotentieel van bedrijven in de regio te vergroten. Het actieprogramma is ingebed in het (nationale) Integraal Structuurplan voor het Noorden des Lands.

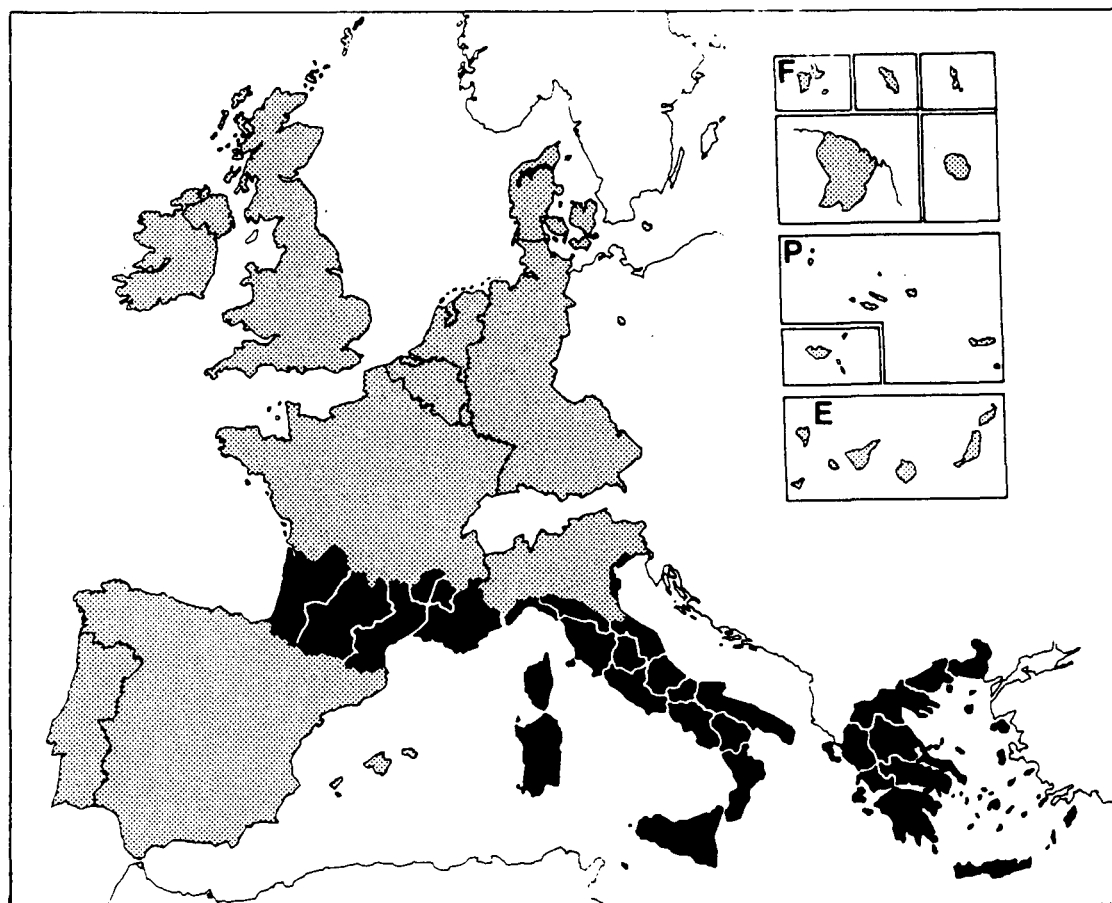
Ook voor de landbouw is de geïntegreerde aanpak voortgezet, ondermeer in de vorm van een specifieke actie voor Ierland, met betrekking tot plattelandsontwikkeling.

De geïntegreerde mediterrane programma's hebben hun ontstaan te danken aan de onderhandelingen over de toetreding van Spanje en Portugal. Door

Frankrijk, Italië en Griekenland werd betoogd, dat een aantal van hun regio's ernstig te lijden zou hebben van de uitbreiding van de EEG tot twaalf lidstaten. Na een discussie van enige jaren werd in 1985 een verordening vastgesteld, die voorziet in extra middelen voor een aantal geïntegreerde mediterrane programma's in deze regio's. Het doel van de programma's is voorwaarden te scheppen voor de regio's om zich zo goed mogelijk aan te passen aan de nieuwe omstandigheden van een Gemeenschap van Twaalf.

Voor maximaal zeven jaar vanaf 1986 ontvangen bepaalde Franse en Italiaanse regio's en het hele Griekse grondgebied steun van de Gemeenschap voor landbouw en visserij, industrie en diensten, infrastructuur, informatica, milieu en voor het midden- en kleinbedrijf (Pb 1985 L 2088). In Figuur 2.8/1 is te zien om welke gebieden het gaat.

Figuur 2.8/1 De Europese Gemeenschap: geografisch bereik van de geïntegreerde mediterrane programma's



Bron: Europese Commissie

Omdat het in geval van de geïntegreerde mediterrane programma's gaat om een regeling met een duidelijke einddatum kan een overzicht worden gegeven van de gelden die vantevoren al voor de diverse regio's zijn gereserveerd. Deze zijn te vinden in Tabel 2.8/1.

Tabel 2.8/1 Geïntegreerde mediterrane programma's - toegewezen bedragen en financiering (x 1000 ECU)

	totaal uitgaven	bijdrage lidstaat	bijdrage EG	tening EIB*
<u>Griekenland (1986-1992)</u>				
Midden- en Oost-Griekenland	550 126	174 000	315 540	117 390
Noord-Griekenland	695 837	204 909	406 765	120 000
West-Griekenland en Peloponnesos	631 325	179 290	361 343	125 000
Egeïsche eilanden	325 173	103 339	193 538	67 000
Informatica	143 150	45 399	89 751	-
Attica	407 930	127 466	223 143	66 400
Kreta	468 900	228 400	240 500	80 000
totaal	3 213 391	1 062 802	1 329 581	575 790
<u>Frankrijk(1986-1993)**</u>				
Aquitaine	214 340	89 510	69 130	30 000
Ardèche	50 120	17 010	12 060	7 500
Corsica	109 150	45 990	39 950	10 000
Drome	51 130	23 400	13 400	7 500
Languedoc-Roussillon	256 900	91 330	39 730	30 000
Midi-Pyrénées	247 220	83 260	65 200	40 000
Provence-Alpen-Côte d'Azur	303 990	169 800	70 080	55 000
totaal	1 232 750	520 300	360 600	180 000
<u>Italië (1987-1988/1992-1993)</u>				
Abruzza	131 495	54 373	55 402	85 000
aquacultuur	125 707	73 034	35 577	35 000
Basilicata	156 877	67 619	56 496	35 000
Calabrië	206 292	99 372	94 615	25 000
Campania	172 460	79 359	30 233	52 000
Emilia-Romagna	153 701	54 001	45 668	15 000
Latium	103 763	48 497	40 443	40 000
Ligurie	177 990	55 764	52 125	20 000
Marken	169 156	61 253	66 970	90 000
Molise	93 402	40 140	43 063	30 000
Apulie	222 333	98 246	99 964	-
Sardinië	192 053	97 405	87 323	30 000
Sicilië	231 141	108 591	107 929	35 000
Toscane	226 579	84 375	69 986	70 000
Umbrië	204 547	95 567	62 972	40 000
totaal	2 568 035	1 099 150	1 009 556	652 000

* Niet in het totaal aan uitgaven opgenomen richtbedrag

** Deelbedragen voor het eerste deel van de periode 1986-1992

In de goedkeuringsfase dienen de landen hun programma's in voor cofinanciering door de Gemeenschap. Na een beoordeling van de Commissie en advies van het Raadgevend Comité worden de programma's goedgekeurd, waarna

met de lidstaat een programmacontract wordt aangegaan.

In de uitvoeringsfase wordt door jaarlijkse begrotingstoewijzingen financiële bijstand verleend. Ook uit de gangbare structuurfondsen en de Europese Investeringsbank (inclusief het Nieuw Communautair Instrument) kan in deze periode voor aanvullende projecten steun worden verkregen, mits coördinatie van de maatregelen plaatsvindt. Een stuurcomité bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie en de Europese Investeringsbank, adviseert de regionale instanties tijdens de uitvoering van het programma. Tijdens de controlefase (die deels tijdens de uitvoering al geschiedt) wordt door de Commissie verslag gedaan van de uitvoering.

2.9 De hervorming van de structuurfondsen

Naar aanleiding van de Europese Akte heeft de Commissie in 1988 voorstellen gedaan om de structuurfondsen te hervormen. Daarbij is een belangrijk uitgangspunt, dat in het Europa van 1992 de grote verschillen tussen regio's moeten worden gereduceerd. Te grote verschillen in ontwikkelings-tempo kunnen een belemmering vormen voor de Europese integratie. De structuurfondsen moeten daarom een grotere rol gaan spelen dan tot nu toe, door een vergroting van de middelen aan de ene kant en een efficiëntere opzet aan de andere kant. De inspanningen van de fondsen moeten in het bijzonder worden gericht op landelijke gebieden, en op regio's binnen de Gemeenschap die een achterstand hebben.

Medio 1988 heeft de Raad tot deze hervorming besloten. 1989 is een overgangsjaar, waarin de fondsen worden gereorganiseerd en de lidstaten zich op de nieuwe situatie kunnen voorbereiden. Bovendien moeten er over een aantal zaken nog afspraken worden gemaakt, waardoor het nu nog niet volledig duidelijk is, hoe de nieuwe fondsen functioneren vanaf 1989. Hieronder wordt de nieuwe situatie beschreven, naar de kennis van medio 1989. Eerst wordt aandacht besteed aan de nieuwe geformuleerde doelstellingen en de middelen die daarmee gemoeid zijn. Vervolgens wordt de verandering in de organisatie van de fondsen besproken, wat betreft hun samenwerking en de activiteiten van de fondsen afzonderlijk.

De doelstellingen van de hervorming zijn: een andere werkwijze te realiseren met een betere coördinatie en een sterkere functionele en geografische concentratie, en bovendien de middelen van de fondsen te verdubbelen.

Daartoe zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. economische groei en ontwikkeling van de structuur van achtergebleven regio's, zodat zij volledig in het communautaire geheel kunnen worden geïntegreerd;
2. omschakeling van regio's die snel in verval zijn geraakt door de achteruitgang van de industrie;
3. bestrijding van langdurige werkloosheid;
4. integratie van jongeren in het arbeidsproces;
5. naar aanleiding van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid:
 - a) versnelling van de aanpassing van de landbouwstructuur;
 - b) bevordering van de plattelandsontwikkeling.

Het is de bedoeling, dat de fondsen gezamenlijk worden ingezet voor deze doelstellingen, in onderlinge coördinatie en aangevuld met de lening-instrumenten op Europees niveau (Europese Investeringsbank en Nieuw Communautair Instrument en - voor doelstelling 2 - de leningen van het EGKS). Het ligt in de bedoeling, om de subsidies en leningen te combineren in wisselende percentages: projecten of sectoren met hoge rentabiliteit zullen minder subsidie krijgen en meer moeten lenen (energie, telecommunicatie). Sectoren met een lage rentabiliteit krijgen meer subsidies (scholen, landwegen). In Tabel 2.9/1 wordt weergegeven, welke fondsen tot de verschillende doelstellingen zullen bijdragen, en welke middelen de Gemeenschap daar tot 1992 voor wil benutten. Het Europees parlement (1988, 6) merkt op, dat in feite geen sprake is van een verdubbeling van de middelen, maar van een toename van circa 60% in vijf jaar. In de eind-situatie impliceert dit een impuls ter grootte van 2% van het Bruto Binnenlands Produkt van de achtergebleven regio's. Uit de doelstellingen valt bovendien te concluderen, dat alleen 1 en 2 de probleemgebieden van de Gemeenschap betreffen. De andere doelstellingen kunnen ook in andere regio's worden ingezet.

Tabel 2.9/1 Doelstellingen van het EG-structuurbeleid, de daaraan bij te dragen fondsen en middelen

doelstellingen	fondsen	middelen (mld ECU)	
		1989	1993
1	EFRO, ESF EOGFL-Oriëntatie	5,6	9,2
2	EFRO, ESF	1,0	1,5
3	ESF) 1,2	1,8
4	ESF		
5a	EOGFL-Oriëntatie	0,6	0,7
5b	EOGFL-Oriëntatie, ESF, EFRO	0,3	0,9
totaal		8,7	14,1

Bron: Europese Commissie

Het is de bedoeling van de nieuwe werkwijze dat de fondsen van een project-gerichte aanpak overgaan op een programmatische. Eerst dienen de lidstaten ontwikkelingsplannen in, die een looptijd hebben van 3-5 jaar. Als reactie daarop formuleert de Commissie een communautair bestek over deze zelfde periode. Daarin worden de doelstellingen van de gemeenschappelijke actie opgenomen, in relatie tot het sociaal-economisch beleid dat door de lidstaat zelf wordt gevoerd. Bovendien is daarin een overzicht opgenomen van alle bijstandsvormen en maatregelen die men wil gaan toepassen, met een voorlopig financierings-programma. De bijdragen vanuit de verschillende fondsen, van de Europese Investeringsbank en van de lidstaat worden daarin afzonderlijk beschreven. Er wordt een apart overzicht gemaakt van de middelen die ter beschikking worden gesteld voor ex ante evaluatiestudies of technische bijstand om de projecten te realiseren. Bovendien beschrijft het communautair bestek nauwkeurig, hoe een ex-post evaluatie van het programma moet worden uitgevoerd. Vervolgens worden er operationele meer-jarenprogramma's gemaakt, die ook het karakter van een geïntegreerd ontwikkelingsprogramma kunnen hebben.

De communautaire acties dienen volgens de besluiten gedecentraliseerd gestalte te krijgen, in de vorm van een "partnership". Hierbij spelen twee overwegingen een rol. In de eerste plaats kan de Commissie bij een toename van de middelen niet meer zelf op projectniveau alle aanvragen gaan beoordelen (zoals b.v. bij het Sociaal Fonds tot nu toe gebeurde). De lidstaten moeten daarom programma's indienen, waarvoor zij zelf afzonderlijke projecten moeten selecteren. In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de regio's zelf meer te zeggen moeten krijgen over de projecten. Daarom worden er comité's opgericht waarin vertegenwoordigers van de EEG, de nationale overheid en de regio zitting hebben. De comité's zijn verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering van de programma's. Verder is het de bedoeling, dat de financiële administratie van de fondsen wordt geharmoniseerd, en dat het bijdragepercentage voor alle fondsen gelijk wordt. Hierdoor moet het eenvoudiger worden om in de praktijk met elkaar samen te werken.

In het hiernavolgende zullen kort de consequenties van de hervorming voor de onderscheiden doelstellingen en fondsen worden besproken.

Doelstelling 1

Op grond van het criterium, dat het Bruto Binnenlands Produkt per hoofd in de regio minder dan 75% van het Gemeenschapsgemiddelde bedraagt, is een aantal regio's (NUTS II niveau) geselecteerd, dat onder doelstelling 1 zal vallen (zie Tabel 2.9/2). De doelstelling 1-acties moeten in de bovenbeschreven programmavorm worden uitgevoerd.

Het EFRO gaat vooral deze doelstelling in haar werkzaamheden een rol laten spelen, en coördinerend optreden waar met de andere fondsen wordt samengewerkt.

Tabel 2.9/2 Doelstelling 1-regio's in de Europese Gemeenschap vanaf 1 januari 1990

land	regio's
Spanje	Andalusia, Asturia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Estramadura, Galicia, Canarias, Murcia
Frankrijk	Overzeese departementen, Corsica
Griekenland	het hele land
Ierland	het hele land
Italië	Albruzzië, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardinië, Sicilië
Portugal	het hele land
Verenigd Koninkrijk	Noord-Ierland

Bron: Europese Commissie

Doelstelling 2

Op grond van een bepaald werkloosheidspercentage in de regio, het relatieve belang van een bepaalde industriële bedrijfstak voor de werkgelegenheid en andere aanwijzingen, wordt een aantal regio's op NUTS-3 niveau vastgesteld, die onder deze doelstelling zullen vallen. Bovendien kan communautaire steun worden verleend aan stedelijke gebieden waar het werkloosheidspercentage 50% boven het EG-gemiddelde ligt. De Commissie beslist welke gebieden prioriteit krijgen.

Doelstelling 3 en 4

De lidstaten dienen plannen in waarin ze hun arbeidsmarktbeleid ten aanzien van jongeren en langdurig werklozen omschrijven. Ze geven daarin aan, welke acties prioriteit hebben en hoe de EG bijdrage hierbij kan worden betrokken.

Doelstelling 5

Onder doelstelling 5a zullen de beleidsmaatregelen vallen, die nu als landbouwstructuurbeleid (Oriëntatiefonds) worden aangemerkt, zoals de bergboerenregeling.

Voor doelstelling 5b worden er regio's geselecteerd op grond van hun urbanisatiegraad, het percentage personen dat werkzaam is in de landbouw,

de ligging en het ontwikkelingsniveau. Verder wordt gezien of een regio speciaal te lijden heeft van (de hervorming van) het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een regio kan als 5b-regio worden aangemerkt wanneer de landbouw een hoog aandeel in de werkgelegenheid levert, de toegevoegde waarde in de landbouw laag ligt, en het algemene sociaal-economische ontwikkelingspeil laag ligt. Onlangs is voor Nederland een groot deel van Friesland als 5b-regio aangewezen.

De bijdrage van de Gemeenschap aan projecten bedraagt:

- 50-75% voor doelstelling 1-regio's;
- 25-75% elders;
- 100% voor verkennende studies en technische bestand aan het begin van een project, om het welslagen van het project te bevorderen.

EFRO

Het EFRO gaat bijdragen aan maatregelen in de volgende sfeer:

- produktieve investeringen in de industrie en diensten, ten bate van de werkgelegenheid;
- infrastructuurprojecten in het kader van de doelstellingen 1, 2 en 5b;
- projecten voor het ontsluiten van het eigen ontwikkelingspotentieel van de regio's, door het steunen van ontwikkelingsinitiatieven van kleine bedrijven, bijvoorbeeld door steun voor dienstverlening aan kleine bedrijven, financiering van technologie-overdracht en de verbetering van hun toegang tot de kapitaalmarkt;
- ontwikkelingsprojecten voor grensregio's;
- maatregelen ter voorbereiding, professionele begeleiding en evaluatie van de projecten in kwestie;
- investeringen ten bate van het milieu.

Het EFRO gaat 80% van de middelen besteden aan doelstelling 1-regio's.

Voor de periode 1989-1993 is een "indicatieve allocatie" afgesproken van EFRO-middelen over de lidstaten (Tabel 2.9/3), voor wat betreft doelstelling 5b.

Griekenland, Ierland en Portugal krijgen geen steun in het kader van doelstelling 5b, omdat zij al volledig onder doelstelling 1 vallen.

Tabel 2.9/3 Indicatieve allocatie van EFRO-middelen over de lidstaten, 1989-1993 voor doelstelling 5b

lidstaat	allocatie in %
België	1,2
Denemarken	0,7
West-Duitsland	27,5
*Griekenland	-
Spanje	7,2
Frankrijk	37,2
*Ierland	-
Italië	16,4
Luxemburg	0,1
Nederland	2,2
*Portugal	-
Verenigd Koninkrijk	7,5

Bron: Europe

* deze landen vallen volledig onder doelstelling 1

ESF

Het ESF ondersteunt onder het nieuwe systeem acties die vallen onder doelstelling 3 en 4 voor de hele Gemeenschap (dus niet regionaal gedifferentieerd). Hiervoor kunnen de lidstaten plannen indienen met een looptijd van 3 jaar of meer, die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- beroepsopleidingen en beroepskeuzevoorlichting;
- hulp bij tewerkstelling van blijvende aard op nieuwe arbeidsplaatsen of door het opzetten van zelfstandige activiteiten;
- acties met een innoverend karakter;
- kennisoverdracht over modernisering van het productieproces voor personeelsvertegenwoordigers;
- acties voor herintreding van langdurig werklozen;
- projecten voor behoud van de kennis van de moedertaal bij migrantenkinderen.

Het is de bedoeling van de nieuwe opzet dat een strenge selectie van projecten gaat plaatsvinden op grond van de vooruitzichten op werk voor de participanten. Ook wordt er voorrang verleend aan projecten die vallen in de 1-, 2-, of 5b-regio's. Er moet in dat geval ook met de andere fondsen worden samengewerkt.

EOGFL - afdeling Oriëntatie

Wat betreft het EOGFL moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat het bestaande landbouwstructuurbeleid aan de nieuwe situatie wordt aangepast, omdat een aantal algemeen geldende maatregelen toch een regionaal karakter hebben. Zo zijn er enkele wijzigingen ten aanzien van de investeringssteun, de premie voor jonge boeren, vervroegde uittreding, bergboerenregeling en de steun voor verwerking en afzet van landbouwprodukten. Op grond van doelstelling 5a, die voor het EOGFL het belangrijkste aandachtspunt wordt, gaat het fonds bijdragen aan maatregelen die samenhangen met het markt- en prijsbeleid van de Gemeenschap, en extra inkomenssteun verlenen voor de daardoor benadeelde gebieden. Hiervoor hoeft geen ontwikkelingsplan te worden ingediend.

Op grond van doelstelling 5b gaat het fonds structuurverbeterende maatregelen in de landbouw uitvoeren, en bijdragen aan de creatie van aanvullende bronnen van inkomsten voor boeren, zoals uit toerisme. Het fonds speelt een coördinerende rol in de samenwerking met de andere fondsen, voor 5b-regio's.

2.10 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de instrumenten van het Europese structuurbeleid voor de landelijke gebieden. Daaronder hebben wij op pragmatische gronden verstaan al het EG-beleid, wat betrekking heeft (of kan hebben) op landelijke regio's in Europa, maar niet onder het marktorderingsbeleid of het internationale handelsbeleid van de Gemeenschap valt.

In vergelijking met de uitgaven voor het marktorderingsbeleid voor de landbouw zijn de structuurfondsen (EOGFL-oriëntatie, ESF en EFRO) bescheiden van omvang. Hun rol is echter groter geworden in de loop van de tijd, onder andere door de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal. In Tabel 2.10/1 tot en met 2.10/7 zijn de belangrijkste karakteristieken van de beleidsinstrumenten die in het voorgaande worden beschreven samengevat. Voor het EOGFL-Oriëntatie is volstaan met een omschrijving van de acties die in Paragraaf 2.3 worden belicht. Dit fonds financiert een groot

aantal uiteenlopende maatregelen, waartussen niet altijd een duidelijk verband bestaat. Soms zijn instrumenten bedoeld als aanvulling of correctie op andere instrumenten. Regelmatig worden regelingen gewijzigd. Dit geldt eveneens voor het Sociaal Fonds, waarvan de opzet al een aantal keren is veranderd, en de criteria voor subsidieverlening keer op keer worden aangepast.

De instrumenten hebben in de meeste gevallen hun eigen doelstellingen, die binnen het grotere kader van de doelstellingen van de fondsen vallen. Deze doelstellingen zijn eveneens bijgesteld in de loop van de tijd. In de eerste plaats hebben de fondsen zich in toenemende mate geconcentreerd op achtergebleven regio's. In de tweede plaats heeft een accentverschuiving plaatsgevonden naar werkloosheidsbestrijding. In de derde plaats is men overgegaan op een geïntegreerde benadering van de problemen van de regio's, door te gaan samenwerken in geïntegreerde programma's.

Wat opvalt bij de bestudering van de Tabellen 2.10/1 tot en met 2.10/6 is het feit dat het leeuwendeel van de instrumenten de vorm heeft van een investeringssubsidie, die wordt gegeven aan een overheidsinstantie of via deze aan een onderneming. In vrijwel alle gevallen wordt uitgegaan van co-financiering op declaratiebasis. De overheid van een lidstaat wordt geacht het instrument uit te voeren en een deel van de kosten van het project in kwestie te dragen. Van deze overheidssteun wordt een deel (meestal ongeveer de helft) door de EG terugbetaald. Men is er de laatste jaren toe overgegaan, het percentage co-financiering uit Brussel te differentiëren, zodat armere regio's een groter deel krijgen terugbetaald dan rijke.

In feite is het beeld wat in de vorige paragrafen is geschetst, achterhaald. Vanaf 1 januari 1990 functioneren de fondsen in een geheel nieuwe opzet, waarvan bij het schrijven van dit rapport nog niet alle details duidelijk waren, maar waarvan de grote lijnen worden weergegeven in Paragraaf 2.9.

Tabel 2.10/1 Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Europees Oriëntatie- en Garantie Fonds voor de landbouw, afdeling Oriëntatie

doelstelling algemeen: het verhogen van de inkomens in de landbouw door verbeteringen in de landbouwstructuur, de infrastructuur op het platteland en de en verwerking van landbouwproducten

maatregelen	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering*
DIRECTE ACTIES						
niet-regionaal verwerking en afzet van landbouwproducten	verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten	nee	overheden, agribusiness, producentenorganisaties	subsidie	investering	maximaal 50%
herstructurering wijnareaal	verbetering van de produktie-structuur in de wijnbouw	nee	wijnboeren	subsidie (premie)	opnieuw beplante ha wijnstokken	maximaal 30%
regionaal infrastructuur Frankrijk en Italië	verbetering infrastructuur op het platteland	nee	overheden en particulieren	subsidie	investering	maximaal 40%
bosbouw in mediterrane gebieden	verbetering van de bossen in de betrokken gebieden	nee	overheden en particulieren	subsidie	materiële investeringen	maximaal 50%
infrastructuur West-Duitsland	verbetering infrastructuur op het platteland	nee	overheden en particulieren	subsidie	investering	maximaal 30%
irrigatie Griekenland	verbetering landbouwstructuur en agrarische inkomens	ja, in 1985	collectieve irrigatieprojecten	subsidie	investering	maximaal 50%
irrigatie Mezzogiorno	verbetering landbouwstructuur en agrarische inkomens	nee	overheid (centraal)	subsidie	investering	maximaal 50%
veevoedersector Noord-Ierland	vermindering van de onzekerheid van de beschikbaarheid van veevoer	nee	industrieën	subsidie	investering	maximaal 50%

* in deze kolom staat de bijdrage van het fonds in de financiering in procenten

Tabel 2.10/1 (vervolg) Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Europees Oriëntatie- en Garantie Fonds voor de landbouw, afdeling Oriëntatie

doelstelling algemeen: het verhogen van de inkomens in de landbouw door verbeteringen in de landbouwstructuur, de infrastructuur op het platteland en de en verwerking van landbouwproducten

maatregel	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering*
INDIRECTE ACTIES						
niet-regionaal modernisering landbouwbedrijven	structurele voorwaarden scheppen voor een hoger agrarisch inkomen	ja	landbouwondernemers	verschilt per land	investering	maximaal 25%
bedrijfsbeëindiging	aanwending cultuurgrond voor betere bedrijfsstructuur	ja	landbouwondernemers	premie/ha	hectare vrijgemaakte grond	25% of 65%
sociaal-economische voorlichting en scholing	werkenden in de landbouw helpen bij beslissingen en hun vakbekwaamheid verbeteren	ja	landbouwondernemers	inkomenssteun en cursusgeld	opleidingen	25%
vervolgeregeling 797/85 eerder genoemde instrumenten	zie doelstelling algemeen	aangepast	idem	zie boven	zie boven	25-50%
regionaal bergboerenregeling	inkomen verhogen van agrarische bedrijven met natuurlijke handicaps	nee	landbouwondernemers	premie/ha of per GVE	hectare landbouwgrond of vee-eenheden	25% of 50%

* in deze kolom staat de bijdrage van het fonds in de financiering in procenten

Tabel 2.10/1 (vervolg) Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Europees Oriëntatie- en Garantie Fonds voor de landbouw, afdeling Oriëntatie

doelstelling algemeen: het verhogen van de inkomens in de landbouw door verbeteringen in de landbouwstructuur, de infrastructuur op het platteland en de en verwerking van landbouwprodukten

maatregel	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering*
INDIRECTE ACTIES						
niet-regionaal modernisering landbouwbedrijven	structurele voorwaarden scheppen voor een hoger agrarisch inkomen	ja	landbouwondernemers	verschilt per land	investering	maximaal 25%
bedrijfsbeëindiging	aanwending cultuurgrond voor betere bedrijfsstructuur	ja	landbouwondernemers	premie/ha	hectare vrijgemaakte grond	25% of 65%
sociaal-economische voorlichting en scholing	werkenden in de landbouw helpen bij beslissingen en hun vakbekwaamheid verbeteren	ja	landbouwondernemers	inkomenssteun en cursusgeld	opleidingen	25%
vervolgeregeling 797/85 eerder genoemde instrumenten	zie doelstelling algemeen	aangepast	idem	zie boven	zie boven	25-50%
regionaal bergboerenregeling	inkomen verhogen van agrarische bedrijven met natuurlijke handicaps	nee	landbouwondernemers	premie/ha of per GVE	hectare landbouwgrond of vee-eenheden	25% of 50%

* in deze kolom staat de bijdrage van het fonds in de financiering in procenten

Tabel 2.10/3 Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

doelstelling algemeen: correctie van onevenwichtigheden in de regio's van de EG

maatregel	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering*
communautaire programma's	nieuwe economische activiteiten en werkgelegenheid creëren	nee	bedrijven en overheidsinvesteringen in infrastructuur	subsidie	investering	verschillend max 50% v.d. overheidssteun voor investeringen
nationale programma's van communautair belang	sluiten aan bij diverse nationale en communautaire doelstellingen	nee	bedrijven en overheidsinvestering in infrastructuur	subsidie	investering	verschillend
projecten voor het eigen ontwikkelingspotentieel van de regio	uitbreiding van al bestaande economische activiteiten, werkgelegenheid	nee	kleine en middelgrote ondernemingen in industrie, ambacht en toerisme; betrokken overheden	subsidie of borgstelling	onderzoeksprojecten, kennisoverdracht organisatieadviezen	inclusief nationale steun maximaal 80%
studies over de activiteiten van het fonds	inzicht verschaffen in de effectiviteit van het regionaal beleid	nee	onderzoeksinstellingen	subsidie	onderzoeksproject	50-100%
specifieke communautaire acties	afgestemd op speciale behoeftes van de regio's	ja, in 1985	ad hoc	ad hoc	ad hoc	verschillend

* in deze kolom staat de bijdrage van het fonds in de financiering in procenten

Tabel 2.10/4 Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Europees Sociaal Fonds

doelstelling algemeen: verbeteren van de werkgelegenheid en de beroepsmobiliteit in de Gemeenschap

maatregel	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering*
acties voor het arbeidsmarktbeleid						
- jongeren < 25 jaar	bestrijden werkloosheid onder jongeren	nee	} privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instanties, meestal arbeidsbureaus	subsidie	beroepsopleiding, voorlichting inkomen uitkeringen	ja
- werklozen ≥ 25 jaar	bestrijden (langdurige) werkloosheid	nee				
- opleiding arbeidsmarkt-deskundige	bestrijden werkloosheid	nee				
verhuissubsidie	bevorderen arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten	ja, in 1971	individuele werknemer	subsidie	verplaatsingskosten a.g.v. baan in ander land	ja

Tabel 2.10/5 Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Europese Investeringsbank en Nieuw Communautair Instrument

doelstelling algemeen: bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van de Gemeenschap door het financieren van infrastructuurprojecten en productie investeringen

maatregel	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering
financiering van projecten in minder ontwikkelde regio's	als boven	nee	grote bedrijven in diensten en industrie overheden	rente-dragende lening	investering	ja, ook een bank in de lidstaat; het bedrijf zelf draagt bij
financiering van projecten voor modernisering en omschakeling van ondernemingen en het scheppen van nieuwe bedrijvigheid	als boven	nee	idem	rente-dragende lening	investering	ja, ook een bank in de lidstaat; het bedrijf zelf draagt bij
financiering van projecten van belang voor verscheidene lidstaten of de hele EG - energiebesparing - milieuprojecten	als boven	nee	idem	rente-dragende lening	investering	ja, ook een bank in de lidstaat; het bedrijf zelf draagt bij
global loans stimulering van de werkgelegenheid in het midden- en kleinbedrijf	als boven in het bijzonder	nee	kleine bedrijven in landbouw, industrie en diensten	rente-dragende lening	investering	ja, via intermediaire bank
nieuw communautair instrument - kleine & middelgrote ondernemingen - energiebesparing - infrastructuur	convergentie en integratie van de economieën van de lidstaten, vergroting van de concurrentiekracht van de EG door innovatie	nee	bedrijven in de industrie, overheden	rente-dragende lening	investering	ja

Tabel 2.10/6 Beleidsmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa

Fonds: Geïntegreerde programma's

doelstelling algemeen: regionale ontwikkeling bevorderen door een integratie van beleidsinstrumenten

maatregel	doelstelling maatregel	is de maatregel opgeheven?	ontvanger van steun	aard van de steun	aangrijpingspunt	co-financiering
geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's	zie boven	nee	diverse	subsidie soms leningen	diverse	ja
geïntegreerde mediterrane programma's	Frankrijk's, Italië's en Griekenlands achtergebleven regio's voorbereiden op de toetreding van Spanje en Portugal	looptijd tot 1993	diverse	subsidie soms leningen	diverse	ja
specifieke acties	ad hoc	n.v.t.	diverse	subsidie soms leningen	diverse	ja, aparte post op EG-begroting

Tussen 1989 en 1993 zullen de beschikbare middelen stijgen van 9,1 naar 14,1 mld ECU, zodat het structuurbeleid op termijn een aandeel van 25 procent van de algemene EG-begroting zal krijgen. Er is een aantal doelstellingen geformuleerd, en de fondsen gaan samenwerken om die te realiseren in een geïntegreerde aanpak; daarmee is al eerder ervaring opgedaan bij de geïntegreerde programma's. Ook de Europese Investeringsbank wordt bij deze samenwerking betrokken. In Tabel 2.10/7 staan de doelstellingen en de betrokken instellingen vermeld, en de subsidiemiddelen in 1993. De leningmiddelen zijn in beginsel onbegrensd, en afhankelijk van de vraag of een project aan de criteria voldoet.

Het is verder de bedoeling dat de lidstaten geen afzonderlijke projecten meer indienen bij de Commissie, maar programma's, waarvoor zij zelf de projecten gaan beoordelen. De Commissie maakt dan een plan, waarin haar voornemens voor co-financiering worden verwoord.

Tabel 2.10/7 Doelstellingen en betrokken fondsen en middelen van het EG-structuurbeleid vanaf 1990

doelstelling	fondsen	subsidie- middelen in 1993 (mld ECU)	leningen
1. economische groei en ontwikkeling van de structuur van de achtergebleven regio's t.b.v. communautaire integratie	EFRO, ESF EOGFL-oriëntatie	9,2	EIB
2. omschakeling van in verval geraakte industriegebieden	EFRO, ESF	1,5	EIB EGKS
3. bestrijding van langdurige werkloosheid	ESF		soms EGKS
4. integratie van jongeren in het arbeidsproces	ESF	1,8	soms EGKS
5. a) versnelling van de aanpassing van de landbouwstructuur	EOGFL-Oriëntatie	0,7	-
b) plattelandsontwikkeling	EOGFL-Oriëntatie ESF, EFRO	0,9	EIB
totaal		14,1	

Bron: Europese Commissie

Als laatste belangrijke verandering kan worden genoemd dat de Commissie wordt verplicht haar beleid te gaan evalueren. Een voorzet voor zo'n evaluatie wordt gegeven in Hoofdstuk 3 van dit rapport.

3 EVALUATIE VAN HET STRUCTUURBELEID

3.1 Inleiding

Naast een inventarisatie van het tot dusverre door de Europese Commissie gehanteerde instrumentarium voor structuurbeleid dient ook aandacht te worden besteed aan de effectiviteit van de verschillende regelingen. Uiteindelijk gaat het daarbij natuurlijk om een oordeel over de bereikbaarheid van de doelstellingen die in het kader van het project 'Landelijke Gebieden' zullen worden geformuleerd. In het kort is onze redenering daarbij dat deze doelstellingen met betrekking tot de economische ontwikkeling en het grondgebruik in landelijke gebieden met uiteenlopende karakteristieken worden afgeleid van optimalisering van het effect van de instrumenten op de economie op de schaal van de Gemeenschap als geheel; dat derhalve niet voetstoots mag worden verwacht dat de Regeringen van de lidstaten zich alle met overtuiging zullen inzetten voor het realiseren van de beoogde veranderingen; dat dit derhalve niet kan worden overgelaten aan het nationale beleid terzake, en dat men dat in eerste instantie zal moeten doen met de communautaire instrumenten voor het structuurbeleid, die ook tot dusverre door de Commissie zijn gehanteerd, en die in het voorgaande uitvoerig zijn beschreven. Dan rijst de vraag naar de gebleken reikwijdte en effectiviteit van deze instrumenten, afgemeten naar de doeleinden waarvoor zij zijn ontworpen, maar met het oog op hun toekomstige bruikbaarheid voor andere (doch vergelijkbare) doelstellingen ten aanzien van het grondgebruik, de inrichting en de economische en sociale ontwikkeling van landelijke gebieden.

Deze vraag komt neer op een evaluatie van het tot dusverre gevoerde structuurbeleid, en wel een immanente evaluatie, dat wil zeggen een beoordeling van de gehanteerde instrumenten naar de maatstaf van de beoogde doelstellingen. Uiteraard is het onmogelijk binnen de beschikbare tijd een zelfstandige evaluatie in deze zin uit te voeren, zelfs als men zich zou beperken tot enkele exemplarische projecten. Wij zullen derhalve afgaan op een secundaire analyse van bestaand materiaal. Bij onderzoek blijkt dat bij

de met de beleidsuitvoering belaste instanties (met name de Commissie dus), daarvan echter maar heel weinig aanwezig is, of althans toegankelijk voor anderen dan de uitvoeringsorganen zelf. De oogst is op dit punt buitengewoon mager, en men zal het moeten stellen met de enkele aanwijzingen die wij, ongelijk over het veld verspreid, nog hebben kunnen vinden.

De opbouw van dit onderdeel van het rapport is als volgt. Eerst geven wij, in Paragraaf 3.2, een overzicht van het raamwerk waarin wij de verschillende vormen van evaluatie zullen plaatsen. Aan de hand hiervan worden onze bevindingen in de Paragrafen 3.3 tot en met 3.8 min of meer systematisch uitgestald. In Hoofdstuk 4, Paragraaf 4.1 beantwoorden wij ten slotte, voor zover mogelijk op grond van de verzamelde informatie de vier vragen die de Projectgroep van de WRR in het bijzonder heeft gesteld, te weten:

- . Wat kan men in de praktijk met het beschreven instrumentarium bereiken?
- . Bevordert een betere infrastructuur inderdaad de vestiging van industrieën, het toerisme, de groei van de dienstensector?
- . Kan financiële steun er voor zorgen dat het gebruik van de grond verandert, dus niet alleen op landbouw wordt gericht?
- . Leidt gedifferentieerde regionale stimulering tot migratie, indien men dat zou wensen?

3.2 Vormen van evaluatie

Schematisch kan men bij de evaluatie van overheidsbeleid een indeling maken naar twee verschillende kenmerken. Het eerste is het aggregatieniveau van het beleid, het tweede de reikwijdte of, zo men wil, de diepte van de evaluatie.

Naar aggregatieniveau kan men in het onderhavige geval een indeling maken in vier lagen, te weten:

- het structuurbeleid van de Gemeenschap;
- de afzonderlijke structuurfondsen;
- afzonderlijke maatregelen en regelingen binnen de fondsen;

- afzonderlijke projecten binnen de regelingen.

In deze opstelling is ieder niveau in beginsel ondergeschikt aan het naasthogere. Naarmate men afdaalt kunnen de (afgeleide) doelstellingen in steeds preciezer en beperkter termen worden geformuleerd en de instrumenten steeds directer en concreter worden omschreven. Op ieder niveau is een zelfstandige toetsing of evaluatie van het gevoerde beleid mogelijk. De betekenis van deze evaluatie is echter in het onderhavige geval dat zij ons iets leert over de mogelijkheid in de landelijke gebieden lokale doelstellingen te bereiken die kunnen afwijken van de tot dusverre nagestreefde doelen. Onze belangstelling geldt op deze grond vooral de evaluatie op het niveau van de maatregelen en regelingen, op een na de laatste regel van de zojuist gegeven opsomming, en van daaruit de hogere niveaus. Aan de evaluatie van afzonderlijke projecten komen wij niet toe, al zal het resultaat van dergelijke projectevaluaties uiteraard vaak ten grondslag liggen aan de eerstvolgende laag.

Wat betreft de reikwijdte van de evaluatie maakt men doorgaans een onderscheid naar steeds dieper gaande vragen naar de werking van het gevoerde beleid. Grofweg kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen proces-evaluatie en effectevaluatie, met daarbinnen een nadere onderverdeling. De procesevaluatie (A) van een bepaalde subsidieregeling die gericht is op de aanleg van bruggen omvat dan achtereenvolgens zulke vragen als:

- A1. Is de regeling uitgevoerd, dat wil zeggen zijn er daadwerkelijk subsidies verstrekt?
- A2. Zijn deze subsidies op correcte wijze verstrekt, dat wil zeggen aan de beoogde ontvangers?
- A3. Hebben de subsidies gediend voor het beoogde onmiddellijke doel, dat wil zeggen zijn zij besteed aan de bouw van bruggen en niet aan kanalen of aan de scholing van bruggenbouwers of de bouw van mooie villa's?

Controle op de formele rechtmatigheid van de uitgaven en op de afwezigheid van fraude en administratieve onregelmatigheden maakt deel uit van iedere van deze drie vormen van evaluatie.

De effectevaluatie (B) begint waar de procesevaluatie ophoudt, want de vragen luiden als volgt:

- B1. Is het onmiddellijke doel van het project bereikt, dat wil zeggen is de subsidie niet alleen aan bruggenbouw uitgegeven maar is de brug ook inderdaad tot stand gekomen?
- B2. Is het beoogde effect van de bruggenbouw - bijvoorbeeld een levendiger toeristenverkeer in het onbedorven gebied - inderdaad tot stand gekomen?
- B3. Zo ja, is dit dan toe te schrijven aan de subsidie voor de bouw van de brug?
- B4. Welke neveneffecten heeft de bouw van de brug gehad?
- B5. Had dezelfde doelstelling (zie B2) ook, of wellicht beter, goedkoper, met andere instrumenten kunnen worden bereikt?

Het zal duidelijk zijn dat voor de beoordeling van de beleidsmogelijkheden in het kader van het project 'Landelijke Gebieden' de nadruk dient te liggen op de effectevaluatie, en niet op de administratieve, politieke en menselijke onvolkomenheden die bij de procesevaluatie aan het licht komen. Het gaat immers om een exercitie met een vrij hoog abstractieniveau, erop gericht de grote lijnen van een ideaalbeeld zo concreet mogelijk aan te geven. De overwegingen dat het Europese ambtelijke apparaat tot dusverre overbelast en incompetent is geweest, dat de politieke wil om tot uitvoerbare regelingen te komen heeft ontbroken en dat op de fraudegevoeligheid onvoldoende acht is geslagen zijn in dat kader niet van belang. Dit zijn wel problemen die moeten worden opgelost, maar het zijn andere problemen dan die de projectgroep Landelijke Gebieden aan de orde stelt. De administratieve en politieke problemen, die de uitvoering van sommige regelingen bemoeilijken, ja zelfs onmogelijk maken, zijn derhalve slechts zijdelings voor het onderhavige betoog van belang. Regelingen die door dergelijke gebreken zijn getroffen zijn niet effectief, maar het is wel van belang te weten hoe dit komt, of dit eigen is aan de aard van de regeling dan wel het gevolg van zijn ontstaansgeschiedenis of van de politieke context waarin hij (niet goed) is uitgevoerd. In deze zin vormt de procesevaluatie een randvoorwaarde voor de effectevaluatie. Waar mogelijk zal dan ook voor de onderscheiden maatregelen worden aangegeven, in hoeverre de

uitvoering (het proces) een belemmering heeft gevormd voor de effectiviteit.

Bij de effectevaluatie waar het ons eigenlijk om te doen is rijzen verschillende methodologische problemen bij de vragen, die hierboven naar dit aspect in oplopende volgorde zijn geplaatst.

De eerste twee vragen - is de regeling de facto toegepast, is het beoogde effect opgetreden - dragen een feitelijk karakter, en kunnen zonder veel moeite worden beantwoord (al wil dat nog niet zeggen dat ze in feite ook altijd of vaak worden gesteld en beantwoord!). Maar bij de derde vraag - de toerekening van het effect aan het instrument - wordt van de onderzoeker een omvangrijke analyse gevergd. Eigenlijk kan het antwoord alleen berusten op een vergelijking van de situatie met en zonder het betreffende project - in ons voorbeeld: een brug - maar bij het ontbreken van een controle-object zal men daarvoor een vrij gedetailleerd model van het project en zijn omgeving moeten opstellen. Dit is alleen in enkele schaarse gevallen gebeurd.

In de literatuur over de evaluatie van regionaal beleid (zie bijvoorbeeld Aberle et al., 1981) treft men vrijwel altijd de volgende drie methoden aan:

- A. Het interviewen van de betrokkenen, over de mate waarin hun gedrag door de maatregel beïnvloed is (b.v.: Zou u uw bedrijf ook in Schotland hebben gevestigd, als daar geen investeringspremie zou zijn uitgekeerd?).
- B. Het vergelijken van sociaal-economische indicatoren in een gebied waar de maatregel is toegepast vergeleken met een referentiegebied (cross-sectie analyse).
- C. Het vergelijken van sociaal-economische indicatoren in een gebied in periodes waarin de maatregel respectievelijk wel en niet werd uitgevoerd. Door middel van regressietechnieken wordt een referentiesituatie geconstrueerd voor de periode waarin de maatregel wel van kracht was (shift-share analysis).

Het zal duidelijk zijn, dat alle drie de methoden een vertekend beeld van de effecten van een beleidsmaatregel kunnen opleveren. De vraag naar de motieven en intenties van personen in een situatie die niet reëel is hoeft

geen betrouwbaar beeld op te leveren van hun werkelijke reactie in die situatie. Een regio waarin een structurele maatregel is uitgevoerd zal waarschijnlijk in een aantal opzichten verschillen van de referentieregio, zodat verschillen in sociaal-economische indicatoren ten onrechte aan de maatregel worden toegeschreven. Ten slotte kent ook de shift-share analysis bezwaren, omdat de algemene economische situatie in een land sterk kan verschillen in de met elkaar te vergelijken periodes van uiteenlopend regionaal beleid.

In sommige evaluatiestudies die zijn gebruikt om de effectiviteit van het EG-structuurbeleid te analyseren, worden meerdere methoden tegelijk toegepast en de resultaten met elkaar vergeleken. In de meeste gevallen is echter volstaan met één methode. Omdat wij ons in deze studie beperken tot een beschouwing over bestaande evaluaties, zullen wij echter met deze beperking genoeg moeten nemen.

Ten slotte zou de vierde vraag - of het ook anders had gekund - naast een model ook veel fantasie en voorstellingsvermogen vergen, en kan hij naar zijn aard nimmer uitputtend worden beantwoord. Hij komt uiterst zelden aan de orde.

In de volgende paragrafen zullen voor de verschillende fondsen en de Europese Investeringsbank de ons bekende evaluaties worden besproken. Aan de hand daarvan zullen wij trachten voorzichtige conclusies te trekken over de effectiviteit van de tot nu toe gehanteerde maatregelen, en de mogelijke oorzaken van hun in gebreke blijven.

3.3 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw-afdeling Oriëntatie

De afdeling Oriëntatie van het EOGFL financiert, zoals blijkt uit Paragraaf 2.3, een groot aantal verschillende maatregelen. Het is echter niet gebruikelijk bij de Europese Commissie om het landbouwstructuurbeleid te evalueren wat betreft de micro- en macro-economische gevolgen. Vanaf begin 1989 wordt getracht in het kader van de hervorming van de fondsen, de

effecten van de verschillende instrumenten in de lidstaten in kaart te brengen door de allocatie van subsidies over bedrijven vast te stellen, en boekhoudkundige gegevens van deze bedrijven voor en na deze maatregel met elkaar te vergelijken. Momenteel wordt door de lidstaten statistische informatie voor dit onderzoek verzameld. De eerste resultaten die naar onze mening bruikbaar zijn worden echter pas in 1991 verwacht en dat is voor ons onderzoek te laat. Wel hebben wij uit wetenschappelijke bronnen de beschikking over enkele evaluatiestudies van de belangrijkste instrumenten. Evaluaties van het EOGFL-afdeling Oriëntatie worden ons inziens bemoeilijkt door twee zaken. In de eerste plaats is er een groot aantal verschillende verordeningen en richtlijnen, waarvan de meeste een regionaal karakter hebben en slechts in één bepaald gebied worden toegepast. De effectiviteit van een maatregel kan sterk situatie-afhankelijk zijn. In de tweede plaats biedt het fonds de lidstaten de gelegenheid, de EG-maatregelen in hun eigen wetgeving nader uit te werken. Deze uitwerking kan van land tot land verschillen, wat een beoordeling van de EG-maatregel in zijn algemeenheid minder makkelijk maakt.

Hierna wordt eerst de allocatie van de middelen van het fonds over de verschillende landen en instrumenten besproken. Vervolgens volgt een aantal kritiekpunten, dat regelmatig met betrekking tot het fonds wordt geuit.

Evaluaties van de bergboerenregeling, de verwerking en afzet van landbouw producten, de bedrijfsontwikkelingsplannen en rentesubsidies zullen uitgebreid aan de orde komen. Ten slotte wordt kort aandacht besteed aan de evaluatie van een aantal andere maatregelen, waar minder informatie over beschikbaar was.

Vergelijking van de Tabellen 3.3/1 en 3.3/2 leert dat de omvang van de subsidieverplichtingen in het kader van indirecte acties - over de periode 1982 tot en met 1986 - kleiner is dan die in het kader van directe acties. Verder blijkt het meeste geld van beide soorten acties uit hoofde van niet specifiek regionale maatregelen naar de lidstaten te gaan.

Tabel 3.3/1 Indirecte acties van het EOGFL (afd. oriëntatie); verlening van subsidie (in mln ECU)

	1982-1986							1986						
	niet regionaal		regionaal		totaal	% van nationale		niet regionaal		regionaal		totaal	% van nationale	
	%	%	%	%	%	bijdragen	%	%	%	%	%	bijdragen	%	%
België	25.6	3.4	12.1	1.1	37.7	2.0	0.7	(0.1)	6.6	5.0	2.5	0.8	9.1	2.0
Denemarken	34.7	4.6	0.8	0.1	35.5	1.9	1.3	(0.3)	7.1	5.3	0.0	0.0	7.1	1.6
Duitsland	135.5	18.1	88.1	7.8	223.6	11.9	0.6	(0.1)	29.9	22.5	37.5	11.7	67.4	14.9
Griekenland	10.6	1.4	193.4	17.1	204.0	10.9	9.8	(4.3)	2.6	2.0	75.9	23.7	78.5	17.3
Frankrijk	227.6	30.4	242.5	21.5	470.1	25.1	1.9	(0.7)	52.2	39.3	63.4	19.8	115.6	25.5
Ierland	31.7	4.2	264.2	23.4	295.9	15.8	22.6	(7.9)	0.1	0.1	49.1	15.3	49.2	10.9
Italië	41.4	5.5	94.1	8.3	135.5	7.2	0.9	(0.6)	0.6	0.4	48.0	15.0	48.5	10.7
Luxemburg	2.2	0.3	5.2	0.5	7.4	0.4	3.1	(2.4)	0.6	0.5	1.2	0.4	1.8	0.4
Nederland	59.2	7.9	0.1	0.0	59.3	3.2	0.8	(0.3)	9.6	7.2	0.0	0.0	9.6	2.1
Portugal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Spanje	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Verenigd Koninkrijk	177.8	23.8	228.1	20.2	405.9	21.6	1.7	(0.6)	23.5	17.7	42.3	13.2	65.8	14.5
totaal	747.7	100	1128.5	100	1876.2	100	1.6	(0.2)	132.7	100	319.9	100	452.6	100

Onder nationale bijdragen wordt verstaan de betalingen van een lidstaat (excl. de landbouwheffingen vanwege doorvoer(handel)) aan de EG t.b.v. het algemene budget. De middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen worden niet uit dit budget betaald. De standaarddeviaties van de percentages staan tussen haakjes.

Bron: jaarverslagen van het EOGFL, afdeling oriëntatie

Tabel 3.3/2 Directe acties van het EOGFL (afd. oriëntatie); verlening van subsidie (in mln ECU)

	1982-1986				1986			
	niet regionaal %	regionaal %	totaal %	% van nationale bijdragen	niet regionaal %	regionaal %	totaal %	% van nationale bijdragen
België	40.0	2.3	0.3	0.1	40.3	1.7	0.8	(0.3)
Denemarken	54.5	3.1	0.0	0.0	54.5	2.3	1.9	(0.4)
Duitsland	142.0	8.1	41.5	7.4	183.5	7.9	0.5	(0.1)
Griekenland	265.5	15.1	16.2	2.9	281.7	12.1	14.5	(6.0)
Frankrijk	336.1	19.1	91.1	16.3	427.2	18.4	1.7	(0.3)
Ierland	122.5	7.0	0.0	0.0	122.5	5.3	9.0	(1.1)
Italië	489.0	27.8	403.7	72.2	892.7	38.5	6.2	(2.5)
Luxemburg	2.1	0.1	0.0	0.0	2.1	0.1	0.9	(1.0)
Nederland	46.2	2.6	0.0	0.0	46.2	2.0	0.6	(0.1)
Portugal	32.9	1.9	0.0	0.0	32.9	1.4	12.7	-
Spanje	86.5	4.9	0.0	0.0	86.5	3.7	3.7	-
Verenigd Koninkrijk	142.6	8.1	6.3	1.1	148.9	6.4	0.6	(0.2)
totaal	1759.9	100	559.1	100	2319.0	100	1.9	(0.2)

Onder nationale bijdragen wordt verstaan de betalingen van een lidstaat (excl. de landbouwheffingen vanwege doorvoer(handel)) aan de EG t.b.v. het algemene budget. De middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen worden niet uit dit budget betaald. De standaarddeviaties van de percentages staan tussen haakjes.

Bron: jaarverslagen van het EOGFL, afdeling oriëntatie

De verleende subsidies voor indirecte acties gaan voor een belangrijk deel naar Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het beeld verandert echter als voor ieder land de subsidies aan de betaalde bijdragen aan het algemene budget van de Europese Gemeenschap gekoppeld worden¹⁾; Griekenland en in het bijzonder Ierland blijken dan - relatief - veel subsidie te ontvangen. Bij de directe acties krijgt Italië verreweg de meeste subsidie, daarna Portugal (vanaf 1986) en ook weer Griekenland en Ierland. Er heeft een verschuiving van indirecte naar directe acties plaatsgevonden bij de toetreding van Griekenland in 1981 en opnieuw bij de toetreding van Spanje en Portugal in 1986. Zij ontvingen in het jaar van toetreding meteen subsidies voor de directe acties. De indirecte acties moesten eerst in de nationale wetgevingen worden geïmplementeerd. Verder is de geldstroom naar Griekenland in de jaren 1982 tot en met 1986 van jaar tot jaar ten opzichte van andere landen toegenomen.

De belangrijkste maatregelen wat betreft de omvang van de middelen die ermee gemoeid zijn, Verordening 355/77 (de verwerking en afzet van landbouwprodukten) en Richtlijn 75/268 (landbouw in bergstreken en sommige probleemgebieden), zijn in de Tabellen 3.3/3 respectievelijk 3.3/4 in cijfers samengevat.

Voornameijk Griekenland, Frankrijk, Italië en sinds 1986 Spanje profiteren van Verordening 355/77. Het aandeel van de subsidie in de investeringen verschilt behoorlijk per land; het varieert van gemiddeld 12,5% voor Denemarken tot 46,6% voor Portugal in 1986. De reikwijdte van Richtlijn 75/268 is tot 1987 in de praktijk tot vijf à zes landen beperkt geweest.

Verder moet worden opgemerkt, dat 80% van de middelen verdeeld wordt over een beperkt aantal maatregelen (afzet en verwerking van landbouwprodukten, bergboerenregeling, modernisering van landbouwbedrijven, het niet in de handel brengen van melk, en de bosbouw). Circa 70 andere maatregelen worden met de rest van de middelen gefinancierd.

1) Het algemene budget van de EG omvat niet de middelen voor de ontwikkelingsfondsen, Euratom en de EGKS.

Tabel 3.3/3 Directe acties van het EOGFL (afd. oriëntatie); verlening van subsidie volgens Verordening 355/77 en de daarbij betrokken investeringen (in mln ECU)

	1982-1986		1986		1986		1986	
	subsidie	%	investeringen	%	subsidie	%	investeringen	%
België	30.6	2.3	166.2	18.4	5.4	1.5	26.3	20.5
Denemarken	31.0	2.3	249.2	12.5	8.5	2.3	66.4	12.7
Duitsland	119.9	8.9	620.1	19.3	18.4	4.9	88.8	20.7
Griekenland	238.1	17.7	526.5	45.2	64.8	17.4	136.1	47.6
Frankrijk	195.5	14.6	843.9	23.2	48.0	12.9	206.3	23.2
Ierland	100.2	7.5	310.8	32.3	22.2	6.0	74.3	29.9
Italië	401.6	29.9	1203.5	33.4	85.2	22.9	268.8	31.7
Luxemburg	2.1	0.2	9.8	21.9	0.0	0.0	0.0	-
Nederland	35.1	2.6	266.7	13.2	7.8	2.1	62.2	12.5
Portugal	24.8	1.8	53.2	46.6	24.8	6.6	53.2	46.6
Spanje	64.4	4.8	286.2	22.5	64.4	17.3	286.2	22.5
Verenigd Koninkrijk	97.9	7.3	482.2	20.3	23.3	6.3	120.1	19.4
totaal	1341.3	100	5018.2	26.7	372.7	100	1388.7	26.8

Bron: jaarverslagen van het EOGFL, afdeling oriëntatie

Tabel 3.3/4 Subsidie door het EOGFL in het kader van de indirecte actie Richtlijn 75/268 - Bergboerenregeling (in mln ECU)

	1982-1986		1986	
		%		%
België	12.1	1.7	2.5	1.3
Denemarken	0.0	0.0	0.0	0.0
Duitsland	52.1	7.2	1.5	0.8
Griekenland	140.7	19.3	42.3	21.9
Frankrijk	108.6	14.9	31.7	16.4
Ierland	140.6	19.3	33.6	17.4
Italië	92.0	12.6	47.7	24.7
Luxemburg	5.2	0.7	1.2	0.6
Nederland	0.1	0.0	0.0	0.0
Portugal	0.0	0.0	0.0	0.0
Spanje	0.0	0.0	0.0	0.0
Verenigd Koninkrijk	176.6	24.3	32.6	16.9
totaal	728.0	100	193.2	100

Bron: jaarverslagen van het EOGFL, afdeling oriëntatie

Voordat we een aantal evaluaties van het EOGFL-oriëntatie bespreken, laten wij enige kritiekpunten, onder andere geuit in diverse SER-adviezen over het landbouwstructuurbeleid en in verslagen van het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer, de revue passeren.

In de eerste plaats zijn de doelstellingen van het fonds onduidelijk geformuleerd. Daardoor was het voor de Commissie niet goed mogelijk om de acties af te bakenen, en enige verband tussen de diverse maatregelen aan te brengen. Zo trad een versnippering van de middelen op, waardoor er bijvoorbeeld in 1986 77 verschillende acties in uitvoering waren. De regiospecifieke maatregelen zijn overigens inmiddels ondergebracht bij de geïntegreerde programma's en sterven nu als op zichzelf staande acties geleidelijk uit.

In de tweede plaats treedt grote vertraging op in de uitvoering van de maatregelen, vooral in de zuidelijke lidstaten. De maatregelen moeten eerst in nationale wetgeving geïmplementeerd worden. Daar gaan soms jaren overheen. Vervolgens ontbreekt het regelmatig aan additionele middelen, zodat de acties vertraagd worden uitgevoerd. De betalingen van de Europese Gemeenschap worden in geval dat bij een directe actie gebeurt stopgezet. Voor Italië bedraagt het percentage uitbetalingen daardoor slechts 40% (WRR, 1987) van de toegekende subsidies, terwijl ook Griekenland, Ierland en Frankrijk hier problemen mee hebben.

In de derde plaats kenmerkt het beleid zich door een zekere tweeslachtigheid. Aan de ene kant wil men streven naar een landbouw met grote, efficiënte bedrijven, terwijl aan de andere kant steunmaatregelen voor kleine boeren in achtergebleven gebieden in het leven zijn geroepen. Men houdt kunstmatig bedrijven in stand, die niet levensvatbaar zijn.

Ten slotte wordt vaak gesteld dat een groot deel van het landbouwstructuurbeleid in feite niet echt als beleid bedoeld is, maar is ontstaan als wisselgeld voor landen die benadeeld waren door de uitkomsten van de prijsonderhandelingen. Bij navraag naar het verloop van de onderhandelingen ter zake in het verleden kregen we de indruk dat de meeste regionale acties op deze wijze zijn ontstaan, met name in het verleden, toen het structuurbeleid ten opzichte van het markt- en prijsbeleid nog een zeer ondergeschikte rol speelde.

Richtlijn 72/159/EEG en 72/160/EEG

Tot eind 1980 werden er 155.700 ontwikkelingsplannen goedgekeurd, waarvan 20% uit probleemgebieden, maar dit aantal daalde sterk tussen 1979 en 1980. Bedrijven uit de probleemgebieden kwamen meestal niet in aanmerking, omdat een paritair inkomen voor hen niet bereikbaar was. In Italië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk stegen de vergelijkingsinkomens sterk in deze periode, waardoor inkomenspariteit extra moeilijk bereikbaar was. Bovendien was er in achtergebleven gebieden vaak onvoldoende kapitaal voor vernieuwende investeringen. Gevolg was dan ook, dat de helft van de goedgekeurde ontwikkelingsplannen werd ingediend door bedrijven in de grootteklasse 20-50 ha. Richtlijn 72/159/EEG bleek dus niet te werken in achtergebleven gebieden, omdat het ontwerp van de maatregel was gebaseerd op de ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven in de noordelijke lidstaten, waar de structuur al redelijk was. In Tabel 3.3/5 is aangegeven, hoeveel ontwikkelingsplannen tot en met 1980 per lidstaat zijn goedgekeurd.

In Frankrijk heeft de Crédit Agricole Français altijd al een zeer soepel kredietverleningsbeleid gevoerd, zodat hier relatief weinig boeren aan de EG-maatregel deelnamen, vergeleken bij West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In Italië kwam de maatregel pas later op gang als gevolg van administratieve problemen.

In Nederland diende ook een groot aantal bedrijven een ontwikkelingsplan in, met name grotere bedrijven en kleine bedrijven die duidelijke groei-mogelijkheden zagen. Van de zogenaamde "middenbedrijven" maakte 13% gebruik van de rentesubsidieregeling (Van Driel, 1984).

In de periode tot en met 1980 namen circa 65.000 bedrijfshoofden deel aan de bedrijfsbe indigingsregeling (Richtlijn 72/160/EEG). Zij maakten daarmee circa 875.000 ha cultuurgrond vrij. Ondanks de voorrangsregeling voor bedrijven met een ontwikkelingsplan maakten deze slechts 15% uit van de 130.000 bedrijven aan wie het totaal aan vrijgekomen grond werd toegewezen. 90% van de vrijgemaakte grond lag in Frankrijk en West-Duitsland, landen met een minder slechte agrarische structuur (zie ook Tabel 3.3/6). Als reden daarvoor worden onder andere genoemd de grondprijzen, de te lage

Tabel 3.3/5 Goedgekeurde ontwikkelingsplannen tot en met 1980 (Richtlijn 72/159)

lidstaat	1973-1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	totaal	%
West-Duitsland	5.982	8.350	6.237	6.514	5.820	5.290	4.791	42.984	27,6
Frankrijk	-	163	578	2.597	4.457	5.566	6.425	19.786	12,7
Italië	-	-	-	-	146 ¹⁾	141 ¹⁾	150 ¹⁾	437 ¹⁾	0,3
Nederland	4.240	1.849	2.204	2.860	3.036	3.432	1.605	19.226	12,3
België	-	1.082	1.477	1.652	1.895	2.133	2.241	10.480	6,7
Luxemburg	-	-	-	-	-	15	12	27	0,02
Verenigd Koninkrijk	145	479	1.952	7.145	7.631	5.147	3.474	25.973	16,7
Ierland	-	5.445 ²⁾	2.994	2.921	4.197	3.697	2.249	21.503	13,8
Denemarken	3.983	3.173	2.326	1.313	2.420	1.848	521	15.284	9,8
Totaal	14.350	20.541	17.768	25.002	29.302	27.269	21.468	155.700	100,0

Bron: Europese Commissie

1) Raming

2) 1974 + 1975

Tabel 3.3/6 Toepassing van bedrijfsbeëindiging op grond van Richtlijn 72/160/EEG, 1975-1978, per lidstaat

lidstaat	begunstigden			bedrijven die grond ontvangen			vrijgemaakte cultuurgrond
	aantal	waaronder in aanmerking komend		aantal	met ontwikkelings- plannen		cultuurgrond
		aantal	%		aantal	%	totaal ha
West-Duitsland	26.590	2.411	9,1	66.247	18.368	27,7	267.811
Frankrijk	33.188	530	1,6	58.046	776	1,3	526.819
Nederland	1.296	206	15,9	1.243	21	1,7	4.431
	(1 + 2)			(3)	(3)	(3)	(3)
België	1.477	59	4,0	2.779	112	4,0	11.217
				(1)	(1)		
Luxemburg	255	-	-	781	-	-	2.975
	(2)			(2)			(2)
Verenigd Koninkrijk	1.383	172	12,4	1.529	309	20,2	52.645
Ierland	527	111	21,1	377	105	27,9	9.036
EG-9	64.716	3.489	5,4	131.002	19.691	15,0	874.934

Bron: Europese Commissie

- 1) ongecontroleerde cijfers
- 2) 1980 niet meegeteld
- 3) 1979 en 1980 niet meegeteld

uitkering voor beëindigers en een slechte koppeling met bestaande nationale pensioenregelingen (die bijvoorbeeld in Nederland gunstiger uitvallen voor een boer dan Richtlijn 72/160/EEG) (SER, 1984).

De Europese Rekenkamer (1983) heeft opgemerkt, dat er geen goede methode is ontwikkeld om de effecten van de ontwikkelingsplannen en bedrijfsbeëindiging te beoordelen. Wij zullen dan ook moeten volstaan met de effecten die anderen hebben gesignaleerd, zonder dat deze constatering op verantwoorde - laat staan vergelijkbare evaluatiemethoden zijn gebaseerd.

Zowel de SER (1984) als Bergmann en Baudin (1988) constateren dat beide maatregelen een intensivering van de produktie teweeg hebben gebracht, met name in de melkveehouderij. Door de toenemende produktie per bedrijf werd het gezinsinkomen in de landbouw verbeterd. Het produktieverlagende effect van de structuurmaatregel door het niet leveren van melk werd hierdoor meer dan teniet gedaan. Bovendien had men de gelegenheid om over te schakelen naar beter renderende (zware marktordenings- en na enige tijd overschots-) produkten.

Er is versneld arbeid uit de landbouw gestoten, zowel door de bedrijfsbeëindiging als door de kapitaalintensieve modernisering van landbouwbedrijven. Daar hebben voor zover ons bekend geen werkgelegenheidsbevorderende maatregelen in andere sectoren in de betreffende regio's tegenover gestaan.

Door de bedrijfsvergroting is het moeilijker geworden voor iemand van buiten de landbouw om een bedrijf over te nemen.

In sommige gebieden was modernisering van de landbouw onmogelijk, door de demografische druk in combinatie met een gebrek aan alternatieve werkgelegenheid, de grootte van de bedrijven en het opleidingsniveau van de boeren. Door de beperkte grondmobiliteit kon de bedrijfsgrootte niet altijd worden aangepast aan de modernisering (een melkmachine voor twee koeien). Het was meestal praktisch onmogelijk, vrijkomende grond van de bedrijfsbeëindiging over te doen aan boeren met een ontwikkelingsplan: dit kan alleen als uitbreiding en beëindiging in dezelfde plaats en op hetzelfde tijdstip plaatsvinden. De combinatie van de twee regelingen heeft dus weinig succes opgeleverd (Europese Commissie, 1983).

Hiddink en Wijnen (1987) hebben onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de rentesubsidie in Nederland, en de effecten daarvan. In de periode 1972-1985 kon door bedrijven met een goedgekeurd ontwikkelingsplan een rentesubsidie op de betreffende investeringen worden verkregen van 4% (later 5%) over maximaal 572.000 gulden, met een extra 2% subsidie voor aanvragers jonger dan 35 jaar. Van de 26.000 aanvragen werd 97% goedgekeurd, zodat in 1985 21% van de hoofdberoepsbedrijven in Nederland een goedgekeurd ontwikkelingsplan had (glastuinbouw 45%, melkveehouderij 28%, akkerbouw 5%). Grote bedrijven maakten meer gebruik van de regeling dan kleine. In de landbouw was 95% van de plannen gericht op de bouw van ligboxenstallen voor gemiddeld 70 melkkoeien, bijbehorend vee en werktuigen. De geplande uitbreiding van de veestapel bedroeg gemiddeld 59%, wat 58% was van de totale toename van de melkveestapel in Nederland in die periode. Van alle ligboxenstallen in Nederland is drie kwart met rentesubsidie gebouwd. Door de hoge rentevoet zouden waarschijnlijk veel melkveehouders niet zonder subsidies tot investeren overgegaan zijn. De regeling heeft verder een sterke verhoging van de melkopbrengst per hectare en per koe veroorzaakt. Een verschuiving van grond naar perspectiefvolle bedrijven konden de onderzoekers echter niet constateren.

In de tuinbouw werden vooral kassen gebouwd met de rentesubsidie (75% vervanging, 25% uitbreidingsinvesteringen). 30% van alle uitbreidingsinvesteringen in de tuinbouw geschieden met rentesubsidie. Gemiddeld werd 350.000 gulden per bedrijf geïnvesteerd. Hiddink en Wijnen (1987) hebben de indruk, dat deze investeringen voor een groot deel ook zonder rentesubsidie uitgevoerd zouden zijn.

In het onderzoek wordt een positief werkgelegenheidseffect (16% meer werkgelegenheid dan zonder rentesubsidie) geconstateerd bij de betrokken bedrijven, deels omdat uitbreidingen in de tuinbouw meestal veel extra arbeidskrachten vragen, deels omdat extra werkgelegenheid op voorheen kleine melkveehouderij-bedrijven ontstond.

Ten slotte kan worden opgemerkt, dat de effecten van de maatregel in België en Denemarken vergelijkbaar zijn. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk daarentegen bleef de belangstelling achter, omdat de maatregel daar heel anders was uitgewerkt. Voor Frankrijk en West-Duitsland was de maatregel relatief veel minder belangrijk dan voor Nederland.

Verordening (EEG) 355/77

In 1977 verving Verordening (EEG) 355/77 over de verwerking en afzet van landbouwprodukten Verordening (EG) 17/64. In alle landen is de maatregel uitgewerkt, met als doel de nog bestaande hiaten in het afzetsysteem van landbouwprodukten ongedaan te maken. De Europese Commissie (1983) noemt de regeling een groot succes, en onze indruk is, dat de maatregel inderdaad in grote lijnen zijn doel heeft bereikt. De laatste jaren worden de middelen daarom vooral op enige achterstandsregio's geconcentreerd. Tabel 3.3/7 geeft het aantal goedgekeurde programma's en de corresponderende bedragen per lidstaat weer. Hierin valt vooral het grote aandeel van Italië, in het aantal projecten maar vooral ook in de toegekende steun op.

Tabel 3.3/7 Aantal projecten en toegekende steun van Verordening (EEG) 355/77 over de periode 1978-1987

lidstaat	projecten		toegekende steun	
	aantal	%	Mln ECU	%
België	297	4,7	60,4	2,7
Denemarken	298	4,7	51,7	2,3
West-Duitsland	1.007	16,1	219,9	9,8
Griekenland	298	4,8	307,7	13,7
Spanje	456	7,3	108,8	4,8
Frankrijk	1.172	18,7	353,3	15,7
Ierland	404	6,4	170,2	7,5
Italië	1.063	17,0	678,9	30,2
Luxemburg	16	0,3	2,9	0,1
Nederland	266	4,2	69,8	3,1
Portugal	186	3,0	62,3	2,8
Verenigd Koninkrijk	805	12,8	165,5	7,3
totaal	6.268	100,0	2 251,4	100,0

Bron: Europese Commissie

Van de toegekende subsidies in 1988 was 12% bestemd voor granen, 15% voor groenten en fruit, 19% voor vlees en 7% voor zuivel. Voor Nederland is bekend dat een groot aantal veilingen is gebouwd met middelen van deze maatregel. De maatregel heeft de concentratietendenzen in de verwerking en

afzet versneld: de schaalvergroting van melkfabrieken, veilingen en slachterijen werden deels vanuit Brussel gefinancierd.

Richtlijn 75/268/EEG

Sinds 1975 is de bergboerenregeling (Richtlijn 75/268/EEG) van kracht. De inhoud van de richtlijn is zeer algemeen, waardoor hij in ieder land weer op een andere manier wordt toegepast, wat het extra lastig maakt om de regeling te evalueren. Zo wordt bijvoorbeeld de inkomensdoelstelling op verschillende manieren toegepast. In Frankrijk worden alleen de gebieden met de armste boeren gesubsidieerd, in het Verenigd Koninkrijk juist niet. In 1988 viel 52% van het landbouwareaal van de EG-12 onder de bergboerenregeling, waarvan 17% als berggebieden en 35% als probleemgebieden (Slot, 1988). Het gaat steeds om gebieden waar de landbouw een relatief groot deel van de werkgelegenheid biedt.

In Tabel 3.3/8 wordt weergegeven, aan hoeveel bedrijven een uitkering in het kader van de bergboerenregeling werd verleend in 1987.

Uit de tabel is af te leiden dat een aanmerkelijk deel van de landbouwgrond, met name in de achtergebleven gebieden, onder de maatregel valt, maar dat het percentage deelnemende bedrijven, evenals het niveau van de vergoeding per land sterk verschilt.

De regeling is opgezet, omdat al gauw bleek dat boeren in achtergebleven gebieden buiten de andere structuurmaatregelen vielen. De bedrijven waren meestal te klein voor een goedgekeurd bedrijfsontwikkelingsplan. Het aantal boeren dat een vergoeding kreeg nam snel toe: 260.000 in 1975, en meer dan 445.000 in 1980, toen nog voornamelijk in Frankrijk, Italië en Ierland. Daarna is de regeling ook in de nieuwe lidstaten ingevoerd. Het blijkt, dat boeren die qua inkomen behoefte hebben aan de regeling, er ook voor in aanmerking komen en er feitelijk gebruik van maken. Wat dat betreft mag de regeling een succes worden genoemd (Europese Commissie, 1983).

Tabel 3.3/8 Uitvoering van de bergboerenregeling in 1987

lidstaat	toegevoegde waarde per eenheid arbeid t.o.v. normale regio's in %	percentage deelnemende bedrijven in de aan- gegeven regio's	oppervlakte aangewezen voor 75/268 als % van alle land- bouwgrond	bedrag per ha in ECU	terug- ontvangen van EOGFL in mln ECU door lidstaat
W-Duitsland	74	56	50,9	42,7	265
Frankrijk	52	37	40,0	12,2	152
België/Lux.	93	63	21,9	27,4	15
Nederland	1)	1)	1,6	1)	15
Ver. Koninkr.	59	61	52,2	17,0	167
Italië	68	10	51,1	3,4	1)
Ierland	50	72	58,0	19,7	65
Griekenland	78	45	78,2	9,4	68
Spanje	1)	7	62,4	1)	65
Portugal	90	18	75,6	12,3	40

Bron: Europese Commissie

1) niet beschikbaar

Het blijft echter een probleem, dat sommige landen (Italië, met name) over onvoldoende additionele middelen beschikken om de maatregel optimaal te laten functioneren.

Het nadeel van bedrijven in berggebieden blijkt voor 24% door de regeling gecompenseerd te worden (Europees Parlement, 1983(1)). 45% Van de bedrijven (die 48% van de totale subsidie ontvangen) ligt in een gebied met een negatief migratiesaldo, en een bevolkingsdichtheid van minder dan 70 inwoners per vierkante km. Eén derde van de bedrijven (die 25% van de totale subsidie ontvangen) daarentegen ligt in gebieden met een positief migratie-saldo en een bevolkingsdichtheid van meer dan 140 inwoners per vierkante km.

Gezien de leeftijdsopbouw van de ontvangers van de subsidie is echter weinig effect van de regeling op de migratie te verwachten. Bovendien zijn de mogelijkheden om buiten de landbouw werk te vinden in de betreffende regio's vaak beperkt. Er is wel een positief effect op het aantal koeien te

constateren, en, mede door vrijstelling van de medeverantwoordelijkheidsheffing op melk, een produktieverhogend effect in de zuivelsector. Bovendien neemt het aanbod van rundvlees en schapenvlees toe als gevolg van de maatregel.

Doelstellingen over het landschapsonderhoud zijn vaag geformuleerd, waardoor het effect daarop niet goed te evalueren valt. Wel kan gesteld worden, dat minder grond braak komt te liggen. Dit kan in berggebieden erosie voorkomen.

Het feit dat mensen langer in de landbouw blijven dan zonder de uitkering heeft tot gevolg dat de grondprijzen stijgen. Onderzoek met behulp van boekhoudgegevens wees uit (Peters, 1980) dat bedrijven met een hoog inkomen een grotere bergboerenuitkering krijgen dan kleine. De oorzaak is dat de subsidie wordt toegekend per hectare en per dier. Peters merkt op, dat een individuele inkomenstoelag beter zou zijn om de inkomensdoelstelling van de regeling te bereiken. Daarmee kan men echter moeilijker sturend optreden ten aanzien van de allocatie van produktiefactoren, en het grondgebruik.

Richtlijn 72/161/EEG

De richtlijn voor sociaal-economische voorlichting en opleidingen is nooit goed van de grond gekomen. Er is haast geen geld aan uitgegeven, en dan nog alleen in landen waar de ontwikkeling van de boeren al op een hoog niveau stond: West-Duitsland en Nederland samen leidden 75% van de consulenten op, terwijl Frankrijk 80% van de steun voor opleidingen ontving (in totaal ontvingen 60.000 personen scholing).

In de literatuur over regionale ontwikkeling wordt opgemerkt dat scholing en bedrijfsvoorlichting in veel gevallen de bottleneck vormen voor het succes van allerlei stimuleringsmaatregelen. Het is valt daarom te betreuren dat niet méér van deze richtlijn gebruik is gemaakt om de achtergebleven gebieden verder te ontwikkelen. Waarschijnlijk heeft in de meeste gevallen de eis van 75% cofinanciering door de lidstaat een beperkende factor gevormd. Bovendien kan een gebrek aan kader om het onderwijs te realiseren, een knelpunt zijn geweest.

Samenvatting en conclusies

Van de vele andere regelingen van de afdeling Oriëntatie van het EOGFL zijn bij ons geen evaluaties bekend, die voor de probleemstelling van de WRR nuttige resultaten zouden kunnen opleveren.

In het algemeen kunnen we stellen, dat de Richtlijnen 72/159, 72/160 en 72/161 niet erg succesvol zijn geweest. Vrijgekomen gronden kwamen meestal niet terecht bij bedrijven met een ontwikkelingsplan. Het concept van ontwikkelingsplan had als gevolg dat de steun van Richtlijn 72/159 vooral terecht kwam bij grote bedrijven in de rijkere lidstaten. Naar aanleiding daarvan werd in 1975 de bergboerenregeling in het leven geroepen, die sindsdien met succes grote groepen boeren in achtergebleven gebied van inkomenssteun heeft voorzien. Door de opzet van de regeling ontvangen echter boeren met de hoogste inkomens de meeste steun.

Een ander maatregel die effectief was, was Verordening (EEG) 355/77. De meeste hiaten in de verwerking en afzet van landbouwprodukten zijn door deze regeling verholpen.

De overschottenproblematiek is door het landbouwstructuurbeleid versterkt. Bovendien is arbeid uit de landbouw gestoten, terwijl er geen aanvullend regionaal beleid werd gevoerd om in de betreffende gebieden alternatieve werkgelegenheid te scheppen. Wij zijn van mening dat de Commissie twee tegenstrijdige doelstellingen heeft gehanteerd. Aan de ene kant wordt gestreefd naar grote efficiënte bedrijven, terwijl men aan de andere kant probeert de kleine bedrijven, die niet levensvatbaar zijn in stand te houden.

Het scholingsniveau en de beschikbaarheid van goede landbouwkundige voorlichting daarentegen heeft in het beleid nauwelijks aandacht gekregen.

3.4 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, Afdeling Garantie

De set-aside regeling is begin 1989 in werking getreden, en de extensivering van het grondgebruik is alleen nog maar in de vorm van enkele proefprojecten uitgevoerd. Daarom kan een evaluatie niet hetzelfde karakter hebben als bij de andere fondsen. Wat betreft de allocatie van middelen

zijn wij aangewezen op enkele zeer voorlopige cijfers over de inschrijving op het systeem door bedrijven in de verschillende lidstaten. Er is echter wel een groot aantal studies verschenen over de effectiviteit van dergelijke maatregelen, om te trachten al van te voren uitspraken te doen omtrent de gevolgen van de nieuwe EG-maatregelen. Deze studies benaderen het vraagstuk vanuit twee verschillende invalshoeken. In de eerste plaats wordt verslag gedaan van ervaringen met soortgelijke maatregelen in de Verenigde Staten en West-Duitsland. In de tweede plaats wordt op grond van gegevens uit boekhoudsystemen getracht van te voren te voorspellen, hoe groot de participatie van boeren zal zijn. Van de verschillende studies zal een kort overzicht worden gegeven.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de inzet van middelen voor de herstructurering van het wijnareaal, en het niet leveren van melk.

Volgens de Commissie was er op 1 maart 1989 de volgende hoeveelheid grond voor set-aside aangemeld en goedgekeurd:

	aantal bedrijven	aantal hectares
West-Duitsland	25.300	170.600
Verenigd Koninkrijk	2.800	50.000
Nederland	44	800
België	46	400

In Nederland zijn zowel van grote als van kleine bedrijven aanvragen ontvangen, terwijl ook de betere gronden voor set-aside worden aangemeld. De meeste aanvragen zijn afkomstig uit Groningen en Drente, en vooral van akkerbouwbedrijven (2/3). In West-Duitsland kwamen de meeste aanvragen uit Nedersaksen, waar al ervaring met braakprogramma's was opgedaan. Van de andere landen zijn nog geen resultaten bekend. Tabel 3.4/1 laat zien, hoe de maatregel per lidstaat is uitgewerkt.

Wat betreft het tweede deel van de regeling voor het uit productie nemen van grond, de vervroegde uittreding, is van te voren verwacht dat circa 110.000 personen zouden deelnemen, dat de kosten 1,24 mld ECU zouden bedragen, en dat een besparing voor het garantiefonds van 762 mln ECU zou worden gerealiseerd door de verminderde productie van landbouwoverschotten.

Tabel 3.4/1 Uitwerking van de set-aside maatregel per lidstaat van de Europese Gemeenschap

land	datum van ingang	premieniveau (ECU/ha/jaar)	groenbaak geoorloofd	regionale uitzonderingen
Verenigd Koninkrijk	29-07-1988	270 achtergebleven regio's 300 normale regio's	nee	-
W.Duitsland	12-08-1988	300-600 op grond van bodemkwaliteit	ja	-
Nederland	16-08-1988	600	nee	-
België	18-10-1988	170 achtergebleven regio's Ardennen 230 achtergebleven regio's overig 290 zandgronden 420 zandleemgronden	ja	-
Frankrijk	19-11-1988	4 categorieën regio's I 130-230 II 160-270 III 200-310 IV 240-350	nee	ja, voor 2% van de land- bouwgrond
Ierland	09-12-1988	220	ja	-
Spanje	12-12-1988	103 achtergebleven zones 120 normale zones 170 geïrrigeerde zones extensief 220 geïrrigeerde zones normaal 300 geïrrigeerde zones intensief	ja	ja, voor 29,5% van de land- bouwgrond
Griekenland	13-12-1988	100-200	ja	-
Luxemburg	nog niet	220	nee	-
Italië	06-02-1989	380 berg- en heuvel- gebieden/achter- gebleven regio's 400 heuvelgebieden/ normale regio's 440 vlakke gebieden 550 Po-vlakte	ja	-
Denemarken	nog niet	-	ja	-

Bron: Europese Commissie

In maart 1989 waren er pas 3 projectvoorstellen bij het EOGFL ingediend:

- West Duitsland, het hele land;
- Griekenland, het hele land;
- Spanje, Baskenland.

Op het moment dat dit rapport werd geschreven was er nog niet meer over de uitvoering van deze nieuwe maatregelen bekend.

Aan de hand van ervaringen elders kan een inschatting worden gemaakt van de wijze waarop de areaalbeperking in de Gemeenschap zou kunnen gaan functioneren. In de Verenigde Staten heeft men al vanaf de jaren vijftig een groot aantal areaalbeheersingsmaatregelen uitgevoerd met wisselend succes. De maatregelen blijken vooral effectief te zijn, als ze verplicht worden gesteld en met strenge controle worden uitgevoerd. Enkele negatieve bijverschijnselen kunnen echter de effectiviteit beperken:

1. de rest van het areaal krijgt een hogere produktiviteit;
2. er is meestal geen verbod op gebruik van het areaal voor andere produkten, waarvan de produktie dus sterk stijgt;
3. bij boeren die niet deelnemen aan de regeling ontstaat een positieve prijsverwachting - zij gaan hun areaal voor het betreffende produkt dus uitbreiden.

Vrijwillige areaalbeperking blijkt zich te concentreren in bepaalde gebieden. Een negatief effect is verder dat de verwerkende industrie en handel schade ondervinden van de produktiebeperking, maar dat alleen de boeren worden gecompenseerd. Als geen afspraken voor uit produktie te nemen areaal worden gemaakt, maar over produktiebeperking, ontstaan grote praktische controleproblemen.

Door middel van onderzoek met behulp van een databank van bedrijfsboekhoudingen van boeren in Nedersaksen en enquêtes die zijn afgenomen in dezelfde regio is getracht de effectiviteit van het Nedersaksische "Grunbrach"programma in kaart te brengen (Wilstacke (1986) en Wilstacke en Plankl (1987)). Hieruit bleek dat 12,6 procent van de bedrijven aan het programma deelnam, maar dat dit per regio sterk verschilde. Per deelnemers werd gemiddeld 4,3 ha braakgelegd, meestal van lagere kwaliteit dan gemiddeld in de regio. De deelname was lager dan verwacht.

Uit de enquête bleek, dat het programma bij iedereen bekend was. Ook een

groot deel van de non-participanten had ernstig overwogen om mee te doen. Meestal hadden ze zelf bedrijfseconomische berekeningen gemaakt en daaruit geconcludeerd dat de premie te laag was. Een deel van deze groep vond het echter ook een bezwaar, dat de overheid zich bemoeide met het grondgebruik van het bedrijf. Soms vond men de toekomst te onzeker en was er angst dat bij eventuele latere invoering van een "superheffing op granen" degenen die al in productie terug waren gegaan extra zouden worden benadeeld. Bij lagere graanprijzen of een hogere premie zouden meer bedrijven deelnemen, ongeacht hun grootteklasse. Bij een éénjarig programma bleken vooral de slechte gronden vrij te komen. Bovendien werd 30 procent van de grond die werd braakgelegd voor die tijd niet voor overschotprodukten gebruikt. Hierdoor wordt de effectiviteit van de maatregel beperkt. Berekeningen met het boekhoudsysteem bleken zeer gevoelig voor de gehanteerde veronderstellingen: de deelname kan sterk variëren met de duur van het programma, de graanprijzen en de hoogte van de premie.

Uit de enquête bleek verder dat er meer belangstelling was voor extensivering dan voor grootschalige braak over langere periode. Voor de pensioenregeling zoals die nu door de EG is ingevoerd had ongeveer een kwart van de oudere boeren wel belangstelling, vooral als ze daarbij hun grond konden verkopen of verpachten.

Henze en Zeddies (1988 (1) en 1988 (2)) hebben voor de regio Baden-Württemberg, voor heel West-Duitsland en voor de Europese Gemeenschap berekeningen gemaakt van de effecten van het set-aside programma en van de vervroegde pensioenregeling. Dit is gebeurd met behulp van databanken met bedrijfsboekhoudingen. Een boer werd verondersteld te participeren in één van de regelingen, als hij er daardoor in inkomen op vooruit ging, met een bepaalde drempelwaarde die leeftijdsafhankelijk was gemaakt. Voor de pensioenregeling werden ook macro-economische berekeningen gemaakt, waaruit bleek dat de waarde van de verminderde (overschot-)productie lager is dan die van de vrijgekomen produktiefactoren, zelfs als de vaste kosten buiten beschouwing worden gelaten. Deze conclusie kon, in meer of mindere mate, voor alle lidstaten worden getrokken. De maatregel is dus effectief wanneer hij wordt gezien vanuit het welvaartseffect voor de EG als geheel. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat het huidige marktordeningsbeleid voor de

betreffende produkten als referentie is gehanteerd.

In Tabel 3.4/2 wordt getoond wat de effecten van de pensioenregeling zijn voor de verschillende landen van de Gemeenschap, bij een basispremie van 3.000 ECU per bedrijf, en een stillegpremie van 250 ECU per hectare, en 30 ECU per ton niet geproduceerde melk. Daarbij moet worden opgemerkt dat Nederland en België niet deelnemen omdat in beide landen al gunstiger nationale pensioenregelingen voor boeren bestaan, die de effectiviteit van deze regeling tot nul zouden reduceren.

Tabel 3.4/2 Effecten van de pensioenregeling in de EG-10

land	afname percentage			afname percentage produktie			budgetbeslag	
	bedrij- ven	opper- vlakte	arbeid	granen	rund- vlees	melk	totaal mln ECU	ECU per ha
W-Duitsland	6,0	8,5	5,7	3,1	5,9	4,4	139	406
Frankrijk	8,5	9,7	8,5	1,8	7,8	5,9	334	413
Italië	9,0	11,1	8,2	4,1	4,6	2,5	380	632
België	0	0	0	0	0	0	0	0
Luxemburg	3,1	2,3	2,8	0,8	2,0	0,5	0,6	413
Nederland	0	0	0	0	0	0	0	0
Denemarken	7,5	8,3	5,9	3,8	6,1	4,8	49	369
Ierland	17,7	30,3	18,0	8,5	17,2	10,9	231	312
Ver. Koninkr.	13,0	13,7	12,2	3,5	12,9	9,8	281	291
Griekenland	5,5	7,7	5,6	3,1	4,9	5,2	73	508
EG-10	8,03	11,3	7,71	2,88	5,11	5,16	1.448	405

Bron: Henze en Zeddies

Blom (1988) bespreekt voor de Europese Gemeenschap en voor Nederland (Landbouweconomisch Instituut, 1989) de mogelijke effecten van een areaalbeperking door middel van de set-aside regeling, op basis van berekening met een graan- en mengvoedermodel voor de EG.

Daarbij wordt uitgegaan van een 'slippage'effect vanwege het feit dat de minst produktieve gronden het eerst zullen worden braakgelegd. In feite vormt dit een onderschatting, omdat ook nog zou moeten worden gecorrigeerd voor fraude, en een verhoogde opbrengst voor de rest van het areaal. Blom schat dat, uitgegaan van een slippage van een derde, op EG-niveau 5 tot 7

mld ECU nodig zou zijn om 15 procent van de grond braak te leggen, bij een restrictief prijsbeleid en een vrijwillige deelname. Bij een stringenter prijsbeleid liggen deze bedragen lager. De toe te kennen premie kan sterk verschillen per regio. Door het verschil in landbouwstructuur zal de set-aside regeling kleine boeren in het zuiden van de Gemeenschap relatief bevoordelen.

Voor Nederland zou volgens Blom bij een braakpremie van f 1588 per hectare 10,3 procent van het graanareaal uit de produktie worden genomen. Dit kan een produktiedaling opleveren van 6,3 procent. Hij merkt echter op, dat deze berekening de effectiviteit overschat: niet alle slippage-effecten zijn in de beschouwing betrokken, alleen die voor bodemkwaliteit; bovendien is er een groep bedrijven met eigen maaidorsers, voor wie de variabele kosten lager zijn, en dus de premie hoger zou moeten zijn. Op grond van deze correctie zou een premie van f 1800 voor Nederland voldoende zijn om 10 procent van het graanareaal braak te leggen.

Wossink en Renkema (1987) komen op een schatting van de premie van circa f 1000 in de Veenkoloniën tot f 2047 in het Zuid-Westelijk kleigebied, terwijl ook Dekker en Schröder (1988) tot de conclusie komen dat de huidige premie voor Nederland te laag is om voldoende effectief te zijn.

Van de Ploeg en de Roest (1987) besteden aandacht aan de effecten van de set-aside regeling voor Zuid-Europese regio's. Zij merken op, dat hier nu al grote gebieden braak liggen, en niet alleen in regio's met veel marginale gronden of veel alternatieve werkgelegenheid in de industrie. Er blijken bepaalde regio's te zijn die als 'groeipolen' van landbouw kunnen worden aangemerkt, terwijl in andere regio's de landbouwproduktie steeds meer afneemt. Een gevolg daarvan is, dat men voor een effectieve set-aside regeling voor Zuid-Europa juist deze groeipolen zou moeten laten participeren - in andere regio's ligt immers al volop land braak. Daarmee gaat men dus juist de moderne landbouwbedrijven in de achtergebleven regio's beperken in hun produktie.

Verschillende verordeningen zijn in het leven geroepen om het markt-evenwicht voor wijn in de EG te herstellen. In Verordening 777/85 is een streefdoel geformuleerd: stopzetting van de wijnbouw op 300.000 hectare (inclusief Spanje).

Het blijkt dat de maatregelen ter vrijwillige stopzetting van de wijnbouw, rooipremies en de beperking van het recht tot herbeplanting slechts langzaam op gang komen. Een overzicht van het sinds 1976 gevoerde structuurbeleid (Tabel 3.4/3) laat zien dat tot 1985 ongeveer 3 procent van het totale wijnbouwpotentieel is stopgezet (2 mln ha), terwijl circa 6 procent tijdelijk is stopgezet. De grootste reducties vonden plaats in Italië, zowel absoluut als relatief.

Tabel 3.4/3 Structuurmaatregelen voor de stopzetting en herstructurering van de wijnbouw, realisaties voor 1976 tot en met 1985 (EG-10)

maatregel	einde loop-tijd	streef-doel (ha)	uitvoering in ha			totaal	% streef-doel
			1983	1984	1985		
Omschakelings-premie							
V 1163/76	1979	50.000	78.000	-	-	78.000	156
Bijzondere premie voor	1984						
- omschakeling		33.000	14.778	3.528	731	19.037	55
- herstruct.		66.000	12.814	7.229	8.609	28.652	43
- irrigatie				203	154		
R 78/627/EEG							
Premie voor							
- tijdelijke	1987		23.810	9.247	10.627	43.684	
- definitieve stopzetting	1985		26.965	7.140	10.456	44.561	
Renunciatiepr.	1982		7.128	-	-	7.128	
V 456/80		100.000					95
Herstructure-ringspremie							
V 458/80	1987	240.600	69.117	4.559	6.443	80.503	33,5

Bron: Europese Commissie

Veranderingen in grondgebruik

De set-aside regeling (Verordening 797/85) voorziet in het uit productie nemen van landbouwgrond voor bepaalde overschotprodukten. De alternatieve bestemming van de grond wordt echter niet geregeld: men kan keizen uit

braak, bebossing, of gebruik voor andere doeleinden dan landbouw. Dit geldt eveneens voor de vervroegde pensionering. Daar bestaat bovendien de mogelijkheid, de grond aan een ander landbouwbedrijf over te dragen.

In geval van extensivering van de produktie verandert het grondgebruik uiteraard niet.

De Verordeningen 1163/76, 456/80 en 777/85 hebben als doel de wijnproduktie in de Gemeenschap te beperken. De regelingen melden echter niet, wat er moet of mag gebeuren met de vrijgekomen oppervlakten, behalve dat deze gedurende een aantal jaren niet meer met wijstokken mogen worden beplant, en voor andere teelten kunnen worden gebruikt. Dit betekent, dat de regelingen niet sturend kunnen worden ingezet wat betreft het grondgebruik. In principe kan men zelfs andere overschotprodukten op deze gronden gaan telen.

Verordening (EEG) 1078/77

Het niet in produktie nemen van melk door het overschakelen van een melkveestapel naar een vleesveestapel wordt over het algemeen gezien als een ineffectieve maatregel. De slechte koeien werden met behulp van de premie geslacht en de rest van de veestapel verbeterde sterk qua produktiviteit, met als netto-effect dat de melkplas groeide. Tegelijkertijd financierde het EOGFL uit Richtlijn 72/159/EEG vooral uitbreidingen in de melkveehouderij (Rekenkamer, 1987).

Samenvatting en conclusies

Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de werking van de set-aside regeling en de vervroegde pensionering. Op grond van ervaringen met soortgelijke programma's in de Verenigde Staten en Nedersaksen kan men wel een aantal verwachtingen uitspreken, die ook worden bevestigd door de ervaringen die de Gemeenschap al heeft met het stopzetten van wijnarealen. Ten eerste zijn vrijwillige areaalbeperkingen duurder (omdat men de boer moet compenseren) en minder effectief dan verplichte. Ten tweede is het aantal deelnemers meestal minder groot dan men op grond van boekhoudcijfers zou verwachten. Dit komt deels omdat de boeren de premies toch te laag vinden, deels omdat men onzeker is over de toekomst van het landbouwbeleid.

Ten derde kan worden opgemerkt dat de effectiviteit verder wordt beperkt door een aantal vormen van 'slippage': eerst worden de minst produktieve arealen uit produktie genomen, de overblijvende arealen worden intensiever bewerkt en er vindt fraude plaats. De controle van set-aside maatregelen vormt een extra probleem.

Ten slotte kunnen de kosten van de maatregel worden beperkt, door de premie per regio te differentiëren, wat in een aantal landen ook is gebeurd. Een manier om de maatregel effectiever te maken is het verder verlagen van de landbouwprijzen.

De pensioenregeling voor het uit produktie nemen van landbouwgrond zou circa 1,5 mld ECU kunnen gaan kosten, om de oppervlakte van landbouwgrond in de Gemeenschap met 11 procent te kunnen beperken (voor 5 jaar). Deze regeling heeft echter nog nauwelijks gestalte gekregen.

Geen van de regelingen wordt gebruikt om het grondgebruik te veranderen in de richting van een specifieke aanwending.

3.5 Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling heeft als regel, dat een uitgebreide ex-ante evaluatie gemaakt moet worden van ieder ingediend project. Daarin moet aangegeven worden, wat de te verwachten effectiviteit zal zijn in termen van regionale ontwikkeling. Indicatoren zijn onder andere de gecreëerde werkgelegenheid, investeringen, produktie, en gevolgen voor het milieu. Vervolgens moeten ook verslagen worden gemaakt van de uitvoering van de projecten. Deze evaluaties zijn echter niet toegankelijk voor derden, omdat zij vaak bedrijfsspecifieke informatie bevatten. Daarnaast beschikt het Fonds over de mogelijkheid, onderzoek te laten uitvoeren naar de effectiviteit van haar beleid. Deze evaluatiestudies kunnen voor 100 procent worden gesubsidieerd. Deze mogelijkheid heeft evenmin rapporten opgeleverd, die toegankelijk zijn voor derden. Voor een evaluatie van het Fonds zullen wij dus af moeten gaan op studies die zijn verricht door anderen dan de Commissie. Daarbij besteden wij afzonderlijk aandacht aan drie onderwerpen.

In de eerste plaats komt de allocatie van middelen ter sprake. Hiervan worden overzichtstabellen gegeven, en met behulp van aanvullende informatie kunnen enkele uitspraken gedaan worden over het functioneren van het Fonds. In de tweede plaats laten wij een aantal kritiekpunten de revue passeren, die door anderen geuit zijn met betrekking tot het proces van steunverlening en de effectiviteit van het Fonds. Deze berusten doorgaans niet op uitgewerkte evaluaties, maar geven onze eigen mening weer, gevormd in gesprekken met deskundigen die het functioneren van het Fonds goed kennen. In de derde plaats bespreken wij enkele evaluaties, waaruit men kan afleiden, in hoeverre het Fonds effectief is geweest. Soms betreffen deze het beleid van het Fonds zelf (zoals de evaluatie van infrastructuurprojecten door de Europese Rekenkamer), soms het regionaal beleid van lidstaten, dat met het EFRO-beleid vergelijkbaar is (zoals de overzichtsstudie van evaluatierapporten door de OECD).

Over de periode 1983-1987 vormen de betalingsverplichtingen voor projecten ten behoeve van infrastructuur bijna 82 procent van alle aangegane verplichtingen (uitgezonderd die voor specifieke acties). Hoewel in het beleid anno 1987 meer middelen voor programma's zijn vrijgemaakt dan in de voorgaande jaren, is dit beeld in 1987 niet wezenlijk veranderd (zie Tabellen 3.5/1 en 3.5/2).

Het aandeel van de verleende bijstand in de investeringen in infrastructuur verdubbelde in vijf jaar: van 19,7 procent in 1983 naar 41,2 procent 1987. De verhouding tussen bijstand en investeringen in industrie, ambachten en dienstverlening is van een andere orde van grootte en - over de periode 1983-1987 - nagenoeg constant; deze bedroeg gemiddeld 9,7 procent.

Uit Tabel 3.5/1 blijkt dat in de genoemde jaren meer dan de helft van de subsidies naar (programma's of projecten in) Italië en het Verenigd Koninkrijk is gegaan. Echter, als voor elke lidstaat de betalingsverplichtingen aan de betalingen aan de Europese Gemeenschap ten behoeve van het algemeen budget worden gerelateerd, komen - in de jaren 1983 tot en met 1987 - Griekenland en Ierland als meest begunstigde landen naar voren.

Tabel 3.5/1 Verlening van subsidie door EFRO van 1983 tot en met 1987, excl. specifieke acties
(in mln ECU)

land	industrie, ambachten, dienstverlening		infrastructuur		studies		totaal		percentage van nationale bijdragen	
		%		%		%		%		%
België	15.8	1.0	72.7	0.7	2.2	5.4	109.1	0.8	1.9	(0.9)
Denemarken	12.9	0.8	62.1	0.6	3.3	8.0	83.9	0.6	2.9	(1.7)
Duitsland	260.8	16.1	162.6	1.5	0.2	0.5	423.6	3.1	1.1	(0.3)
Griekenland	19.9	1.2	1485.7	13.4	0.1	0.2	1631.0	12.0	87.3	(24.5)
Frankrijk	116.5	7.2	1077.6	9.7	11.3	27.7	1399.0	10.3	5.1	(1.2)
Ierland	158.8	9.8	474.5	4.3	0.1	0.3	701.7	5.2	46.9	(8.6)
Italië	609.1	37.6	3595.9	32.3	13.7	33.6	4249.7	31.3	24.1	(5.0)
Luxemburg	0	0	7.1	0.1	0.0	0.0	9.0	0.1	3.0	(3.9)
Nederland	15.6	1.0	95.4	0.9	0.3	0.7	121.6	0.9	1.4	(0.6)
Portugal	0	0	730.5	6.6	0.2	0.6	759.7	5.6	136.1	-
Spanje	11.2	0.7	1257.2	11.3	0.0	0.0	1295.7	9.5	34.0	-
Verenigd Koninkrijk	400.4	24.7	2100.6	18.9	8.2	19.9	2803.0	20.6	11.4	(1.1)
gemeenschap	-	-	-	-	1.3	3.2	1.3	0.0	-	-
totaal	1620.8	100	11121.7	100	40.9	100	13588.3	100	10.0	(0.3)

Onder nationale bijdragen wordt verstaan de betalingen van een lidstaat (excl. de landbouwheffingen vanwege doorvoer(handel)) aan de EG t.b.v. het algemene budget. De middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen worden niet uit dit budget betaald. De standaarddeviaties van de ratio's staan tussen haakjes. De subsidies die aan de gemeenschap toegerekend zijn betreffen studies t.b.v. de gehele EG

Tabel 3.5/2 verlening van subsidie door het EFRO in 1987, excl. specifieke acties (in mln ECU)

land	programma's		projecten			studies	totaal	
	gezamenlijk	nationaal	industrie, ambachten, dienstverlening	infrastructuur	poten- tieel			
			%	%		%	%	
België	0	13.8	1.4	0.5	7.3	0.3	23.5	0.7
Denemarken	0	3.1	5.2	2.0	4.2	0.2	12.5	0.4
Duitsland	0	0	63.0	23.9	51.3	1.9	114.3	3.2
Griekenland	13.0	94.8	1.5	0.6	192.5	7.1	301.7	8.5
Frankrijk	4.2	121.7	3.4	1.3	133.3	4.9	276.7	7.8
Ierland	14.2	52.6	24.8	9.4	69.5	2.6	162.1	4.6
Italië	29.3	1.7	120.6	45.8	789.0	29.1	940.7	26.6
Luxemburg	0	1.0	0	0	2.3	0.1	3.3	0.1
Nederland	0	5.3	0	0	15.2	0.6	20.5	0.6
Portugal	29.0	0	0	0	359.7	13.3	389.0	11.0
Spanje	23.0	4.3	0	0	633.3	23.4	660.7	18.7
Verenigd Koninkrijk	3.8	126.8	43.6	16.6	451.1	16.7	628.2	17.8
gemeenschap	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0
totaal	116.6	425.1	263.4	100	2708.8	100	3533.2	100

bron: jaarverslag over 1987 van het EFRO

Vanaf de toetreding van Portugal en Spanje in 1986 ontvangen beide landen - zowel absoluut als relatief - veel subsidies.

Verder valt op, dat Italië weinig, maar Ierland zeer veel van de EFRO-steun gebruik heeft gemaakt, als men de benutte middelen gaat vergelijken met de aanspraken die deze landen kunnen maken. Begin tachtiger jaren was een groot deel van de fondsen voor Italië nog onbenut, vooral in de zuidelijke regio's. Als reden daarvoor wordt wel genoemd het gebrek aan coördinatie tussen de betrokken bestuurlijke lichamen, waardoor noch goede projectvoorstellen, noch een goede uitvoering van de grond konden komen (Orlando en Antonelli, 1981).

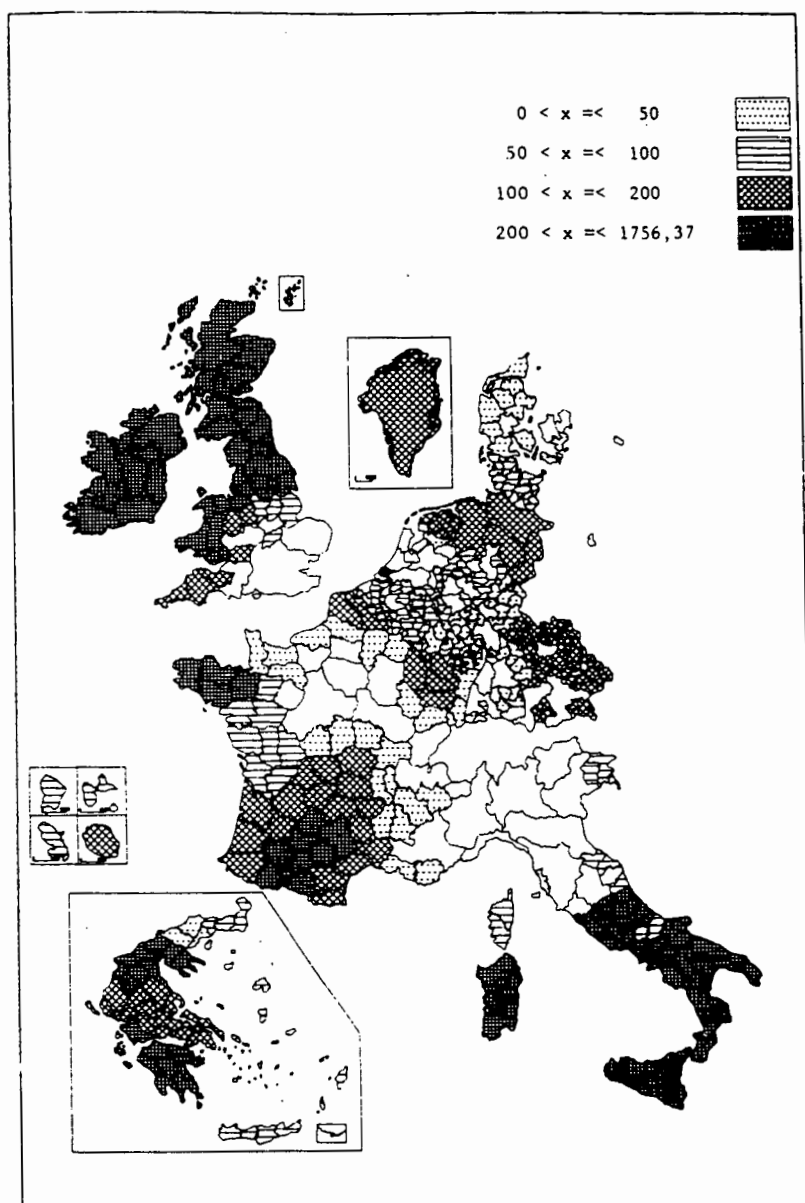
Ook kan worden opgemerkt, dat de verandering in het quotasysteem niet tot gevolg heeft gehad, dat meer middelen naar arme regio's zijn gevloeid, hoewel dit wel de opzet was.

De niet-quotagebonden acties, die konden worden bestemd voor projecten van de Commissie zelf, kwamen maar zeer moeizaam op gang. Bovendien blijkt de benutting van de marges per land weinig te verschillen: steeds circa 30 procent van het maximum potentieel (variërend van 18,6% voor West-Duitsland tot 48,6% voor Ierland). De Commissie heeft dus weinig gebruik gemaakt van de vrije ruimte van elf procent van de middelen, om een duidelijke richting aan het beleid te geven die meer in overeenstemming was met communautaire doelstellingen.

Uit de jaarverslagen (EFRO, verschillende jaren) blijkt, dat in de periode 1975-1985 29.000 investeringsprojecten zijn gefinancierd. Daarvan waren er 21.800 voor infrastructuur, en 7.200 voor industriële sectoren, voor een totaalbedrag van 14,2 miljard ECU. Italië kreeg 37 procent van de steun over deze periode, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk met circa 24 procent. Vanaf de invoering van de marges is de concentratie nog licht toegenomen. Het is ook illustratief om te bekijken, hoeveel de EFRO-steun heeft bedragen per inwoner per jaar:

Griekenland	64 ECU
Ierland	44 ECU
Italië	37 ECU
Verenigd Koninkrijk	28 ECU

Figuur 3.5/1 Regionale verdeling van de EFRO-steun, 1975-1985, in mln ECU per regio



Bron: EFRO, 1986. Jaarverslag 1985.

De andere landen liggen hier ver onder.

Figuur 3.5/1 geeft ten slotte een overzicht van de allocatie van middelen over de regio's van de Gemeenschap.

Zowel in wetenschappelijke publicaties als in stukken van het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer wordt een aantal kritiepunten op het functioneren van het Fonds genoemd, waarvan hier een overzicht wordt gegeven.

1. De doelstellingen zijn vaag, zodat niet goed getoetst kan worden, of een project aan de doelstellingen bijdraagt. Daar komt bij dat de lidstaten allemaal hun eigen doelstellingen van regionaal beleid hebben, op grond waarvan voorstellen voor projecten worden ingediend (Orlando en Antonelli, 1981). Bij tegenstrijdige doelstellingen wordt niet aangegeven, welke doelstelling prioriteit heeft voor het beleid (Middelhoek, 1986). Ook doelstellingen die eigenlijk bij het sociaal fonds of het landbouwfonds horen, worden door het EFRO in beschouwing genomen. Bovendien is er te weinig analyse gedaan van de functionele relatie tussen doelstellingen en de daarbij te kiezen instrumenten.
2. De criteria voor subsidieverlening zijn vaag, zodat aanvragen moeilijk te beoordelen zijn. Zo blijkt er bijvoorbeeld voor het begrip infrastructuur geen goede definitie te zijn.
3. De allocatie van de middelen is onjuist. Regelmatig wordt opgemerkt (Ott, 1986, Europees Parlement, 1988, (4)) dat het EFRO over te weinig middelen beschikt om effectief te zijn. De regionale verschillen binnen de Gemeenschap zijn toegenomen in de afgelopen jaren, en deze verschillen kunnen de ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel in de weg staan (SER, 1982), terwijl uit solidariteitsoverwegingen de zwakke regio's moeten worden gecompenseerd voor de negatieve effecten van de voortschrijdende economische integratie. De huidige middelen voor regionaal beleid zouden daarvoor onvoldoende zijn. Voorts wordt opgemerkt dat de steun teveel verspreid is en daarom onvoldoende effectief, zowel wat betreft het aantal regio's als wat betreft het aantal projecten. In 1977 heeft de Commissie voorgesteld zelf een procedure te ontwikkelen waarmee bepaalde achterstandsregio's

voor steun konden worden aangewezen. De lidstaten wilden echter de regio's die zij zelf voor regionaal beleid hadden geselecteerd door het EFRO laten steunen, en daarvoor ook de projecten blijven indienen.

Een ander punt van kritiek is, dat teveel middelen worden besteed aan infrastructurele projecten en te weinig aan directe bedrijfsinvesteringen. Projecten voor de ontwikkeling van het eigen potentieel komen al helemaal niet van de grond. Het probleem is, dat dit soort projecten afhankelijk is van plaatselijke particuliere initiatieven, die kennelijk niet in de EFRO-voorstellen van de lidstaten terecht komen. In de dienstensector zijn de voorstellen meestal te klein om voor EFRO-steun in aanmerking te komen. Bovendien kan meestal niet worden voldaan aan de eis, dat wordt bewezen dat er ook arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Het bijdragepercentage van het EFRO aan investeringsprojecten in de industrie ligt gemiddeld op slechts zeven procent. Dit zou veel meer kunnen zijn. Ook op het hanteren van een quota-systeem voor de verdeling van de middelen over de landen bestaat kritiek. Daardoor is de inhoud van de voorgestelde projecten niet meer van doorslaggevend belang voor de toekenning van de steun. De lidstaten blijken net zoveel projecten in te dienen als er in hun quotum passen. Voor het EFRO blijft er dan weinig te kiezen over. Overigens is als resultante van politieke besluitvorming in de betrokken Comité's ook bij de andere fondsen inmiddels een soort van vaste verdeling ontstaan. Dit bezwaar kan ons inziens dus moeilijk aan de quota als zodanig worden toegeschreven.

4. Er zou geen sprake zijn van complementariteit, de lidstaten krijgen het geld in de schatkist gestort en kunnen het gebruiken om de eigen middelen voor regionaal beleid te vervangen. Er is dan slechts sprake van een transfer van de andere landen naar Ierland, Italië, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk (Ott, 1986). Het EFRO stelt daarentegen, dat er wel degelijk sprake is van complementariteit, met name in het geval van infrastructurale projecten, omdat het de armere regio's zelf eenvoudigweg aan de middelen ontbreekt om deze te financieren. Dat is ook wel te merken aan de moeizaamheid waarmee projecten in de armere regio's op gang plegen te komen, vanwege gebrek aan additionele middelen.

5. Er zijn bestuurlijke en administratieve belemmeringen om tot een vlotte uitvoering van de projecten te komen (Europees parlement, 1988). Ieder land heeft zijn eigen organisatievormen voor de uitvoering van regionaal beleid, zodat een voor alle landen efficiënte procedure tot samenwerking niet is te ontwerpen. Verder liggen de achtergebleven regio's nogal eens in politiek instabiele landen. Frequente veranderingen van regering doen het beleid vaak maanden stilliggen.
6. Er bestaat te weinig kennis over de situatie in de regio's en over de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten. De Commissie wordt zozeer door het dagelijks beheer van het fonds in beslag genomen, dat er geen gelegenheid is, om de situatie in de regio's te volgen en de instrumenten systematisch te evalueren.
7. Er is te weinig controle. De Commissie stelt zelden een onderzoek ter plaatse in om vast te stellen wat de activiteiten van het EFRO in de lidstaten in de praktijk inhouden. Ook is er geen controle op de effecten van de maatregelen (Europese Rekenkamer, 1987).
8. De regionale ontwikkelingsprogramma's die door de lidstaten worden ingediend zijn van slechte kwaliteit. De steunaanvragen worden niet onderbouwd met macro-economische argumenten, de informatie over de betrokken bedrijfstak en de te creëren werkgelegenheid is onvoldoende. Ook wordt er geen duidelijke relatie gelegd tussen de investeringen en de verdere ontwikkeling van de regio (Cuddy en Boylan, 1987). De bestuurlijke organisatie is niet goed uitgewerkt in relatie tot de financiën, en regionale besturen worden nauwelijks bij de plannen betrokken.
9. Er is te weinig coördinatie tussen de verschillende fondsen van de Europese Gemeenschap, maar ook tussen de lidstaten en het EFRO wat betreft het regionaal beleid van de landen zelf. Op deze wijze kan men elkaar tegenwerken, en is ook de complementariteit van het EFRO niet gewaarborgd.

Veel kritiek is terug te voeren op de wijze waarop het Fonds is georganiseerd en de onwil van de lidstaten, om beslissingen over hun regionaal beleid uit handen te geven. Bovendien staat een te grote spreiding van de middelen een effectief functioneren van het Fonds in de

weg. In de fase van de procesevaluatie zijn een groot aantal voorwaarden voor een effectief instrumentarium niet vervuld. Hieronder besteden we aandacht aan de effecten van de EFRO-instrumenten als ze wèl worden ingezet. Dit gebeurt op grond van evaluaties van EFRO-beleid en van nationaal beleid, wat hiermee vergelijkbaar is.

In het jaarverslag van 1985 geeft het EFRO zelf op basis van de ex-ante evaluaties van de projectvoorstellen een schatting van de direct gecreëerde arbeidsplaatsen, en komt voor de periode 1975-1985 op een aantal van circa 710.000 in de industrie en dienstensectoren, vooral in de sectoren metaalbewerking en fijnmechanische industrie. Verder noemt men ook schattingen van de hoeveelheid extra werk die de uitvoering van EFRO-infrastructuurprojecten zou hebben voortgebracht: 1,2 miljoen mensjaren in de sectoren bouwnijverheid en openbare werken. Indirecte arbeidsplaatsen (multiplier effect) worden buiten beschouwing gelaten. Een overzicht van de schatting van gecreëerde arbeidsplaatsen is gegeven in Tabel 3.5/3.

Tabel 3.5/3 Ramingen van gecreëerde en behouden arbeidsplaatsen in EFRO-projecten in 1985 en 1975 tot en met 1985 in de industrie en dienstensectoren

lidstaat	1985			1975-1985		
	gecreëerd	behouden	totaal	gecreëerd	behouden	totaal
België	260	-	260	6.810	100	6.910
Denemarken	870	100	970	6.550	240	6.790
W. Duitsland	5.520	8.060	13.580	85.610	23.920	109.530
Griekenland	-	-	-	6.410	70	6.480
Frankrijk	9.600	700	10.300	182.590	17.030	199.620
Ierland	4.820	-	4.820	72.510	770	73.280
Italië	5.810	1.090	6.900	85.820	2.720	88.540
Luxemburg	-	-	-	-	-	-
Nederland	1.540	-	1.540	2.620	690	3.310
Verenigd Koninkrijk	10.730	7.900	18.630	136.060	80.810	216.870
EG 10	39.150	17.850	57.000	584.980	126.350	711.330

Bron: EFRO 1986, Jaarverslag 1987.

Het directoraat-generaal van financiële controle van de Europese Commissie zowel als de Europese Rekenkamer merken echter op dat deze arbeidsplaatsen-

schattingen geflatteerd zijn. Een voorstel wordt pas geaccepteerd als het voorziet in minstens tien extra arbeidsplaatsen. Of deze ook worden gerealiseerd, valt uit deze tabel niet op te maken. Bovendien blijkt vaak, dat ondernemers verplaatste banen als nieuwe opgeven om aan dit aantal van tien te komen. Er zijn dan in werkelijkheid minder arbeidsplaatsen bijgekomen. Ook hebben wij de indruk dat de Commissie zich onvoldoende afvraagt, of de gecreëerde arbeidsplaatsen van permanente aard zijn.

In het Jaarverslag over 1987 doet de Europese Rekenkamer verslag van een grootscheeps onderzoek naar de effectiviteit van de infrastructuurprojecten van het EFRO, die zoals al eerder bleek, de belangrijkste vorm van steun van het Fonds zijn (91% in 1986). Daarbij wordt uitgegaan van het begrip benuttingsgraad, en wel met name de netto benuttingsgraad door regionale economische subjecten (er is dan gecorrigeerd voor onder meer vervanging van andere infrastructurale voorzieningen en voor de normale stijging van de vraag). De extra benutting die door de voorziening wordt gecreëerd vormt een indicator van de toegenomen bedrijvigheid van de regionale economie, voorzover die aan de voorziening te danken is.

Uit het onderzoek blijkt dat de wegen die met EFRO-steun zijn aangelegd soms knelpunten opheffen, maar doorgaans een zo lage benuttingsgraad hebben, dat nauwelijks van een stimulering van de regionale economie kan worden gesproken.

In geval van havens en waterwegen is de netto benutting laag bij twee derde van de projecten. Bovendien worden havens vaak gebruikt ten behoeve van andere regio's, de regio zelf profiteert er niet van (doorvoer).

Er zijn 40 waterbouwkundige projecten onderzocht (waterproduktie, -voorziening en opvang en behandeling van afvalwater). In de meeste gevallen draaien de voorzieningen op volle toeren. Sommige installaties vervangen oudere, maar toch is de netto benutting groter dan 50 procent. Normale watervoorzieningen betekenen echter niet automatisch regionale ontwikkeling. Soms ontbreken de initiatieven, waarvoor de watervoorziening een voorwaarde vormt. Voor elektriciteitscentrales blijkt de netto benutting laag te zijn, omdat het leeuwendeel van de geleverde energie naar andere, niet onderontwikkelde, regio's wordt geëxporteerd.

Industrieterreinen en fabriekshallen (er werden 40 projecten onderzocht) bleken in 40 procent van de gevallen voor meer dan de helft onbenut te blijven. Een groot deel van de toch nog op deze terreinen gecreëerde arbeidsplaatsen bleken door overplaatsing te zijn ontstaan.

De Europese Rekenkamer kon geen zichtbaar effect van telecommunicatieprojecten op de regionale investeringen vaststellen.

Een belangrijke conclusie die uit dit onderzoek kan worden getrokken is, dat alleen infrastructuurprojecten een regio niet uit het slop kunnen halen, en dat een geïntegreerde aanpak waarschijnlijk effectiever zal zijn. Per slot van rekening vormt een goede infrastructuur voor veel vormen van bedrijvigheid een *conditio sine qua non*. Echter kennelijk niet de enige.

Biehl (1986) beschrijft een onderzoek naar de betekenis van infrastructuur voor de ontwikkeling van een regio. Voor een groot aantal gebieden in Europa is getracht een relatie te leggen tussen de aanwezigheid van bepaalde typen infrastructuur enerzijds en een samengestelde indicator van economische ontwikkeling anderzijds. Uit dit onderzoek blijkt dat regio's die een sterke mate van economische ontwikkeling hebben doorgemaakt, vaak te kampen hebben met overbezetting van de infrastructuur (congestie). In achtergebleven gebieden kan men juist onderbezetting constateren. In het algemeen concludeert men, dat infrastructuur een positieve bijdrage aan economische ontwikkeling levert, tezamen met locatie, agglomeratie en de bedrijfsstructuur van een regio. Dit impliceert dat de Commissie een beleid zou moeten voeren, waarin infrastructurale investeringen worden gesubsidieerd, maar dan wel in samenhang met andere instrumenten.

Bij ons zijn geen evaluaties bekend van de andere instrumenten van het EFRO. Er is echter wel onderzoek gedaan door wetenschappers naar de effectiviteit van het regionaal beleid van de lidstaten. Daarbij is van verschillende methoden gebruik gemaakt (zie ook Paragraaf 3.2), om onder andere de effecten van investeringspremies en rentesubsidies op de vestigingsplaats van industrieën vast te stellen. Vooral partiële, micro-economische studies bestaan er op dit gebied in een vrij groot aantal, in de vorm van enquêtes over ondernemersgedrag (Waarom bent U naar dit industrieterrein gekomen?). Daarbij valt overigens op, dat nationale

overheden zelf zelden een evaluatie (laten) uitvoeren.

Uit micro-economische evaluatiestudies uit West-Duitsland, Denemarken en Frankrijk blijkt dat subsidies geen primaire determinant zijn voor de locatie van een nieuwe economische activiteit. Wat doorslaggevend is, is de beschikbaarheid van produktiefactoren (Wadley, 1986).

In Italië blijkt het regionaal beleid duidelijk meer effect te hebben: industrieën die zich bij voorkeur in het noorden zouden vestigen, worden door het grote verschil in kapitaalkosten overgehaald, naar de Mezzogiorno te gaan. Voor de Italiaanse situatie worden overigens nog vele andere aspecten genoemd, die naast financiering hierbij een rol hebben gespeeld. Magnifico (1985) probeert door middel van shift-share analyse het effect van het beleid van de Italiaanse regering ten bate van de Mezzogiorno te kwantificeren. Perioden van sterke en minder sterke overheidsinterventie worden met elkaar vergeleken. Dit leverde een schatting op van het werkgelegenheidseffect van 150.000 banen in de industrie. De effectiviteit verschilde echter sterk per regio en per bedrijfstak. De traditionele bedrijfstakken (kleding, leer, hout) reageerden nauwelijks op de maatregelen; grondstoffen verwerkende bedrijfstakken (textiel, voedsel) reageerden redelijk, terwijl de kapitaalintensieve bedrijfstakken het beste reageerden. In de loop van de tijd blijkt de effectiviteit van de steun te dalen, door een toenemende capital/output ratio. Verder hangt het succes ook af van de vorm van een maatregel, en van een groot aantal randfactoren. Evaluatiestudies van investeringssteun in Nederland en België schrijven slechts een zeer geringe rol toe aan het regionaal beleid.

Macro-economische studies zijn er nauwelijks uitgevoerd op het vasteland van Europa. Ze schatten de effecten doorgaans gelijk (Italië) of iets hoger (West Duitsland) in dan de micro-economische studies. Over het algemeen valt de balans voor het regionaal beleid echter negatief uit: investeringssteun heeft weinig effect op de produktieve investeringen in achtergebleven regio's.

Omdat in het Verenigd Koninkrijk meer onderzoek is verricht naar de effectiviteit van regionaal beleid, besteden wij hieraan wat extra aandacht.

Micro-economische studies met enquêtes geven aan dat in dit land subsidies een belangrijke rol kunnen spelen maar nooit van doorslaggevend belang zijn bij de vestiging van een investering. In een bepaalde studie gaf twee derde van de ondervraagde bedrijven aan dat de subsidie belangrijk was geweest voor hun beslissing. Vooral buitenlandse bedrijven die zich in het Verenigd Koninkrijk wilden vestigen lieten zich door subsidies naar een bepaalde regio leiden. Ook op vervangingsinvesteringen hadden de subsidies een positief effect.

Er zijn ook macro-economische studies gedaan, vooral met shift-share analyse. In het Verenigd Koninkrijk is dit mogelijk, omdat perioden van sterk en zwak regionaal beleid elkaar duidelijk hebben afgewisseld. De veronderstellingen over de effecten van andere factoren die veranderen in de tijd (zoals de olie-exploitatie op de Noordzee, privatisering van bedrijven, of de werkloosheid) hebben echter sterke invloed op de uitkomsten van de berekeningen.

Voor 1960-1976 variëren de schattingen van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen in Schotland, Wales, Noord en Noordwest Engeland tussen de 100.000 en 320.000. Waar de studies het wel over eens zijn is dat het beleid steeds minder effectief wordt: in de periode 1971-1976 was tweemaal zoveel subsidie nodig om een arbeidsplaats te creëren dan in de periode 1967-1971 (Sant, 1978).

Verder kan de gehanteerde methode invloed hebben op de uitkomsten van de evaluatie. Aan de Universiteit van Cambridge is men gewend meer indirecte effecten (multiplier analyse) in de beschouwing mee te nemen, waardoor de schattingen aanmerkelijk gunstiger uitvallen. Bovendien bestaat de mogelijkheid de opportunity costs van de investeringssubsidies mee te rekenen. Deze blijken in de praktijk echter moeilijk te kwantificeren. Het blijft een fundamenteel probleem om baten die in de verre toekomst zouden kunnen optreden, te confronteren met een uitgave uit de schatkist van vandaag.

Sant (1978) besteedt verder nog aandacht aan de migratie-effecten van regionaal beleid. Hij komt tot de conclusie, dat de migranten uit achterstandsregio's zeker niet allemaal in de regio Londen gaan wonen, maar eerder de neiging hebben in minder dichtbevolkte streken naar alternatieve werkgelegenheid te zoeken.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat elke vertrekkende werkloze ook stopt met het doen van consumptieve bestedingen in de regio, en daardoor weer extra werkloosheid kan genereren.

Bock (1985) ten slotte ontwikkelt een methode om de complementariteit van subsidiemaatregelen vast te stellen. Door middel van regressie op tijdreeksen kan een samenhang worden gezocht tussen de uitgaven van een land aan regionaal beleid en de in die periode ontvangen EFRO-steun. Met deze methode kon geen complementariteit van het EFRO worden aangetoond. Bock merkt op, dat totale complementariteit onwaarschijnlijk is. Dat zou namelijk impliceren, dat de nationale staat zodra er EFRO-steun wordt verkregen, de eigen middelen voor regionaal beleid navenant zou laten toenemen.

Samenvatting en conclusies

In het voorgaande is getracht op grond van schaars beschikbaar materiaal tot een evaluatie van het EFRO te komen.

In de eerste plaats kan worden vastgesteld, dat de middelen van het Fonds voor het leeuwendeel besteed zijn aan infrastructurele projecten, met name in de achtergebleven regio's van de Gemeenschap. Vooral Griekenland en Italië ontvingen veel steun.

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat er veel kritiek op het EFRO wordt geleverd door derden. De wijze waarop de toekenning van middelen plaatsvindt heeft vaak een effectieve werking van het instrumentarium in de weg gestaan. De schattingen van het EFRO over het aantal door haar gecreëerde of behouden arbeidsplaatsen zijn daarom waarschijnlijk overschat. Pogingen van de Commissie om het EFRO meer zeggenschap te geven over de projecten en daardoor de effectiviteit te vergroten, zijn tot nu toe door de lidstaten verijdeld. Het is niet dus reëel om te eisen dat EFRO-subsidies volledig complementair zijn aan nationaal beleid.

In de derde plaats blijken infrastructurele maatregelen vaak op zichzelf te staan en als zodanig niet in staat te zijn, de economische bedrijvigheid van een regio te verhogen. Verschillende vormen van investeringssteun aan bedrijven blijken effectiever te zijn, hoewel dit per regio en per type maatregel sterk verschilt. Ook lopen de schattingen van de effectiviteit

sterk uiteen naar gelang de gehanteerde analyse-methode. Wel is duidelijk dat in de loop van de tijd de investeringssteun overal minder effectief wordt. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt doordat

- a) een zekere verzadiging optreedt als de regeling een paar jaar van kracht is;
- b) investeringssteun kapitaal subsidieert ten opzichte van arbeid zodat de prijsverhouding tussen de produktiefactoren verandert, met als gevolg dat men in het verleden arbeid door kapitaal heeft vervangen door middel van deze investeringen;
- c) in de periode waarover de onderzochte evaluaties zijn uitgevoerd een economische recessie is ontstaan.

Vele randvoorwaarden moeten aanwezig zijn om een regio uit het slop te krijgen. Infrastructuur en de beschikbaarheid van kapitaal zijn er maar enkele. Een meer geïntegreerde aanpak, waarbij een groot aantal instrumenten tegelijk wordt ingezet zou de effectiviteit van het EFRO naar onze mening aanmerkelijk kunnen vergroten.

3.6 Europees Sociaal Fonds

Het Europees Sociaal Fonds beoordeelt een groot aantal projectaanvragen, per jaar een kleine tienduizend. Al deze aanvragen dienen melding te maken van het werkgelegenheidseffect van de betreffende maatregelen. Dit is meestal gebaseerd op de persoonlijke inschatting van cursusleiders of medewerkers van arbeidsbureaus ter plaatse. Als het project is beëindigd, moet van de resultaten verslag worden gedaan. Dit gebeurt echter slechts in een klein deel van de gevallen. Het vertrouwelijk karakter van deze verslagen maakt het onmogelijk voor derden, om op grond daarvan een evaluatiestudie van het ESF te ondernemen. In het verleden heeft het Fonds meerdere malen opdracht gegeven aan een onafhankelijke commissie of een onderzoeksbureau, om het Fonds te evalueren. De resultaten van deze onderzoeken zijn echter niet beschikbaar. Vermoedelijk zouden deze studies voor ons ook niet bruikbaar zijn geweest, omdat de probleemstelling steeds zeer vaag was. Momenteel is een studie in uitvoering naar de cost-

effectiveness van het Fonds, waardoor men wil proberen te komen tot een standaardisering van de kosten van beroepsopleidingen. Resultaten van deze studie zijn nog niet bekend.

Bovendien staat in het kader van de hervorming van de structuurfondsen een studie op stapel naar de situatie op de arbeidsmarkt van de regio's van Europa, en de effectiviteit van het beleid dat daar tot nu toe voor is gevoerd. Van deze studie zijn evenmin al resultaten beschikbaar.

In 1985 en 1986 heeft het Fonds zelf een evaluatiestudie over jongerenprojecten uitgevoerd, door 20 projecten ter plaatse te onderzoeken. In het jaarverslag wordt hiervan melding gemaakt, maar de resultaten van de studie blijven achterwege.

Helaas heeft ook het zoeken naar wetenschappelijke werken over de effectiviteit van regionaal arbeidsmarktbeleid weinig opgeleverd. Wij moeten deze paragraaf dan ook beperken tot een kort overzicht van de allocatie van de ESF-middelen, een aantal kritiekpunten over het ESF, en een enkele evaluatiestudie op een specifiek terrein. Gillespie et al. (1985) verrichtten onderzoek naar innoverende technologie en de introductie daarvan in achtergebleven regio's. Daarin wordt ook aandacht besteed aan het opleidingseffect. Omdat innoverende technologie - en in veel gevallen gaat het daarbij om informatica - één van de prioriteiten van het fonds is, willen we daaraan kort aandacht besteden.

Zowel voor als na de verandering in het beleid van het ESF in 1984 is zo'n viertiende van alle middelen voor probleemgebieden aangewend; in 1986 - na de toetreding van Portugal en Spanje - bedroeg de verleende steun in het kader van regionaal beleid zo'n 46 procent van alle verstrekte subsidies (zie Tabel 3.6/1).

Het merendeel van de subsidies gaat naar jongeren; de rest wordt voornamelijk ten behoeve van werklozen (ouder dan 25 jaar) gebruikt.

Vanaf 1982 tot en met 1986 hebben Italië en het Verenigd Koninkrijk iets meer dan de helft (51%) van de te verdelen steun gekregen. Maar ook Ierland en - sinds 1986 - Portugal ontvangen relatief veel uit het ESF.

Tabel 3.6/1 verlening van subsidie door het ESF (in mln ECU)

	1982 - 1986					1986								
	probleem- gebieden	andere gebieden	totaal	%	percentage van nat. bijdrage	probleemgebieden			andere gebieden			totaal		
						≤ 25	> 25	totaal	≤ 25	> 25	totaal		%	
België	0	259.5	259.5	2.6	5.0 (3.2)	0	0	0	20.8	4.8	25.6	25.6	1.0	
Denemarken	30.2	220.6	250.8	2.6	9.3 (4.6)	0	0	0	34.8	7.2	42.0	42.0	1.7	
Duitsland	0	460.6	460.6	4.7	1.4 (0.4)	0	0	0	63.3	17.8	81.1	81.1	3.3	
Griekenland	555.3	0	555.3	5.7	28.7 (8.0)	102.6	38.1	140.7	0	0	0	140.7	5.7	
Frankrijk	240.9	1232.2	1473.1	15.0	5.9 (1.0)	46.2	4.2	50.4	207.1	103.9	311.0	361.4	14.7	
Ierland	1050.6	0	1050.6	10.7	76.3 (9.2)	199.1	38.2	237.3	0	0	0	237.3	9.6	
Italië	1411.4	1103.0	2514.4	25.6	16.6 (3.7)	176.3	66.5	242.8	230.8	64.3	295.1	537.9	21.9	
Luxemburg	0	3.9	3.9	0.0	1.6 (0.7)	0	0	0	1.5	0	1.5	1.5	0.1	
Nederland	0	191.8	191.8	2.0	2.3 (0.8)	0	0	0	39.0	20.2	59.2	59.2	2.4	
Portugal	221.1	0	221.1	2.3	85.1	164.0	57.1	221.1	0	0	0	221.1	9.0	
Spanje	180.5	170.2	350.7	3.6	15.2	126.5	54.0	180.5	140.9	29.3	170.2	350.7	14.3	
Verenigd Koninkrijk	406.4	2084.3	2490.8	25.4	10.4 (1.2)	56.9	8.8	65.7	306.8	28.1	334.9	400.6	16.3	
totaal	4096.4	5726.1	9822.4	100	8.1 (0.5)	871.6	266.9	1138.5	1045.0	275.6	1320.6	2459.1	100	

De aanduiding "≤ 25" betekent 25 of jonger; de aanduiding "> 25" betekent ouder dan 25.

Tot 1985 vallen onder de probleemgebieden Groenland, de Franse overzeese departementen, Griekenland, Ierland, Zuid-Italië en Noord-Ierland. Na 1985 zijn Portugal en bepaalde delen van Spanje aan de lijst toegevoegd, terwijl Groenland hiervan geschrapt is.

Onder nationale bijdrage wordt verstaan de betalingen van een lidstaat (excl. landbouwheffingen vanwege doorvoer(handel)) aan de EG t.b.v. het algemene budget. De middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen worden niet uit dit budget betaald. De standaarddeviaties van de ratio's staan tussen haakjes.

Tabel 3.6/2 Sociaal Fonds: Beloop van de nog niet afgewikkelde betalingsverplichtingen (mln ECU)

begrotings- jaar	nog lopende verplicht. aan het begin van het begrotingsjr.	afwikkeling van de nog niet afgewikkelde betalingsverplichtingen							beta- lingen ten laste van nwe. verpl. van het begro- tingsjr.	nog lo- pende verpl. aan het eind van het be- gro- tingsjr.
		beta- lingen	vrijmaking van verplicht. van het vorige vorige begro- tingsjr. voor heraanwending	vrijmaking van verpl. uit aan het vorige jr. voorafgaande begrotingsjr. voor annule- ringen	correc- ties voor koers- schom- elingen	nog lopende verpl. aan het eind van het be- grotingsjr.	nwe verpl. van het begrot.jr.			
1986 totaal	2 832,1	1 067,5	411,8	477,3	106,7	768,8	2 523,0	1 253,8	1 269,2	
w.v.: oud fonds	1 022,3	321,8		410,8	25,7	264,0				
nieuw fonds	1 809,8	745,7	411,8	66,5	81,0	504,8				
1987 totaal	2 038,0	966,5	460,1	214,7	33,9	362,8	3 523,6	1 748,7	1 774,9	
w.v.: oud fonds	264,0	70,0		168,5	7,3	18,2				
nieuw fonds	1 774,0	896,5	460,1	46,2	26,6	344,6				
1988 totaal	2 137,7									
w.v.: oud fonds	18,2									
nieuw fonds	2 119,5									

Omdat het Fonds sterk afhankelijk is van het beleid dat de lidstaten zelf al voeren, bestaat de neiging om de regio's waar al een zeer gestroomlijnd beleid bestaat eerder te financieren, omdat daar de beste voorstellen vandaan komen. Dit blijkt ook uit de praktijk - het aandeel van Italië is opvallend klein en het beleid voor de zwakste regio's is verre van toereikend.

Vooraf de laatste jaren gaat circa twee derde van de middelen naar de zwakste lidstaten. Als men deze gegevens echter bekijkt per inwoner, blijkt Ierland duidelijk het meeste te ontvangen: ongeveer zes keer zo veel als Italië of het Verenigd Koninkrijk. Bovendien valt op, dat de aanspraken van Ierland en het Verenigd Koninkrijk sterk worden benut, maar dat er bij Italië een sterke achterstand is ontstaan. Pas als een project ook is uitgevoerd wordt de toegekende steun ook werkelijk betaald. In de loop van de tijd heeft het Fonds grote 'stuwmeren' van nog niet afgewikkelde betalingsverplichtingen opgebouwd (zie Tabel 3.6/2).

Door de grote hoeveelheid projecten die moet worden beoordeeld, en de daaromheen spelende procedures wisselt het gebruik van middelen nogal sterk van jaar tot jaar. Het aandeel van de verschillende lidstaten is minder aan variatie onderhevig, al moet voor Nederland een dalend aandeel worden geconstateerd (SER, 1983).

Enkele opvallende punten met betrekking tot de goedkeuringsprocedure moeten nog worden opgemerkt. In de eerste plaats loopt de aanvraagprocedure altijd per kalenderjaar, en neemt enkele maanden in beslag. Opleidingen daarentegen lopen meestal over een schooljaar (vanaf september). Dit kan zowel tot gevolg hebben, dat een cursus al is begonnen, maar dat men nog steeds in onzekerheid is over toekenning van de steun, als dat een cursus maar voor de helft wordt gesteund, omdat het andere deel in een ander kalenderjaar valt. In de tweede plaats werkt men bij toekenning van de subsidies met een systeem van reducties. Er worden meer projecten goedgekeurd dan er middelen zijn. Vervolgens wordt er een reductiecoëfficiënt berekend, op grond waarvan ieder project wordt gekort. Soms is deze coëfficiënt gewogen, dat wil zeggen dat hij hoger of lager kan uitvallen naar gelang het werkloosheidspercentage of het Bruto Nationaal Produkt in een regio.

Er kunnen verschillende kritiekpunten op het functioneren van het Fonds worden genoemd.

1. De doelstellingen en criteria zijn vaag, en er worden geen prioriteiten gesteld. Dit maakt het erg moeilijk, om de juiste projecten te selecteren, of een volgorde van belangrijkheid aan te geven. Een criterium van subsidiabiliteit is het 'uitzicht op vaste werkgelegenheid'. Microprognoses en macroprognoses hierover blijken sterk uiteen te lopen, wat projectbeoordeling zeer moeilijk maakt.
2. De allocatie van middelen schiet tekort. In de eerste plaats zijn er veel te weinig middelen om een zichtbaar effect van de instrumenten op de arbeidsmarkt op te leveren. In de tweede plaats worden deze middelen over veel te veel projecten verspreid. Dat is zeer bewerkelijk en ineffectief ('Gieskanneprincipe').
3. Het Fonds is niet complementair ten opzicht van het nationaal beleid. Dit blijkt onder meer uit het geringe aandeel van het Fonds ten opzichte van het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, uit de uitbetaling van de subsidie aan de schatkist van een lidstaat, wat de steun wel een zeer indirect karakter geeft, en ten slotte de 'gladde wijze' waarop de middelen steeds over de lidstaten worden verdeeld, zodat deze er wel op kunnen rekenen, ieder jaar dit geld te zullen ontvangen.
4. Er is geen rol voor evaluatie bij de totstandkoming van het beleid. Er is een aantal modelprojecten in het leven geroepen, om bepaalde instrumenten te testen. Deze zijn echter nauwelijks geëvalueerd, en hebben niet geleid tot bijstelling van het beleid. Ook speelt kostenbaten analyse geen rol bij de projectkeuze. Het is overigens wel zo, dat de richtsnoeren van het Fonds herhaaldelijk zijn bijgesteld, om te komen tot een grotere concentratie van het beleid.
5. Het beschreven reductiesysteem is erg star, en leidt tot onzekerheid over financiering bij de projecten en tot overvragen. Men hoopt zo na korting toch nog voldoende middelen van het Fonds te ontvangen.
6. De procedures lopen lang, onder andere door het enorme aantal aanvragen, en zijn qua planning (kalenderjaar) ongeschikt gezien het karakter van de meeste projecten.

7. In iedere lidstaat is een groot aantal uiteenlopende organisaties bij het arbeidsmarktbeleid betrokken, zodat het onmogelijk is een efficiënte uniforme besluitvormings- en samenwerkingsprocedure te ontwikkelen.

Gillespie et al. (1985) hebben onderzocht, hoe de introductie van nieuwe technologie (vooral op het gebied van informatica) door investeringen, maar met name door de bijscholing van personen, kan uitwerken op de ontwikkeling van achtergebleven regio's. Ze hebben in het bijzonder aandacht besteed aan case-studies in Languedoc-Roussillon, Kreta, Saloniki, Noord-Oost en Mid-West Ierland, Armagh, Newry, Mourne (Noord-Ierland), Calabrië, Sicilië en het Noorden van het Verenigd Koninkrijk. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat in een aantal regio's het PTT-netwerk onvoldoende is om nieuwe informatietechnologie van de grond te krijgen, zodat daar eerst knelpunten zouden moeten worden opgelost (met een negatief werkgelegenheidseffect in eerste instantie¹⁾). Het blijkt, dat de meeste achtergebleven regio's al een forse achterstand op informatica-terrein hebben opgelopen. Vooral bij kleine bedrijven blijken extra barrières te bestaan. In sommige regio's zijn hardware-fabrieken gevestigd, die duidelijk gebruik hebben gemaakt van het plaatselijke arbeidsaanbod, omdat er opleidingen voor automatisering waren opgezet. Op het terrein van Research en Development, software en computer-dienstverlening zijn de opleidingen minder succesvol. Er zijn nog te weinig afnemers van dergelijke produkten in de regio zelf. Voor een deel blijken onderzoeksinstituten en universiteiten deze vormen van dienstverlening in de achtergebleven regio's voor hun rekening te nemen.

De introductie van informatietechnologie blijkt zeer succesvol te kunnen zijn in de landelijke gebieden. Boeren kunnen door videotex op veel grotere schaal gebruik maken van de landbouwvoorlichting waaraan het tot nu toe in veel regio's ontbreekt. Het blijkt echter, dat alleen grote bedrijven, die al een redelijk ontwikkelingsniveau hebben bereikt, geneigd zijn van nieuwe

1) Dit komt overeen met de conclusie van Lewenhak (1982) over de werkgelegenheidseffecten van de investeringen in infrastructuur die door de Europese Investeringsbank worden gefinancierd (zie Paragraaf 3.7).

informatiesystemen gebruik te maken. De relatieve achterstand van de kleinste bedrijven neemt daardoor toe.

Verder liggen in de landelijke gebieden mogelijkheden voor ontsluiting van de regio voor het internationaal toerisme. Door computerverbindingen met luchtvaartmaatschappijen en hotelboekingsbureaus en door contacten met overzeese agenten krijgt de regio toegang tot de grote buitenlandse toeristenstromen. In regio's in Griekenland, Ierland en Frankrijk heeft de introductie van informatica in de toeristische sector al tot een aanmerkelijke verbetering van de handelsbalans geleid.

Ten slotte willen wij nog enkele opmerkingen maken over het effect van opleidingen op regionale ontwikkeling. Zo blijkt uit een studie van derden over de modelprojecten van het ESF, dat slechts voor twaalf procent van de deelnemende cursisten een blijvende arbeidsplaats kon worden gecreëerd.

Hoewel dit cijfer een pessimistisch beeld geeft van de effectiviteit van de instrumenten van het Fonds, wordt elders juist het belang van opleidingen voor de regionale ontwikkeling benadrukt. Zo betogen Cuddy en Boylan (1987) dat het maximaal effectief is om in een regio investeringen en beroepsopleidingen aan elkaar te koppelen, en zo het passende arbeidsaanbod bij de nieuwe bedrijvigheid te creëren. Sant (1978) is verder van mening dat scholing een noodzakelijke voorwaarde is om andere vormen van regionaal beleid een positief effect te doen hebben.

Samenvatting en conclusies

De evaluaties van het Europees Sociaal Fonds zijn dermate schaars dat het haast onmogelijk is om daaruit verantwoorde conclusies te trekken. Het zou daarvoor eerder nodig zijn, het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten uitgebreid te evalueren, en op grond daarvan uitspraken te doen over het type instrumenten dat ook door het Fonds wordt ingezet. Het is immers ook haast ondoenlijk, om de effecten van het communautair beleid van die van het nationaal beleid te scheiden. We zullen daarom volstaan met enkele samenvattende opmerkingen.

De middelen van het ESF worden verdeeld over grote aantallen relatief kleine werkgelegenheidsprojecten, waarvan circa twee derde in achtergebleven regio's. Italië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk ontvangen de

meeste steun, maar de betalingen aan met name het eerste land worden sterk vertraagd.

Op de werkwijze van het Fonds is kritiek mogelijk, vooral op de wijze waarop over de allocatie van de middelen wordt besloten. Het Fonds is echter zo ontworpen, dat het voor de Commissie erg moeilijk is, tot een meer zinvolle projectbeoordeling te komen.

Een van de onderwerpen waarop het Fonds zich concentreert is de introductie van nieuwe technologie. Het blijkt dat de introductie van informatica-systemen in de landelijke gebieden positieve effecten heeft op de regionale ontwikkeling. Er kan kennisoverdracht plaatsvinden aan boerenbedrijven, waar nog geen bedrijfsvoorlichting is. De toeristische sector kan toegang krijgen tot professionele organisaties, die een stroom van toeristen naar de regio kunnen brengen. Als de informatica niet in de achtergebleven gebieden wordt geïntroduceerd, zullen de verschillen met andere regio's verder toenemen.

3.7 Europese Investeringsbank en Nieuw Communautair Instrument

Als zakelijk opererende bank is de Europese Investeringsbank gewoon om voor iedere aanvraag voor financiering een ex-ante evaluatiestudie uit te voeren. Dit gebeurt door medewerkers van de bank zelf. Deze evaluaties bestaan uit drie delen:

- een technische evaluatie: hierin wordt beschreven of het project praktisch uitvoerbaar is en wat redelijkerwijs de kosten zijn die daarmee gemoeid zijn;
- een financiële evaluatie: hierin wordt beschreven hoe de vermogensbehoefte van het project zal zijn, hoe daarin kan worden voorzien en hoe de terugbetaling zal worden geregeld;
- een economische evaluatie: hierin wordt een schatting gemaakt van het effect van het project op de produktie en de werkgelegenheid. Als daar aanleiding toe bestaat wordt bovendien een onderzoek gedaan naar de afzetmogelijkheden van het produkt in kwestie, en de vooruitzichten daarvoor.

De financiering vindt vaak plaats in tranches. Daarom worden ook regelmatig

tussendoor evaluaties van de stand van zaken van een project gemaakt, voordat tot financiering van de volgende tranche wordt overgegaan. Ex-post evaluaties worden zelden door de bank gemaakt. Eén van de redenen daarvoor is, dat veel projecten die de bank financiert nog niet zijn afgerond. De bestaande 'completion reports'¹⁾ bevatten vertrouwelijke informatie over bedrijven en zijn niet voor derden toegankelijk. Bovendien beschrijven deze evaluaties alleen de directe effecten van een project. Men beschouwt de indirecte effecten als te moeilijk kwantificeerbaar om er het effect op de economische ontwikkeling van een regio op te baseren. Voor een financier is een schatting van de indirecte effecten meestal ook niet relevant voor de beslissing tot kredietverlening.

Wat betreft de evaluatie van de activiteiten van de Europese Investeringsbank staan ons enkele bronnen ter beschikking. In de eerste plaats kunnen enige algemene uitspraken worden ontleend aan interne EIB-stukken over het verloop van de irrigatieprojecten - de belangrijkste activiteit van de bank in de landelijke gebieden. In de tweede plaats bestaan er studies over het algemene functioneren van de bank (Lewenhak, 1982) en over het systeem van global loans in het bijzonder (Pinder, 1986). Alvorens de bevindingen van deze studies te bespreken, besteden wij aandacht aan de allocatie van de middelen van de bank en van het Nieuw Communautair Instrument, en laten wij enkele kritiepunten op de bank die in de wandelgangen kunnen worden opgevangen, de revue passeren.

De meeste kredietverlening van de Europese Investeringsbank is gericht op projecten in Italië. Dit komt doordat de kredieten voor een groot deel regionale ontwikkeling als doelstelling hebben. Vergelijking van de periode 1978-1982 met de daaropvolgende vijf jaren toont aan dat andere doelstellingen, met name modernisering van bedrijven en milieu, aan belang toenemen. Naast financiering in de landen van de Europese Gemeenschap verstrekt de Europese Investeringsbank kredieten aan andere (Derde Wereld)

1) De EIB maakt een 'completion report' van ieder afgerond project, waarin de verwachte kosten en rentabiliteit worden gerelateerd aan de gerealiseerde, en een verklaring wordt gezocht voor mogelijke afwijkingen.

landen. Deze kredieten vormen echter een klein en, naar het zich laat aanzien, afnemend deel van de totale kredietverlening. Tabel 3.7/1 laat eveneens zien dat het belang van het Nieuw Communautair Instrument ten opzichte van de eigen middelen van de Europese Investeringsbank niet moeten worden overschat.

Bij Tabel 3.7/1 is een waarschuwing op zijn plaats. De kredietverlening lijkt in de laatste jaren explosief te zijn gegroeid. Maar als deze groei in reële termen wordt uitgedrukt, is een beduidend gematigder beeld te zien.

De Europese Investeringsbank financiert vooral infrastructuur, moderniserings- en herstructureringsinvesteringen, met als criterium dat deze de convergentie van de lidstaten moeten bevorderen en zo mogelijk een positief werkgelegenheidseffect moeten hebben. Tot nu toe is circa twee derde van de middelen geleend aan de zwakste lidstaten, waarbij Italië een groot aandeel heeft gekregen. Dit geldt, zoals blijkt uit Tabel 3.7/2, eveneens voor de allocatie van het Nieuw Communautair Instrument. Tot juli 1987 kreeg Italië 43 procent van de middelen, met Frankrijk als goede tweede (33%). Bij het Nieuw Communautair Instrument ligt de nadruk steeds meer op produktieve sectoren, omdat prioriteit wordt gegeven aan kleine en middelgrote ondernemingen, en minder aan energie en infrastructuur wordt besteed. De kredietfaciliteiten werden tot nu toe allemaal snel benut (Europese Commissie, 1988, (26)).

In de periode 1958-1984 werd 80 procent van de leningen van de Europese Investeringsbank verstrekt aan de industrie, tot 1968 vrijwel uitsluitend aan grote bedrijven. Daarna werden de global loans steeds belangrijker: in 1984 hadden zij een aandeel van 56 procent. Er bestaat een prioriteit voor bedrijven met minder dan 50 werknemers. Sinds 1982 is dan ook 60 procent van de subleningen van de global loans verstrekt aan bedrijven met minder dan 50 werknemers.

Omdat de bank een aparte positie inneemt ten opzichte van de fondsen van de Commissie, staat zij aan veel kritiek van die zijde bloot.

Een punt van kritiek van de Commissie is, dat de bank weliswaar twee derde van haar middelen toekent aan benadeelde regio's, maar dat de definitie

Tabel 3.7/1 Kredietverlening door het EIB (in mln ECU)

land	1978-1982		1983-1987		1959-1987		1987		1988	
		%		%		%		%		%
België	516.7	3.4	193.6	0.6	822.3	1.5	37.1	0.5	11.6	0.1
Denemarken	669.3	4.4	1565.1	4.8	2312.5	4.2	315.3	4.2	494.1	5.2
Duitsland	420.3	2.8	1096.2	3.4	2270.4	4.1	276.5	3.7	603.0	6.4
Griekenland	617.7	4.1	1635.9	5.0	2238.1	4.1	164.8	2.2	186.5	2.0
Frankrijk	1589.8	10.5	4971.7	15.2	8073.3	14.7	1006.5	13.5	1350.5	14.3
Ierland	1584.3	10.5	1093.2	3.3	2901.8	5.3	178.6	2.4	154.8	1.6
Italië	6863.6	45.5	14760.7	45.2	24667.4	44.8	3112.2	41.8	3371.9	35.6
Luxemburg	0.0	0.0	36.2	0.1	45.2	0.1	1.6	0.0	0.0	0.0
Nederland	0.0	0.0	185.3	0.6	290.5	0.5	18.0	0.2	259.7	2.7
Portugal	-	-	580.2	1.8	580.2	1.1	707.4	9.5	560.4	5.9
Spanje	-	-	1116.7	3.4	1116.7	2.0	389.9	5.2	1018.5	10.7
Verenigd Koninkrijk	2706.3	17.9	5259.2	16.1	9406.1	17.1	1133.7	15.2	1178.8	12.4
elders	113.0	0.7	183.7	0.6	332.3	0.6	108.7	1.5	258.0	2.7
totaal	15081.0	100	32677.7	100	55056.8	100	7450.4	100	9474.8	100

'elders' duidt op projecten buiten de EG (bijv. in Oostenrijk), die van onmiddellijk belang voor de EG zijn

doelstelling	1978-1982		1983-1987		1959-1987		1987		1988	
		%		%		%		%		%
regionale ontwikkeling	10451.4	61.4	18131.2	45.8	34004.4	52.2	4347.2	43.0	4192.8	41.9
energievoorziening	5448.4	32.0	11159.3	28.2	18424.5	28.3	2226.8	22.0	1840.9	18.4
modernisering	493.1	2.9	5110.9	12.9	6170.4	9.5	1287.2	12.7	304.6	3.0
milieu	88.8	0.5	2957.9	7.5	3073.8	4.7	1579.2	15.6	1231.1	12.3
cummunautaire infra-structuur	540.5	3.2	2245.2	5.7	3495.8	5.4	680.8	6.7	1727.6	17.2
subtotaal	17022.2	100	39604.5	100	65168.9	100	10121.2	100	10017.0	100
dubbeltellingen	1941.2		6926.8		10112.1		2670.8		542.2	
totaal	15081.0		32677.7		55056.8		7450.4		9474.8	

plaats	1978-1982		1983-1987		1959-1987		1987		1988	
		%		%		%		%		%
binnen de gemeenschap	15081.1	87.2	32677.7	92.4	55056.8	90.2	7450.4	95.0	9474.8	93.1
buiten de gemeenschap	2220.6	12.8	2705.6	7.6	6000.7	9.8	392.1	5.0	700.2	6.9
totaal	17301.7	100	35383.3	100	61057.5	100	7842.5	100	10175.0	100

herkomst van middelen	1978-1982		1983-1987		1959-1987		1987		1988	
		%		%		%		%		%
eigen middelen	15048.4	87.0	30768.2	87.0	53662.0	87.9	7192.2	91.7	9638.4	94.7
waarvan garanties	296.3	1.7	97.6	0.3	622.1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
het nieuwe instrument	1805.5	10.4	4105.0	11.6	5910.6	9.7	447.0	5.7	356.5	3.5
middelen van de lidstaten of van de Gemeenschap	447.8	2.6	510.1	1.4	1484.9	2.4	203.3	2.6	180.1	1.8
totaal	17301.7	100	35383.3	100	61057.5	100	7842.5	100	10175	100

Bron: jaarverslagen van het EIB

Tabel 3.7/2 Totaal van door de EIB uit hoofde van het NCI toegekende leningen per 1 juli 1987, mln ECU

land/sector	NCI I	NCI II	NCI III		NCI(3) wederopbouw	totaal	%
			tranche 1	tranche 2			
Denemarken	66,7	100,5	175,1	127,8	-	470,1	8,5
Griekenland	-	114,9	77,4	33,9	80,0	306,2	5,5
Spanje	-	-	-	69,2	-	69,2	1,3
Frankrijk	70,0	125,0	345,4	593,5	-	1 133,9	20,5
Ierland	239,0	116,5	68,4	-	-	423,9	7,7
Italië	480,0	473,5	678,3	532,5	632,8	2 797,1	50,6
Portugal	-	-	29,9	-	-	29,9	0,5
Verenigd Koninkrijk	139,2	67,0	86,4	-	-	292,6	5,3
totaal	994,9	997,4	1 460,9	1 356,9	712,8	5 522,9	100,0
waarvan:							
energie	45,3%	30,2%	20,1%	2,5%			
infrastructuur	54,2%	31,7%	16,0%	16,0%			
productieve sectoren	0,5%	38,2%	63,9%	81,5%			

Bron: Europese commissie

daarvan zeer ruim is. Deze sluit zeker niet aan bij wat door de EFRO als regio-indeling wordt gehanteerd.

Verder wordt opgemerkt, dat de investeringen die zijn gemoeid met de creatie van een arbeidsplaats bij de Europese Investeringsbank erg hoog liggen. Dit is toe te schrijven aan de aard van de projecten van de bank (kapitaal-intensief), en aan de aard van de doelstelling van de bank, die gericht is op economische ontwikkeling, en niet specifiek op het creëren van werkgelegenheid.

Verder zou de complementariteit van de bank kunnen worden betwist. Een lidstaat kan schuiven met projecten, zodat de Europese Investeringsbank altijd de projecten financiert die aan haar criteria voldoen, terwijl andere projecten, die niet in aanmerking komen, dan door de lidstaat zelf gefinancierd worden. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de onafhankelijke positie van de bank, ten opzichte van de andere Europese instellingen regelmatig wordt bekritiseerd. De Commissie zou graag meer richting geven aan de allocatie van de middelen van de bank, terwijl deze zelf voor de inzet van haar middelen volledig afhankelijk van de vraag vanuit de markt. Men vraagt zich dan ook wel eens af, of de bank een echt instrument van regionaal beleid kan worden genoemd. Toch blijkt hij in een behoefte te voorzien, gezien het feit dat op grote schaal verzoeken tot financiering worden ingediend. Het is misschien beter om te spreken van een katalysator voor regionale ontwikkeling. Waar winstgevende investerings-mogelijkheden bestaan in achtergebleven regio's is de financiering vaak het knelpunt. De Europese Investeringsbank kan zo'n knelpunt helpen opheffen.

Lewenhak (1982) geeft in haar boek 'The role of the European Investment Bank' een uitgebreid overzicht over het functioneren van de bank tot 1980. Daaruit blijkt, dat in de jaren 1960, in een situatie van een krappe arbeidsmarkt en een sterke concurrentie in een aantal bedrijfstakken door goedkope importen uit de New Industrialized Countries (m.n. Japan), vooral grote projecten ter modernisering van de industrie werden gefinancierd. Het ging daarbij vaak om arbeidsbesparende investeringen. De bank kon in deze periode een aantal gecreëerde arbeidsplaatsen op haar conto schrijven dat ruimschoots werd gecompenseerd door het verloren gaan van arbeidsplaatsen elders. Pas in de zeventiger jaren kreeg de bank belangstelling voor de

bestrijding van de toenemende werkloosheid, wat zich ook uitte in toenemende aandacht voor kleinere (arbeidsintensievere) bedrijven. Lewenhak geeft een schatting van de door EIB-projecten gecreëerde werkgelegenheid (Tabel 3.7/3). Daarbij zijn alleen de directe effecten in beschouwing genomen.

Verder merkt zij op, dat grote moderniseringsprojecten voor onder andere telecommunicatie een negatief direct effect op de werkgelegenheid blijken te hebben.

De ervaringen van de bank leerden, dat één grote investering in een regio ook niet altijd het gewenste groeipool-effect had. De gevolgen van de investering voor de regio bleven beperkt. Er zijn voorbeelden van regio's bekend, waarin een enorme fabriek is neergezet, die geen enkele relatie had tot de omgeving.

Tabel 3.7/3 Werkgelegenheidseffecten van EIB-leningen, totaal, 1977-1980

	nieuwe arbeidsplaatsen	tijdelijke arbeidsplaatsen energie en infrastr. projecten aantal	duur	behouden arbeidsplaatsen
1977	16 590	100 000	2-6 jaar	2 750
1978	11 000	150 000	2 jaar, daarna afnemend	10 000
1979	35 000	145 000	"	-
1980	49 000	120 000	"	-

Bron: Lewenhak

Dit verschijnsel en de toenemende werkloosheid hebben ertoe geleid dat de bank meer aandacht is gaan schenken aan kleine en middelgrote bedrijven. Toch bestond het systeem van indirecte leningen al eerder. In de eerste tien jaar van de bank werd al geld geleend aan een Italiaanse bank, die de middelen doorsluisde naar kleine bedrijven. Dit was zo'n succes, dat in 1968 het global loans systeem werd opgezet. Overigens wordt door de Commissie betwijfeld, of kleine bedrijven altijd meer werkgelegenheid per geïnvesteerde gulden opleveren dan grote (Lewenhak, 1982).

Pinder (1986) gaat speciaal in op de rol van de global loans in het kader van regionale ontwikkeling. Hij constateert, dat het gebruik daarvan per land sterk verschilt. Het systeem is relatief belangrijk in Ierland, Italië en Griekenland. In België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland is de rol van de global loans sterk verminderd, terwijl hij in Frankrijk, Italië en Ierland juist belangrijker is geworden. Een belangrijke verklaring daarvoor ligt in de rentevoetverschillen tussen de Europese Investeringsbank en particuliere banken in verschillende landen en de wisselkoersbescherming die sommige landen bieden aan banken. In niet alle landen hebben de particuliere banken even actief bekendheid gegeven aan het bestaan van de leningen.

Zoals al werd opgemerkt is het werkelijke werkgelegenheidseffect van de leningen niet bekend. Toch hebben de betrokken banken vaak schattingen gemaakt die, gezien hun kennis van de lokale situatie, redelijk zijn. Daarbij is afgezien van alle indirecte effecten. Pinder geeft vervolgens benaderingen van het werkgelegenheidseffect voor de Mezzogiorno en voor de Gemeenschap als geheel. Tussen 1976 en 1982 daalt het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen per project in de Mezzogiorno met de helft (Tabel 3.7/4).

Tabel 3.7/4 Geschat werkgelegenheidseffect van global loans in de Mezzogiorno

	aantal gesteunde bedrijven (cumulatief)	gecreëerde en be- houden arbeids- plaatsen (cumulatief)	arbeidsplaatsen gecreëerd en be- houden per project
1976	200	16 500	82
1977	250	18 750	74
1981	750	35 000	47
1982	1 000	39 000	39

Bron: Pinder

Als oorzaken worden genoemd de kleinere omvang van de aanvragende bedrijven en de recessie, die een lagere effectiviteit van de investeringen veroorzaakt. Op grond van gegevens over het verleden schat Pinder het

aantal arbeidsplaatsen dat de global loans totaal kunnen opleveren bij een uitstaand kapitaal van 1,5 mld ECU op 9.200-24.600 arbeidsplaatsen (Tabel 3.7/5). Dit is een beperkt effect, hoewel de doorwerking van de investering in de rest van de regio buiten beschouwing is gebleven. De strategie van de intermediaire banken ten aanzien van de verstrekking van leningen verschilt sterk; dit heeft ook zijn uitwerking op het bereikte werkgelegenheidseffect. Daarover bestaat echter onvoldoende inzicht.

Een reden voor de hoge investeringskosten per gecreëerde arbeidsplaats kan ook zijn, dat het aandeel van de dienstensector in de global loans gering is (12% in 1980-1984).

Tabel 3.7/5 Geschat werkgelegenheidseffect van global loans in de Europese Gemeenschap, voor alle global loans verstrekt aan de industrie 1979-1990

	versterkte leningen mln ECU	EIB schatting van investeringskosten per baan	geschat werk- gelegenheids- effect
1979	125,2	31 500	4 000
1980	124,3	37 000	3 400
1981	264,6	49 600	5 300
1982	402,8	53 400	7 500
1983	466,4	61 000	7 600
1984	587,6	63 500	9 300

Bron: Pinder, EIB

De meeste agrarische ontwikkelingsprojecten (vooral irrigatie) zijn tot nu toe uitgevoerd in Frankrijk, Ierland, Italië en Griekenland. Meestal beslaan zij een gebied van 5.000-10.000 ha. Het duurt doorgaans 15-20 jaar voordat een systeem technisch is voltooid. Daarna hebben de boeren nog een aantal jaren nodig om de gewassen aan te passen aan de nieuwe situatie.

Omdat door irrigatie de keuze van de gewassen veel groter wordt, kan de boer gemakkelijker omschakelen naar een ander produkt als de markt dat vraagt. Bovendien is de arbeidsinput doorgaans 3-10 keer zo groot als zonder irrigatie, zodat veel meer werkgelegenheid in de landbouw ontstaat.

De toegevoegde waarde per eenheid arbeid neemt toe, en ook buiten de landbouw moet extra arbeid worden ingezet om zorg te dragen voor de verwerking en afzet. Irrigatieprojecten hebben dus een positief effect op het migratiesaldo van een regio. Een voorwaarde voor slagen van het plan is aan de andere kant wel, dat ook voldoende arbeid aanwezig is.

De effectiviteit blijkt van project tot project sterk te verschillen. Behalve de aanwezigheid van arbeid blijken ook andere randvoorwaarden, zoals de arbeidsparticipatie van mannen van belang te zijn. Ook ontstaan knelpunten als de produktiestijging niet goed kan worden opgevangen door het ontbreken van een afzetcoöperatie of een noodzakelijke ruilverkaveling. Over het algemeen kunnen de volgende problemen worden geconstateerd:

- de meeste projecten lopen achter of hebben het geplande produktieniveau nog niet gehaald; cofinanciering is vaak de beperkende factor;
- in eerste instantie lijkt het gebruik van irrigatiesystemen hoger dan verwacht, om vervolgens iets terug te lopen;
- op de lange termijn zijn zowel de produktiestijging als de bezettingsgraad hoger dan ex-ante was geschat;
- sociale factoren kunnen per gebied verschillen en het succes van het systeem sterk beïnvloeden.

In sommige gevallen, ten slotte, heeft men boeren aangemoedigd hun bedrijven in grote 'latifundia' bijeen te brengen, waarbij voor boeren die hun bedrijf hadden moeten inleveren niet altijd volledige werkgelegenheid ontstond.

Hier moet echter worden opgemerkt, dat veel irrigatieprojecten worden gestart als een afgeleide van hydro-elektrische investeringen, met energieproductie als hoofddoelstelling. Dit beïnvloedt de wijze waarop de effectiviteit van deze projecten wordt beoordeeld, alsmede de wijze waarop zij worden gepland.

Samenvatting en conclusies

Samenvattend kunnen we stellen dat de bank vooral in het begin van haar bestaan in grote kapitaalintensieve projecten heeft geïnvesteerd, die geen of een negatief effect op de werkgelegenheid hebben gehad. Pas na 1970 heeft men meer aandacht gekregen voor de kleine bedrijven, waar de arbeids-

intensiteit hoger ligt. Ook hier is het geïnvesteerde bedrag per arbeidsplaats hoog, en neemt zelfs steeds verder toe. Een mogelijke reden is het geringe aandeel van de arbeidsintensieve dienstensector in de leningen. Vaak heeft de bank ook investeringen gedaan waarvan de relatie met de ontwikkeling van de regio niet erg duidelijk was: er ontstond geen groei-pool. De bank is echter door haar wijze van functioneren niet in staat sterk sturend op te treden en moet meer gezien worden als een katalysator van reeds bestaande, levensvatbare ontwikkelingsmogelijkheden.

De irrigatieprojecten van de bank kunnen een zeer succesvol middel zijn om de landbouw in een achtergebleven regio te herstructureren. De produktie kan groeien en worden gediversificeerd, terwijl zowel binnen als buiten de landbouw extra werkgelegenheid ontstaat. Vaak is echter aan een aantal randvoorwaarden om dit succes te verwerkelijken niet voldaan. Door gebrek aan cofinanciering en de reeds genoemde administratie en bestuurlijke belemmeringen in de lidstaten is de realisatie van deze projecten meestal vertraagd. Door de wijze waarop de Bank beslist over de financiering van een project (ex-ant evaluatie) is in ieder geval altijd voldaan aan een eis van bedrijfseconomische (en vaak ook sociaal-economische) rentabiliteit.

3.8 Het concept van integratie

Van de diverse geïntegreerde programma's zijn slechts weinig evaluaties bekend. Eén van de redenen daarvoor is, dat deze programma's pas vanaf 1980 worden uitgevoerd, en meestal een langlopend karakter hebben. Het gevolg is, dat de meeste programma's nog niet zijn afgerond, en er nog geen evaluatie beschikbaar kan zijn. Bovendien hebben deze programma's vaak met ernstige vertraging te kampen, waardoor het moment van evaluatie nog later komt te liggen (daarover later meer). Ten slotte moet worden opgemerkt, dat de geïntegreerde aanpak beoogt, de ontwikkeling van de regio in zijn geheel grondig aan te pakken. Veel effecten van een dergelijke aanpak hoeven pas op langere termijn op te treden (b.v. scholing). Voor lange termijn evaluatie van de geïntegreerde programma's is het zeker te vroeg.

Toch zijn er al enige pogingen tot evaluatie gedaan. In de eerste plaats heeft de Europese Rekenkamer in 1988 een bijzonder verslag aan de

geïntegreerde programma's gewijd. De projecten in Belfast en Napels (1983 en 1980), die als proef voor de geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's dienen, worden daarin aan een kritische beschouwing onderworpen. Daarnaast is er uit interne documentatie van de Europese Commissie één en ander af te leiden over het functioneren van de specifieke actie voor de landbouw in Ierland en over de stand van zaken rond de geïntegreerde mediterrane programma's.

Een eerste punt dat opvalt bij bestudering van deze stukken is dat er weliswaar sprake is van een gezamenlijke presentatie van activiteiten in het voorstel aan de Commissie, maar dat de uitvoering van het programma niet werkelijk geïntegreerd plaatsvindt. Het feit dat een fonds op de hoogte is van de projecten van een ander fonds in dezelfde regio kan voorkómen dat men elkaar tegenwerkt, maar dit wil nog niet zeggen dat er sprake is van een geïntegreerd ontwikkelingsconcept. Er zijn zelfs geen financiële documenten die een overzicht geven van de middelen die aan de geïntegreerde projecten zijn besteed (Europese Rekenkamer, 1988). Een dergelijk overzicht kunnen wij hier dus ook niet geven. Ook de informatie over de realisering van de projecten in materiële zin blijkt gebrekkig te zijn.

Er zijn proefprogramma's uitgevoerd van de geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's om ervaring op te doen met deze opzet. In Belfast waren investeringen gepland voor 860 mln ECU, te weten 112 mln voor industriële infrastructuur, 507 mln voor huisvesting en sociale infrastructuur en 241 mln voor stadsvervoer. De EG draagt bij voor maximaal 70 procent. In 1984 werd een aanvullend plan ingediend voor 1287,2 mln ECU. Op dat moment was circa twee derde van de investeringen van het oude plan ook inderdaad uitgevoerd, maar deze investeringen hadden vooral betrekking op huisvesting, hoewel dit niet de opzet was.

De actie voor Napels betrof met name investeringssteun aan een groot aantal bedrijven, en verder een omvangrijk project voor het bestrijden van de vervuiling in de golf van Napels door waterzuivering. Na de eerste jaren bleek dat de investeringssteun teveel versnipperd was toegekend om effect te hebben; men heeft de steun toen op een aantal projecten geconcentreerd. De uitvoering van alle projecten werd bovendien aanzienlijk vertraagd, zodat pas een klein deel van de toegezegde middelen ook inderdaad is

betaald. Wat dit betreft constateert de Europese Rekenkamer geen gunstig verschil met andere acties van de Gemeenschap in Italië. Het programma heeft sterk te lijden van bestuurlijke en organisatorische problemen.

Voor de volledigheid is in Tabel 3.8/1 een overzicht gegeven van de toegekende subsidies en leningen voor de twee hier beschreven proefprogramma's.

Tabel 3.8/1 Bijstandsverplichtingen en leningbesluiten voor de proefacties geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's Napels en Belfast (specifieke acties) (mln ECU)

Napels	1980-1984	1985	totaal	
<u>Bijstand</u>				
EFRO	692,7	241,9	934,6	
EOGFL-Oriëntatie	9,8	1,1	10,8	
ESF	29,6	0,2	29,6	
energie	1,1	14,7	15,7	
subtotaal	732,9	257,8	990,7	
<u>Leningen</u>				
EIB	427,1	113,2	540,3	
NCI en aardbevingen	21,0	-	21,0	
EGKS	153,8	-	153,8	
subtotaal	601,8	113,2	715,1	
totaal	1.334,7	371,0	1.705,6	
<hr/>				
Belfast	1983	1984	1985	totaal
verleende bedragen	32,4	32,8	34,0	99,2
betalingen	32,4	26,2	27,2	85,8
aantal projecten	71	90	105	266

Bron: Europese Rekenkamer, 1988

Ook met de specifieke acties voor de landbouw zijn intussen enige ervaringen opgedaan. Het agrarisch ontwikkelingsprogramma voor de achtergebleven gebieden van Ierland is in april 1981 van start gegaan. Tot einde 1987 bedroegen de bijdragen van het EOGFL aan dit programma 69,8 mln ECU. De Europese Commissie heeft geconstateerd, dat de maatregelen ter verbetering van de bodem en van de rurale infrastructuur naar wens zijn uitgevoerd. De ontwikkeling van de landbouwproductie en de bosbouw kwamen echter moeilijk van de grond. Het programma is aangepast in 1988; vanaf die tijd wordt vooral de nadruk gelegd op investeringssteun voor stallen en de opslag van voer. De niet-agrarische steun zal op het plattelandstoerisme worden geconcentreerd. De indruk bestaat, dat het erg moeilijk is de Ierse boeren in de betreffende gebieden te bewegen tot modernisering van hun bedrijf, terwijl zij evenmin ervoor voelen, door vervroegde pensionering hun bedrijf aan een ander te verkopen. Het gaat hier om een grote groep boeren, waarvan het merendeel de 65 al gepasseerd is, vrijgezel is, en vooral produceert voor eigen gebruik. Voor deze mensen is het onaantrekkelijk om hun laatste levensjaren in de stad door te brengen en hun bedrijfje over te dragen aan jongere boeren, zodat deze op grotere bedrijven kunnen gaan produceren.

Met betrekking tot de specifieke acties voor de Western Isles in Schotland, het departement Lozère en het zuid-oosten van België constateert de Rekenkamer dat de daarin opgenomen maatregelen niet verschillen van de gewone programma's van het EOGFL-afdeling Oriëntatie. Wel zijn er subsidie-mogelijkheden voor infrastructuur, ambachten, toerisme en opleiding aangegeven, maar deze worden niet duidelijk met de landbouwkundige maatregelen in verband gebracht. In de Western Isles was de realisatie van het programma in 1986 een feit (alle drie de programma's waren in 1981 bij verordening in het leven geroepen), in Lozère was slechts 30 procent van de maatregelen uitgevoerd. In Zuid-Oost België was nog haast niets uitgevoerd, omdat de opstelling van het programma daar vertraging had.

De geïntegreerde mediterrane programma's beginnen langzaam op gang te komen. De proefprojecten zijn met grote vertraging begonnen; terwijl de evaluatie van deze projecten op zich laat wachten, is men toch al begonnen

met het uitvoeren van de rest van de programma's.

Momenteel hebben Frankrijk en Griekenland de eerste fase van hun programma's afgesloten, en wordt over de tweede fase onderhandeld. In Frankrijk zijn de programma's goed van de grond gekomen, omdat daar al een bestuurlijk kader bestond: er werden al langere tijd contracten gesloten tussen regio's en de centrale overheid. Het geld is echter grotendeels gebruikt om de steun die de Franse staat zelf aan deze gebieden gaf te vervangen. Bovendien is een deel van het geld gebruikt om er maatregelen voor de verwerking en afzet van landbouwprodukten mee te financieren. Volgens Verordening 355/77 had dit met EOGFL-middelen buiten de programma's om moeten gebeuren. De geïntegreerde mediterrane programma's moeten dus voor Frankrijk worden beschouwd als een donatie aan de nationale schatkist.

In Griekenland zijn de programma's vertraagd op gang gekomen, omdat het administratieve systeem niet op deze vorm van samenwerking was ingesteld. Er zijn nu binnen de nationale organisaties "cellen" gevormd, die op regionaal niveau de programma's uitvoeren. Dit gaat echter gepaard met grote organisatorische problemen. De Grieken blijken over meer ervaring te beschikken voor de uitvoering van openbare infrastructurele werken, en dit deel van het programma werkt iets beter. Er is echter geen kader waarbinnen vernieuwende projecten of privé-initiatieven van de grond komen.

In Italië leveren de geïntegreerde mediterrane programma's tot nu toe voornamelijk problemen op. Voorlopig zal Italië ook nog niet aan een tweede fase beginnen.

Als algemene redenen voor het slecht functioneren van de programma's kunnen verder worden genoemd:

- gebrek aan co-financiering vanuit de lidstaten. Daarom wordt er vaak gewacht, of worden er helemaal geen voorstellen ingediend en/of uitgevoerd;
- gebrek aan ideeën voor goede projectvoorstellen;
- het ontbreken van organisatorisch kader om de programma's in de regio gestalte te geven;
- het budgetmechanisme van de Commissie. De uitgaven van dit jaar zijn de basis voor het budget van het volgend jaar (per fonds, directoraat of afdeling). Men toetst dus slechts summier of de projecten klaar zijn, en maakt bedragen over die niet gerelateerd zijn aan de voortgang van het

project. Doet men dit wel, en een project loopt vertraging op, dan verliest het fonds het betreffende budget en stagneert het project helemaal.

Conclusies

In het verleden is de structuurfondsen regelmatig verweten, dat zij te weinig effectief zouden zijn. Als redenen werden genoemd:

- het gebrek aan onderlinge coördinatie, zodat maatregelen elkaar tegenwerken;
- het teveel versnipperen van de middelen (het Giesskanneprincipe) waardoor iedere regio en elk project zo weinig kreeg dat er geen zichtbare impuls vanuit ging;
- een gebrek aan evaluatie van bestaande maatregelen, zodat men niet kan bijsturen in de richting van een effectief beleid;
- onvoldoende garanties, dat de fondsen ook complementair waren aan het nationale beleid.

De geïntegreerde aanpak is bedoeld als een antwoord op bovengenoemde kritiek. Door in programma's te werken kan zowel versnippering als onderlinge tegenwerking worden voorkomen. Als deze programma's bovendien worden geëvalueerd, kan men tot een grotere effectiviteit komen.

De ervaringen die tot nu toe met geïntegreerde programma's zijn opgedaan, zijn echter op dit punt teleurstellend: er is geen sprake van een werkelijke gecoördineerde uitvoering, alleen de plannen worden gezamenlijk ingediend. Wellicht kan men wel stellen dat er minder versnippering van middelen optreedt, omdat de steun zich op een specifieke regio concentreert; losse projecten kunnen overal worden uitgevoerd. Een voorzichtige conclusie uit de beschreven procesevaluaties kan verder zijn, dat infrastructurele werken doorgaans zonder veel problemen worden uitgevoerd, maar dat de maatregelen die het particuliere initiatief moeten aanmoedigen, zoals investeringspremies en dergelijke slecht van de grond komen (Ierland, Belfast, Griekenland).

In sommige regio's heeft men weinig interesse voor modernisering van de landbouw, en er lijkt ook een grens te zitten aan het aantal projecten dat een regio kan verzinnen en indienen wat aansluit bij de in de wacht te slepen subsidie. Bovendien ontbreekt het binnen de regio vaak aan bekwame

personen om het programma te organiseren en coördineren.

Ten slotte moet worden opgemerkt, dat kennelijk niemand nog is toegekomen aan een werkelijke effectevaluatie van de geïntegreerde programma's. Gezien de problemen waarmee het proces van uitvoering te kampen heeft, is het voor een dergelijke evaluatie thans nog te vroeg.

3.9 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is een aanzet gegeven tot evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap. Gezien de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, hebben wij ons moeten beperken tot evaluaties van derden van de afzonderlijke maatregelen en regelingen binnen de fondsen. De Europese Commissie heeft in het verleden geen evaluaties uitgevoerd, waaruit de effectiviteit van haar instrumenten, gerelateerd aan de doelstellingen van de fondsen, kan worden afgeleid. De in dit hoofdstuk weergegeven resultaten zijn daarom afkomstig uit studies van uiteenlopende instanties en personen. De Europese Rekenkamer, het Europees Parlement en de SER (Nederland) hebben regelmatig bepaalde elementen van het structuurbeleid geëvalueerd. Daarnaast is vooral geput uit wetenschappelijke werken. Vooral in West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is veel onderzoek gedaan naar het effect van structuurmaatregelen.

Men kan bij evaluatie onderscheid maken tussen procesevaluatie enerzijds en effectevaluatie anderzijds. Bij procesevaluatie wordt onderzocht of het instrument is gebruikt zoals de bedoeling was. Bij effectevaluatie relateert men vervolgens dit gebruik aan de doelstellingen van het instrument. Er zijn verschillende methoden om het effect van een maatregel voor een bepaalde regio te onderzoeken. Dit kan gebeuren op microniveau, door interviews met subsidieontvangers, of op macroniveau, door het vergelijken van sociaal-economische indicatoren in de betrokken regio met een bepaalde referentie. Aan iedere methode zitten bepaalde nadelen.

Voor ieder fonds is bestudeerd, welke middelen beschikbaar zijn gesteld aan de lidstaten. Een deel van die middelen heeft een regionaal karakter.

In Tabel 3.9/1 zijn de in de periode 1982-1986 en de in 1986 aangegane subsidieverplichtingen van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, het EFRO en het ESF samengevoegd. De subsidie door het EFRO valt onder het kopje 'regionaal', en de subsidie door de afdeling Oriëntatie van het EOGFL en door het ESF is in overeenstemming met de door beide fondsen gehanteerde (eigen) indeling over 'regionaal' of 'niet-regionaal' verdeeld. De facto is Tabel 3.9/1 een optelsom van de eerder weergegeven tabellen 3.3/1, 3.3/2, 3.5/1, 3.5/2 en 3.6/1.

Het blijkt dat zo'n zeven tiende van alle middelen (exclusief de middelen ten behoeve van specifieke acties), en dus zo'n 13 procent van het algemene budget van de Europese Gemeenschap in 1986, in het kader van regionaal beleid naar de lidstaten terugvloeien. Italië en het Verenigd Koninkrijk, in absolute zin, en Griekenland, Ierland en Portugal, in relatieve zin, ontvangen veel subsidie van de drie Europese structuurfondsen. Dit laatste is tot uitdrukking gebracht door voor elk land de bijstand aan de betalingen ten behoeve van het budget van de Europese Gemeenschap (exclusief de landbouwheffingen) te relateren. De standaarddeviaties tonen aan dat de ratio's van bijstand en bijdragen fors schommelen.

Vervolgens is een inventarisatie gemaakt van de vele kritiek, die onder deskundigen en belanghebbenden te horen is over het functioneren van de fondsen. Hieruit kunnen de volgende hoofdpunten worden gedestilleerd.

1. De doelstellingen en criteria van de instrumenten zijn te vaag. Het is daardoor niet goed mogelijk projecten te selecteren en te evalueren.
2. Er worden te weinig middelen aan te veel verschillende projecten toegewezen. Door dit 'Gieskanneprincipe' kan het beleid haast niet effectief zijn.
3. De lidstaten doen er erg lang over om de maatregelen te implementeren in de nationale wetgeving. De Commissie doet er erg lang over om de projecten te beoordelen. Ook in de uitvoering en betaling treden grote vertragingen op.
4. Waar de middelen naartoe gaan is een resultante van politiek steekspel, niet van vergelijkende projectbeoordeling.
5. De instrumenten werken elkaar tegen.

Tabel 3.9/1 Subsidie door EOGFL (afdeling oriëntatie), EFRO en ESF (in mln ECU)

	niet regionaal	regionaal	totaal	percentage van nationale bijdragen		
				%		
1982 - 1986						
België	325.1	116.6	441.6	1.7	8.4	(4.0)
Denemarken	309.8	120.7	430.4	1.7	16.1	(5.6)
Duitsland	738.1	494.2	1232.3	4.8	3.6	(0.4)
Griekenland	276.1	2318.7	2594.8	10.0	135.6	(37.6)
Frankrijk	1795.9	2041.2	3837.1	14.8	15.5	(2.7)
Ierland	154.2	1968.8	2123.0	8.2	156.4	(17.5)
Italië	1633.4	5838.5	7471.9	28.8	49.6	(10.4)
Luxemburg	8.2	13.1	21.4	0.1	9.3	(6.2)
Nederland	297.1	118.8	415.9	1.6	5.1	(0.9)
Portugal	32.9	591.8	624.7	2.4	240.4	-
Spanje	256.7	815.6	1072.3	4.1	46.4	-
Verenigd Koninkrijk	2404.7	3264.6	5669.3	21.9	23.7	(2.2)
gemeenschap	0.0	1.3	1.3	0.0	0.0	-
totaal	8233.7	17703.7	25937.4	100	21.3	(0.8)

1986

	niet regionaal	regionaal	totaal	%	percentage van nationale bijdragen
België	38.4	22.0	60.4	0.9	4.6
Denemarken	64.9	11.1	76.0	1.2	9.7
Duitsland	137.9	125.9	263.8	4.0	3.1
Griekenland	75.9	519.5	595.4	9.0	97.7
Frankrijk	447.0	373.2	820.2	12.4	12.1
Ierland	29.4	411.5	440.9	6.7	130.7
Italië	401.5	1104.4	1505.9	22.8	34.5
Luxemburg	2.1	2.2	4.3	0.1	6.5
Nederland	81.3	28.3	109.6	1.7	5.2
Portugal	32.9	591.8	624.7	9.5	240.4
Spanje	256.7	815.6	1072.3	16.3	46.4
Verenigd Koninkrijk	396.0	621.5	1017.4	15.4	22.4
gemeenschap	0.0	1.2	1.2	0.0	0.0
totaal	1963.9	4628.1	6592.0	100	20.5

Onder nationale bijdragen wordt verstaan de betalingen van een lidstaat (excl. de landbouwheffingen vanwege doorvoer(handel)) aan de EG t.b.v. het algemene budget. De middelen van het EGKS, Euratom en de ontwikkelingsfondsen worden niet uit dit budget betaald. De standaarddeviaties van percentages staan tussen haakjes.

Bron: jaarverslagen van het EOGFL, het EFRO en het ESF

6. De fondsen zijn niet complementair, maar vervangen slechts nationale uitgaven.
7. Er vindt onvoldoende controle en evaluatie van het beleid plaats.
8. De meest effectieve instrumenten worden niet altijd het meest gebruikt.
9. Er is te weinig coördinatie tussen de fondsen.

Enkele kanttekeningen zijn hier op hun plaats. In de eerste plaats gelden deze kritiekpunten niet voor de Europese Investeringsbank en het Nieuw Communautair Instrument. De Bank wordt wèl verweten, te veel los van de commissie te opereren. Bovendien voert de Bank wel evaluaties uit, maar die zijn meestal alleen ex-ante, en beslaan slechts in beperkte mate de sociaal-economische effecten van een project. In de tweede plaats werken in sommige gevallen instrumenten elkaar tegen (5), maar dit is maar zeer ten dele een kwestie van gebrek aan coördinatie tussen de fondsen (9). Vaak zijn de doelstellingen van de verschillende instrumenten per fonds al tegenstrijdig of hebben zij neveneffecten die de effectiviteit van andere instrumenten beperken. Ten slotte is er de kwestie van complementariteit. Voor de rijke landen betekenen de structuurfondsen slechts een kleine aanvulling (of vervanging) op hun begroting. Voor de armere landen betekent de verplichte cofinanciering juist vaak, dat een project sterke vertraging oploopt, als de nationale middelen tekort schieten. In het laatste geval vinden wij het moeilijk hard te maken dat van complementariteit geen sprake is. Voor het overige kunnen wij de kritiekpunten onderschrijven.

In de Tabellen 3.9/2 tot en met 3.9/7 zijn de resultaten van de beschikbare evaluatiestudies samengevat. Daarbij is ook een eindwaardering gegeven:

- + de maatregel heeft goed gewerkt;
- +0 de maatregel heeft goed gewerkt, maar heeft enkele negatieve neveneffecten;
- 0 de maatregel heeft geen effect gehad (0-, had enkele negatieve neveneffecten, of 0+, positieve), of heeft matig gewerkt;
- 0 de maatregel heeft niet goed gewerkt maar heeft enkele positieve neveneffecten;
- de maatregel is een mislukking.

Voor het ESF is de evaluatie zo partieel, dat op grond daarvan geen uitspraken over het Fonds als geheel kunnen worden gedaan.

Wat opvalt bij de bestudering van de effecten en neveneffecten van de geëvalueerde maatregelen is dat per instrument, tussen de instrumenten per fonds en tussen de fondsen onderling tegenstrijdige effecten optreden. Het sterkste voorbeeld bestaat bij het EOGFL, waar met name in de periode voor invoering van de superheffing door de bedrijfsontwikkelingsplannen en bergboerenregeling de melkproductie toenam, terwijl er ook een regeling was voor het uit productie nemen van melkvee. Wijnbouw is een ander voorbeeld. De herstructureringsmaatregelen werken deels produktieverhogend, terwijl aan de andere kant arealen wijnstokken tegen premies uit Brussel worden geroid.

Ook investeringen in regio's kunnen - niet in het minst in de agrarische sector - door modernisering een negatief effect op de werkgelegenheid hebben. In dat geval is het echter ook van belang de lange termijn effecten in het oog te houden. Vaak zijn modernisering nodig om arbeidsplaatsen in de toekomst te behouden.

In Hoofdstuk 2 is al gebleken, dat niet alleen ieder fonds, maar ook ieder instrument zijn eigen specifieke doelstelling heeft. Dat een aantal instrumenten elkaar tegenwerkt hoeft geen verbazing te wekken, want helaas ontbreekt een hiërarchie in de doelstellingen.

Wat verder opvalt is dat in de achtergebleven regio's, vooral in Italië en Griekenland vaak grote moeilijkheden zijn bij de uitvoering van het beleid. Het plaatselijk gestalte geven aan de algemene verordening, de praktische uitvoering en administratieve organisatie en niet in de laatste plaats de benodigde additionele fondsen vormen steeds opnieuw een knelpunt. Verder is er vaak een onvoldoende aantal capabele producenten, ingenieurs en andere deskundigen om de projecten gestalte te geven, omdat het scholingsniveau in de betreffende regio's laag is. Daardoor hebben in het verleden vaak de rijke lidstaten het meest gebruik gemaakt van maatregelen, die juist voor de achtergebleven gebieden waren ontworpen. Een toenemende regionale concentratie in de regelgeving heeft hier tot nu toe weinig aan kunnen veranderen.

Tabel 3.9/2 Evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa.
Fonds: EOGFL-Oriëntatie

geëvalueerde maatregel	gebruik van maatregel veel/weinig	bottlenecks in de uitvoering	effectevaluatie effect t.o.v. doelstelling	neveneffecten	eindwaardering
72/159 modernisering van landbouwbedrijven	alleen door grote bedrijven in landen met een goede struc- tuur (noordelijke lidstaten)	in Italië ernstig vetraagd	intensivering van de produktie en een hoger gezinsinkomen op deelnemende be- drijven evenals extra werkgelegen- heid	door schaalvergro- ting versneld arbeid uit de landbouw ge- stoten, toename van produktie vooral van melk	-
72/160 bedrijfsbeëindiging	geconcentreerd in Frankrijk en West- Duitsland	in sommige landen was de nationale bijdrage te laag, dus was er geen par- ticipatie	toegenomen grondmo- biliteit en moge- lijkheden voor be- drijfsuitbreiding van derden	versnelde uitstoot van arbeid uit de landbouw, slechts een klein deel van de grond ging naar bedrijven met een ontwikkelingsplan	0-
72/161 voorlichting en opleiding	bijna niet gebruikt alleen in Frankrijk, Nederland en West- Duitsland in beperk- te mate	uitvoering in andere landen niet van de grond gekomen	geen effect	geen effect	-
355/77 verwerking en afzet van landbouwproduk- ten	veel gebruikt in al- le landen	nee	doelstelling be- reikt, op enkele achtergebleven ge- bieden na	schaalvergroting in de agribusiness ver- sneld, met een nega- tief werkgelegen- heidseffect	+
75/268 bergboeren- regeling	veel gebruikt in aangewezen regio's	in Italië te weinig cofinanciering	positief inkomens- effect, vasthouden van werkgelegenheid in de landbouw. po- sitief effect op de migratie	extra produktie van melk, rundvlees en schapenvlees. hogere grondprijzen positief effect op milieu door erosie- bestrijding	+0

Tabel 3.9/3 Evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa.
Fonds: EOGFL-Garantie

geëvalueerde maatregel	gebruik van maatregel veel/weinig	bottlenecks in de uitvoering	effectevaluatie effect t.o.v. doelstelling	neveneffecten	eindwaardering
797/85 herzien set-aside regeling	waarschijnlijk iets minder dan tevoren verwacht	effectiviteit hangt af van cofinanciering door de lidstaten; controle kan een probleem zijn	effectief om de productie van overschotten te beperken	'slippage' beperkt effectiviteit; ook van niet-overschot produkten beperkt men de productie	+
vervroegde uit-treding	komt langzaam op gang	effectiviteit hangt af van cofinanciering door de lidstaten; controle kan een probleem zijn	effectief om de productie van overschotten te beperken	versnelde uitstoot van arbeid uit de landbouw	nog onbekend
777/85 diverse regelingen voor stopzetting van wijnbouw	komt langzaam op gang	cofinanciering waarschijnlijk een knelpunt	indien toegepast effectief om wijnproductie te beperken	sommige herstructureringsmaatregelen kunnen de wijnproductie doen toenemen	0
1078/77 niet in productie nemen van melk	toegepast op redelijk grote schaal	onbekend	geen effect, want de overgebleven vee-stapel kon een grote produktiviteitsstijging realiseren	extra rundvleesproductie	-

Tabel 3.9/4 Evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa.
Fonds: EFRO

geëvalueerde maatregel	gebruik van maatregel veel/weinig	bottlenecks in de uitvoering	effectevaluatie effect t.o.v. doelstelling	neveneffecten	eindwaardering
infrastructuur projecten	veel	cofinanciering levert in sommige landen vertraging op door gebrek aan additionele middelen	geen aantoonbare effecten op de economische bedrijvigheid van de regio	tijdelijke werkgelegenheid door aanleg; soms worden basisvoorzieningen aangelegd waar het tot dan toe aan ontbrak, zoals stromend water	0-
subsidie voor productieve investeringen	weinig	de lidstaten hebben weinig aanvragen voor dergelijke projecten ingediend	positief werkgelegenheidseffect, positief effect op de migratie	meestal neemt de effectiviteit in de loop van de tijd af	+0

Tabel 3.9/5 Evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa.
Fonds: ESF

geëvalueerde maatregel	gebruik van maatregel veel/weinig	bottlenecks in de uitvoering	effectevaluatie effect t.o.v. doelstelling	neveneffecten	eindwaardering
introductie van nieuwe technologie (informatie)	onbekend	relatieve onbekendheid met automatisering in achtergebleven regio's	positief werkgelegenheidseffect, toenemende landbouwvoorlichting, ontsluiting voor toerisme	alleen grotere bedrijven zullen van de vernieuwingen gebruik maken	+? zou in principe een positieve uitwerking kunnen hebben

Tabel 3.9/6 Evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa.
Fonds: EIB en NCI

geëvalueerde maatregel	gebruik van maatregel veel/weinig	bottlenecks in de uitvoering	effectevaluatie effect t.o.v. doelstelling	neveneffecten	eindwaardering
herstructurerings- en moderniseringsprojecten	vooral in zestiger jaren	onbekend	noodzakelijke moderniserings- uitvoering	vervanging van arbeid door kapitaal	+
global loans	worden veel gebruikt	afhankelijk van presentatie door particuliere banken in de lidstaten	positief werkgelegenheidseffect	effectiviteit van de investering neemt af in de tijd	+
irrigatieprojecten	vooral in Italië en Griekenland, Portugal en Spanje	organisatorische problemen in de regio en additionele middelen die tekortschieten veroorzaken alijd vertragingen	positief effect voor werkgelegenheid en inkomen in de landbouw; positief effect op migratie	soms worden boeren door ruilverkaveling werkloos	+

Tabel 3.9/7 Evaluatie van de structuurmaatregelen voor de landelijke gebieden van Europa.
Fonds: Geïntegreerde Mediterrane Programma's

geëvalueerde maatregel	gebruik van maatregel veel/weinig	bottlenecks in de uitvoering	effectevaluatie effect t.o.v. doelstelling	neveneffecten	eindwaardering
geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's	n.v.t.	vertraging door organisationele moeilijkheden en gebrek aan additionele middelen	projecten nauwelijks uitgevoerd, of het geld is aan andere zaken besteed, dus geen effect	een aantal bewoners van Belfast heeft aardige huisvesting gekregen	-
specifieke acties voor de landbouw	n.v.t.	nee	geen positief effect a.g.v. geïntegreerde aanpak	onbekend	-
geïntegreerde mediterrane programma's	n.v.t.	in Griekenland en Italië zijn er problemen met organisatie en cofinanciering	in Italië en Frankrijk geen effect, in Griekenland alleen infrastructuur	subsidie aan Franse schatkist; enkele wegen in Griekenland	-

Deze evaluatie is zeer beperkt gebleven. De beschikbare studies beperken zich meestal tot een beschrijving van de allocatie van de middelen, en de daarmee gepaard gaande investeringen en directe werkgelegenheidseffecten. Eigenlijk hadden wij de communautaire instrumenten ook moeten vergelijken met het beleid dat door iedere lidstaat afzonderlijk op dit terrein wordt gevoerd.

Juist het feit dat dit nationale beleid in de achtergebleven regio's grotendeels ontbreekt, maakt het zo moeilijk de EG-structuurfondsen in te zetten waar ze nodig zijn.

Ons oordeel over de effecten van het structuurbeleid is niet onverdeeld gunstig. Toch bevat het elementen, die bewezen hebben effectief te kunnen zijn. Daarbij denken we in het bijzonder aan scholing, en aan steun voor investeringen van bedrijven in de achtergebleven regio's.

Zoals in Paragraaf 2.9 is beschreven, worden de structuurfondsen momenteel gereorganiseerd. Het valt te betwijfelen, of deze veranderingen als gevolg zullen hebben dat de effectiviteit van het structuurbeleid zal worden vergroot. Dit geldt ook voor de geïntegreerde aanpak; omdat er geen sprake is van een geïntegreerd ontwikkelingsconcept, zullen de geïntegreerde programma's niet effectiever zijn dan de in dit rapport beschreven, tot nu toe gebruikte structuurinstrumenten.

In Hoofdstuk 4 zal tot besluit aan de orde worden gesteld, hoe deze instrumenten kunnen worden ingezet in de toekomst, om de regionale ontwikkeling waar nodig te sturen.

4 HET FUNCTIONEREN VAN HET STRUCTUURBELEID IN DE TOEKOMST

4.1 De bruikbaarheid van de structuurinstrumenten in het kader van de doelstellingen voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap

In deze paragraaf zullen wij een verband leggen tussen deze studie en de verdere werkzaamheden van de projectgroep landelijke gebieden van de WRR. Eerst zal een aantal specifieke vragen aan de orde komen die de WRR aan de SEO heeft gesteld. Voor zover mogelijk zullen deze vragen worden beantwoord aan de hand van hetgeen in voorgaande hoofdstukken is gezegd. Vervolgens zal een relatie worden gelegd tussen de doelstellingen die de WRR heeft geformuleerd voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap, op grond waarvan een aantal scenario's zal worden geformuleerd, en de hier beschreven instrumenten, hun doelstellingen en toepasbaarheid.

- Wat kan men in de praktijk met het beschreven instrumentarium bereiken?

Deze vraag zou men in principe in twee deelvragen moeten opsplitsen:

a) zijn de beschreven instrumenten in de praktijk uitvoerbaar?

b) wat is hun effect?

ad a) Zoals blijkt uit Hoofdstuk 3, hangt de praktische uitvoerbaarheid van een instrument sterk af van de inzet van de betrokken lidstaten, die het moeten uitvoeren. Organisatorische, administratieve en financiële en technische problemen zijn juist in de achtergebleven gebieden vaak een knelpunt voor de toepassing van in theorie effectieve instrumenten. Daarnaast blijkt echter dat ook maatregelen die veel administratieve organisatie en controle vragen, zoals de set-aside regeling en de bergboerenregeling, met succes kunnen worden toegepast. De laatste leverde alleen in Italië problemen op.

ad b) Het is onmogelijk om het effect van de beschreven instrumenten te kwantificeren in termen van bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking en werkgelegenheid, of in termen van grondgebruik in hectares.

Men zou voorzichtig kunnen stellen, dat de volgende regelingen

redelijk effectief zijn geweest:

- EOGFL-Oriëntatie - verwerking en afzet van landbouwprodukten;
- bergboerenregeling;
- EOGFL-Garantie - set-aside regeling (verwachting);
- EFRO - investeringssteun achtergebleven gebieden;
- EIB/NCI - investeringssteun achtergebleven gebieden;
- ESF - opleidingen en introductie informatica-technologie

De redenen waarom deze regelingen wèl effectief zijn geweest en andere juist niet, lijken zeer divers. Vaak bevatten de niet-effectieve regelingen allerlei stringente voorwaarden, waaraan juist projecten in achtergebleven regio's niet kunnen voldoen. De bergboerenregeling en de set-aside regeling zijn wat dat betreft "milder" en daarom al gauw effectiever (de eis is respectievelijk gewoon doorboeren zoals men altijd al deed, en bepaalde zaken nalaten).

Een algemeen inzicht in de oorzaken van de effectiviteit van de maatregelen hebben wij echter niet gekregen. Daarvoor zijn de verschillen tussen regelingen te groot.

- Bevordert een betere infrastructuur inderdaad de vestiging van industrieën, het toerisme, de groei van de dienstensector?

Nee, evaluatie van de infrastructuurprojecten van het EFRO geeft aan dat er geen positief effect van infrastructuurprojecten op de economische ontwikkeling van een regio is. Dat neemt niet weg dat voor veel economische activiteiten een bepaalde infrastructuur een conditio sine qua non is; echter kennelijk niet de enige. Ook een goed opleidingsniveau, bestuurlijke competentie en het doorbreken van feodale verhoudingen zijn voorwaarden voor regionale ontwikkeling.

- Kan financiële steun ervoor zorgen dat het gebruik van de grond verandert, dus niet alleen op landbouw wordt gericht?

Ja, er zijn diverse beëindigingsregelingen bekend, waarbij boeren hun grond ter beschikking stellen aan een overheidsinstantie. Deze kan de grond aan andere landbouwbedrijven overdragen, maar ook voor andere bestemmingen inzetten. Er is in de Verenigde Staten en West-Duitsland bovendien al ervaring opgedaan met diverse vormen van set-aside. Een permanente stillegging van landbouwgrond maakt in zo'n geval een andere bestemming mogelijk.

Ook moet worden opgemerkt dat in veel achtergebleven regio's grond als landbouwgrond wordt ingezet met steun van de bergboerenregeling. Zonder die maatregel zou een deel daarvan braak liggen (of voor andere doelen kunnen worden gebruikt). Hieruit blijkt dat het mogelijk is, een instrument in het leven te roepen waarbij een bepaalde vorm van grondgebruik tot de voorwaarden voor steun behoort.

- Leidt gedifferentieerde regionale stimulering tot migratie, indien men dat zou wensen?

Ja, dat kan. Grootschalige stimulering van de vestiging van bedrijven in achtergebleven regio's in het Verenigd Koninkrijk en Italië hebben als effect - dat meer arbeid in de regio blijft, die anders was weggetrokken;

- dat mensen vanwege de nieuwe bedrijven naar de regio trekken;
- dat deze twee groepen vraag uitoefenen naar allerlei extra dienstverlening in de regio's, wat een extra werkgelegenheidseffect veroorzaakt, en meer mensen in de regio vasthoudt.

Ook van de bergboerenregeling en van grootschalige irrigatieprojecten kan worden gezegd dat ze ontvolking van achtergebleven regio's afremmen. Deze effecten achten wij echter niet zo heel erg groot omdat de bevolking in deze gebieden vaak al is vergrijsd, en toch niet meer zo gauw zou wegtrekken; bovendien is de inkomenssteun van de bergboerenregeling niet altijd voldoende. Als dan aanvullende werkgelegenheid buiten de landbouw ontbreekt, verlaat men alsnog het gebied.

Hierna bespreken wij kort de mogelijkheden voor het inzetten van de geëvalueerde instrumenten in het kader van de doelstellingen voor de landelijke gebieden die de WRR heeft geformuleerd. We doen dit door de

Tabel 4.1/1 Instrumentarium, geschikt voor inzet ten bate van de WRR-doelstellingen voor de landelijke gebieden

doelstelling	geschikte instrumenten van de structuurfondsen	fonds
A. landbouwtechnisch		
1. maximalisatie arbeidsproductiviteit en grondproductiviteit	modernisering van landbouwbedrijven bedrijfsbeëindiging voorlichting en opleiding maatregelen voor herstructurering van het wijnareaal irrigatieprojecten	EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EIB
2. maximale zelfvoorzieningsgraad landbouwprodukten	modernisering van landbouwbedrijven bedrijfsbeëindiging voorlichting en opleiding maatregelen voor herstructurering van het wijnareaal verwerking en afzet van landbouwprodukten irrigatieprojecten	EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EIB
B. sociaal-economisch		
3. maximalisatie hoofdelijk inkomen in de landbouw	modernisering van landbouwbedrijven voorlichting en opleiding verwerking en afzet van landbouwprodukten bergboerenregeling irrigatieprojecten maatregelen voor herstructurering van het wijnareaal	EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EOGFL-Oriëntatie EIB EOGFL-Oriëntatie
4. maximalisatie marktstabiliteit	verwerking en afzet van landbouwprodukten	EOGFL-Oriëntatie
5. economische diversificatie naar type landbouwprodukten	irrigatieprojecten, infrastructuurprojecten in de regio's (incl. energie, telecommunicatie en vervoer)	EIB
6. redelijke consumentenprijzen	niet met instrumenten hier besproken	
7. handhaven agrarische werkgelegenheid	bergboerenregeling	EOGFL-Oriëntatie

effecten van de bestudeerde maatregelen te leggen naast deze doelstellingen (Paragraaf 3.9). Voor de doelstellingen gaan wij uit van de lijst die door de WRR is geformuleerd in zijn tweede voortgangsnotitie (WRR, 1989). Sommige instrumenten hebben wij een negatieve waardering gegeven, omdat de uitvoering van de maatregel administratief niet goed functioneerde, of omdat er negatieve neveneffecten waren. Deze paragraaf heeft echter een meer theoretisch karakter: als instrumenten in principe geschikt zijn om een bepaalde doelstelling te realiseren, worden ze in Tabel 4.1/1 opgenomen.

4.2 Het functioneren van de structuurinstrumenten in het kader van de hervorming van de fondsen

Tot besluit willen wij twee vragen aan de orde stellen, die betrekking hebben op de toekomst.

In de eerste plaats is de vraag, in hoeverre de geïntegreerde aanpak van regionaal beleid effectief zal zijn. En in de tweede plaats kunnen wij ons afvragen of de hervorming van de structuurfondsen, zoals beschreven in Paragraaf 2.9, de effectiviteit van het beleid zal kunnen vergroten.

De Commissie is overgegaan tot een geïntegreerde aanpak, om tegemoet te komen aan een aantal kritiepunten (zie Paragraaf 3.9) op het functioneren van de fondsen:

- gebrek aan coördinatie, zodat maatregelen elkaar tegenwerken;
- te veel versnippering van de middelen, en daardoor een beperkte effectiviteit;
- geen evaluatie van het beleid;
- geen complementariteit aan het nationale beleid.

Er is echter geen sprake van een gecoördineerde uitvoering van de programma's, er worden alleen gezamenlijk plannen ingediend. De effectiviteit wordt in principe wel verhoogd, omdat een aantal elkaar aanvullende projecten voor één regio tegelijk wordt ingezet. Er is afgesproken, dat evaluatie van ieder programma moet plaatsvinden. In de praktijk laten die evaluaties echter op zich wachten. Er is geen enkele

garantie, dat geïntegreerde programma's meer complementair aan het nationale beleid zouden zijn dan losstaande projecten in dezelfde regio. Verder blijkt er een grens te zijn aan de hoeveelheid nieuwe projecten die een regio kan invoeren. De geïntegreerde programma's kampen allemaal met vertragingen, door organisatorische problemen, gebrek aan de vereiste complementaire middelen en verantwoorde verslaglegging. Wij achten het dan ook onwaarschijnlijk, dat de geïntegreerde aanpak in deze vorm veel meer succes op zal leveren dan de losstaande instrumenten in het verleden.

Als laatste zullen wij nu de hervorming van de structuurfondsen kritisch in beschouwing nemen. Daarvoor maken wij gebruik van de lijst kritiekpunten, die is geformuleerd in Paragraaf 3.9.

1. De doelstellingen en criteria van de instrumenten zijn te vaag, waardoor selectie en evaluatie van projecten moeilijk is. In het nieuwe systeem zijn de doelstellingen van het structuurbeleid geformuleerd voor de fondsen gezamenlijk, in plaats van afzonderlijk per fonds of per instrument. Deze doelstellingen zijn echter niet verder geoperationaliseerd, evenmin als de criteria waaraan de programma's die de lidstaten indienen moeten voldoen. Wel is nu duidelijk, welke gebieden in aanmerking komen voor steun uit hoofde van doelstelling 1, 2 en 5b (zie Tabel 2.9/2 en 2.9/3).
2. Er worden te weinig middelen aan te veel verschillende projecten gegeven. In de nieuwe situatie worden de middelen vergroot, en geconcentreerd in de aangewezen regio's. Deze regio's beslaan echter een relatief groot deel van de gemeenschap, terwijl doelstellingen 3,4 en 5a (gezamenlijk 18% van de middelen) niet regionaal zijn geconcentreerd. Evenmin is gegarandeerd dat de programma's die de lidstaten indienen zelf zeer regionaal geconcentreerde projecten met een geïntegreerde aanpak bevatten. Daarnaast zou door de sterke groei van de beschikbare middelen voor bepaalde regio's "oversubsidiëring" kunnen optreden: ook rendabele projecten, die met behulp van rentedragende leningen zouden kunnen worden gefinancierd, worden door de Commissie voor 30-40% gesubsidieerd.

3. Er treden vertragingen op in uitvoering en beoordeling van het instrumentarium. Door de programmatische aanpak, waarbij de Commissie niet meer ieder project hoeft te beoordelen, en de lidstaten voor een aantal jaren plannen kunnen indienen, kunnen de procedures worden versneld. In achtergebleven regio's bestaat echter vaak een gebrek aan de vereiste cofinanciering en organisatorisch kader om de projecten ten uitvoer te brengen. De uitvoering zal daarom niet sneller plaatsvinden onder het nieuwe systeem.
4. Politiek steekspel bepaalt de allocatie van de middelen, niet een afweging tussen projectvoorstellen. Aangezien de institutionele positie van de Commissie niet is veranderd zal zij ook in de nieuwe situatie afhankelijk zijn van wat de lidstaten goedkeuren. Deze hebben zelfs meer zeggenschap dan voorheen, omdat ze zelf projecten kunnen gaan uitkiezen, en de Commissie alleen een programma beoordeelt.
5. Binnen één fonds werken de instrumenten elkaar tegen. Omdat de doelstellingen van het nieuwe systeem nog steeds vaag zijn, is het niet zeker, dat de gehanteerde instrumenten in de toekomst elkaar niet meer zullen tegenwerken.
6. De fondsen zijn niet complementair, maar vervangen slechts nationale uitgaven. Wij merkten echter al op, dat men deze bewering moeilijk hard kan maken. Er is evenmin aan te nemen dat onder het nieuwe systeem meer garanties voor complementariteit zijn dan voorheen.
7. Er vindt onvoldoende controle en evaluatie plaats. Na de hervorming krijgt de Commissie op projectniveau nog minder controlemogelijkheden dan voorheen, aangezien de projecten zijn gedelegeerd aan de lidstaten. Wel is het de bedoeling, dat evaluaties van alle programma's gaan plaatsvinden.
8. De meest effectieve instrumenten worden niet altijd het meest gebruikt. Het wekt bevreemding, dat de Commissie geen uitgebreide evaluatie van de bestaande instrumenten heeft gemaakt, om te bepalen welke na de

hervorming het beste zouden kunnen worden ingezet. Momenteel is bij de Commissie onvoldoende kennis omtrent de effectiviteit van hun beleidsinstrumenten aanwezig. Dat is ook moeilijk omdat de doelstellingen te vaag zijn geformuleerd. De lidstaten hebben er ook niet bij de Commissie op aangedrongen verandering in deze situatie te brengen.

9. Er is te weinig coördinatie tussen de fondsen. In de nieuwe situatie moeten de fondsen gaan samenwerken, waarbij, naargelang de doelstelling, één fonds het voortouw neemt. Hoe de samenwerking praktisch moet gaan verlopen, weet men nog niet.
10. Het budgetmechanisme van de Commissie is niet gewijzigd. De directoraten zullen daarom doorgaan, aan het eind van het budgettair jaar hun geld uit te geven, desnoods aan ineffectieve of slecht lopende projecten, om hun budget voor het jaar daarop veilig te stellen.

Op een aantal punten zal de hervorming van de structuurfondsen tegemoetkomen aan de kritiek die op het huidige systeem kan worden gegeven. Op een groot aantal punten is echter geen wezenlijke verandering te verwachten. Ook in de nieuwe situatie zijn de middelen gering en het aantal regio's dat voor steun in aanmerking komt is groot.

De Commissie had er goed aan gedaan het huidige instrumentarium te evalueren, alvorens tot hervorming van de structuurfondsen over te gaan.

5 · EPILOOG

In dit rapport zijn de verschillende instrumenten van het structuurbeleid van de Europese Gemeenschap ten aanzien van de landelijke gebieden aan de orde gesteld. We hebben de werking van deze instrumenten beschreven en hun effecten getracht te relateren aan de doelstellingen waarvoor ze in het leven waren geroepen. Deze evaluatie moest, gezien het beperkte tijdsbestek, geschieden aan de hand van bestaande evaluaties van derden.

Dit was geen eenvoudige zaak. In de eerste plaats zijn bij de Commissie evaluaties van beleid ongebruikelijk. Ten tweede hanteren verschillende wetenschappers verschillende onderzoeksmethoden, waardoor de resultaten van evaluaties slecht vergelijkbaar zijn. In de derde plaats worden de doelstellingen - wellicht bewust - vaag gehouden, zodat een goede evaluatie in principe onmogelijk is; er kunnen hooguit in kwalitatieve zin uitspraken worden gedaan over de richting waarin de effecten van de instrumenten moeten worden gezocht.

De werkgroep landelijke gebieden van de WRR, voor wie dit onderzoek is uitgevoerd, wil scenario's ontwikkelen voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap. Men wil daarbij niet alleen naar de agrarische produktie kijken, maar ook naar andere functies van het landelijk gebied, zoals natuurbehoud en recreatie. Bovendien wil men milieu-effecten in beschouwing nemen. De instrumenten die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest, zouden al dan niet in aanmerking kunnen komen om in één van deze scenario's te worden opgenomen. Bij de bestudering van de instrumenten is echter gebleken, dat deze veelzijdige benadering door de fondsen niet wordt gehanteerd. In de diverse Richtlijnen en Verordeningen komen hoegenaamd geen milieuparagrafen voor. De op de landbouw gerichte regelingen zijn gericht op een rationalisatie van het produktieproces of op het beperken van de produktie. Over een alternatieve aanwending van de vrijkomende produktiemiddelen (grond bijvoorbeeld) wordt met geen woord gerept. Een schoon milieu wordt nergens als beleidsdoelstelling naar voren gebracht, noch als nevenvoorwaarde voor het uitvoeren van een maatregel geoperationaliseerd. Het is daarom in het kader van dit onderzoek onmogelijk geweest

de milieu-effecten van de diverse maatregelen in kaart te brengen, met uitzondering van de Europese Investeringsbank. Deze hanteert lijsten met milieuvorwaarden, waaraan door de Bank gefinancierde projecten moeten voldoen.

Het blijft een belangrijke vraag, wat het precieze recept moet zijn om tot een succesvolle regionale ontwikkeling te komen. Het is wel duidelijk dat er meer nodig is dan wegen of een industrieterrein. Vaak zijn er andere knelpunten, die het succes van infrastructurele investeringen belemmeren. Daarbij valt te denken aan:

- het opleidingsniveau, zowel van de beroepsbevolking van de regio in zijn algemeenheid als van het kader dat de structuurverbeterende projecten moet plannen en uitvoeren;
- de bestuurlijke competentie van een gebied;
- politieke wil (feodale verhoudingen, bureaucratie).

Daarbij moet worden opgemerkt dat deze belemmeringen zelf vaak ook weer een resultante zijn van de achterstand in de regio. Er moet dus aan vele randvoorwaarden zijn voldaan om een regio uit het slop te krijgen. Een meer geïntegreerde aanpak waarbij een groot aantal instrumenten tegelijk wordt ingezet zou de effectiviteit van het structuurbeleid aanmerkelijk kunnen vergroten. De Commissie zou er daarom goed aan doen eerst tot een werkelijk geïntegreerde werkwijze te komen voordat men nieuwe 'geïntegreerde' programma's in het leven roept.

Ten slotte kan de herstructurering van de fondsen kan alleen maar succesvol zijn, als de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- de doelstellingen moeten operationeel zijn. Als instrumenten gezamenlijk kunnen worden ingezet, moeten de doelstellingen worden vergeleken. In geval van tegenstrijdigheid moeten prioriteiten worden aangegeven;
- er moet een methode worden ontwikkeld of uitgekozen, om de projecten die door de fondsen en de Investeringsbank worden gefinancierd te evalueren, zowel ex-ante als ex-post. Alleen dan kunnen de diverse instrumenten en projecten met elkaar worden vergeleken in termen van effectiviteit.

Helaas zijn er geen aanwijzingen, dat de verordeningen omtrent de herstructurering van de fondsen in dergelijke aanpassingen voorzien. Waarschijnlijk zal het dus over tien jaar nog net zo moeilijk zijn om een evaluatie van het structuurbeleid te maken als nu.

LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Aberle, G., H. Priebe, H. Spehl und H. Zimmermann, Regionalpolitik im Wandel. Beiträge zur Bewertung und zur Koordinierung raumwirksamer Politikmassnahmen; Bonn, Selbstverlag der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, 1981.
- Algemene Rekenkamer, Verslag 1988; Den Haag, 1989.
- Balz, M. et al., Die Agrarstrukturpolitik in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft - Ziele, Programme, Massnahmen; München, IFO Studien zur Agrarwirtschaft 21, 1981.
- Bergmann, D. et P. Baudin, Politiques d'avenir pour l'Europe agricole; Paris, INRA Economica, 1988.
- Bergmann, H., V. Frhr von Malchus und G. Steffen, "Anregungen für Agrarpolitik, Umweltschutz und Raumordnung aus den Untersuchungen der ausgewählten ländlichen Räume", in: Räumliche Auswirkungen neuerer agrarwirtschaftlicher Entwicklungen; Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 177.
- Biehl, D., The contribution of infrastructure to regional development; Infrastructure study group Final Report, Luxemburg, Commission of the European Communities, 1986.
- Blom, J.C., Graanbeleid, alternatieven in perspectief; Den Haag, LEI Onderzoeksverslag 38, 1988.
- Bock, S., Instrumente des Finanzausgleichs im Dienste der regionalen Einkommensangleichung in der EG. Allgemeine Zuweisungen ohne Eigenbeteiligung versus Zweckzuweisungen mit Eigenbeteiligung diskutiert am Beispiel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Frankfurt am Main, Europäische Hochschulschriften Reihe 5: Volks- und Betriebswirtschaft, Band 619, 1985.
- Centrale Cultuurtechnische Commissie, Advies omtrent de invoering van de evaluatie van landinrichtingsprojecten; Utrecht, Landinrichtingsdienst, 1982.
- Commissie Beheer Landbouwgronden, Evaluatie van de beheersregelingen ex relatienota; Den Haag, Ministerie van Landbouw en Visserij, 1987.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen:
- 1 Resolutie van de Raad van 9 februari 1976 betreffende een actieprogramma ten behoeve van migrerende werknemers en hun gezinsleden; 1976.

- 2 "Verordening (EEG) nr 1163/76 van de Raad van 17 mei 1976 inzake de toekenning van een omschakelingspremie in de wijnbouwsector"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 24-5-1976, nr. L135.
- 3 "Verordening (EEG) nr 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand"; in: Publikatieblad EG ; Brussel, 26-5-1977, nr. L131/11.
- 4 "Verordening (EEG) nr 1362/78 van de Raad van 19 juni 1978 inzake het programma voor versnelde uitvoering en oriëntering van de collectieve irrigatiewerkzaamheden in de Mezzogiorno"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 26-3-1978, nr. L166/11.
- 5 "Richtlijn 78/627/EEG van de Raad van 19 juni 1978 inzake het programma voor versnelde herstructurering en omschakeling van de wijnbouw in bepaalde mediterrane gebieden in Frankrijk"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 19-6-1978.
- 6 "Verordening (EEG) nr. 456/80 van de Raad van 18 februari 1980 inzake de toekenning van premies voor de tijdelijke stopzetting en definitieve stopzetting van de wijnbouw op sommige met wijnstokken beplante oppervlakten alsmede van premies voor het afstand doen van het recht tot herbeplanting van bepaalde oppervlakten"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 29-2-1980, nr. L57.
- 7 "Verordening (EEG) nr 457/80 van de Raad van 18 februari 1980 tot invoering van een bedrijfsbeëindigingspremie in de wijnbouwsector in Frankrijk en Italië"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 29-2-1980; nr. L57.
- 8 "Verordening (EEG) nr 458/80 van de Raad van 18 februari 1980 betreffende de herstructurering van wijngaarden in het kader van collectieve maatregelen"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 29-2-1980, nr. L57.
- 9 Resolutie van de Raad van 27 juni 1980 betreffende richtsnoeren voor een communautair arbeidsmarktbeleid; 1980.
- 10 "Verordening nr. 2615/80 van de raad van 7 oktober 1980 tot instelling van een specifieke communautaire actie om bij te dragen tot de ontwikkeling van sommige Franse en Italiaanse regio's in het kader van de uitbreiding van de Gemeenschap"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 15-10-1980, nr. L271/1.
- 11 "Verordening (EEG) nr. 1943/81 van de Raad van 30 juni 1981 betreffende een gemeenschappelijke actie ter verbetering van de voorwaarden voor de verwerking en de afzet in de sector veevoeder in Noord-Ierland"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 20-7-1981, nr. L197.

- 12 Resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 21 december 1981 inzake sociale integratie van gehandicapten; 1981.
- 13 Allen, K., Regionale steunmaatregelen in de Europese Gemeenschap - een vergelijkende studie. Verslag over een vergelijkende studie van het Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum, Berlin; Serie Regionaal Beleid nr. 15, Brussel, 1981.
- 14 Mededeling van de Commissie van 7 januari 1982 betreffende de procedures die door de Lid-Staten zijn vastgesteld ter zake van het indienen van aanvragen om bijstand van het Europees Sociaal Fonds en het doorgeven daarvan aan de Commissie; 1982.
- 15 Resolutie van de Raad van 12 juli 1982 betreffende een communautaire actie ter bestrijding van de werkloosheid; 1982.
- 16 Resolutie van de Raad van 12 juli 1982 betreffende de bevordering van gelijke kansen voor de vrouw; 1982.
- 17 Resolutie van de Raad van 2 juni 1983 betreffende maatregelen inzake de beroepsopleiding op het gebied van de nieuwe informatie-technologieën; 1983
- 18 Resolutie van de Raad van 11 juli 1983 betreffende het beleid inzake beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap in de jaren tachtig; 1983.
- 19 Besluit van de Raad van 17 oktober 1983 betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds (83/516/EEG); 1983.
- 20 Verordening nr. 2950/83 van de Raad van 17 oktober 1983 houdende toepassing van Besluit 83/516/EEG betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds; 1983.
- 21 Besluit van de Raad van 17 oktober 1983 inzake het Statuut van het Comité van het Europees Sociaal Fonds (83/517/EEG); 1983.
- 22 "Beschikking van de Commissie van 22 december 1983 betreffende het beheer van het Europees Sociaal Fonds (83/673/EEG)"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1983, nr. L377/1.
- 23 Integrated Rural Development Programmes; Information on agriculture no. 89, Luxemburg, 1983.
- 24 Ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid, D.G. Landbouw, raadgevend comité voor landbouwstructuurbeleid, Brussel, 1983.
- 25 Resolutie van de Raad van 23 januari 1984 inzake de bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren; 1984.

- 26 Resolutie van de Raad van 30 mei 1984 betreffende de bijdrage van plaatselijke werkgelegenheidscheppende initiatieven tot de bestrijding van de werkloosheid; 1984.
- 27 "Verordening (EEG) nr. 777/85 van de Raad van 26 maart 1985 inzake de toekenning van premies voor de stopzetting van de wijnbouw op bepaalde met wijstokken beplante oppervlakten in de wijnoogstjaren 1985/86 tot en met 1989/90"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 28-3-1985, nr. L88.
- 28 "Verordening 797/85 van de raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 30-03-1985, nr. L93/1.
- 29 "Verordening nr 2088/85 van de raad van 23 juli 1985 inzake de geïntegreerde mediterrane programma's"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 27-07-1985, nr. L197/1.
- 30 "Verordening nr 3823/85 van de raad van 20 december 1985 tot wijziging van Verordening nr. 2950/83 houdende toepassing van Besluit 83/516/EEG betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds in verband met de toetreding van Spanje en Portugal"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1985, nr. L370/23.
- 31 Steun en leningen van de Europese Gemeenschap; Serie Europese documentatie, Luxemburg, 1985.
- 32 "Beschikking van de Commissie van 13 augustus 1986 betreffende het opzetten van een proefactie in de regio Basilicata, Italië ter voorbereiding van de uitvoering van de geïntegreerde mediterrane programma's"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 17-09-1986, nr. L265/14.
- 33 "Besluit van de commissie van 16 maart 1987 houdende goedkeuring van een geïntegreerd actieprogramma voor het gebied Oost-Groningen / Oost-Drenthe in Nederland"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 04-1987, nr. L94/27.
- 34 "Verordening nr. 1760/87 (EEG) van 15 juni 1987 tot wijziging van de verordeningen nr. 797/85 (EEG), 270/70 (EEG), 1360/78 (EEG) en 355/77 (EEG) met betrekking tot de landbouwstructuur, de aanpassing van de landbouw aan de nieuwe marktsituatie en het behoud van het agrarisch landschap"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 26-06-1987, nr. L167/1.
- 35 Halfjaarlijks verslag van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over het tempo waarin de tranches van het Nieuw Communautair Instrument (NCI) worden gebruikt; 1-1-1987 - 30-6-1987, Com (88) 11 def, Brussel, 1987.
- 36 Cost-benefit / cost-effectiveness. Methods used in Member States and possible applications in the EEC structural funds (ERDF, ESF, EAGGF-guidance sector); D.G. for financial control, Brussels, 1987.

- 37 "Beschikking van de Commissie van 11 december 1987 tot goedkeuring van een geïntegreerd mediterraan programma voor de eilanden in de Egeïsche Zee"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 07-06-1988, nr. L140/15.
- 38 "Voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende de taken van de structuurfondsen hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bestandverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de overige bestaande financieringsinstrumenten"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 09-06-1988 nr. C151/4.
- 39 "Verordening nr. 2052/88 (EEG) van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bestandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 15-07-1988, nr. L185/9.
- 40 "Verordening nr. 797/85"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 10-1988.
- 41 "Avis d'appel d'offres. Rationalisation des coûts pour les interventions du Fonds social européen"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 23-11-1988, nr. C298/2.
- 42 "Etudes d'impact du Fonds social européen dans le cadre de la réforme des fonds à finalité structurelle"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 23-11-1988, nr. C294/4.
- 43 "Verordening nr. 4253/88 (EEG) van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van Verordening nr. 2052/88 (EEG) met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande instrumenten anderzijds"; in: Publikatieblad EG, Brussel, 31-12-1988, nr. L374.
- 44 "Verordening nr. 4254/88 (EEG) van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen voor Verordening nr. 2052/88 (EEG) met betrekking tot het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1988, nr. L374.
- 45 "Verordening nr. 4255/88 (EEG) van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Verordening nr. 2052/88 (EEG) met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1988, nr. L374.
- 46 "Verordening nr. 4256/88 (EEG) van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoer van Verordening nr. 2052/88 (EEG) met betrekking tot het EOGFL, Afdeling Oriëntatie"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1988, nr. L374.

- 47 Halfjaarlijks verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het tempo waarin de tranches van het NCI worden gebruikt; 1-1-1988 - 30-06-1988, Com (88) II def, Brussel, 1988.
- 48 Report on the plan of action of the unit for the coordination of fraud prevention; Secretariat-General, Brussels, 1988.
- 49 Uit productie nemen van landbouwgrond Voorstel voor een verordening van de raad houdende wijziging van de verordeningen nr. 797/85 (EEG) en 1760/87 (EEG) ten aanzien van het uit productie nemen van landbouwgrond en de extensivering en omschakeling van productie; Brussel, Com (88) 1 def, 1988.
- 50 Plannen betreffende het ESF in het kader van de hervorming van de structuurfondsen; Voorlichtingsnota V/228/89-NL, 1989.
- 51 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité over de bescherming van het milieu in het Middellandse-Zeegebied; Brussel, Document COM(88) 392 def., 1989.
- 52 Les actions de la communauté dans le domaine des structures agricoles; Brussel, D.G. de l'agriculture direction VI/F1: structures agricoles et forêts, 1989.
- 53 Plannen betreffende het ESF in het kader van de hervorming van de structuurfondsen; Voorlichtingsnota (V/228/898-NL), Brussel, 1989.
- 54 Stichwort Europe - Mai 1989 7/89. Die integrierten Mittelmeer-programme, Brussel, 1989.

Committee for the study of Economic and Monetary Union, Report on Economic and Monetary Union in the European Community; Hannover, 1989.

Cramer, J.S., J. Scheerens en W. Zegveld, De evalueerbaarheid van het informaticastimuleringsplan (INSP); Amsterdam, Enschede, Delft, 1988.

Cuddy, M.P. and T.A. Boylan, The future of regional policy in the European Communities. Its implication for Ireland; Galway, Social Sciences Research Centre, University College, 1987.

Damme-van Weele, M.A. van, Voornaamste begrotingsinstrumenten van de EG met betrekking tot zwakke regionale gebieden; Den Haag, Interne notitie WRR, 1989.

Dekker, J. en R. Schröder, "Landbouwontwikkeling en natuurbescherming. Extensiveren is een betere oplossing dan gronduitstoot"; in: Spil (72; 71), 1988, blz. 19-28.

Driel, J.A. van, Toekomst voor Middenstandsbedrijven? Resultaten van een onderzoek in de melkveehouderij; Den Haag, LEI Publikatie nr. 2169, 1984.

Dijk, G. van, A.T.J. Nooij en H.J. Silvis (red.), Areaalbeheersing in de landbouw; Wageningen, Wageningse Economische Studies nr. 8, Pudoc, 1988.

Eerste Kamer der Staten Generaal, Begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Landbouw-Egalisatiefonds Afdeling A, voor het jaar 1989, Memorie van antwoord; Eerste Kamer vergaderjaar 1988-89, 20800 Hoofdstuk XIV en B nr. 135b.

Europäische Gemeinschaften, Die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft unter Einsatz ihrer Finanzinstrumente; Dokumentation Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaft, Generalsekretariat, Baden-Baden, 1980.

Europe; nr. 4929, 9/10 January 1989.

Europe; nr. 5021, 25 May 1989.

Europe; nr. 5016, 18 May 1989.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Jaarverslag; Brussel, diverse jaren.

Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de landbouw, Jaarverslag afdeling oriëntatie; Brussel, diverse jaren.

Europees Parlement:

- 1 Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltkontrolle, über die Anwendung der Richtlinie 75/268/EWG des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten; Sitzungsdokumente 1-444/83, 27-06-1983.
- 2 Verslag namens de Commissie Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening over het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad (com(88)1 def/rev 14-doc C2-291(87) voor een verordening tot wijziging van de verordening nr. 797/85 (EEG) en 1760/87 (EEG) ten aanzien van het uit productie nemen van landbouwgrond en de extensivering en de omschakeling van de productie; PE DOC A 2-324/87, Straatsburg, 1987.
- 3 Verslag namens de Commissie regionaal beleid en ruimtelijke ordening over het voorstel voor een verordening van de Commissie van de EG aan de Raad (com(87)376/2/ herzien def -doc.C2-149/87) betreffende de taken van de structuurfondsen hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de overige financieringsinstrumenten; PE DOC A 2-205/ 87/B, Straatsburg, 1987.
- 4 Verslag namens de Commissie regionaal beleid en ruimtelijke ordening over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio's; PE DOC A 2-218/88/B, Straatsburg, 1988.

- 5 Verlag namens de Commissie Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening over de voorstellen van de Commissie aan de Raad (COM(88)125 def -doc C2-13(88) voor
 1. een verordening tot wijziging van verordening nr. 822/87 (EEG) houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt;
 2. een verordening inzake de toekenning van premies voor de definitieve stopzetting van de wijnbouw op met wijnstokken beplante oppervlakten in de wijnoogstjaren 1988/89 tot en met 1995/96; PE DOC A 2-79/88, Straatsburg, 1988.
- 6 Verlag namens de Commissie regionaal beleid en ruimtelijke ordening, over financieringsmethoden in het kader van de structuurfondsen van de Gemeenschap; PE DOC A 2-284/87, Straatsburg, 1988.
- 7 Verlag namens de Commissie begrotingscontrole over de voorkoming en bestrijding van EG-fraudes in "het Europa van 1992"; Zittingsdocument A2-20/89 deel A serie A, 23 maart, Straatsburg, 1989.
- 8 Verlag namens de Commissie Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening; Zittingsdocument A 2-146/89 serie A, 28 april, Straatsburg, 1989.
- 9 Resolution concernant les observations qui font partie intégrante de la décision portant octroi de la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1987; Straatsburg, 1989.
- 10 Projet de rapport sur la décision relative à la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1987; DOC FR/PR/66661jc, Straatsburg, 1989.

Europees Sociaal Fonds, Jaarverslag; Brussel, diverse jaren.

Europees Sociaal Fonds, Richtsnoeren betreffende de bijstandsverlening door het ESF ter bestrijding van langdurige werkloosheid en ter inschakeling van jongeren in het arbeidsproces (in het kader van de hervorming van de structuurfondsen vastgestelde doelstellingen 3 en 4); Brussel, 1989.

Europese Investeringsbank, Jaarverslag; Luxemburg, diverse jaren.

Europese Investeringsbank, EIB steun voor landbouw en agro-industrie; Luxemburg, Mededelingen EIB nr. 27, 1982.

Europese Investeringsbank, De EIB en de milieubescherming; Luxemburg, Mededelingen EIB nr. 30, 1982.

Europese Rekenkamer, "Speciaal verslag over de toepassing van Richtlijn 75/268/EEG van de Raad betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1980, nr. C358/1.

Europese Rekenkamer, "Advies van de Rekenkamer der EG over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van het Financieel Reglement van 21-12-1977, van toepassing op de algemene begroting van de EG"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 11-09-1981, nr. C232.

Europese Rekenkamer, "Studierapport over de financieel-administratieve systemen van de Europese Gemeenschappen"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 31-12-1981, nr. C342.

Europese Rekenkamer, "Jaarverslag over 1982"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 24-10-1983, nr. C287.

Europese Rekenkamer, "Jaarverslag over 1986"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 15-12-1987, nr. C336.

Europese Rekenkamer, "Jaarverslag over 1987"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 12-12-1988, nr. C316.

Europese Rekenkamer, "Speciaal verslag 2/88 over de geïntegreerde aanpak bij de communautaire financiering van acties met een structureel oogmerk vergezeld van de antwoorden van de Commissie"; in: Publikatieblad EG; Brussel, 18-07-1988, nr. C188/1.

Gebauer, R.H., "Agrarstruktur, Agrarstrukturpolitik und die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'"; in: Agrarwirtschaft 34, blz. 37-45, 1985.

Gillespie, A., J. Goddard, F. Robinson, I. Smith and A. Thwaites, The effects of new information technology on the less-favoured regions of the community; Brussel, Studies collection, regional policy series no. 23, Commission of the European Communities, 1985.

Hagedorn, K. und K. Klare, Die Bedeutung einer Vorruhestandregelung für den landwirtschaftlichen Strukturwandel; Münster-Hilstrup, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 24, blz. 201-218, 1986.

Hagedorn, K., K. Klare und L. Wilstacke, Flächenstillegung mit Vorruhestandsregelung als Soziales Marktentlastungsprogramm: Ausweg oder Irrweg?; Braunschweig, Institut für Strukturforchung, Arbeitsbericht 6/86, 1987.

Hagedorn, K., L. Wilstacke und K. Klare, "Soziales Marktentlastungsprogramm: Ein reformfördernder Ansatz?"; in: Agrarwirtschaft 36, blz. 43-54, 1987.

Henze, A. und J. Zeddies, "Die erste Analyse der Auswirkungen der Beschlüsse zur Reform der Agrarpolitik in der EG"; in: Agrarwirtschaft 37, blz. 161-172, 1988.

Henze, A. and J. Zeddies, "EC programmes, economic effects and cost benefit considerations on adjustments in EC Agriculture"; in: European Review of Agricultural Economics, December 1988.

Hiddink, G.S. and C.J.M. Wijnen, De rentesubsidieregeling uitvoering en effect voor land- en tuinbouwbedrijven; Den Haag, LEI Publikatie nr. 2180, 1987.

Hommel, P.M. and J. Kerver, De betekenis van de Europese Rekenkamer, rechtmatigheid en doelmatigheid; Enschede, Europees Documentatie Centrum Universiteit Twente, 1986.

Hoogh, J. de en H. Silvis (red.), EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten; Wageningen, Pudoc, 1988.

IFO Schnelldienst 32/82, Agrarstrukturpolitik in der EG - Regionale Entwicklungsstrategien erforderlich; München, 1982.

Katranides, S. and B. Bösch, "Bestimmungsgründe regionalen Einkommensdisparitäten im Agrarsektor Griechenlands"; in: Agrarwirtschaft 37/3, blz. 69-77, 1988.

Koutsopoulos, K.C. and P. Nijkamp (red.), Regional development in the mediterranean; Athene, PRebus.

Landbouw Economisch Instituut, Van bedrijfsuitkomsten tot financiële positie (BEF). Samenvattend overzicht van landbouwbedrijven tot en met 1986/87; Den Haag, 1988.

Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, Inventarisatie sociale maatregelen; Den Haag, 1989.

Lewenhak, S., The role of the European Investment Bank; London, 1982.

Lösch, R. and R. Meimber, Rolle, Bedeutung und wirtschaftliche Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft in den Mitgliederstaaten der Europäische Gemeinschaft - Bundesrepublik Deutschland; München, IFO, 1983.

Magnifico, G., Regional imbalances and national economic performance; Brussel, Commission of the European Communities, 1985.

Meester, G., Doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG; Den Haag, LEI publikatie nr. 1.15, 1980.

Meester, G. and D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening; Den Haag, WRR Voorstudies en achtergronden, V46, 1985.

Middelhoek, A., "De financiën van de EG en de functie van de Rekenkamer in de Europese Gemeenschappen"; in: Hommel, P.M. and J. Kerver (red.), De

betekenis van de Europese Rekenkamer. Rechtmatigheid en doelmatigheid; Enschede, Europees Documentatiecentrum Universiteit Twente, 1986.

Ministerie van Landbouw en Visserij, Regeling beheersovereenkomsten 1988; Besluit van de Minister van Landbouw en Visserij van 20 juli 1988, nr. J. 7433 gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 4 augustus 1988, nr. 149.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brochure over het aanvragen van subsidie bij het Europees Sociaal Fonds, subsidie 1989; Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1988.

Molle, W.T.M., "Regionaal beleid in de Europese Gemeenschap"; in: ESB 29-07-1981, blz. 716-721.

Mortelmans, K.J.M., "Effectiviteit en billijkheid: de GMP's, de GAP's en de hervorming van de Europese structuurfondsen"; in: SEW 10, oktober 1988.

Orlando, G. and G. Antonelli, "Regional Policy in EC Countries and Community Regional Policy: a note on problems and perspectives in developing depressed rural regions"; in: European Review of Agricultural Economics 8, blz. 213-246, 1981.

Ott, G., Internationale Verteilungswirkungen in Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften; Frankfurt am Main, Finanzwissenschaftliche Schriften, 1986.

Peters, W., "Kosten und Nutzen der einzelbetrieblichen Förderung"; in: Schmitt, G. und H. Steinhäuser (HRSG.), Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik; München, Bern, Wien, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 15, blz. 379-392, 1978.

Peters, W., "Untersuchung zur Ausgleichszulage"; in: Berichte über Landwirtschaft 58, blz. 212-247, 1980.

Peters, W. and U. Langendorf, "Direct income transfers for the agricultural sector in less favoured areas (DIT-LFA). The Council directive no. 268/75 EEC, title II: A comparison between and within Member Countries"; in: European Review of Agricultural Economics 8/1, blz. 41-55, 1982.

Pinder, D.A., "Small firms, Regional Development and the European Investment Bank", vol XXIV, no.3, March 1986.

Ploeg, J.D. van der en C. de Roest, "Areaalreductie als realiteit en als plan, beschouwd vanuit de Italiaanse landbouw"; in: van Dijk et al. (red.), Areaalbeheersing in de landbouw; Wageningen, Pudoc, 1988.

Sant, M., Regional Policy and Planning for Europe; Saxon House, Hampshire, England, 1978.

Slangen, L.H.G., Evaluatie van het overheidsbeleid voor het landelijk gebied; Wageningen, Wageningse Economische studies 3, Pudoc, 1986.

Slot, N., "Structurele en regionale problemen in de EG-landbouw"; in: De Hoogh en Silvis (red.) EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten; Wageningen, Pudoc, 1988.

Sociaal Economische Raad, Advies EG-beleid, Advies 82/07, Den Haag, 1982.

Sociaal Economische Raad, Advies herziening Europees Sociaal Fonds; Den Haag, 83/12, 1984.

Sociaal Economische Raad, Advies EG-Landbouwstructuurbeleid, Advies 84/03, Den Haag, 1984.

Sociaal Economische Raad, Advies aanpassing EG-Landbouwbeleid, Advies 86/17, Den Haag, 1986.

Sociaal Economische Raad, Advies begrotingsbeleid EG, Advies 87/11, Den Haag, 1987.

Vanhove, N. and L.H. Klaassen, Regional policy: a European approach; Saxon house, England, 1980.

Wadley, D., Réstructuration régionale. Analyse, principe d'action et prospective; Paris, OECD, 1986.

Weijden, W.J. van der, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs en T. Bakker, Bouwstenen voor geïntegreerde Landbouw; Den Haag, WRR, Voorstudies en achtergronden, V44, 1984.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar; Den Haag, WRR rapporten aan de regering 29, 1987.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De financiering van de Europese Gemeenschap, een interimrapport; Den Haag, WRR rapporten aan de regering 32, 1987.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, projectgroep landelijke gebieden, Tweede voortgangsnotitie landelijke gebieden in Europa; Den Haag, 1989.

Wijnands, J., "Melkveehouderij in de EG nog steeds pluriform", in: Landbouwkundig Tijdschrift 100 nr. 12, Wageningen, 1988.

Wijnands, J., De melkveehouderij in de EG. Concept-artikel t.b.v. Landbouwkundig Tijdschrift, Den Haag, LEI, 1989.

Wilstacke, L., "Zur Ermittlung der investiven Wirkungen von Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des

Küstenschutzes"; in: Landbauforschung Völkenrode 34 heft 4, blz. 213-224, 1985.

Wilstacke, L., Flächenstillegung und Aufforstung in der Sicht praktischer Landwirte; Braunschweig, Institut für Strukturforchung Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsberichte 3/86, 1986.

Wilstacke, L. und R. Plankl, Akzeptanz und Wirkungen des niedersächsischen Grünbracheprogramms und anderer Angebote zur freiwilligen Produktionsminderung, Braunschweig, Institut für Strukturforchung, Arbeitsbericht 3/87, 1987.

Wossink, G.A.A. en J.A. Renkema, "Bedrijfseconomische gevolgen en randvoorwaarden van areaalbeperking"; in: van Dijk et al., Areaalbeheersing in de landbouw; Wageningen, Pudoc, 1988.

 BIJLAGE LIJST VAN EG-VERORDENINGEN WAARNAAR IN DE TEKST WORDT VERWEZEN

 Paragraaf 2.3 / 3.3 EOGFL - Oriëntatie

Voor 1972

Verordening 17/64/EEG Verbetering van de landbouwstructuur

Na 1972**Directe acties**Niet Regionaal

Verordening 355/77/EEG verwerking en afzet van landbouw en visserij-
 produkten
 Verordening 458/80/EEG herstructurering wijnareaal

Regionaal

Verordening 1362/78/EEG irrigatie Mezzogiorno
 Verordening 1760/78/EEG infrastructuur Frankrijk en Italië
 Verordening 269/79/EEG bosbouw in mediterrane gebieden
 Verordening 1938/81/EEG infrastructuur West-Duitsland
 Verordening 1941/81/EEG ontwikkelingsprogramma voor probleemgebieden
 in België
 Verordening 1943/81 EEG verwerking en afzet van veevoeder in Ierland
 Verordening 2968/83/EEG irrigatie Griekenland

Indirecte actiesNiet regionaal

Richtlijn 72/159/EEG modernisering van landbouwbedrijven
 Richtlijn 72/160/EEG bedrijfsbeëindiging
 Richtlijn 72/161/EEG sociaal-economische voorlichting en scholing

Regionaal

Richtlijn 72/268/EEG bergboerenregeling

Gewijzigde verordeningen

Verordening 2991/81/EEG en herstructurering wijnareaal in het kader van
 Verordening 1598/83/EEG collectieve werkzaamheden; gewijzigde versie
 van 458/80/EEG
 Verordening 2003/83/EEG directe actie ter verbetering van de infra-
 structuur in plattelandsgebieden in Frankrijk
 en Italië
 Verordening 2119/83/EEG gemeenschappelijke actie voor de bosbouw in
 mediterrane gebieden; gewijzigde versie van
 1760/78/EEG

Verordening 1302/84/EEG	directe actie voor collectieve uitvoering van irrigatiewerkzaamheden in Griekenland;
Verordening 1932/84/EEG	gewijzigde versie van 2969/83/EEG
Verordening 797/85/EEG	verwerking en afzet van landbouwprodukten; gewijzigde versie van 355/77/EEG
Verordening 1760/87/EEG	vervanging Richtlijnen 72/159 en 72/161 en 75/268
	aanvulling en wijziging van Verordening 797/85 en uit produktie nemen landbouwgrond en extensivering

Paragraaf 2.4 / 3.4 EOGFL - Garantie (en EOGFL - Oriëntatie)

Verordening 1163/76/EEG	bepierking van de wijnproduktie in de Gemeenschap
Verordening 1078/77/EEG	niet in de handel brengen van melk en overschakelen naar rundvleesproduktie
Richtlijn (EEG)78/627	verbetering van de structuur van de wijnproduktie in Frankrijk
Verordening 456/80/EEG	bepierking van de wijnproduktie in de Gemeenschap
Verordening 457/80/EEG	rationalisering van de wijnbouw
Verordening 458/80/EEG	rationalisering van de wijnbouw
Verordening 777/85/EEG	bepierking van de wijnproduktie door rooipremies
Verordening 797/85/EEG	verbetering van de landbouwstructuur, het uit produktie nemen van landbouwgrond

Paragraaf 2.5 / 3.5 EFRO

Verordening 2615/80/EEG	ontwikkelingsprogramma's voor Franse en Italiaanse regio's
Verordening 214/84/EEG	ontwikkelingsprogramma's voor Franse en Italiaanse regio's i.v.m. uitbreiding van de Gemeenschap; gewijzigde versie van 2615/80/EEG
Verordening 215/84/EEG	ontwikkelingsprogramma's voor Griekse regio's i.v.m. uitbreiding van de Gemeenschap
Verordening 1787/84/EEG	werking van het regionaal fonds

Paragraaf 2.6 / 3.6

Verordening 2950/83/EEG werking van het sociaal fonds
