

*Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap  
in de landbouw*

---

**Eindrapportage MDW werkgroep  
03-ME-13**

Den Haag  
April 2003

# *Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap in de landbouw*

---

**Eindrapportage MDW werkgroep**

**MDW Werkgroep:**

Mw. W. Sorgdrager (voorzitter), Dhr. P. Bokelaar (VROM), Dhr. H. Hoving (VROM), Dhr. B. Piersma (LNV), Dhr. A.C. Loeb (LNV), Dhr. P. op den Brouw (EZ), Dhr. L.J. Vester (JUS), Dhr. F.H. Germs (secretaris LNV), Mw. H. Hospes (secretaris LNV), Mw. P.S. Meinen (secretaris JUS), Dhr. E.V. van Scherrenburg (secretaris EZ)

## Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>4</b>
<b>LEESWIJZER.....</b>	<b>9</b>
<b>1 ACHTERGRONDEN .....</b>	<b>10</b>
1.1 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK.....	10
1.2 DOELSTELLING VAN HET MDW PROJECT .....	11
1.3 WAT ZIJN ONBEDOELDE OF ONNODIGE BELEMMERINGEN? .....	12
1.4 FACTOREN VAN INVLOED OP VERNIEUWEND ONDERNEMERSCHAP .....	14
<b>2 VERNIEUWEND ONDERNEMERSCHAP .....</b>	<b>20</b>
2.1 INLEIDING .....	20
2.2 VERNIEUWEND ONDERNEMERSCHAP .....	20
2.3 HET BELANG VAN VERNIEUWEND ONDERNEMERSCHAP .....	22
2.4 VERNIEUWEND ONDERNEMERSCHAP BINNEN DE SECTOR EN KARAKTERISTIEKEN ONDERNEMER .....	23
2.5 CONCLUSIE.....	25
<b>3 DE LANDBOUW EN BELEMMERENDE EN STIMULERENDE REGELGEVING ..</b>	<b>27</b>
3.1 INLEIDING .....	27
3.2 ERVARINGEN VAN ONDERNEMERS .....	27
3.3 ANALYSE VAN DE GENOEMDE KNELPUNTEN.....	30
3.4 INNOVATIESTIMULERING IN DE LANDBOUW .....	34
<b>4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>37</b>
4.1 CONCLUSIES.....	37
4.2 ALGEMENE CONCLUSIES.....	37
4.3 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN OVERHEID .....	39
4.4 AANBEVELINGEN EN MOGELIJKHEDEN VOOR FOLLOW-UP .....	40
<b>LITERATUUROVERZICHT .....</b>	<b>42</b>
<b>BIJLAGE: ACHTERGRONDEN BIJ LANDBOUWSECTOREN.....</b>	<b>45</b>

## Samenvatting

### *I. Aanleiding*

Primaire producenten in de land- en tuinbouw (veehouders, akkerbouwers en tuinbouwers dan wel gemengde bedrijven) staan voor uitdagingen op tal van terreinen (o.a. voedselveiligheid, milieuproblematiek en verslechtering van de concurrentiepositie). Voor veel van deze problemen is vernieuwing en innovatie cruciaal. De sector heeft hier samen met de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid. Binnen de Nederlandse landbouwsector is de mate van innovatie echter beperkt. Een van de factoren die geacht wordt innovatie in de sector te beperken is wet- en regelgeving. Regelgeving heeft soms een belemmerend effect op innovatie, maar kan soms ook stimulerend werken.<sup>1</sup> De gespannen verhouding tussen innovatie en regulering door de overheid ligt ten grondslag aan dit MDW- project.

### *II. Probleemafbakening, aanpak en bronnen*

Centraal in dit project staat het in kaart brengen van de optredende spanningen alsmede het schetsen van mogelijke oplossingsrichtingen en de mogelijkheden tot stimulering. De definitiebepaling leverde in de praktijk een aantal moeilijkheden op; om die reden is met zowel het begrip innovatie als met het begrip regelgeving pragmatisch omgegaan. Innovatie is door de werkgroep vooral gezien als vernieuwend ondernemerschap. Dit vernieuwend ondernemerschap kan allerlei vormen aannemen, zoals verbreding van de landbouw (denk aan zorgboerderijen, agro-toerisme, natuurbeheer, recreatie, etc.), het aanboren van nieuwe afzetmarkten, het anders vermarkten van producten (streekproducten, ander label, etc.), procesinnovaties en het overstappen op nieuwe gewassen (zie hoofdstuk twee voor de verschillende vormen). De drang tot vernieuwing hangt meestal nauw samen met ondernemerschap. Immers de ondernemer is veelal de motor achter de innovatie. Ook het begrip regelgeving is ruim uitgelegd. Zo is in een aantal gevallen ook gekeken naar de uitvoering (procedurele aspecten) en handhaving van regelgeving. Naast de negatieve relatie tussen regels en vernieuwend ondernemerschap heeft de werkgroep ook gekeken naar de mogelijkheden tot innovatiestimulering en de wijze waarop dit op dit moment plaatsvindt.

In dit project staan primaire producenten, oftewel: veehouders, akkerbouwers en tuinbouwers dan wel gemengde bedrijven centraal. Andere delen van het landbouwcomplex (toeleveranciers, het landbouwonderzoek, het landbouwonderwijs en de verwerkende industrie) zijn -ondanks hun vaak grote invloed op innovatiepatronen in de sector- buiten beschouwing gebleven.<sup>2</sup>

De werkgroep heeft ten behoeve van dit project een drietal workshops met onderzoekers, boeren en uitvoerende diensten georganiseerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van literatuur- en veldonderzoek (uitgevoerd door het Landbouw Economisch Instituut en het Centrum voor Landbouw en Milieu).

### *III. De eigenheid van de landbouw*

De werkgroep heeft een aantal observaties gedaan waarvan ze heeft vastgesteld dat deze een belangrijke rol spelen waar het innovatie door primaire producenten betreft. Deze karakteristieken van de landbouw zijn mede bepalend voor de mate waarin sprake

---

<sup>1</sup> Zo hadden veel 'strengere' milieuwetten in het recente verleden een positieve invloed op innovatie.

<sup>2</sup> Met name de kennisinfrastructuur (WUR) en toeleveranciers hebben een grote invloed op innovatiepatronen in de landbouw.

is van vernieuwend ondernemerschap. Denk bijvoorbeeld aan: de vergrijzing onder landbouwers (oudere ondernemers lijken immers minder geneigd tot vernieuwing); het feit dat men veelal werkt in ketens met strakke voorschriften; de lage marges in delen van de sector (waardoor men minder armslag heeft om nieuwe activiteiten te ontplooiën) en het feit dat sommige normale marktprikkels niet aanwezig zijn vanwege de marktordening.

#### *IV. Door producenten genoemde belemmeringen*

Belemmeringen die door ondernemers genoemd worden in het kader van dit project zijn o.a.:

- de snel wisselende regelgeving als gevolg van nieuw beleid/ nieuwe inzichten;
- de opeenstapeling van regelingen (met name op duurzaamheidsthema's);
- de technologische vernieuwingen zijn nog niet altijd in wetgeving opgenomen;
- de bestuursrechtelijke procedures; vaak worden door ondernemers bestuursrechtelijke procedures genoemd als onnodig belemmerend. Zo zijn er klachten dat procedures lang lopen omdat veelvuldig bezwaar is aangetekend. Verder moeten vergunningen soms opnieuw worden aangevraagd en geschiedt vergunningverlening soms traag of onvolledig;
- middelvoorschriften worden veelal als knellender dan doelvoorschriften ervaren (met name milieuwetgeving maakt vaak gebruik van middelvoorschriften);
- snel veranderende stimuleringsmaatregelen die bovendien niet altijd als gebruiksvriendelijk of effectief worden ervaren.

#### *V. Oorzaken die ten grondslag liggen aan belemmeringen*

Er zijn volgens de werkgroep zo'n vier hoofdoorzaken aan te wijzen voor de genoemde belemmeringen:

1. bewust opgeworpen belemmeringen;
2. onnodig belemmerende regelgeving;
3. verkeerde instrumentkeuze (er is dan sprake van keuze voor regelgeving in plaats van andere beter toegesneden instrumenten);
4. belemmeringen veroorzaakt door de wijze waarop regelgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd.

#### *VI. Analyse en conclusies van de werkgroep*

Uit de door primaire producenten naar voren gebrachte knelpunten/klachten en eigen onderzoek heeft de werkgroep de onderstaande conclusies getrokken.

1. De enorme hoeveelheid regels wordt over het algemeen als belemmerend ervaren. Ook is veelal sprake van samenloop van verschillende regelingen. Voorts wordt de frequente wisseling van regelgeving als vervelend ervaren, het brengt immers onzekerheid omtrent de toekomst zich mee.
2. Geconstateerd kan worden dat de belemmeringen zich veelal voordoen daar waar de ondernemer het productieproces wil vernieuwen (bijvoorbeeld anders omgaan met gewasbescherming) of zijn activiteiten wil verbreden (bijvoorbeeld het opzetten van een minicamping of de verkoop van streekproducten). In mindere mate lijken er belemmeringen te worden ervaren bij productinnovaties.
3. Veel klachten hebben betrekking op procedurele aspecten. Zo duren procedures bijvoorbeeld vaak lang omdat bezwaar en beroep wordt aangetekend. Helaas lijken dergelijke procedurele 'opstoppingen' veelal onvermijdelijk. Ze zijn immers onlosmakelijk verbonden met het bestuursrecht en de geldende normen. Er is hier veelal sprake van bedoelde belemmeringen.

4. Er bestaat soms weinig ruimte om creatief te zijn en dus vernieuwend. In de landbouw komt dit mede doordat vaak gebruik wordt gemaakt van middelvoorschriften in plaats van doelvoorschriften. Regelgeving laat daarmee vaak geen ruimte om gestelde beleidsdoelen op een alternatieve wijze te bereiken (bijvoorbeeld veel middelvoorschriften in de mestwetgeving). Daar staat vaak wel tegenover dat een groter gebruik van doelvoorschriften vraagt om meer registratie en verantwoording (en soms dus meer administratieve lasten) achteraf. Verder is veel wetgeving vaak erg gedetailleerd.
5. Veel klachten hebben betrekking op invulling van bevoegdheden door de medeoverheden (de provincies en gemeenten). Belangrijkste punt is de invulling van het landelijk gebied (ruimtelijke ordeningsbeleid). Streek- en bestemmingsplannen bieden in het landelijk gebied vaak alleen de ruimte voor gangbare vormen van land- en tuinbouw. Veel bestemmingsplannen zijn inmiddels verouderd en lopen achter bij maatschappelijke ontwikkelingen. Veel verbredingactiviteiten - zoals bijvoorbeeld zorgboerderijen - die waarschijnlijk goed inpasbaar zijn in het landelijk gebied worden ten onrechte beperkt. Er is hier sprake van een dilemma. Boeren weten minder inkomen uit de markt te halen door steeds lagere prijzen. Dit dwingt hen veelal tot verbreding die dus vaak belemmerd wordt.

#### VII. Aanbevelingen

De werkgroep constateert dat dit project weinig zaken heeft opgeleverd die slechts met de uitvoering van de aanbevelingen in dit rapport kunnen worden opgelost en die niet via innovatiebeleid of via de reductie van administratieve lasten al vorm zullen (en moeten) krijgen. Voor de meer complexe en taaie onderwerpen komt de werkgroep met name uit op attendering van het thema '*ruimte voor vernieuwend ondernemerschap*' bij de transitie van de landbouw en de hervorming/ombouw van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het plattelands- en ruimtelijke ordeningsbeleid. De werkgroep constateert dat er een grote behoefte is aan meer *ruimte* voor ondernemers. Bij de inzet ten behoeve van de genoemde trajecten (hervorming GLB, herziening ruimtelijke ordening, etc) zou men zich meer bewust moeten zijn van en aandacht moeten geven aan het feit dat regels een sterk effect hebben op vernieuwend ondernemerschap.

De werkgroep doet de volgende aanbevelingen:

- a) Wetgeving; ten aanzien van wetgeving dient er op de eerste plaats een krachtige voortzetting plaats te vinden van de inspanning om de administratieve lasten verder te reduceren. Ook op Europees niveau dient hier al in een vroeg stadium aandacht voor te zijn. Als het gaat om aandacht vragen voor dit onderwerp in Brussel heeft de overheid (LNV) een belangrijke rol. Op de tweede plaats dienen overbodige regels te worden afgeschaft. Eerdere MDW- trajecten laten hier een positief effect op innovatie zien.<sup>3</sup> De werkgroep draagt op basis van de gesignaleerde knelpunten de volgende terreinen van regelgeving voor een doorlichtingoperatie voor: gewasbescherming, milieu (in het bijzonder de mestwetgeving), natuur, ruimtelijke ordening, veterinaire, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Dit kan relatief eenvoudig door in de reeds lopende projecten (administratieve lasten reductie, herijking regelgeving VROM, doorlichtingoperatie LNV, etc) specifiek aandacht te besteden aan het innovatieaspect en overbodige regels op te ruimen. Naast de gesignaleerde knelpunten van de afzonderlijke wetgevingsdomeinen wordt ook aandacht voor stapeling van wetgeving aanbevolen. Voorts zou de overheid producenten kunnen

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het MDW traject Schuttelaar & Partners (oktober 2000), *Evaluatie MDW-project levensmiddelenwetgeving. 'De ruimte is er'*, Den Haag

steunen door regelgeving transparanter en beter toegankelijk te maken door middel van bijvoorbeeld één overheidsloket waar boeren voor advies terecht kunnen.<sup>4</sup> Voorts signaleert de werkgroep dat er meer *ruimte* zou moeten worden gecreëerd voor vernieuwend ondernemerschap. Primair zou dit kunnen worden bewerkstelligd door in de toekomst meer gebruik te maken van open normen in regelgeving. Een beter gebruik van hulpmiddelen als de BET (zie hieronder) kan hierbij behulpzaam zijn. Certificeren van bedrijven door aan te sluiten bij systemen die op de markt reeds operationeel zijn kan hier ook een duidelijke bijdrage aan leveren.

Tot slot dient een betere communicatie plaats te vinden richting agrariërs over toekomstig beleid en voorgenomen wetswijzigingen (het hiervoor genoemde loket kan hier mogelijk een rol in spelen). Immers indien onzekerheid bestaat omtrent toekomstige regelgeving kan dat een beletsel vormen voor investeringen en het bedrijfsbeleid in het algemeen. Bovendien dient beter gecommuniceerd te worden tussen beleidsmakers en de beleidsuitvoering om de wijze waarop regels in de praktijk worden toegepast en uitwerken te kunnen verbeteren.

- b) Innovatiestimulering; tot op heden is er nauwelijks zicht op effectiviteit van het stimuleringsbeleid ten aanzien van vernieuwing in de primaire landbouw. Dit vraagt om een betere monitoring en evaluatie. Hieraan gekoppeld zouden ook experimentele regelingen kunnen worden gebruikt om te zien of bepaalde programma's goed werken. Succesformules dienen zonnodig te worden verstevigd. Voorts zou er meer continuïteit in de innovatiestimuleringsregelingen van LNV moeten zijn

Indien we vernieuwing breed definiëren lijkt er sprake van een vrij groot aantal (veelal zeer kleine) regelingen en organisaties die zich (al dan niet gesubsidieerd) bezighouden met het stimuleren van verbreding en vernieuwing in de primaire landbouw. Bezien moet worden of er hier mogelijkheden zijn tot synergie (bundeling van regelingen). Hierdoor kan mogelijk een grotere slagkracht en effectiviteit van beleid worden gerealiseerd. Ook zou op structurele wijze aandacht kunnen worden gegeven aan bepaalde thema's (ondernemerschap bijvoorbeeld). In het kader van een effectiever stimuleringsbeleid dient verder te worden bezien hoe samenwerking tussen boeren kan worden gestimuleerd. Daarop zijn de meeste huidige subsidie-instrumenten vanuit Brussel en nationale overheid niet ingericht. Geadviseerd wordt in het kader van de *Mid Term Review* van het GLB het voor groepen landbouwers mogelijk te maken in aanmerking te komen voor subsidies ter versterking van hun innovatievermogen. Verder dient te worden bezien in hoeverre de gebruiksvriendelijkheid van regelingen kan worden verbeterd. Daar waar regelgeving een belemmering vormt voor veelbelovende experimenten moet bezien worden of deze weggenomen kunnen worden. Bijvoorbeeld door een ontheffingsmogelijkheid te creëren ten behoeve van experimenten.

- c) Ruimtelijke ordening; verouderde bestemmingsplannen staan verbredende activiteiten nog al eens in de weg. Bestemmingsplannen zouden derhalve overeenkomstig de trends en ontwikkelingen op het platteland moeten worden

---

<sup>4</sup> Interessant voorbeeld is in dit verband het project *Bravenboer* waarbij de regelgeving van toepassing op de melkveehouderij in kaart is gebracht door een groep melkveehouders. Het bleek in totaal om meer dan 3000 regels te gaan. De door hen ontwikkelde database zou via het internet door de overheid kunnen worden aangeboden om voor boeren inzichtelijker te maken welke regelgeving op hen van toepassing is. Mogelijk kan hier worden aangesloten bij andere trajecten van de overheid om regelgeving transparanter te maken voor burger en bedrijf.

aangepast. Katalysator voor dit proces zou een convenant tussen LNV, VNG en IPO kunnen zijn waarin wordt afgesproken om agrarische ondernemers meer ruimte voor vernieuwend/verbredend ondernemerschap te geven. Tevens zou een steunpunt voor de aanpassingen van bestemmingsplannen opgericht kunnen worden. Dit zou kleinere gemeentes in dergelijke processen kunnen ondersteunen.

- d) Bewustwording; het is van belang dat de overheid zich meer bewust wordt van de effecten van regelgeving. Met name de Bedrijfseffectentoets (BET) en de nieuwe procedures rond voorgenomen regelgeving (meldpunt voorgenomen regelgeving) kunnen hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Hier dient actief gebruik van te worden gemaakt. Anderzijds dienen overheid en politiek zich bewust te zijn van het feit dat veel uitzonderingen (en dus de mate van gedetailleerdheid van wetgeving) er door hen in worden geamendeerd en daarmee wet- en regelgeving soms erg gedetailleerd maakt. Tot slot dienen Nederlandse ambtenaren ook bij hun inzet in Brussel het belang van het onderwerp in gedachten te houden.

Tot slot is het belangrijk niet te vergeten dat uiteindelijk de ondernemer verantwoordelijk is voor vernieuwing. Hem of haar vallen immers ook de baten van de vernieuwing toe. De overheid houdt echter een belangrijke verplichting om te zorgen voor de juiste randvoorwaarden en het opheffen van mogelijk falen van zowel de markt als van de overheid. De werkgroep hoopt daaraan met dit rapport een bijdrage te leveren.



## Leeswijzer

### *Hoofdstuk 1 Achtergronden*

Hoofdstuk één gaat in op de aanleiding voor het onderzoek alsmede het doel van het project. Ook wordt in het hoofdstuk de vraag behandeld wat nu moet worden gezien als belemmerende of stimulerende wet- en regelgeving. Verder komen enkele belangrijke observaties ten aanzien van de landbouw aan de orde. Deze observaties geven een indruk van factoren die het vernieuwend ondernemerschap in de sector mogelijk beperken.

### *Hoofdstuk 2 Wat is nu eigenlijke vernieuwend ondernemerschap?*

Hoofdstuk twee belicht het begrip vernieuwend ondernemerschap en gaat in op o.a. het innovatieve gehalte van de Nederlandse landbouw en de drijvers achter innovatie en vernieuwend ondernemerschap.

### *Hoofdstuk 3 De landbouw en belemmerende en stimulerende regelgeving*

Hoofdstuk drie bevat signalen van ondernemers ten aanzien van knellende regelgeving alsmede een overzicht van het huidige beleid gericht op stimulering van vernieuwing en innovatie in de sector. Voor het feitelijk onderzoek naar de bezwaren die in de praktijk leven is o.a. gebruik gemaakt van onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM). Daarnaast is meermalen gesproken met ondernemers en andere partijen (uitvoerders). Vanuit deze bronnen is getracht een beeld te krijgen van concrete in de praktijk voorkomende belemmeringen.

### *Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen*

In dit hoofdstuk worden de conclusies van de werkgroep geformuleerd. Tevens bevat het hoofdstuk een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep. Het betreft vooral aanbevelingen op hoofdlijnen.

# 1 Achtergronden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding voor dit onderzoek en het doel van het onderzoek (§1, §2). Vervolgens wordt ingegaan op belemmerende wet- en regelgeving en oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan met name beperkende regelgeving (§3). Tot slot komen enkele karakteristieke eigenschappen van de land- en tuinbouwsector aan de orde die van invloed zijn op de mate van vernieuwend ondernemerschap in de sector (§4). De land- en tuinbouw is immers een sector met eigen karakteristieken en een eigen dynamiek.

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De Nederlandse land- en tuinbouw staat op een drietal terreinen voor belangrijke uitdagingen. Het streven naar duurzame ontwikkeling kent drie belangrijke dimensies: de economische dimensie, de sociologische en de ecologische. Om op al deze terreinen aan de nieuwe uitdagingen tegemoet te komen is vernieuwend ondernemerschap of innovatie een vereiste. Zo is innovatie voor de individuele ondernemer één van de belangrijkste instrumenten om te overleven in een concurrerende markt. Zeker in de landbouwsector zal dit in de toekomst alleen maar belangrijker worden. Zo zullen in Nederland steeds minder bedrijven kunnen leven van bulkproductie. Dit betekent dat men over zal moeten stappen op producten met een hogere toegevoegde waarde of op verbrede of andersoortige bedrijven. Daarnaast is er duidelijk behoefte aan een meer duurzame landbouw waarbij rekening gehouden wordt met zaken als voedselveiligheid en welzijn van dier en milieu.<sup>5</sup> Ook hieraan kan vernieuwend ondernemerschap een belangrijke bijdrage leveren. Tot slot kan vernieuwend ondernemerschap ook een belangrijk bijdrage leveren aan allerlei sociale vraagstukken ten aanzien van bijvoorbeeld de arbeidsvoorziening, *human capital* of emancipatie.<sup>6</sup>

Het gevoel bestaat dat de Nederlandse (en Europese) regelgeving vernieuwing in de sector vaak in de weg staat. Hierop werd onder andere gewezen in de nota's *voedsel en groen* (1999) en de *innovatiebrief* van het Ministerie van LNV (2001). Onderstaande figuur laat zien dat agrariërs regelgeving ook daadwerkelijk als erg knellend ervaren.

Indicaties van andere operaties laten zien dat het opschonen van regelgeving een gunstige invloed kan hebben op innovatie.<sup>7</sup> Er ontstaat immers meer ruimte voor ondernemerschap. Al deze redenen tezamen waren voor het vorige Kabinet aanleiding voor het in gang zetten van dit MDW traject onder leiding van mw. Mr. W. Sorgdrager.<sup>8</sup> Dat het probleem niet alleen bij beleidsmakers leeft blijkt wel uit het feit dat de voorzitter

---

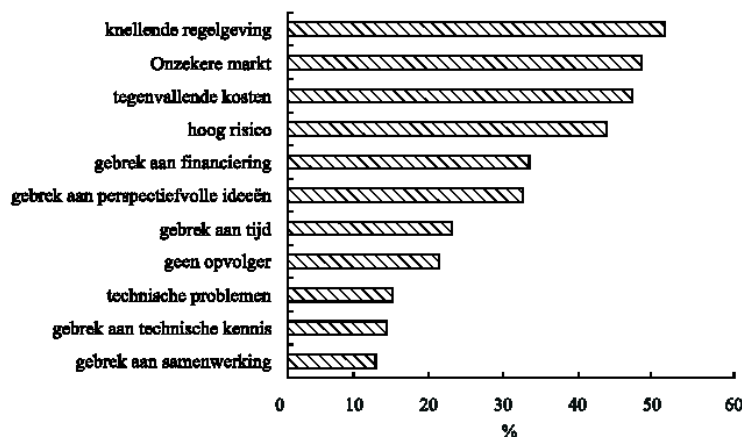
<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: A.P. Verkaik en M.E. Souwer, *Agrocluster en groene ruimte: sectoren in transitie*, in: Gradus, Kremers en Van Sinderen, *Nederland kennisland. Kennis en innovatie: uitdagingen voor het economisch beleid*, Stenfert Kroese, Groningen, 2001, blz.279-304. het Rapport van de Commissie Wijffels (mei 2001). *Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector*, Den Haag of brief aan TK d.d. 16-12-2002 van de Minister van LNV over Plan van Aanpak Transitie Duurzame Landbouw 2002-2006

<sup>6</sup> Vernieuwing op veel agrarische bedrijven is nu al vaak geïnitieerd door de boerin. Zie ook de Volkskrant 11 juni 2002, *Agrariërs vernieuwen tegen de verdrukking in*, van Mac van Dinther

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het MDW traject Schuttelaar & Partners (oktober 2000), *Evaluatie MDW-project levensmiddelenwetgeving. 'De ruimte is er'*, Den Haag

<sup>8</sup> Dit MDW traject is formeel van start gegaan onder de naam *Innovatiebelemmerende en stimulerende wet- en regelgeving*. Zie ook de startnotitie zoals aan de Tweede Kamer toegezonden in 2001. Het traject is de laatste van de verschillende MDW operaties die nog onder Paars II zijn gestart.

van de MDW werkgroep mw. Mr. W. Sorgdrager najaar 2002 een manifest ontving van 26 agrariërs dat de overheid vraagt om bij het opstellen van regelgeving meer rekening te houden met innoverende ondernemers.<sup>9</sup> Ook andere reacties tijdens de loop van dit project maakten dit duidelijk.



Percentage van de bedrijven dat aangaf deze belemmering belangrijk te vinden  
Aantal waarnemingen: 791; gehele steekproef

Figuur 2.4 Redenen om niet te vernieuwen

Bron: Lei

## 1.2 Doelstelling van het MDW project

De MDW-werkgroep *Innovatiebelemmerende en stimulerende wet- en regelgeving* is ingesteld in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Algemene doelstelling van MDW-projecten is kort samengevat het beter laten functioneren van de economie door het wegnemen van belastende en (concurrentie)belemmerende regels. De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt<sup>10</sup>:

- 1 Concretiseer het begrip innovatie vanuit het perspectief van de in de praktijk opererende primaire producenten en wat zijn voor de primaire producenten de bepalende stimulerende en belemmerende factoren in wet- en regelgeving voor het doorvoeren van innovaties?
- 2 Welke elementen uit wet- en regelgeving gericht op landbouwbedrijven worden vanuit de primaire producenten als belemmerend, en welke als stimulerend gezien?
- 3 Stel aanbevelingen op om innovatiebelemmerende wet- en regelgeving weg te nemen.
- 4 Welke lessen zijn te trekken ten einde zoveel mogelijk te kunnen waarborgen dat wet- en regelgeving in het algemeen zo min mogelijk innovaties in de weg staat.
- 5 Stel op basis van de lessen een toetsingskader op.

<sup>9</sup> *Innoveren tegen de wet? Een advies van de agrarische praktijk aan politiek en overheid*, november 2002, CLM. Mw. W. Sorgdrager nam dit advies op 7 november in ontvangst op een boerderij in Lopik.

<sup>10</sup> Zie de hiervoor genoemde startnotitie.

De werkgroep heeft op basis van literatuuronderzoek en gevoerde gesprekken gemeend deze taakopdracht te moeten verruimen. In de formulering van de opdrachtnotitie staat het begrip innovatie centraal. Aangezien het begrip innovatie in de landbouw echter breder geïnterpreteerd moet worden dan in veel andere sectoren is de werkgroep van mening dat beter kan worden gesproken van *vernieuwend ondernemerschap* (zie ook hoofdstuk 2 waar dieper in wordt gegaan op wat dat vernieuwende ondernemerschap nou eigenlijk inhoudt). Immers in veel rapporten worden uitgaven voor R&D gebruikt als maat voor (investeringen in) innovatie. Dat gaat vooral op voor grote bedrijven en voor bepaalde sectoren. In een sector als de primaire landbouw heeft innovatie echter duidelijk een andere lading dan *Research en Development* (R&D). R&D door agrariërs is immers zeldzaam. Vanwege deze reden heeft de werkgroep gemeend vooral te moeten spreken van vernieuwend ondernemerschap en niet zo zeer van innovatie. Bij vernieuwend ondernemerschap in de primaire landbouw gaat het bijvoorbeeld om agrariërs die overgaan op nieuwe gewassen of andere manieren van 'boeren' (biologisch, bedrijfsverbreding, aanboren nieuwe afzetmarkten, etc.).

Het doel van deze exercitie is volgens de werkgroep vooral gelegen in het wegnemen van belemmeringen opdat de weg vrij is om te ondernemen zonder daarbij te kort te doen aan de overige belangen die een rol spelen (tegenkomen aan consumptiemarkt, dierenwelzijn, volksgezondheid, etc.). De werkgroep heeft de indruk dat de meest effectieve wijze van het stimuleren van innovatie in de landbouw waarschijnlijk ligt in het bieden van ruimte aan de individuele ondernemer om 'creatief' te ondernemen. De werkgroep wil hier een aanzet voor doen en het Kabinet enkele oplossingsrichtingen en te maken keuzes voor houden. Daarnaast worden enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van het huidige innovatiebeleid.

Om meer grip te krijgen op het begrip wet- en regelgeving wordt in de volgende paragraaf eerst ingegaan op mogelijke oorzaken die ten grondslag liggen aan het mogelijk beperkende karakter van wet- en regelgeving.

### **1.3 Wat zijn onbedoelde of onnodige belemmeringen?**

De overheid wil beleidsdoelstellingen realiseren; dat gebeurt door middel van bestuurshandelingen.<sup>11</sup> Bij de vertaling van beleidsdoel naar bestuurshandeling kan niet alleen acht worden geslagen op wat beleidsmatig de minst belemmerende handelwijze zou zijn. Er zijn immers verschillende randvoorwaarden/ belangen waar overheidshandelen rekening mee moet houden, of aan tegemoet dient te komen. Ieder van deze randvoorwaarden/ belangen kan een versturende werking hebben bij de vertaalslag. Consequentie daarvan kan zijn dat een concreet beleidsinstrument vrijheidsbelemmeringen opwerpt die niet beoogd zijn vanuit beleidsmatig oogpunt, of zelfs nadrukkelijk afbreuk doen daaraan, maar desalniettemin onvermijdelijk zijn. Hier valt weinig aan te doen. Echter het kan ook zo zijn dat bij deze vertaling onbedoelde belemmerende effecten optreden die bij toepassing van bijvoorbeeld een ander beleidsinstrument kunnen worden vermeden (onnodige belemmeringen dus).

In dit rapport staat zoals gezegd het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving centraal. Voor het merendeel van het overheidshandelen is regelgeving een noodzakelijke component. Daar waar de overheid gedrag wil beïnvloeden is regelgeving

---

<sup>11</sup> Bestuurshandeling: elk met het oogmerk van verwerkelijking van een beleidsdoel handelen (of nalaten) van de overheid.

vaak de grondslag voor bestuurlijk handelen. Er is gebleken dat waar er in de praktijk sprake is van spanningen tussen datgene wat de doelgroep wil en wat de overheid wil toestaan in de perceptie van de doelgroep de betreffende regelgeving vaak als belemmerend wordt betiteld. Vaak blijkt achter datgene wat in het spraakgebruik gemakshalve als 'innovatiebelemmerende regelgeving' wordt gezien, heel uiteenlopende categorieën van gevallen te schuilen. De werkgroep heeft als uitgangspunt aangehouden dat wanneer de overheid intervineert in een maatschappelijk of economisch proces, de interventie idealiter slechts die vrijheidsbeperkingen zou mogen meebrengen voor burger en bedrijf die gedictieerd worden door het beleidsdoel met het oog waarop de interventie plaatsvindt. Anders gezegd: enkel onbedoelde en onnodige belemmeringen zijn technisch gesproken onjuist en dienen weggenomen te worden. Belemmeringen die buiten deze categorie vallen, kunnen slechts beoordeeld worden vanuit een inhoudelijk, meer politiek perspectief: rechtvaardigt het beleidsdoel inderdaad de feitelijke belemmeringen die daar voor de praktijk uit voortvloeien?. Hierbij dient te worden aangetekend dat beleid nooit definitief vaststaat, zodat nu bewust opgeworpen belemmeringen ook de toekomst dirigeren. Juist de constatering dat er nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zijn, kan er toe nopen dat beleid wordt bijgesteld. Er moet met andere woorden een nieuwe belangenafweging plaatsvinden en er dienen nieuwe keuzes gemaakt te worden.

De klachten/opmerkingen die vanuit de praktijk naar voren zijn gebracht heeft de werkgroep nader beschouwd en gecategoriseerd en zijn hieronder in een kader geplaatst.

#### ***Mogelijke oorzaken die aan belemmeringen ten grondslag kunnen liggen***

1. ***Bewust opgeworpen belemmeringen***; deze bewuste belemmeringen spelen bijvoorbeeld een rol waar het verbredende activiteiten van agrariërs betreft. Denk bijvoorbeeld aan de indeling van het *landelijk gebied*. Momenteel wordt door overheden veelal de voorkeur gegeven aan behoud van (het gezicht van) het landelijk gebied ten koste van verbredende innovaties. Deze belangenafweging kan vanzelfsprekend op een zeker moment in de tijd opnieuw worden gemaakt.<sup>12</sup> Ook bij veel milieuwetgeving is er bewust voor gekozen om bepaalde innovaties niet toe te staan.
2. ***Onnodig belemmerende regelgeving***, bijvoorbeeld omdat onvoldoende is ingespeeld op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied. Zo vindt indeling van het landelijk gebied momenteel vaak plaats op grond van soms lang geleden gemaakte afwegingen. De constatering dat er nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zijn (biologische landbouw, verbreding, etc), kan er toe nopen deze belangenafweging opnieuw te maken. Sommige regels kunnen ook onnodig belemmerend werken doordat de ondernemer geen ruimte wordt gelaten het doel van een regel op een alternatieve wijze te bereiken (middelvoorschriften).
3. ***Verkeerde instrumentkeuze***; In dit geval is sprake van keuze voor regelgeving in plaats van andere beter toegesneden instrumenten.
4. ***Belemmeringen veroorzaakt door de wijze waarop regelgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd***. Het gaat dan bijvoorbeeld om trage vergunningverlening door overheden of slecht functionerende overheidsorganen.

<sup>12</sup> Zo kan men zich voorstellen dat op een zeker moment activiteiten die het landelijk gebied in essentie geen geweld aan doen -zoals bijvoorbeeld veel verbredingactiviteiten zoals zorgboerderijen en andere vormen van vernieuwend ondernemerschap door boeren- op meer steun vanuit lokale overheden kunnen rekenen. Het betreft hier echter veelal een belangenafweging die door de politiek dient te worden gemaakt.

## 1.4 Factoren van invloed op vernieuwend ondernemerschap

De werkgroep heeft een aantal observaties gedaan waarvan ze heeft vastgesteld dat deze een niet onbelangrijke rol spelen waar het de innovatie door primaire producenten betreft. Deze karakteristieken van de landbouw zijn mede bepalend voor de mate waarin er binnen de sector wordt geïnnoveerd en hoe succesvol/ kansrijk deze vernieuwingen zijn. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat agrarische ondernemers –in tegenstelling tot bijna alle andere sectoren- actief zijn in het landelijk gebied (met alle risico's voor natuur en milieu van dien) of de toenemende vergrijzing onder landbouwers. Hieronder worden enkele van die voor de landbouw kenmerkende aspecten kort belicht.

### *Sectoren*

Er bestaan veel verschillen tussen de verschillende landbouwsectoren. Zo concurreren glastuinbouwers wereldwijd, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld melkveehouders die geen globale marktprikkels ondervinden. Dit heeft ook effect op de innovatiepatronen in die sectoren. Vanwege de vele sectorale verschillen is in de bijlage een overzicht opgenomen van de verschillende sectoren en de ontwikkeling van de concurrentiepositie van die sectoren.

### *Vernieuwing in de sector in historisch perspectief*

De vernieuwing van de landbouw na de tweede wereldoorlog stond in eerste instantie vooral in het teken van het op peil brengen van de voedselproductie. Later kwam de landbouw nadrukkelijker in zicht als het ging om het opbouwen van een sterk concurrerende economische sector. Voor nagenoeg alle deelnemers aan het landbouwcomplex (kennisinfrastructuur, primaire producenten, toeleveranciers, intermediairs, etc.) was -met name op basis van het (Europese) landbouwbeleid (zie ook hieronder)- decennia lang duidelijk wat hun te doen stond namelijk (Verkaik en Souwer, 2001):

- a) vergroten van de productie middels toepassen van technische vernieuwingen
  - b) het omlaag brengen van de kostprijzen
  - c) het (met name in latere fases) verhogen van de kwaliteit van de producten.
- Dit alles werd ondersteund door processen van schaalvergroting (omgevingsinnovatie), praktijkgerichte research en een sterke intensivering van het ruimtegebruik.

Er was binnen het landbouwcomplex sprake van een uitgekiend innovatiesysteem waarbij alle partijen een gedeelde verantwoordelijkheid hadden ten aanzien van bovengenoemde doelen (ook wel aangeduid als de zogenaamde OVO-driehoek van Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs). De kennisinfrastructuur en gespecialiseerde toeleveranciers ontwikkelden nieuwe technologie en apparaten (bijv. melkmachine, nieuwe gewassen en nieuwe kassen), waarna dit alles zijn weg vond naar de gebruikers via voorlichters, intermediaire partijen en leveranciers. Ook het landbouwonderwijs stond zeer sterk in dienst van de verspreiding en verdere verbetering van deze -op groei van de productie gerichte- nieuwe ontwikkelingen. Primaire producenten zelf produceerden met name homogene producten en waren sterk afhankelijk van hun toeleveranciers voor (met name de technische) innovaties. Daarnaast hebben agrariërs door vernieuwend ondernemerschap en in samenspraak met ketenpartijen veel organisatorische innovaties op hun bedrijven doorgevoerd. Innovaties die voortkwamen uit het gedachtegoed van vernieuwende ondernemers konden via de OVO-infrastructuur snel hun weg vinden naar andere bedrijven.

Innovatie bij primaire producenten was vaak een sterk incrementeel proces; 'een nieuw melksysteem met later een daaraan gekoppeld computersysteem, met weer later een geheel geautomatiseerd melksysteem, etc.'. Het accent bij de primaire producent lag vooral sterk op het overnemen van procesinnovaties (verbeterde productietechnieken) en had veelal een sterk technologisch karakter (nieuwe machines, nieuwe kassen, nieuwe voeding, etc.). Bij de procesinnovaties vervullen de toeleveranciers dus een belangrijke rol, met name als het gaat om het maken van complexe technische voorzieningen.

In zijn algemeenheid is de landbouwsector in NL een voorbeeld van een sector die sterk verweven is (geweest) met de kennisinfrastructuur. Dit heeft geleid tot uitstekende kennisdiffusie en verspreiding van nieuwe technologie. Het hele systeem is echter -mede dus onder invloed van het GLB- lange tijd alleen maar sterk gericht geweest op één aspect van innovatie; namelijk de mogelijkheden tot hogere productiviteit.<sup>13</sup> Dat dit lange tijd goed gewerkt heeft bewijst het succes van de Nederlandse agrosector.<sup>14</sup> Echter, door deze eenzijdige focus zijn andere opties voor vernieuwing met een grotere nadruk op duurzaamheid, streekproducten, verbreding, natuurbeheer, productie van speciale gewassen/rassen, etc. voor veel agrariërs op de achtergrond gebleven.

Van bulkproductie met een lage toegevoegde waarde zullen steeds minder bedrijven kunnen bestaan in Nederland.<sup>15</sup> Ook de terugval in de afgelopen reeks van jaren van de vroeger dominante agrarische kennisinfrastructuur (de OVO-driehoek) brengt nieuwe uitdagingen. De van oudsher belangrijke partijen, landbouwvoorlichting en landbouwonderwijs, spelen een minder belangrijke rol.<sup>16</sup> Dit dwingt producenten tot het vormen van (en participeren) in nieuwe netwerken.<sup>17</sup>

#### **Case: rol van het expertsysteem<sup>18</sup>**

Een recent project van adviesbureau ECT was er op gericht om koeien op een andere manier te voeden waardoor sterke verbeteringen ten aanzien van de mineralenuitstoot werden gerealiseerd. Uit de omgeving (specialistische adviseurs die agrariërs omgeven: veevoederspecialisten, dierenartsen, fokkerijspecialisten) kwamen negatieve signalen omtrent dit initiatief. Duidelijk bleek dat veel van deze partijen geen belang hebben bij het adviseren van andere landbouwmethodes. Zij zitten veelal nog vast aan bestaande trajecten gericht op productieverhoging. Vanwege deze eenzijdige oriëntatie van veel van de partijen in de omgeving van de boer is het vaak moeilijk om als boer iets vernieuwends te ondernemen.

#### **Kleinschaligheid en familiebedrijven**

De land- en tuinbouw is een kleinschalige sector met veel familiebedrijven. Alleen in de (glas)tuinbouw sector en in mindere mate in andere sectoren komen bedrijven met vreemd personeel voor. Dit betekent dat de agrariër op de meeste bedrijven naast ondernemer ook de meeste dagelijkse werkzaamheden uitvoert. Vanwege de enorme

<sup>13</sup> Bijgaand citaat uit het rapport van de commissie Wijffels (2001, blz.16) over de veehouderij illustreert het bovenstaande treffend: "In de achter ons liggende decennia heeft onderzoek en ontwikkeling zich vooral gericht op verhoging van de productiviteit van de ingezette arbeid per dier. Het ging om het maximaliseren van de verhouding tussen inputs, zoals veevoer en de output, de productie. In de toekomst zal op een veel breder vlak de optimalisatie van de verhouding tussen veel meer aspecten centraal moeten staan."

<sup>14</sup> Ter illustratie Nederland neemt een derde positie in op de wereldranglijst als het gaat om agrarische export (NLG 85 mld.) en een eerste positie qua productiviteit (bron; Verkaik en Souwer, 2001).

<sup>15</sup> Zie ook The Economist, 23 maart 2000, *How farming is reinventing itself* voor een goede analyse van de ontwikkelingen.

<sup>16</sup> Zie Lauwere, Verhaar en Drost (red.) (2002), *Het mysterie van het ondernemerschap. Agrariërs en tuiners op zoek naar nieuwe wegen in een dynamische maatschappij*, IMAG, Wageningen, blz. 101

<sup>17</sup> zie Dialogic, 2001

<sup>18</sup> Bron: tweede workshop in Amersfoort, 2 juli 2002

hoeveelheid regelgeving op het terrein van de landbouw worden de kleine bedrijven extra geconfronteerd met administratieve lasten. Karakteristiek voor de kleinschalige landbouw is wel dat veel bedrijven gewend zijn samen te werken in coöperatief verband of in ketenstructuren. Door deze samenwerking wordt het nadeel van het kleinschalige bedrijf m.b.t. inkoop, verkoop en vernieuwing deels opgevangen.

**Tabel: Aantal bedrijven en arbeidsbezetting**

	Aantal bedrijven	Aantal arbeidskrachten	Arbeidskrachten per bedrijf	Gezins arbeidskrachten	Overige arbeidskrachten	% overig op totaal arbeidskrachten
Akkerbouw-Bedrijven	12.911	27.790	2,1	23.551	4.239	15%
Tuinbouw-Bedrijven	12.317	79.980	6,5	26.933	53.047	66%
Graasdier Bedrijven <sup>(1)</sup>	46.187	100.468	2,2	92.307	8.161	8%
Hokdier Bedrijven <sup>(2)</sup>	7.641	19.756	2,6	15.150	4.606	23%

NB. 1) m.n. melkveehouderijbedrijven; 2) m.n. varkens en pluimveebedrijven

#### *Aantal bedrijven en vergrijzing*

Het aantal bedrijven in de land- en tuinbouw neemt jaarlijks met enkele procenten af. De landbouwsector heeft veel bedrijven met bedrijfshoofden ouder dan 50 jaar. Van het totaal aantal hoofdberoepbedrijven van 85.000 in 2000 had meer dan de helft (49.000) bedrijven een bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar. Daarvan was op een groot deel (33.000) van de bedrijven geen opvolger. Innovatief gedrag wordt zeker door de leeftijd van de ondernemer, de opvolging en het perspectief van het bedrijf bepaald.

#### *Inkomen uit de markt en noodzaak tot verbreding*

Hiervoor werd al een en ander gezegd over de noodzaak voor veel agrariërs om te innoveren en verbreden. In veel gevallen hangt dit nauw samen met de mogelijkheid een goed inkomen te verwerven uit de markt. Voor veel agrariërs wordt dit moeilijker. Dit houdt nauw verband met de negatieve ontwikkeling van de landbouwprijzen. Voor sommige ondernemers is verbreding of schaalvergroting dus pure noodzaak. Dit maakt mogelijk hinderende wet- en regelgeving extra vervelend.

In 2002 is ten opzichte van 2001 een gemiddelde verslechtering van het bedrijfsresultaat voor de gehele agrarische sector en dus ook van veel individuele bedrijven opgetreden. Gerekend vanaf 1995 was het agrarisch inkomen in 1999 tot dusver op een dieptepunt beland. Het jaar 2002 zal nog lager uitkomen. Een vergelijking met het midden- en kleinbedrijf (MKB) leert dat de inkomens in de land- en tuinbouw vooral in 1998 en 1999 achter zijn gebleven. Daarna is de achterstand enigszins ingelopen, maar in 2002 neemt deze weer toe. De gemiddeld genomen ongunstige ontwikkeling van de inkomens in de landbouw beperkt vormen van innovatie die een extra beslag op financiële middelen doen (veel procesinnovaties bijvoorbeeld; zie hoofdstuk 2). De mate van innovatie wordt immers ook bepaald door de daarvoor beschikbare financiële ruimte. Deze is gemiddeld beperkt door de smalle marges, die inherent zijn aan een voedselproductie tegen redelijke of op verzadigde markten veelal lage prijzen.

**Tabel: Netto toegevoegde waarde en resterend inkomen van de land- en tuinbouw 1995-2001**

Waarde (mrd euro)	1995	1996	1997	1998	1999(v)	2000 (v)	2001(r)
Netto toegevoegde waarde	7,0	6,9	6,6	6,8	6,1	6,1	6,3
Resterend inkomen	4,3	4,3	4,9	3,9	2,9	3,0	3,1



*Bron: Landbouw Economisch Bericht 2002 LEI, juni 2002 Toelichting: Na aftrek van betaalde lonen, rente en pacht van de netto toegevoegde waarde (beloning voor productiefactoren arbeid, kapitaal en land) blijft het resterend inkomen over*

#### *Aantal uren uitvoerend werk*

Op de agrarische bedrijven worden door de ondernemer zelf veel uren gestoken in het uitvoerende werk. Op een gemiddeld landbouwbedrijf (akkerbouw/veehouderij) was de ondernemer zelf op jaarbasis ongeveer 2100 uren bezig met het uitvoerende werk. Deze hoge arbeidsinzet beperkt de mogelijkheden om veel tijd te investeren in studie en oriëntatie ten behoeve van vernieuwingsprocessen.

#### *Rol retailers*

Retailers (o.a. Albert Heijn) hebben een grote invloed op de landbouwsector, ook als het gaat om innovatie. Immers zij hebben een zeer belangrijke invloed op de prijs die de boer ontvangt en daarmee op zijn marge (zie hiervoor) en potentie om te innoveren. Ook kunnen zij als vragende partij innovatie door primaire producenten stimuleren. Zo kunnen zij bijvoorbeeld 'Zeeuws Witlof' in de markt zetten of besluiten in te kopen bij coöperaties van boeren die bepaalde producten gezamenlijk op de markt brengen (LIVAR varken bijvoorbeeld, etc.). Deze rol van de retailers als mogelijke aanjager van innovatie is in het kader van dit project niet uitgebreid onderzocht, maar verdient zeker nadere studie.

#### *Effecten van het landbouwbeleid*

Kijkt men naar individuele wetten of regels dan kijkt men daarmee automatisch vaak ook naar het achterliggende beleid. Hoewel het evalueren van het effect van het gehele Europese landbouwbeleid op innovatie te ver gaat en bovendien voorbij gaat aan het wat meer praktische karakter van deze MDW-exercitie is het wel van groot belang de invloed van het gehele (Europese) landbouwbeleid en het gehele complex van regelgeving dat dit beleid heeft opgeleverd in het achterhoofd te houden bij deze exercitie.

Het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) en het bijbehorende complex van wet- en regelgeving heeft de afgelopen decennia delen van de Europese landbouwsector (o.a. akkerbouw en melkveehouderij) gestimuleerd tot het opvoeren van de productiviteit, terwijl deze delen werden afgeschermd van de wereldhandel (zie ook de historische schets aan het begin van dit hoofdstuk).<sup>19</sup> Deze groei van de productiviteit werd mede ondersteund door de daarop toegesneden innovaties (melkmachines, etc.) en beleid (ruimtelijke ordening). Bovengenoemde invloed van het Europese landbouwbeleid bestaat in de genoemde sectoren tot op de dag van vandaag, al is de invloed op de groei van de productie als gevolg van een aantal hervormingen (o.a. productiebeperkingen zoals de invoering van melkquota) en stringente milieuwetgeving wel afgenomen. In de latere periode zijn de innovaties ook meer gericht geraakt op bijvoorbeeld de milieuproblematiek. Aangezien het verhogen van de productie in delen van de sector lang centraal stond zijn andere opties voor vernieuwing onnodig op de achtergrond gebleven.<sup>20</sup>

In de eerste decennia van het GLB, en voor een belangrijk deel nog steeds, waren er voor ondernemers met marktordeningproducten minder prikkels om andere activiteiten

---

<sup>19</sup> E.e.a. staat ook expliciet vermeld in artikel 39 van het Verdrag van Rome (1957). Opvoeren van de productiviteit werd o.a. gestimuleerd d.m.v. subsidies, afnamegaranties, restituties en importheffingen. E.e.a. werd ook door flankerend beleid van de nationale overheid (ruimtelijke ordeningsbeleid) ondersteund, waardoor bijvoorbeeld schaalvergroting plaats kon vinden.

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld overstap op producten met een hogere toegevoegde waarde (*specialties*), andere vermarkting (streekproducten), biologische landbouw en bedrijfsverbreding.

dan hun gangbare specialisatie op te pakken. Ook langs deze weg heeft het GLB dus zijn weerslag gehad op innovatie in de primaire sector.

De komende veranderingen in het GLB vragen om een transitie van de landbouw naar een meer pluriforme structuur, een breder scala aan producten en diensten en ook andere vormen van *vermarketing*. Deze transitie zal voor een belangrijk deel door ondernemers vorm moeten worden gegeven met daarbij passende innovaties en vernieuwingen.

#### *Sociale- culturele verhoudingen*

In de landbouw wereld in den brede hecht men vaak sterk aan een bepaalde manier van werken. Dit wordt vaak van vader op zoon/dochter overgedragen. Ook de omgeving speelt hierin een belangrijke rol. Agrariërs die zaken op een andere manier aanpakken (vernieuwen of verbreden) worden soms kritisch gevolgd en zijn in de ogen van andere agrariërs (of de hiervoor genoemde specialisten) niet altijd 'echte' agrariërs. Daar komt bij dat vaak de ouders nauw betrokken zijn bij de bedrijfsopvolging. Dit maakt vernieuwend ondernemerschap soms moeilijk. Vaak zit men jaren vast in bedrijfsopvolgingstrajecten wat soms een rem is op vernieuwing. Tot slot is ook de gemiddelde leeftijd van agrariërs hoog. De praktijk wijst ook uit dat met name jonge agrariërs vaak innovatief zijn.

#### *Voedselveiligheid*

De landbouw is de belangrijkste sector als het gaat om de productie van voedsel, uiteenlopend van grondstofleverancier tot leverancier van consumentenproducten. Aspecten rondom voedselveiligheid beperken soms vernieuwing. Aan de andere kant leidt een toegenomen aandacht voor voedselveiligheid tot stringenter regelgeving die soms weer uitnodigt tot innovatieve aanpassing. De richting van de gewenste en niet gewenste innovatie wordt soms duidelijk gestuurd.

#### *Vernieuwing wordt niet altijd beloond vanuit de markt*

De landbouw wordt in toenemende mate geconfronteerd met veel en gedetailleerde regelgeving vanuit de overheid om het veranderingsproces van de landbouw in goede banen te leiden. De daarop gerichte innovaties worden echter niet altijd beloond vanuit de markt. Immers weinig overheidsregelgeving wordt ondersteund door veranderd aankoopgedrag van consumenten. Juridisch worden producenten vaak wel tot aanpassing gedwongen (rekening houden met milieu, meer duurzame producten, etc.), maar de consument niet. De consument vertoont veelal een 'dubbel gedrag'. In feite is er sprake van een discrepantie in gedrag tussen burger en consument. Bij enquêtes zal de burger niet gauw zeggen dat hij/zij vindt dat dierenwelzijn onbelangrijk is, dat voedsel niet veilig hoeft te zijn en dat het milieu hem al niets kan schelen. Wanneer diezelfde burger als consument diervriendelijkheid, voedselveiligheid en zorg voor het milieu gaat voelen door hogere prijzen voor de producten, dan is hij/zij doorgaans minder consequent, want hij/zij kan een euro maar één keer uitgeven en kiest dus vaak voor het goedkopere product.

#### *Tal van terreinen van regelgeving van toepassing*

Uit de karakterisering van de landbouwsector komt naar voren dat het een kleinschalige sector is met in grote meerderheid familiebedrijven. Juist op deze sector(en) komt vanuit tal van domeinen regelgeving af (natuurbeheer, milieu, fiscaal, veterinair, gewasbescherming, voedselveiligheid, etc.). Daar komen de eisen vanuit de samenleving (lage prijzen) en de markt (o.a. certificering) nog eens bij. Dit alles tezamen slaat als het ware neer op de "keukentafel" van de ondernemer. Deze ondernemer moet dergelijke eisen zien te integreren in het bedrijf. Zie voor een goed overzicht van alle terrein van

regelgeving waar een 'boer' tegen aan loopt ook de case in het rapport *Lastige Lasten* (LNV, 2002, blz.20). De verschillende regelingen zijn veelal niet aanvullend, maar vertonen overlap en soms zelfs tegenstrijdigheden. Voor de boer maakt het niet zo veel uit waar de regels vandaan komen, hij moet aan allemaal voldoen. Naar hem wordt echter niet vanuit een integrale benadering gekeken, maar vanuit de afzonderlijke invalshoeken. Alles komt echter wel integraal bij hem terecht. Het is belangrijk dat een dergelijke integrale benadering sterker als uitgangspunt wordt genomen door overheden en andere direct betrokken instanties rond de agrarische sector.

#### *Politieke keuzes en dilemma's*

Studies (o.a. het IBO *Duurzaamheid met beleid*) laten zien dat met name de Nederlandse melkveehouderij in een vrije markt concurrerend is (dus na afbouw GLB). Na vrijmaking van de zuivelmarkt zou dit betekenen dat deze sector sterk concurrerend wordt en hoogstwaarschijnlijk intensiever. Dit heeft gevolgen voor de mineralenuitstoot alsmede voor de vraag of de koeien nog wel buiten komen. Op zo'n moment kunnen vragen gaan spelen als hoe wil de overheid dat het landelijk gebied er uit ziet (bijvoorbeeld koeien in de wei of niet?). Een sterk concurrerende melkveehouderij heeft dus gevolgen voor andere doelen van de overheid. Dit soort ontwikkelingen werpen in de toekomst tal van dilemma's op waarop de overheid een antwoord moet vinden. Sommige van deze keuzes zullen nadrukkelijk de mogelijkheden tot vernieuwing en schaalvergroting van agrariërs beperken. Dit zal meer en meer -ook in andere landbouwsectoren- vragen om heldere keuzes van de overheid, waarover duidelijk gecommuniceerd dient te worden. Op die manier kan de ondernemer duidelijk worden gemaakt waarom bepaalde belemmeringen bestaan.

## 2 Vernieuwend ondernemerschap

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip vernieuwend ondernemerschap (§2). Hierbij komt o.a. het belang van vernieuwend ondernemerschap aan de orde (§3). Daarbij gaat het vooral om vragen als: waarom innoveren primaire ondernemers, wat is hun belang en wat is het grotere belang van een innoverende landbouwsector. Het hoofdstuk sluit af met enkele korte bespiegelingen (§5).

### 2.2 Vernieuwend ondernemerschap

#### *Vernieuwing centrale kenmerk*

Vernieuwing is een centraal kenmerk van innovatie. Innovatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de ontwikkeling van een nieuw product. Dan hebben we het over een zogenaamde productinnovatie (ontwikkeling van een nieuw aardappelras bijvoorbeeld). Innovatie kan ook gaan over vernieuwingen in het productieproces. In zo'n geval spreken we van een procesinnovatie (denk aan bijvoorbeeld de invoering van een nieuwe melkrobot). Verder kan innovatie betrekking hebben op het vinden van nieuwe afzetmarkten (transactie-innovatie) of vernieuwingen in het bedrijfsconcept (bijvoorbeeld verbreding van je activiteiten buiten de traditionele activiteiten). Naast de vernieuwing van producten, processen of diensten kan innovatie ook betrekking hebben op bijvoorbeeld de vernieuwing van een geheel systeem (systeeminnovatie). Zo'n systeeminnovatie is echter veelal het gevolg van vernieuwing op tal van deelreinen (producten, processen, de omgeving, etc.). Bij systeeminnovaties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de transitie naar een meer duurzame veehouderij in Nederland of de overstap naar biologische landbouw. Om meer vat te krijgen op het begrip innovatie wordt in onderstaand kader een aantal innovatievormen nader toegelicht.

#### **Vormen van Innovatie<sup>21</sup>**

1. **Productinnovatie:** het ontwikkelen van een geheel nieuw product of dienst of het zodanig aanbrengen van verbeteringen aan een bestaand product of dienst, dat gesproken kan worden van vernieuwing. Voorbeeld: de ontwikkeling van een nieuw soort tomaat.
2. **Procesinnovatie:** bij procesinnovaties gaat het om vernieuwingen in het productieproces. Het gaat hier vaak om aanpassingen in de verhouding tussen kapitaal en arbeid (veelal vanuit het oogpunt van kostenefficiëntie en productiviteit). Maar het kan bijvoorbeeld ook de overstap op een meer biologische manier van produceren omvatten (men gaat immers op een andere manier produceren). Voorbeeld: het invoeren van een nieuw stallensysteem, het in gebruik nemen van een voederinstallatie
3. **Transactie-innovatie:** nieuwe manieren om producten aan de man te brengen of het aanboren van nieuwe afzetmarkten. Voorbeeld: verkoop van landbouwproducten via internet i.p.v. via de veiling of bijvoorbeeld niet meer verkopen van schapen aan tussenhandelaren, maar rechtevrees aan islamitische winkeliers.
4. **Organisatie-innovatie:** het doorvoeren van vernieuwing in de organisatie. Voorbeeld: invoeren van een plattere organisatie of het anders organiseren van het werk in ploegen in kassen. Ook internationalisering van het bedrijf kan hier bijvoorbeeld onder vallen.

5. **Innovatie in businessconcepten**; het doorvoeren of invoeren van een nieuw bedrijfsconcept. Vaak gaat dit in de landbouw gepaard met verbreding van de traditionele activiteiten. Voorbeeld: het ontwikkelen van nieuwe activiteiten (bijv. kleine camping) naast de traditionele activiteiten, die het mogelijk maken de boerderij anders te profileren en te benutten (bijv. als beheerder van natuur en groene ruimte).
6. **Marktinnovatie**: proces leidend tot het ontstaan van een nieuwe markt. Bij marktinnovaties zijn veel en uiteenlopende partijen medeverantwoordelijk en het aantal variabelen is in de praktijk groot. Voorbeeld: de ontwikkeling van de markt voor biologische voeding.
7. **Omgevingsinnovatie**: bij deze vorm van innovatie streeft men naar verandering van de aan de onderneming gerelateerde leef- en werkomgeving. Voorbeeld: modernisering van de land- en tuinbouw. Of het huidige streven naar een meer duurzame ontwikkeling.
8. **Systeeminnovatie**: een systeeminnovatie zorgt voor vernieuwing in de samenhang tussen de onderdelen van een bepaald systeem. Een systeeminnovatie verandert het verband tussen individuen, bedrijven en organisaties (systeeminnovatie omvat innovatie van transacties, markten en omgevingen). Voorbeeld: de herpositionering van de intensieve veehouderij of de glastuinbouw.

Innovatie is niet altijd even eenvoudig in te delen in één van de genoemde innovatievormen. Soms is er sprake van overlap tussen de verschillende innovatievormen. Bovengenoemde vormen bieden tezamen echter een handzaam kader om naar innovatie door primaire ondernemers te kijken. Innovatie wordt door de meeste agrarische ondernemers gezien als een continu proces van stapsgewijs veranderen en verbeteren van product, productieproces en diensten.

#### *Ondernemerschap is de motor achter innovatie*

Innovatie is voor ondernemingen een van de belangrijkste instrumenten om te overleven in een (concurrerende) markt. Innovatie is dan ook een belangrijke uiting van ondernemerschap. Innovaties worden over het algemeen gedreven door prikkels die afkomstig zijn uit de technische of commerciële omgeving van het bedrijf. In het geval van de landbouw valt hierbij te denken aan :

- de verzadiging van traditionele markten<sup>22</sup>,
- een toenemende vraag naar kwaliteitsproducten,
- een toenemende vraag naar duurzame en veilige producten en
- toenemende mogelijkheden voor innovatie door o.a. ICT-toepassingen, melkrobots en alternatieve manieren van produceren.

Innovaties worden door ondernemers (of meerdere ondernemers tezamen) ontwikkeld en geïmplementeerd met het oog op verbetering van resultaten. Veelal hangt dit samen met het genereren van inkomen of groei en/of continuïteit van de onderneming. Ook andere doelstellingen kunnen bij innovatie een rol spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van meer duurzame productiemethoden, dierenwelzijn, verbetering van arbeidsomstandigheden en voedselveiligheid. Dit geeft aan dat het vernieuwingsproces in belangrijke mate een integrale benadering vanuit de scope van bedrijf en ondernemer is. Innovatie vindt overigens niet noodzakelijkerwijs bedoeld plaats. Immers niet elke ondernemer realiseert zich dat hij innoveert wanneer hij een voor zijn bedrijf een nieuwe

<sup>21</sup> Bronnen o.a.: Jacobs en Waalkens (2001), Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1999), AWT (1996). De genoemde vormen zijn zoveel mogelijk geïllustreerd aan de hand van echte voorbeelden uit de landbouwpraktijk.

<sup>22</sup> Aangezien concurreren op bulkproducten waarschijnlijk steeds moeilijker wordt voor NL (vanwege o.a. ruimtegebrek, hoge grondprijzen, toenemende concurrentie, etc.) zullen meer en meer producenten zich moeten gaan richten op het maken van andere producten. Bijvoorbeeld producten die gericht zijn op een hoger of ander segment van de markt (*specialties*) en het aanboren van nieuwe markten (recreatie, landschapsonderhoud, etc.).

melkmachine aanschaf (procesinnovatie) of overstapt op biologische teelt. Onderstaand schema geeft een indruk van de voornaamste doelstellingen van ondernemers die een vernieuwingen doorvoeren (zie voor de indeling van bedrijven §5).

**Waarom innoveren verschillende typen bedrijven?**

	%
Kwaliteitsverbetering	22
Kostenbesparing	21
Verbetering van de arbeidsomstandigheden	18
Reductie milieubelasting	13
Productie-uitbreiding	8
Productvernieuwing	7
Andere doelstellingen	12

Bron: LEI, 2000, cijfers over de periode 1995-1997. Aantal waarnemingen: 509, waarvan 204 late volgers, 131 vroege volgers en 174 innovatoren; gehele steekproef.

Veel innovaties krijgen op individuele basis vorm en versterken de positie van het bedrijf. Maar in de land- en tuinbouw worden ook belangrijke vernieuwingen vorm gegeven in een netwerk van ondernemers. De landbouw kent een rijke historie van onderling samenwerken en kennisuitwisseling (studieclubs) die ook vele innovaties heeft voortgebracht. Goede voorbeelden zijn de tuinbouwclusters en telerverenigingen.

Overigens zijn door de tomatencrisis in de negentiger jaren vele product- en afzetinnovaties uit nood geboren en succesvol gebleken. Als voorbeeld is de tomatomaat te noemen. Veel tuinbouwproducten lenen zich overigens ook goed voor innovaties. Het als groep van telers collectief financieren van onderzoek heeft ook vele innovaties voortgebracht. Naast de verschillen in productieproces, keten en product tussen de verschillende sectoren van de land- en tuinbouw, bepalen ook verschillen in cultuur en sfeer in netwerken van ondernemers in de verschillende sectoren het succes van samenwerken aan innovaties. Veel netwerken kennen een bepaalde mate van gelijkgerichtheid (zoals tomatomaatnetwerken) in tegenstelling tot de in aantal duidelijk schaarsere pluriformer gerichte netwerken.

*Vernieuwend ondernemerschap*

De drang tot innovatie hangt dus nauw samen met ondernemerschap. Immers de ondernemer(s) is (zijn) de motor achter de innovatie. Vanwege de nauwe band tussen ondernemerschap en innovatie wordt in dit rapport ook met name het begrip *vernieuwend ondernemerschap* gebruikt als we het hebben over vernieuwende agrariërs. Dit begrip brengt ons ook weer dicht bij de boer. Immers de ondernemer staat centraal in dit project. Tenslotte maakt hij een integrale afweging van interne en externe factoren om tot succesvolle vernieuwing te komen. Vernieuwend ondernemerschap omvat dus vele vormen van vernieuwing die zijn terug te voeren op de hierboven omschreven innovatievormen.

**2.3 Het belang van vernieuwend ondernemerschap**

Hierboven kwam kort het belang van innovatie voor ondernemers al aan de orde. Ook op macroniveau is er echter een duidelijk belang. Innovatie draagt immers sterk bij aan een

duurzame economische groei.<sup>23</sup> Gelet op o.a. de teruglopende groei van het arbeidsaanbod (wat in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het economisch succes van de laatste jaren) zal Nederland in de toekomst toe moeten naar meer innovatiegedreven groei. Een belangrijker deel van onze groei zal dus uit de ontwikkeling van nieuwe processen, producten en diensten moeten komen. Met andere woorden vernieuwend ondernemerschap in tal van sectoren is cruciaal voor onze toekomst. Dit geldt ook voor de landbouw. Daarnaast is er voor de landbouw om een aantal redenen nog een extra noodzaak tot vernieuwing (zie ook hoofdstuk 1).<sup>24</sup> Hierbij moet men bijvoorbeeld denken aan de noodzaak tot meer duurzame productiemethoden. Een andere belangrijke reden is de toenemende concurrentie waardoor de prijs van veel bulkgoederen onder druk staat (zie bijlage).

## 2.4 Vernieuwend ondernemerschap binnen de sector en karakteristieken ondernemer<sup>25</sup>

### *Vernieuwend ondernemerschap meten*

Vernieuwend ondernemerschap meten is moeilijk. De Wageningse hoogleraar Van der Ploeg schat dat zo'n 40% van de Nederlandse agrariërs op een manier bezig is met vernieuwend ondernemerschap (incl. verbreding, etc). In de CBS-reeks "Kennis en economie" (editie 2000) wordt een onderscheid gemaakt tussen vernieuwers en niet-vernieuwers. In de landbouw is in dat onderzoek het aantal vernieuwers in de periode 1996-1998 46%, voor alle bedrijfstakken ligt dat op 40%. Andere studies geven weer andere cijfers. Vaak worden in deze onderzoeken echter niet dezelfde definities van innovatie of vernieuwing gehanteerd. Innovativiteit en vernieuwing is, nog los van de verschillende definities, immers lastig meetbaar. Dit maakt studies onderling erg moeilijk vergelijkbaar. Zo richt de LEI-studie "Eureka" zich op meer traditionele vormen van innovatie (product en procesinnovaties) waarbij dan de ondernemers ingedeeld worden in vier typen bedrijven: de innovatoren, de vroege volgers, de late volgers en de niet-volgers (zie tabel hieronder). In deze studie zijn andersoortige vernieuwingen (bedrijfsverbreding bijvoorbeeld) grotendeels buiten schot gebleven.

Wanneer men alleen de meer traditionele vormen van innovatie door agrariërs -vooral het doorvoeren van procesinnovaties, maar soms ook productinnovaties - kijkt ontstaat onderstaand beeld. Slechts zo'n 13% van de ondernemers te kenmerken als echte vernieuwer (koploper). In deze cijfers zijn echter andersoortige vernieuwingen (bedrijfsverbreding, telen van andere gewassen, aanboren van andere afzetmarkten, andere vermarkting, streekproducten) grotendeels buiten schot gebleven. Ook geven dit soort cijfers geen indruk van de omvang van de innovaties die hebben plaatsgevonden. Immers een kleine procesinnovatie (zo'n 80% van de innovaties in de landbouwsector zijn procesinnovaties) zoals een nieuwe versie van een bepaalde machine wordt in dit soort statistieken gelijkgeschakeld met een veel omvangrijker procesinnovatie (bijvoorbeeld de overstap naar een meer biologische manier van agrariërs)

Klasse bedrijven	Type	Aandeel van het totaal
Koplopers	Innovatoren	3%
	Vroege volgers	10%

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van Economische Zaken (2002), Toets op het concurrentievermogen. Benchmarken om te groeien, Den Haag.

<sup>24</sup> Zie ook The Economist, 23 maart 2000, *How farming is reinventing itself*.

<sup>25</sup> De info in deze paragraaf is ontleend aan het LEI (2000). "Eureka"

<b>Achterblijvers</b>	Late volgers	25%
	Niet-vernieuwers	62%

Bron: LEI, 2000, cijfers over de periode 1995-1997. Aantal waarnemingen 1.240. De bedrijven zijn onderscheiden naar innovatoren (introduceren vernieuwing als eerste), vroege volgers (voert vernieuwing iets later door dan de innovatoren, maar zitten vooraan op de diffusiecurve), late volgers (zitten relatief laat op de diffusiecurve), niet-vernieuwers (hebben geen vernieuwing doorgevoerd in een bepaalde periode)

Op basis van deze cijfers van het LEI lijkt slechts een zeer kleine groep 3% dus echt innovatief en heeft zelf nieuwe product- of procesvernieuwingen gerealiseerd. 10% heeft een vernieuwing ingevoerd die nog maar weinig verbreid was. In dit onderzoek naar de traditionele vorm van innovatie bestaat de groep innovatoren uit 3%, de groep vroege en late volgers uit 35% en de groep niet-vernieuwers uit 62%. Uit de gegevens van het LEI komt overigens naar voren dat met name de groep van 3% relatief weinig moeite lijkt te hebben met regelgeving die van overheidswege wordt opgelegd. Dit hangt veelal samen met het feit dat deze groep koplopers voor de regelgeving uitloopt.

De mate van innovativiteit verschilt sterk per agrarische sector (zie ook hoofdstuk 3). Onderstaande tabel illustreert dit.

Soort bedrijven	Aantal	Aandeel koplopers
Glasgroenten	70	23%
Intensieve veehouderij	120	22%
Glasbloemen	111	17%
Overige tuinbouw	126	17%
Champignons	26	15%
Akkerbouw	236	12%
Melkveehouderij	432	8%
Fruitteelt	87	7%

Bron: LEI, 2000, cijfers over de periode 1995-1997. Aantal waarnemingen 1.240. **Let op:** door verschillen in omvang van sectoren (en weging daarvoor) komt het totaal aantal koplopers maar uit op 13% (zie vorige tabel).

Ook de interpretatie van deze ogenschijnlijk contrastrijke gegevens tussen sectoren is complexer als daarbij ook enkele belangrijke karakteristieken van bedrijven in beschouwing worden genomen.

Het verband tussen karakteristieken van landbouwbedrijven (en sectoren), gedrag van ondernemers én innovatie wordt in de LEI-studie Eureka<sup>2</sup>(2000) in belangrijke mate verklaard door de volgende vier variabelen:

1. de omvang van de onderneming: grotere ondernemingen zijn (vaak) innovatiever;
2. het marktaandeel: bedrijven die opereren in meer gesegmenteerde markten zijn innovatiever; dit geldt zeer beperkt voor de agrarische sector omdat zelfs in gesegmenteerde markten als de bloemen- en potplantensector marktaandelen relatief klein zijn;
3. de leeftijd van de ondernemer: de leeftijd correleert negatief met innovativiteit;
4. de solvabiliteit (verhouding eigen vs. vreemd vermogen) : Innovatieve bedrijven hebben relatief meer schulden: een succesvol innovator weet geldschietters te interesseren en risico's te nemen.

Met name de glastuinbouw en de intensieve veehouderij onderscheiden zich als innovatieve sectoren van de andere sectoren door de aanwezigheid van onder andere de kenmerken omvang, marktaandeel, jongere ondernemer en lagere solvabiliteit.



### *Mogelijkheden tot vernieuwend ondernemerschap*

De sector heeft verschillende opties om te vernieuwen tot zijn beschikking. De vele vormen van innovatie, zoals hiervoor beschreven, vormen daarvan het bewijs. Ondernemers kunnen overstappen op het telen van nieuwe gewassen<sup>26</sup>, kunnen nieuwe vormen van co-operaties aangaan, maar kunnen bijvoorbeeld ook samenwerkingsverbanden aan gaan die de gewassen zelf vermarkten (bijvoorbeeld witlof verkopen onder de noemer 'echt Zeeuws' witlof. Denk in dit verband ook aan het 'Limburgs Varken' (LIVAR)). Verder kunnen in coöperatief verband de krachten ten aanzien van de *retailers* gebundeld worden, kunnen nieuwe producten of vernieuwde producten (streekproducten) worden afgezet en kan men aan natuurbeheer doen. Ook het gezamenlijke voeren van administraties dient te worden bezien.

De werkgroep constateert dat er veel opties en mogelijkheden tot vernieuwing aanwezig zijn. Dit vraagt vanzelfsprekend creativiteit, tijd en (veelal) geld. De werkgroep heeft een aantal voorbeelden van interessante vernieuwingen gevonden. Voorbeelden van vernieuwingen zijn het genoemde LIVAR varken, het hiervoor genoemde project van ECT (zie §1.4) en bierbrouwer Gulpener die alleen werkt met Limburgse boeren.<sup>27</sup> Dit soort cases kunnen andere (groepen) ondernemers tot voorbeeld dienen. Verder verdient de rol van de vraagkant van de markt (de *retailers*) als aanjager van vernieuwingen (zie §1.4) nadere bestudering.

## **2.5 Conclusie**

In dit hoofdstuk is getracht een beeld te scheppen van wat vernieuwend ondernemerschap nu eigenlijk is en waarom het zo belangrijk is voor zowel agrariërs als de BV Nederland. Duidelijk werd dat innovaties voortkomen uit de drang van ondernemers om te vernieuwen. Deze vernieuwingsdrang kan door allerlei redenen zijn ingegeven (winst, continuïteit van de onderneming, etc.) en allerlei vormen aannemen (productinnovaties, transactie-innovaties, etc.). Het bleek moeilijk om een helder beeld te scheppen van de mate van innovativiteit van de sector, zekere wanneer we innovatie vertalen als vernieuwend ondernemerschap en het begrip innovatie dus breed uitleggen. Een sector als de glastuinbouw kan worden gekenmerkt als innovatief.<sup>28</sup> Voor de andere sectoren is het moeilijker om een eenduidige conclusie te trekken, maar lijkt er veel ruimte voor verbetering van het vernieuwend vermogen.

Individuele agrariërs voeren als redenen om niet te innoveren aan (zie de grafiek in §1.1): knellende regelgeving, gebrek aan kapitaal, hoge kosten, gebrek aan ideeën etc. Duidelijk werd verder dat er een aantal culturele factoren (zie ook hoofdstuk één) zijn aan te wijzen die het vernieuwend vermogen van de agrarische sector beperken. Regelgeving wordt als knellend ervaren daar waar spanningen ontstaan tussen wat de innoverende landbouwers willen en wat de overheid wil toestaan binnen de regelgeving.

Vanwege de snelle maatschappelijke veranderingen (ketenomkering, duurzaamheidseisen, verminderde overheidssteun) is er een grote noodzaak tot vernieuwing in de sector. Daar waar in het verleden er veel overeenstemming was (zie

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel *Sowing the seeds*, in: *Business Life*, oktober 2002.

<sup>27</sup> Zie voor een aantal interessante voorbeelden de volgende publicatie: Koelman, Van Schie (2002), *Wegwijzer voor innoveren in de land- en tuinbouw. Sleutels tot succes*, Roodbont, Zutphen.

<sup>28</sup> Zie het genoemde onderzoek van Dialogic.

§1.4) over de richting van innovatie en vernieuwing, zijn er nu vele wegen en een breder palet aan behoeften aan innovaties leidend tot lagere kostprijzen, nieuwe marktconcepten, nieuwe manieren om met de omgeving om te gaan, verbreding van bedrijfsactiviteiten etc. Nieuwe wensen en eisen van markt en samenleving zal de ondernemer moeten integreren in zijn bedrijfsvoering en bedrijfsopzet. Meer dan ooit vraagt dit om vernieuwing. De werkgroep is een aantal interessante voorbeelden van vernieuwend ondernemerschap tegengekomen, ook in de minder innovatieve sectoren. Deze 'koplopers' kunnen anderen mogelijk tot voorbeeld dienen.

### **3 De landbouw en belemmerende en stimulerende regelgeving**

#### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk behandelt de in de praktijk optredende spanningen tussen vernieuwing en wet- en regelgeving. Daarnaast wordt het beleid gericht op het stimuleren van vernieuwing in de landbouw in brede zin tegen het licht gehouden.

#### **3.2. Ervaringen van ondernemers**

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van individuele agrarische ondernemers met innovatieve ontwikkelingen op hun bedrijven centraal en de wijze waarop regelgeving dit beïnvloed heeft. In de belevingswereld van de agrarische ondernemers past, zoals hiervoor al aan de orde is gekomen, een ruimere interpretatie van het begrip innovatie. Veel ondernemers ervaren innovatie als het voortdurend bezig zijn met het verbeteren dan wel veranderen van een bestaand product, het ontwikkelen van nieuwe producten, het doorvoeren van nieuwe productiewijzen en systeeminnovaties (zie hoofdstuk twee). Dit vernieuwingsproces is in feite het inpasbaar maken van bijvoorbeeld een nieuw productieproces binnen de dagelijkse bedrijfsvoering. Een goede integratie bepaalt ook het succes van de vernieuwing. De door ondernemers benoemde belemmeringen of stimulansen worden tegen deze achtergrond aan een nadere analyse onderworpen. De in deze paragraaf beschreven knelpunten en stimulansen uit geraadpleegde artikelen en studies zijn de ervaringen van ondernemers. Veel concrete innovaties en de ervaren invloed van wetgeving daartoe zijn strikt gekoppeld aan eigenschappen van de betreffende ondernemer en kenmerken van zijn of haar bedrijf. Hieronder worden de verschillende cases nader belicht.

In verschillende onderzoeken en publicaties (o.a. LEI en CLM) wordt verslag gedaan over vernieuwingen van ondernemers en hun ervaringen met wet- en regelgeving. Deze bevindingen -bezien vanuit de bril van de betreffende ondernemers- zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Hierbij is de innovatie en de belemmering opgetekend conform de beleving van de ondernemer. Onder de kolom "Grondslag en nadere analyse van het knelpunt" is getracht aan te geven op welke wetgeving de belemmering betrekking heeft. Tevens is daarbij een analyse gegeven van de aard van de belemmering.

**Tabel: Voorbeelden van door ondernemers ervaren knelpunten t.a.v. wet- en regelgeving**

Type vernieuwing	Belemmering	Grondslag en nadere analyse van het knelpunt	Mogelijke oplossingsrichtingen
Milieubewust omgaan met mest en natuur. <sup>29</sup>	Uitrijden mest zonder onderwerken verboden, zelfs indien men processen hanteert die niet strijdig zijn met milieudoelen.	Besluit gebruik meststoffen schrijft voor dat mest ondergewerkt moet worden. Doel is beperking grond- en oppervlaktewaterverontreiniging en reductie ammoniakemissie Middelvoorschrift beperkt hier innovatieve oplossingen.	Doel i.p.v. middelvoorschrift. Ondernemer zal hard moeten maken dat doelen van regelgeving gehaald worden, indien doelen gehaald worden dan toestaan van de gekozen methode.
Kinderopvang op varkenshouderijbedrijf. <sup>30</sup>	Ontheffing verkrijgen van de agrarische bestemming bij gemeente en provincie is zeer lastige operatie, omdat kinderopvang niet past binnen de agrarische bestemming. De toetsing of het passend is vraagt een aparte traject.	Wet R.O. / gemeentelijk bestemmingsplan/streekplan. Het probleem is dat bij toetsing van een aanvraag voor kinderopvang op agrarische bedrijven deze activiteit niet in planologische zin nader beschreven is.	Convenant sluiten met IPO en VNG waarin wordt afgesproken dat er ruimte komt voor verbredende activiteiten die niet strijdig zijn met het landelijke karakter.
Opengrondsteelt verbreden met aardbeienteelt in een kas. <sup>31</sup>	Procedure van verkrijgen bouwvergunning duurt lang: er is bezwaarschrift ingediend	Wet R.O. /gemeentelijk bestemmingsplan Bestuursrechtelijke belemmering.	Plannen tot bouw kas eerder met gemeente bespreken Overig: geen bouwvergunning noodzakelijk stellen.
Bed & Breakfast op melkveehouderijbedrijf. <sup>32</sup>	Lastig om een vergunning te krijgen voor activiteiten die vallen buiten de agrarische sector. De bestemmingsplannen belemmeren de verbreding van het bedrijf. Veel afwegingsfactoren: belasting milieu, infrastructuur etc. spelen een rol.	Wet R.O. / bestemmingsplan Verbreding wordt door gemeenten soms onnodig in de weg gestaan.	Convenant sluiten met IPO en VNG waarin wordt afgesproken dat er ruimte komt voor verbredende activiteiten die niet strijdig zijn met het landelijke karakter.
Verkoop van producten af boerderij. <sup>33</sup>	Verkoop van niet-bedrijfseigenproducten wordt belemmerd.	Gemeentelijke verordening Verbreding wordt door gemeenten soms onnodig in de weg gestaan.	Convenant sluiten met IPO en VNG waarin wordt afgesproken dat er een ruimte komt voor verbredende activiteiten die niet strijdig zijn met het landelijke karakter.
Minicamping op agrarisch bedrijf. <sup>34</sup>	Ieder jaar opnieuw vergunning aanvragen met daardoor extra kosten en risico van afwijzing.	Verbreding wordt door gemeenten soms onnodig in de weg gestaan	Mogelijk periodieke aanvraag vervangen door éénmalige aanvraag.
Windenergiebenutting. <sup>35</sup>	Gemeentes wijzen gebieden aan; vergunningverlening ingewikkelde procedure Gebieden later nog ingeperkt door toepassing van Vogelrichtlijn.	Wet R.O. en Flora en Fauna wet/ bestemmings-plan. Bestemmingsplannen maken het soms moeilijk om windenergie beter toe te passen op boerenbedrijf.	Meer samen optrekken bij vergunningsaanvraag door boeren. Convenant sluiten met IPO en VNG waarin wordt afgesproken dat er een ruimte komt voor verbredende activiteiten die niet strijdig zijn met het landelijke karakter.

<sup>29</sup> Zie volkskrant d.d. vrijdag 4 april 2003. *Goeie stront stinkt niet*

<sup>30</sup> De Boerderij 88 no 4 (22 oktober 2002) pag 6/7

<sup>31</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 5

<sup>32</sup> Sleutels tot Succes, Uitgeverij Roodbont, 2002, pagina 64/65

<sup>33</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 18

<sup>34</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 10

Zuinig en selectief gebruik van gewas-beschermingsmiddelen met optimaal netto milieueffect (bv via certificering). <sup>36</sup>	Zorgvuldige gebruikers (bv door certificering) mogen andere middelen niet gebruiken.	Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De toelating is gebaseerd op de gemiddelde gebruiker, terwijl gegarandeerd (d.m.v. certificering) zorgvuldiger gebruikers ook andere middelen zouden kunnen gebruiken met netto een even goed of beter milieuresultaat.	Breder pakket voor gecertificeerde bedrijven (actie overheid).
Akkerranden met bloemen. <sup>37</sup>	Verbod op gebruik van middelen (spuitrijke zone) is positief voor schone sloot en bloemen; negatief voor onkruidontwikkeling elders op perceel.	Wet Verontreiniging oppervlaktewater/ AMVB open teelten. Het verdergaand toestaan van het gebruik van middelen zou afbreuk doen aan het beleidsdoel.	Met collega boeren bezien of andere oplossingen kunnen worden gevonden voor het omgaan met de akkerranden.
Perceelruil voor duurzame aardappelteelt. <sup>38</sup>	Voor alle percelen die worden uitgeruild is een gigantische papierwinkel nodig.	Mestwetgeving. De papierwinkel is onnodig ingewikkeld	Wetgeving vereenvoudigen op het punt van o.a. de administratieve verplichtingen.
Inzet op zuiniger omgaan met mest.	Wetgeving werkt met forfaits waardoor innovaties die gericht zijn op zuiniger omgaan met mest niet beloond worden.	Meststoffenwet/Minas Forfaitaire aanpak is ingegeven door uitvoerings- en handhavingseisen maar daarmee wordt innovatie geremd; mogelijk kan meer ruimte worden geboden zonder dat dat onaanvaardbare handavings- en uitvoeringsproblemen zou opleveren.	Regelgeving op basis van werkelijke vervuiling.
Innovatief onkruid wieden op biologisch-dynamisch bedrijf door asielzoekers. <sup>39</sup>	Arbeidsinzetregels werken beperkend; door papieren rompslomp nagenoeg onmogelijk mensen tijdelijk te laten werken. Speelt met name bij het tijdelijk aanstellen van asielzoekers.	Wet Arbeid Vreemdelingen/ Tewerkstellingsvergunning. Betreft regelgeving die door de wijze van uitvoering onnodig belemmerend uitpakt.	Administratieve lasten verlagen.
Meer streekproducten via slaggers en horeca in regio verkopen. <sup>40</sup>	Hygiëne en voedselveiligheidsvoorschriften zijn toegesneden op grootschalige industriële verwerking en voor individuele ondernemer onwerkbaar.	Warenwet; Regelgeving is veelal toegesneden op grootschalige productieprocessen. De consequentie is dat het belemmerend uitpakt voor kleinschalige bedrijven.	Heroverweging van de eisen t.a.v. kleinschalige bedrijven in het licht van de gewenste mogelijkheden tot verbreding.
Biologische Landbouw wil bewust consument en burger bij productie betrekken.	Hygiëne voorschriften belemmeren toelating op bedrijf.	Veterinaire wetgeving kent strikte regels ten aanzien van het toelaten van bezoekers.	Bezien of het voordeel dat een verruiming voor de biologische bedrijven zou kunnen hebben kan opwegen tegen de nadelen vanuit het perspectief van hygiëne.

<sup>35</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 14/19

<sup>36</sup> Rapport "Innoveren onder voorwaarden" LEI 2002 pagina 22

<sup>37</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 5

<sup>38</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 6

<sup>39</sup> Rapport Innoveren tegen de wet (CLM 2002), Een verkenning in negen verslagen, pag 6/7

<sup>40</sup> Nieuwsbrief Streekgeigen Producten Nederland, nr. 10, maart 2002

### 3.3 Analyse van de genoemde knelpunten

#### 3.3.1 Waar zitten de problemen met name?<sup>41</sup>

Uit bovengenoemde tabel komt een aantal vernieuwingsvormen naar voren waarbij knelpunten optreden. Het betrof met name:

- 1) *vraagstukken rondom verbreding*; in hoofdstuk 2 ook wel gevat onder de noemer Innovatie in businessconcepten (1),
- 2) *vraagstukken rondom proces (2A) en productinnovaties (2B)*,
- 3) *vraagstukken rondom systeeminnovaties*

##### *Ad 1) Verbreding van de bedrijven*

De knelpunten die ondernemers ondervinden bij het verbreden van hun activiteiten op de bedrijven liggen met name op het vlak van de wet op de ruimtelijke ordening en de wet milieubeheer (er is overigens sprake van een onderlinge koppeling tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning). De genoemde knelpunten met betrekking tot verbreding van bedrijven zijn van beleidsinhoudelijke en procedurele aard. Het betreft:

- procedures die lang lopen, omdat bezwaar en beroep is aangetekend,
- elk jaar moeten vergunningen in het kader van de wet op de openluchtrecreatie opnieuw aangevraagd worden,
- wijziging bestemmingsplan duurt bij (kleine) gemeentes vaak erg lang,
- streek- en bestemmingsplannen bieden in het landelijke gebied veelal alleen ruimte voor de gangbare vormen van land- en tuinbouw.

In bestemmingsplannen is aangegeven op welke wijze gronden en gebouwen gebruikt mogen worden, met een voornamelijk agrarisch gebruik en bestemming. Dit geeft weinig problemen voor agrarische bedrijven die geen wijzigingen in bedrijfsopzet doorvoeren, maar juist wel voor bedrijven die andere activiteiten (zoals zorgactiviteiten) dan de strikt agrarische willen integreren in hun bedrijf of tot hoofdactiviteit willen maken. Het huidige ruimtelijke beleid lijkt soms remmend te werken door lange procedures of door het niet toestaan van sommige verbredingactiviteiten. Er zouden meer vormen van vernieuwing op agrarische bedrijven -waarvan de functie niet strijdig is met het agrarisch functioneren- expliciet in de ruimtelijke regelgeving kunnen worden opgenomen. Daarnaast zou met niet expliciet beschreven nieuwe initiatieven soepeler kunnen worden omgegaan.

##### *Ad 2A) Vernieuwingen in het productieproces*

Op veel agrarische bedrijven vinden vernieuwingen in het productieproces plaats. Deze vernieuwingen passen vaak wel binnen de bestaande agrarische bedrijfsopzet, maar leiden tot een ander omgaan met de input van grondstoffen, met de verzorging van gewassen en dieren en de afvoer van producten en reststoffen. De spanning met wetgeving is dat vernieuwingen binnen het productieproces veelal moeten passen binnen gedetailleerde en middelgerichte voorschriften waardoor de mogelijkheden van innovatie met een zelfde doel als door de wetgeving is beoogd worden beperkt. De knelpunten zijn verschillend van aard met als belangrijkste aspecten:

- middelvoorschriften worden veelal als knellender dan doelvoorschriften ervaren
- wetgeving wordt als erg gedetailleerd ervaren;

---

<sup>41</sup> De beschrijving in deze analyse is o.a. gebaseerd op de in bovenstaande tabel genoemde voorbeelden. Aangezien het vooral cases betreft is het beeld mogelijk niet geheel representatief. Nader onderzoek is dan ook zeker nodig. De cases geven ons echter wel een aantal belangrijke indicaties die bovendien veelal ondersteund worden door de gevoerde gesprekken met het veld.

- er lijkt sprake van snel wisselende regelgeving als gevolg van nieuw beleid;
- er lijkt sprake van opeenstapeling van regelingen gericht op duurzaamheidsthema's;
- een integrale aanpak bij het formuleren van nieuw beleid. Te vaak wordt alleen vanuit de 'eigen' invalshoek naar de boer gekeken;
- technologische vernieuwingen zijn niet altijd snel genoeg in de wetgeving opgenomen

Bij de beoordeling of het hier om bewuste of onbewuste belemmeringen gaat is de volgende analyse te geven:

- Middelvoorschriften zijn veelal bewust gekozen (overigens vaak in overleg met de sector<sup>42</sup>); het alternatief van doelvoorschriften vraagt om meer registratie en verantwoording afleggen door ondernemers. Dit past overigens wel bij de toenemende ontwikkeling naar meer gecertificeerde bedrijven in de agrosector.
- Bij verschillende thema's zoals volksgezondheid is de noodzaak om garanties te kunnen geven alleen mogelijk gebleken via het gedetailleerd vastleggen en voorschrijven van productieprocessen en handelingen; ook vanuit internationaal (Brussels) beleid is hiervoor vaak gekozen. Dit kan tot dubbele systemen en registraties leiden op bedrijven die al vanuit de markt gevraagde garanties geven over hun productieproces en product.

#### *Ad 2B) Innovatie door productvernieuwing*

Veel agrarische bedrijven -zoals de meeste veehouderij- en akkerbouwbedrijven- zijn toeleverancier van grondstoffen die door verwerkende industrieën verwerkt worden. Sommige sectoren, met name de tuinbouwsector en in beperkte mate de akkerbouw en veehouderij leveren wel een eindproduct dat geen of weinig bewerkingen ondergaan richting eindgebruiker. Dit wordt als een belangrijke reden gezien waarom weinig knelpunten met betrekking tot productinnovatie op land- en tuinbouwbedrijven voorkomen. Overigens worden bij bepaalde nichemarkten, zoals die van de streekproducten, door agrarische bedrijven zelf producten aan de eindgebruiker geleverd. Op die bedrijven is eerder sprake van spanning met wetgeving, omdat de wetgeving meer geënt is op de gangbare wijze van verwerking en verhandeling van producten.

#### *Ad 3) Systeeminnovatie*

In het SER-advies "*Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*" (juni 2002) wordt aangegeven dat processen van systeeminnovatie duidelijk elementen van zoeken, experimenteren en al doende leren in zich hebben. In het SER-advies wordt geadviseerd in het MDW-project "*Innovatiebelemmerende en –stimulerende wet- en regelgeving*" te bezien of experimenteerruimte gecreëerd kan worden voor systeeminnovaties. Daar waar regelgeving een belemmering vormt voor veelbelovende experimenten moet bezien worden of deze weggenomen kunnen worden. Bijvoorbeeld door een ontheffingsmogelijkheid te creëren ten behoeve van experimenten.

Ingrijpende vernieuwingen op het platteland komen vaak moeizaam van de grond. Als oorzaken worden vaak genoemd de veelheid aan regels, slechte afstemming tussen verschillende overheden, te lange en te stroperige overlegcircuits. Bij vernieuwing van productiesystemen, zoals biologische landbouw, zijn veel knelpunten op verschillende onderwerpen en regelgeving opgetreden. De gangbare landbouw was veelal het te smalle referentiekader. Er is een andere aanpak nodig die grensoverschrijdende en

---

<sup>42</sup> Veel regels worden in samenspraak met de branche opgesteld. Men dient zich daarbij te realiseren dat brancheverenigingen en belangenorganisaties veelal de 'gemiddelde boer' vertegenwoordigen en niet de 'voorlopers'. Daardoor worden de belangen van de voorlopers niet altijd even goed behartigd.

doorbraakcreërende vernieuwingen mogelijk maakt, een aanpak die systeeminnovaties de juiste randvoorwaarden biedt. Nodig is het wegnemen van belemmeringen en het creëren van gunstiger condities. Een belangrijke belemmering is het ontbreken van ruimte in wetgeving. Indien regelgeving belemmerend werkt zou bezien moeten worden of deze weggenomen kunnen worden en of er ruimte is voor experimenten. Voorts is de hoeveelheid wetgeving waardoor het zicht op mogelijkheden van complexere innovaties ontbreekt. Transparante en vereenvoudiging van wetgeving zou oplossingen kunnen bieden. Door het ontwikkelen van uitdagende ontwerpen en het bijeen brengen van uiteenlopende soorten kennis met praktijkervaring zijn concrete uitvoeringsgerichte projecten vormgegeven. Het *InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster* heeft overigens een rol bij het op gang brengen van dergelijke vernieuwingen. Bezien dient te worden hoe succesvol dit tot op heden is (zie ook §3.4) en of eventuele nieuwe accenten dienen te worden gezet om te komen tot succesvollere systeeminnovaties.

### 3.3.3 Oorzaken van de belemmeringen

Hieronder worden de verschillende problemen geplaatst in het in hoofdstuk 1 ontwikkelde kader van oorzaken van de belemmeringen.

#### *Regelgeving die puur het (knellende) beleidsdoel vertaalt*

Bij de regelgeving die puur het beleidsdoel vertaalt, worden met name knelpunten voor innovatie genoemd die voortvloeien uit de regelgeving op het terrein van de Ruimtelijke Ordening en milieuwetgeving (problemen treden met name op waar het gaat om verbreding. Zie hiervoor). De analyse hiervan spitst zich toe op:

- Ruimtelijk ordening is een resultante van de afweging van verschillende functies in het landelijk gebied, van verschillende belangen (bedrijven, burgers, etc). Deze politiek/bestuurlijke belangenafweging kan leiden tot bewuste belemmeringen.
- Ruimtelijke ordening- en milieuwetgeving zijn vaak gebaseerd op de gangbare vormen van landbouw, waarbij verbrede vormen van landbouw of andere wijzen van bedrijvigheid ten dienste van een multifunctionele plattelandsontwikkeling in de afwegingsprocessen en uitvoeringsrichtlijnen niet zijn betrokken
- De samenhang tussen verschillende soorten wet- en regelgeving wordt het best zichtbaar bij de ondernemer. De afzonderlijke beleidsontwikkeling en het voor ondernemers niet zichtbaar zijn van een goede afstemming van de invoering daarvan leidt tot knelpunten.

Voor genoemde knelpunten zal deels een duidelijker plaats op de politiek/bestuurlijk agenda nodig zijn, met daaraan gekoppelde heldere communicatie, deels wordt aanbevolen in de beleidsvoorbereiding indringender vanuit en samen met de huidige praktijk van steeds pluriformere bedrijfstypen te werken.

#### *Regelgeving waaraan een onnodig belemmerende instrumentkeuze ten grondslag ligt*

Voorbeelden van regelgeving waaraan een onnodig belemmerend instrument ten grondslag ligt zijn weinig genoemd. Daar waar regelgeving een belemmering vormt voor veelbelovende experimenten moet bezien worden of deze weggenomen kunnen worden. Bijvoorbeeld door een ontheffingsmogelijkheid te creëren ten behoeve van experimenten.



### *Regelgeving die onnodig beperkend is weergegeven*

Bij regelgeving die onnodig belemmerend is weergegeven kwamen veel voorbeelden uit de milieu- en mestwetgeving aan de orde. Denk bijvoorbeeld aan de case waarbij het uitrijden van mest onterecht lijkt te worden verboden. Ook veel verbredingsactiviteiten die werden beperkt lijken hieronder te vallen. In het algemeen:

- Milieuwetgeving maakt vaak gebruik van middelvoorschriften. Dit verschaft wel duidelijkheid voor ondernemers en toezichthouders, maar kan belemmerend werken wanneer het doel door innovaties ook op andere wijze bereikt zou kunnen worden.
- Milieuwetgeving maakt soms gebruik van doelvoorschriften. Dit verschaft wel ruimte voor ondernemers om te vernieuwen binnen de genoemde doelstellingen van beleid; een spanningspunt hierbij is dat de vereiste administraties (papierwinkel) zodanig als belemmering wordt ervaren dat afgezien wordt van de vernieuwing.

Voor genoemde knelpunten zal meer bezien moeten worden tot in welke mate de overheid zelf nog gedetailleerd de middelen moet voorschrijven omdat de sector en bedrijven zelf vaak ook al meer registreren (ontwikkeling in de markt die immers al lange tijd aan de gang is). Certificering en controle op controle kan de spanning verminderen. Voorts is het van belang om goede risicoanalyses uit te voeren om te bezien welke mate van intensief voorschrijven van middelvoorschriften of administratieve verplichtingen nu echt noodzakelijk is. Voor genoemde knelpunten is ook te overwegen of meer ruimte in wetgeving voor experimenten mogelijk is

### *Regelgeving die door de wijze van uitvoering onnodig belemmerend uitpakt*

Bij regelgeving die door de wijze van uitvoering onnodig belemmerend uitpakt zijn de meeste voorbeelden genoemd binnen het domein van de milieuwetgeving, de sociale wetgeving en uitvoering van beleid door lagere overheden (gemeenten). De analyse geeft als nader beeld:

- Vanuit de uitvoeringsorganisatie wordt een zeer gedetailleerde registratie voorgeschreven waardoor de wettelijk geboden mogelijkheid in de praktijk niet aantrekkelijk is.
- De voorgeschreven procedure van aanmelding, nadere analyses en vergunningverlening vraagt veelal (te) veel tijd, waardoor in feite de wettelijke mogelijkheid niet realistisch is of zeer lang duurt en met veel ongemak gepaard gaat.

Voor genoemde knelpunten is te overwegen of in de uitvoering een minder uitgebreide administratie tot de mogelijkheden behoort of dat voor een andere aanpak gekozen kan worden. Daarnaast is in andere gevallen te overwegen of de strikte vergunningsplicht ook vervangen kan worden door een meldingsplicht.

De taakstelling uit het Regeerakkoord 2002 heeft bij LNV en andere departementen geleid tot een nadere doorlichting of herijking van beleid en regelgeving. De doorlichting bij LNV heeft als motto "minder beleid, minder regels en minder inzet". Geadviseerd wordt om deze doorlichtingen/ herijkingen ook te benutten om (systeem-)innovaties meer kansen te geven. Toetsen van de resultaten aan het ruimte geven aan noodzakelijk en wenselijk geachte vernieuwingsprocessen wordt aanbevolen. Waar mogelijk dienen overbodige regels zo spoedig mogelijk te worden opgeruimd.

### 3.4 Innovatiestimulering in de landbouw

#### 3.4.1 Wat doet de overheid?

De overheid kent beleid ten aanzien van innovatie(stimulering). Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld wetgeving op het terrein van intellectueel eigendom, budgetten voor de kennisinfrastructuur en fiscale maatregelen ter stimulering van Research and Development (R&D). Dit beleid vindt vaak zijn legitimatie in het falen van de markt voor kennis (bijvoorbeeld de neiging tot onderinvestering in R&D door bedrijven). Vaak zijn deze programma's en maatregelen generiek van aard. Ten behoeve van innovatiebevordering in de primaire landbouw bestaan vanuit LNV echter ook een aantal specifieke programma's.

Het ministerie van LNV heeft in 1997 voor haar innovatiebeleid een integraal stimuleringskader ontwikkeld. Tot die tijd waren er al wel instrumenten gericht op innovatie. In de Beleidsbrief Innovatie (najaar 2001) van het ministerie van LNV is een en ander uiteengezet en is daarnaast ook ingegaan op de zogenaamde systeeminnovaties en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor innovatie.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat het ministerie van LNV een groot aantal programma's heeft om vernieuwing en verbreding in de primaire landbouw te stimuleren. Naast deze programma's die direct (of indirect) bedoeld zijn om innovatie in het agrosector te stimuleren (of te zorgen voor de juiste randvoorwaarden) zijn er een groot aantal andere instrumenten die zijdelings te maken hebben met vernieuwing/verbreding. Het gaat dan bijvoorbeeld om subsidies voor plattelandsvernieuwing. Naast programma's van LNV zijn er ook nog specifieke provinciale programma's (veelal gefinancierd met EU middelen).

Voorbeelden van LNV stimuleringsmaatregelen gericht op de primaire landbouw zijn: *Kaderregeling Kennis en Advies*, *Subsidieregeling Demonstratie- en kennisoverdrachtprojecten Duurzame Landbouw*, *een subsidieregeling voor het maken van ondernemingsplannen*, *Demo-regeling*, *Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*, etc. Zie voor een integraal overzicht o.a. de LNV begroting en de beleidsbrief Innovatie van LNV.

Naast de genoemde programma's is in de land- en tuinbouw ook een groot aantal organisaties actief die zich richt op innovatie en vernieuwing. Zo werkt *het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster* aan het op gang brengen van baanbrekende vernieuwingen in de domeinen landbouw, agribusiness, voeding, natuur en groene ruimte (gericht op duurzame ontwikkeling). Daarnaast zijn er verscheidene organisaties actief die de boer adviseren bij het innovatief ondernemen of die zelfstandig projecten initiëren en subsidiëren (veelal lokale initiatieven). Het betreft veelal regionale netwerken en organisaties (in de eerste tabel zijn al een aantal van deze organisaties genoemd). Ook deze organisaties ontvangen vaak een subsidie van de (lokale) overheid.

#### 3.4.2 Effecten van innovatiestimulering

Over de effectiviteit van het LNV stimuleringsbeleid (ook van eerdere programma's) zijn nauwelijks gegevens beschikbaar. Onderzoek in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Technologiebeleid laat zien dat ook van de specifieke regelingen

van LNV m.b.t. innovatiebevordering niet veel evaluatiegegevens beschikbaar zijn. De enkele evaluaties die beschikbaar zijn zeggen nauwelijks iets over de effectiviteit. Veel is bekend over de gebruikers, de aard van de projecten en de aantallen projecten. Wel is er een economische en bestuurlijke evaluatie gemaakt van de LNV *Bijdrageregeling Innovatieprojecten* die van kracht is geweest van 1991 tot 1997 (LEI, 1998). Een belangrijke indruk uit dat onderzoek naar 493 subsidieaanvragen is:

- Het effect van de bijdrage regeling niet is geweest dat er veel innovatieprojecten zijn uitgevoerd die zonder regeling geen doorgang zouden hebben gevonden (niet additioneel);
- Het effect ligt veel meer in het vestigen van aandacht van ondernemers op het belang van innovatie, in het stimuleren van het maken van een degelijk projectplan, in het versnellen van het uitvoeren van innovatieplannen;
- De achterliggende beleidsdoelstelling betrof ook de voorbeeldwerking voor andere bedrijven. Het merendeel van de projecten werd in de vakbladen gepubliceerd en er werd in ruime mate kennis van genomen door bedrijfsbezoeken.

Naast deze evaluatie zijn er wel signalen uit het veld (bronnen: CLM, NAJK en LEI). Deze signalen van ondernemers met betrekking tot subsidies zijn vanzelfsprekend enigszins subjectief. De ervaring leert immers dat ondernemers hoe dan ook kritisch zijn over overheidsinstrumenten zelfs wanneer deze effectief zijn. In de beleving van ondernemers lijken de subsidies niet altijd gebruiksvriendelijk. Zo zijn er klachten over o.a. de doorlooptijd van subsidies en de manier waarop voorstellen beoordeeld worden. Daarnaast kwam de werkgroep tijdens onder andere de workshops klachten tegen over individuele regelingen, zoals het programma *Beheer*, dat volgens veel ondernemers niet goed werkt. Ook wordt geklaagd over stapeling van regelingen en het continu veranderen van regelingen. Verder staan verschillende subsidieregelingen alleen open voor aanvragen van individuele landbouwers. Een collectieve aanvraag van groepen landbouwers, zoals een agrarische natuurvereniging, blijkt niet mogelijk te zijn vanwege het feit dat aanvragen anders dan van individuele landbouwers niet passen binnen de Brusselse verordeningen. Afgaand op deze signalen zijn veel regelingen niet echt gebruiksvriendelijk en daarmee ook niet altijd even effectief. Daarnaast werd door twee vertegenwoordigers van de Agrarische Jongeren expliciet gesteld dat het stimuleren van ondernemerschap en begeleiding bij het schrijven van ondernemingsplannen de voorkeur zou moeten krijgen boven subsidies.

### 3.4.3 Knelpunten en oplossingsrichtingen rond innovatiestimulering

Gelet op het bovenstaande zou LNV volgens de werkgroep meer aandacht moeten besteden aan monitoring en evaluatie van beleid. Dit is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de effectiviteit van innovatiestimulering in de landbouw. Daarnaast kunnen experimentele subsidieregelingen plaatsvinden. Dit biedt de mogelijkheid te bezien wat werkt voordat grotere subsidieregelingen worden gestart. Een aantal kleinere programma's lijken hier ook al mogelijkheden voor te bieden. Dit is overigens ook in lijn met aanbevelingen van het CPB in de studie *Pijlers onder Kenniseconomie* (2002). Ook adviseert de werkgroep om de mogelijkheden van ondersteuning van vernieuwingen die door groepen ondernemers worden vormgegeven, nader te onderzoeken en te streven naar opheffing van de huidige beperkingen vanuit Brussel bij de herziening van het GLB en de plattelandsontwikkelingsplannen (POP).

Overigens wees het IBO Technologiebeleid (2002) uit dat de uitvoeringskosten van kleine regelingen relatief hoog zijn, zodat getwijfeld kan worden aan de vraag of de maatschappelijke baten opwegen tegen de kosten.

Er lijkt in het LNV beleid, gericht op innovatie door primaire producenten, ruimte voor meer continuïteit en mogelijk enkele heldere speerpunten (bijvoorbeeld 'samenwerking' en 'vernieuwend ondernemerschap') in plaats van veel kleine potjes. Deze speerpunten zouden vanzelfsprekend bepaald kunnen worden aan de hand van de hiervoor genoemde beleidsexperimenten. Daarnaast kan bundeling van initiatieven (organisaties en regelingen) de zichtbaarheid en transparantie voor ondernemers vergroten. Ook de effectiviteit van beleid kan er mogelijk door verbeteren. In het SER- advies '*Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*' (juni 2002) beveelt de SER aan een betere afstemming en stroomlijning van het huidige innovatie-instrumentarium, dat nu overkomt als sterk versnipperd over verschillende (ook sectorale) aandachtsgebieden. Dit komt dus goed overeen met de conclusies van de werkgroep.

Tot slot lijkt er sprake van een steeds wijzigend aantal regelingen met net weer andere accenten. Ook op lokaal niveau gebeurt er erg veel. Meer continuïteit van beleid kan tegemoet komen aan klachten van ondernemers. Daarnaast biedt het dus zoals gezegd betere mogelijkheden voor effectmeting en evaluatie.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

De werkgroep heeft haar conclusies gesplitst in twee delen. Allereerst worden enkele conclusies getrokken ten aanzien van de landbouw in het algemeen. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal constatering met betrekking tot de overheid. Tot slot komen enkele aanbevelingen van de werkgroep aan de orde.

### 4.2 Algemene conclusies

#### *Conclusie 1: Sterke invloed overheid op de sector*

Er is volgens de werkgroep bijna geen economische sector waar de overheid zich zo sterk mengt in het ondernemingsproces als in de landbouw. Als het gaat om het belemmeren van innovatie door de overheid noemen agrariërs zelf vaak: regelgeving, continue beleidsveranderingen en gebrekkige uitvoering van beleid (zie hoofdstuk 3). De werkgroep herkent dit door agrariërs geschetste beeld en doet ook een aantal aanbevelingen om hieraan tegemoet te komen (zie §4.4).

#### *Conclusie 2: Doelen van het beleid soms op gespannen voet met vernieuwend ondernemerschap*

Naast bovengenoemde belemmeringen constateert de werkgroep dat op de achtergrond bepaalde doelen van beleid (bijvoorbeeld inkomensondersteuning, milieu- en natuurdoelstellingen, voedselveiligheid) soms op gespannen voet staan met wat nu gezien wordt als vernieuwend ondernemerschap. Van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bijvoorbeeld zijn -wanneer we breder kijken dan alleen innovatie gericht op productieverhoging- negatieve prikkels ten aanzien van vernieuwend ondernemerschap uitgegaan. Overigens zat het landbouwsysteem zelf (onderwijs, onderzoek, voorlichting, etc.) lang vast in een patroon van alleen innoveren gericht op productieverhoging. Er was sprake van *lock-in*, waardoor andere opties voor vernieuwend ondernemerschap in de landbouw soms buiten zicht bleven. Ook andere doelen van beleid, zoals bijvoorbeeld de doelen ten aanzien van voedselveiligheid of doelen van het ruimtelijk ordeningsbeleid staan soms op gespannen voet met vernieuwend ondernemerschap. Zo wordt het door strengere wetgeving rondom voedsel soms moeilijker om te werken aan streekproducten of bijvoorbeeld de thuisvlucht. De overheid dient bij nieuw beleid overigens te waken voor dogma's. In het verleden beperkte het expertsysteem in de landbouw andere oplossingen en vernieuwingen. In de toekomst dient hier voor te worden gewaakt. Pas bijvoorbeeld op dat 'duurzaamheid', hoe goed bedoeld ook, niet verwordt tot een nieuw dogma.

*Conclusie 3: Ondernemers dragen de vernieuwing*

Ondernemers en uiteindelijk de markt bepalen wat succesvolle vernieuwingen en verbredingen zijn. De werkgroep constateert dat meer dan vroeger agrariërs het zullen moeten zoeken in vernieuwing en verbreding buiten de traditioneel op productieverhoging gerichte innovaties. Dit vanwege de onder druk staande prijzen en de toenemende concurrentie.

De sector kan op tal van manieren vernieuwen. De werkgroep heeft ook een aantal interessante projecten gesignaleerd, deze kunnen andere (groepen) ondernemer(s) tot voorbeeld dienen (zie §2.4). De overheid dient zich met name te concentreren op het creëren van de juiste randvoorwaarden en zich op te stellen als een betrouwbare partner.

*Conclusie 4: Te weinig ruimte voor de ondernemer om zelf oplossingen te vinden*

De laatste jaren is er de tendens om primaire producenten meer te beschouwen als 'normale' ondernemers. De door minister Van Aartsen ingezette lijn werd door de ministers Brinkhorst en Veerman gecontinueerd. De sturing van de politiek op de sector is daarentegen nog altijd groot, wat onder meer zichtbaar wordt in veel gedetailleerde regelgeving. De werkgroep is van mening dat meer verantwoordelijkheid kan worden gelegd bij ondernemers. Bewustwording dat met elke uitzondering of nieuwe regel het ondernemerschap in de sector wordt beperkt is noodzakelijk. Te vaak wordt vanuit een sectorale<sup>43</sup> invalshoek gewerkt waarbij men onvoldoende op het netvlies heeft uit welke hoeken er nog meer regelgeving op de boer af komt. Dit leidt vaak tot stapeling. Een integrale benadering van de boer zou dit probleem kunnen aanpakken.

Een economische sector als de landbouw is volgens de werkgroep -zeker onder druk van trends als globalisering- gebaat bij heldere doelen en moet daar ook op afgerekend worden. Ondernemerschap moet zo veel mogelijk de ruimte worden gegeven binnen de gestelde doelen. Agrariërs moeten de ruimte hebben om zelf oplossingen te vinden voor uitdagingen en doelen waarmee zij geconfronteerd worden. De natuurlijke neiging van de politiek en ambtenarij om snel met wet- en regelgeving te komen bij problemen werd hierboven al genoemd. De sector zelf kijkt echter vaak ook te snel naar de overheid voor het vinden van oplossingen voor problemen. Dit is een natuurlijke reactie geworden (na decennia van enorme overheidsinvloed) die soms ook nieuwe en door de sector zelf gedragen oplossingen in de weg staat.

*Conclusie 5: Het ruimtelijk beleid en het landbouwbeleid houden te weinig rekening met plattelandvernieuwing en verbreding van de landbouw*

De werkgroep constateert dat het ruimtelijk-, milieu- en landbouwbeleid beter op elkaar kan worden afgestemd. Op dit moment lopen tal van regels door elkaar heen en is voor producenten soms niet duidelijk waar wat mag. De afweging van de verschillende belangen heeft tot dit beeld geleid. De politiek lijkt hier meer helderheid te kunnen scheppen. Vanuit het oogpunt van ondernemers is hier een duidelijke noodzaak voor meer consistent en helder beleid, waar goed over gecommuniceerd moet worden.

<sup>43</sup> Met sectoraal wordt hier bedoeld vanuit een bepaald gebied van regelgeving; veterinaire, mest, voedselveiligheid, etc.

Het plattelandsbeleid wint binnen het GLB aan kracht t.o.v. het meer traditionele landbouwbeleid (inkomenssteun en bescherming markt). Dit lijkt ook onontkoombaar gelet op de ontwikkeling in de WTO en de effecten van het landbouwbeleid op bijvoorbeeld ontwikkelingslanden. Signalen van de EC (commissaris Fischler) wijzen ook in deze richting. Juist op dit terrein constateert de werkgroep echter dat ondernemers vaak tegen allerlei hinderlijke wet- en regelgeving aanlopen. Bijvoorbeeld wanneer zij willen verbreden (zorgboerderijen, windenergie, recreatie). Vaak hebben bepaalde nieuwe ontwikkelingen geen rol kunnen spelen bij wetgeving die jaren geleden van kracht is geworden. In de afweging van belangen die leidt tot dergelijke wet- en regelgeving zou met deze soms nieuwe verbrede activiteiten meer rekening gehouden moeten worden.

Uitvoering van ruimtelijk beleid door o.a. lokale overheden bevat te weinig ruimte voor vernieuwend ondernemerschap. Lokale overheden remmen nogal eens initiatieven ten aanzien van verbreding en vernieuwing.

#### **4.3 Conclusies ten aanzien van overheid**

##### *Conclusie 6: Ondernemer staat bij beleidsontwikkeling zelden centraal*

De werkgroep constateert dat bij veel beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering vanuit de overheden de problemen een centrale plaats hebben ingenomen. De veelal juridische instrumenten zijn afgestemd op het beheersen en/of oplossen van die problemen. De effecten daarvan op vernieuwende ondernemers vormen geen belangrijke toetssteen. Zij ervaren de wetgeving vaak als knellend en gedetailleerd en er werd een integrale op de bedrijven gerichte aanpak gemist. Er wordt onvoldoende gedacht vanuit het ondernemersperspectief (wat betekent deze nieuwe regel of regeling nu voor de individuele ondernemer?).

##### *Conclusie 7: Innovatiestimulering kan effectiever en gericht*

Over de effectiviteit van innovatiestimulering in de primaire landbouw zijn onvoldoende gegevens voor handen. Van monitoring en evaluatie van subsidie-instrumenten gericht op vernieuwing in de landbouw is nauwelijks sprake. Ook wordt de complexiteit en gebruiksonvriendelijkheid van verschillende subsidieregelingen in het onderzoek als een knelpunt ervaren. Zowel de beleidsontwikkeling als de wijze waarop de subsidieregelingen richting ondernemers worden uitgevoerd ondervond kritiek. De verscheidenheid en met name de dynamiek in het LNV -stimuleringsbeleid maakt het voor de ondernemer verder complex om goed gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden. Verder is er sprake van uit de praktijk opgetekende klachten over de effectiviteit van het subsidie-instrumentarium. Daar komt nog bij dat verschillende subsidieregelingen alleen open staan voor aanvragen van individuele landbouwers. Een collectieve aanvraag van groepen landbouwers blijkt niet mogelijk te zijn vanwege het feit dat aanvragen anders dan van individuele landbouwers niet passen binnen de Brusselse verordeningen.

#### 4.4 Aanbevelingen en mogelijkheden voor follow-up

De werkgroep constateert dat dit project weinig zaken heeft opgeleverd die slechts met de uitvoering van de aanbevelingen in dit rapport kunnen worden opgelost en die niet via innovatiebeleid of de reductie administratieve lasten beleid al vorm zullen (en moeten) krijgen. Voor de meer complexe en taaiere onderwerpen komt de werkgroep met name uit op attendering van onderhavig thema bij de transitie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het plattelands- en ruimtelijke ordeningsbeleid. Er is een grote behoefte aan meer *ruimte* voor ondernemers die uiteindelijk via deze trajecten vorm zal moeten krijgen. Bij de inzet ten behoeve van de genoemde trajecten zou men zich meer bewust moeten zijn van het effect op vernieuwend ondernemerschap. Daarbij is en blijft het van wezenlijk belang dat vanuit de sector duidelijk richting de overheid gecommuniceerd wordt waar de schoen precies wringt. Slechts de constatering dat de regels niet deugdelijk zijn biedt de wetgever weinig aanknopingspunten bij het zoeken naar een oplossing.

De volgende oplossingsrichtingen worden voorgesteld door de werkgroep:

- a) Wetgeving; ten aanzien van wetgeving dient er op de eerste plaats een krachtige voortzetting plaats te vinden van de inspanning om de administratieve lasten verder te reduceren. Ook op Europees niveau dient hier al in een vroeg stadium aandacht voor te zijn. Als het gaat om aandacht vragen voor dit onderwerp in Brussel heeft de overheid (LNV) een belangrijke rol. Op de tweede plaats dienen overbodige regels te worden afgeschaft. Eerdere MDW- trajecten laten hier een positief effect op innovatie zien.<sup>44</sup> De werkgroep draagt op basis van de gesignaleerde knelpunten de volgende terreinen van regelgeving voor een doorlichtingoperatie voor: gewasbescherming, milieu (in het bijzonder de mestwetgeving), natuur, ruimtelijke ordening, veterinair, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Dit kan relatief eenvoudig door in de reeds lopende projecten (administratieve lasten reductie, herijking regelgeving VROM, doorlichtingoperatie LNV, etc) specifiek aandacht te besteden aan het innovatieaspect en overbodige regels op te ruimen. Naast de gesignaleerde knelpunten van de afzonderlijke wetgevingsdomeinen wordt ook aandacht voor stapeling van wetgeving aanbevolen. Voorts zou de overheid producenten kunnen steunen door regelgeving transparanter en beter toegankelijk te maken door middel van bijvoorbeeld één overheidsloket waar boeren voor advies terecht kunnen.<sup>45</sup> Voorts signaleert de werkgroep dat er meer *ruimte* zou moeten worden gecreëerd voor vernieuwend ondernemerschap. Primair zou dit kunnen worden bewerkstelligd door in de toekomst meer gebruik te maken van open normen in regelgeving. Een beter gebruik van hulpmiddelen als de BET (zie hieronder) kan hierbij behulpzaam zijn. Certificeren van bedrijven door aan te sluiten bij systemen die op de markt reeds operationeel zijn kan hier ook een duidelijke bijdrage aan leveren.

Tot slot dient een betere communicatie plaats te vinden richting agrariërs over toekomstig beleid en voorgenomen wetswijzigingen (het hiervoor genoemde loket

---

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het MDW traject Schuttelaar & Partners (oktober 2000), *Evaluatie MDW-project levensmiddelenwetgeving. 'De ruimte is er'*, Den Haag

<sup>45</sup> Interessant voorbeeld is in dit verband het project *Bravenboer* waarbij de regelgeving van toepassing op de melkveehouderij in kaart is gebracht door een groep melkveehouders. Het bleek in totaal om meer dan 3000 regels te gaan. De door hen ontwikkelde database zou via het internet door de overheid kunnen worden aangeboden om voor boeren inzichtelijker te maken welke regelgeving op hen van toepassing is. Mogelijk kan hier worden aangesloten bij andere trajecten van de overheid om regelgeving transparanter te maken voor burger en bedrijf.



kan hier mogelijk een rol in spelen). Immers indien onzekerheid bestaat omtrent toekomstige regelgeving kan dat een beletsel vormen voor investeringen en het bedrijfsbeleid in het algemeen. Bovendien dient beter gecommuniceerd te worden tussen beleidsmakers en de beleidsuitvoering om de wijze waarop regels in de praktijk worden toegepast en uitwerken te kunnen verbeteren.

- b) *Innovatiestimulering*; tot op heden is er nauwelijks zicht op effectiviteit van het stimuleringsbeleid ten aanzien van vernieuwing in de primaire landbouw. Dit vraagt om een betere monitoring en evaluatie. Hieraan gekoppeld zouden ook experimentele regelingen kunnen worden gebruikt om te zien of bepaalde programma's goed werken. Succesformules dienen zonnodig te worden versterkt. Voorts zou er meer continuïteit in de innovatiestimuleringsregelingen van LNV moeten zijn

Indien we vernieuwing breed definiëren lijkt er sprake van een vrij groot aantal (veelal zeer kleine) regelingen en organisaties die zich (al dan niet gesubsidieerd) bezighouden met het stimuleren van verbreding en vernieuwing in de primaire landbouw. Bezien moet worden of er hier mogelijkheden zijn tot synergie (bundeling van regelingen). Hierdoor kan mogelijk een grotere slagkracht en effectiviteit van beleid worden gerealiseerd. Ook zou op structurele wijze aandacht kunnen worden gegeven aan bepaalde thema's (ondernemerschap bijvoorbeeld). In het kader van een effectiever stimuleringsbeleid dient verder te worden bezien hoe samenwerking tussen boeren kan worden gestimuleerd. Daarop zijn de meeste huidige subsidie-instrumenten vanuit Brussel en nationale overheid niet ingericht. Geadviseerd wordt in het kader van de *Mid Term Review* van het GLB het voor groepen landbouwers mogelijk te maken in aanmerking te komen voor subsidies ter versterking van hun innovatievermogen. Verder dient te worden bezien in hoeverre de gebruiksvriendelijkheid van regelingen kan worden verbeterd. Daar waar regelgeving een belemmering vormt voor veelbelovende experimenten moet worden bezien of deze weggenomen kunnen worden. Bijvoorbeeld door een ontheffingsmogelijkheid te creëren ten behoeve van experimenten.

- c) *Ruimtelijke ordening*; verouderde bestemmingsplannen staan verbredende activiteiten nog al eens in de weg. Bestemmingsplannen zouden derhalve overeenkomstig de trends en ontwikkelingen op het platteland moeten worden aangepast. Katalysator voor dit proces zou een convenant tussen LNV, VNG en IPO kunnen zijn waarin wordt afgesproken om agrarische ondernemers meer ruimte voor vernieuwend/verbredend ondernemerschap te geven. Tevens zou een steunpunt voor de aanpassingen van bestemmingsplannen opgericht kunnen worden. Dit zou kleinere gemeentes in dergelijke processen kunnen ondersteunen.
- d) *Bewustwording*; het is van belang dat de overheid zich meer bewust wordt van de effecten van regelgeving. Met name de Bedrijfseffectentoets (BET) en de nieuwe procedures rond voorgenomen regelgeving (meldpunt voorgenomen regelgeving) kunnen hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Hier dient actief gebruik van te worden gemaakt. Anderzijds dienen overheid en politiek zich bewust te zijn van het feit dat veel uitzonderingen (en dus de mate van gedetailleerdheid van wetgeving) er door hen in worden geamendeerd en daarmee wet- en regelgeving soms erg gedetailleerd maakt. Tot slot dienen Nederlandse ambtenaren ook bij hun inzet in Brussel het belang van het onderwerp in gedachten te houden.

## Literatuuroverzicht

Ministerie van Financiën (2002), *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Technologiebeleid*, Den Haag,

CPB (2001), *De pijlers onder de kenniseconomie*, Den Haag

Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (2002), *Interdepartementaal Beleidsonderzoek; Duurzaamheid met beleid*, Den Haag.

Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (2001), *Beleidsbrief innovatie LNV. Innovatie: sleutel tot verandering*, Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002), *Beleidsbrief "Plan van Aanpak voor de Transitie naar een Duurzame Landbouw voor de periode 2002-2006"*, Den Haag

*De Boerderij* 88 nr. 4, 22 oktober 2002

Centrum voor Landbouw en Milieu (2002), *Innoveren tegen de wet? Een advies van de agrarische praktijk aan politiek en overheid*, zie [www.clm.nl](http://www.clm.nl), Onderzoek in opdracht van LNV

*Nieuwsbrief Streekelijke Producten Nederland*, nr 10, maart 2002

Landbouw Economisch Instituut (1998), *Economische en bestuurlijke evaluatie van de Bijdrage-regeling innovatieprojecten*", LEI, Den Haag

Landbouw Economisch Instituut (2002), *Innoveren onder voorwaarden*, Den Haag, Onderzoek in opdracht van LNV

Jacobs, D. (2002), *Het Kennisoffensief: Slim concurreren in de kenniseconomie*, Alphen aan den Rijn

Jacobs, D., & Waalkens, J. (2001), *Innovatie<sup>2</sup>: Vernieuwingen in de innovatiefunctie van ondernemingen*, Deventer

Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1999), *Innoveren met ambitie: Kansen voor agrosector, groene ruimte en vissector*, Den Haag

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (1996), *Innovatie, concurrentie en regelgeving; acht sectorcases*, Den Haag

Verkaik, A.P. en Souwer, M.E. (2001), *Agrocluster en groene ruimte: sectoren in transitie*, in: Gradus, Kremers en Van Sinderen, *Nederland kennisland. Kennis en innovatie: uitdagingen voor het economisch beleid*, Stenfert Kroese, Groningen

Diederer, Van Meijl, Wolters (2000), *Eureka! Innovatieprocessen en innovatiebeleid in de land- en tuinbouw*, LEI, Den Haag

Den hertog, Alleblas, Bongers (2001), *Het glas is halfvol, het glas is halfleeg. Clustermonitor glastuinbouw*, Dialogic & LEI, Den Haag

Bart Dirks, Volkskrant (18-05-2002), *Goed boeren volgens de regels*, Wetenschapskatern Volkskrant.

Volkskrant (04-04-03), *Goeie stront stinkt niet*

Ministerie van Economische Zaken (2002), *Toets op het concurrentievermogen. Benchmarks om te groeien*, Den Haag.

Lauwere, Verhaar en Drost (red.) (2002), *Het mysterie van het ondernemerschap. Agrariërs en tuiners op zoek naar nieuwe wegen in een dynamische maatschappij*, IMAG, Wageningen.

Sociaal Economische Raad (2002), *SER Advies; Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, Den Haag

The Economist (23-03-2000), *How farming is reinventing itself*, Londen

Koelman, Van Schie (2002), *Wegwijzer voor innoveren in de land- en tuinbouw. Sleutels tot succes*, Roodbont, Zutphen.

## Bijlage      Achtergronden bij de verschillende landbouwsectoren

Bron: Ministerie van LNV, *duurzaamheid met beleid*, 2002

### *Economische betekenis van de landbouw*

Een belangrijke indicator voor het economische belang van de primaire landbouw vormt de bijdrage aan het bruto binnenlands product (BBP). Die is momenteel 2,6% van het BBP. Het aandeel van de tuinbouw hierin bedraagt meer dan 50% (zie tabel 2.1). De melkveesector en de intensieve veehouderij zijn hierna de sectoren met het grootste economische gewicht. Het economische belang van de akkerbouw is beperkt. De belangrijkste gebruikers van de ruimte zijn de akkerbouw en de melkveehouderij (zie figuur 2.1). Deze sectoren worden ook wel aangeduid met de term grondgebonden landbouw.

Tabel 2.1: Bruto toegevoegde waarde van de primaire landbouw naar sector in 2000

	In mrd. euro
Tuinbouw	4,7
w.v. opengrondstuinbouw	1,2
Akkerbouw	0,8
Rundveehouderij	2,0
Intensieve veehouderij	1,0
Overig	0,4
Totaal	8,9

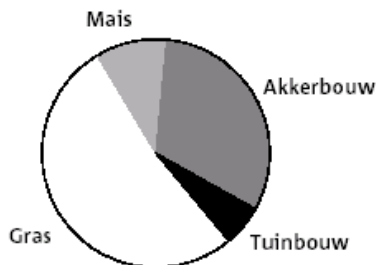
Bron: CBS/IEI

In de toegevoegde waardecijfers van de primaire sector zoals weergegeven in bovenstaande tabel komt de relatie van de Nederlandse agrosector met de primaire sector niet tot uitdrukking. Die afhankelijkheid varieert per product. Nogal wat onderdelen van de agrosector importeren hun grondstoffen uit het buitenland, of kunnen dat doen als de binnenlandse productie wegvalt of te duur wordt. Voor andere onderdelen zoals de zuivel is dat door transportkosten en beperkte houdbaarheid van de grondstoffen niet goed denkbaar. Uit onderzoek naar de relaties tussen de primaire sector en de agrosector blijkt dan ook dat het belang van de grondgebonden landbouw voor de agrosector het grootste is: ruim eenderde deel van de toegevoegde waarde van de agrosector wordt gegenereerd door activiteiten die met de grondgebonden veehouderij samenhangen. De glastuinbouw en intensieve veehouderij dragen ieder voor een vijfde bij aan de toegevoegde waarde (zie Koole en Van Leeuwen, 2001).

### *Ontwikkelingen in marktstructuur*

Bij de afnemers van agrarische producten is sprake van een toenemende concentratie waardoor de positie van de boer als zelfstandig ondernemer verandert. Het belang van de geïntegreerde detailhandel op de West-Europese markt neemt toe (zie De Bont et al., 2001). De vijf grootste retailers zijn in elk land goed voor 40 tot 70% van de markt. Deze inkoopcombinaties werken op Europees niveau samen en hebben winkels in verschillende landen. Voor een goede marktpositie is afstemming op hun wensen, en daarmee de wensen van de burgers en consumenten steeds belangrijker. Om van schaalvoordelen te profiteren neemt het aantal verwerkende industrieën af, of gaan industrieën steeds meer samenwerken. Naast schaalvoordelen vormt ketenbeheersing en -controle een trend die van grote invloed is op de marktstructuur.

Figuur 2.1: Gebruik van het landbouwareaal in 2000



Bron: CBS/LEI

### *Tuinbouw*

In economisch opzicht vormt de tuinbouw het belangrijkste onderdeel van de primaire landbouwproductie, terwijl het ruimtelijk beslag beperkt is. Zo gebruikt de glastuinbouw slechts 0,5 % van het landbouwareaal. De tuinbouw is een verzamelnaam voor de teelt van groenten (onder glas of in de volle grond), sierteelt, fruitteelt, teelt van bomen, bloembollen en paddestoelen. In de afgelopen jaren heeft de tuinbouw een meer dan gemiddelde groei laten zien. De sector is kennis- en kapitaalsintensief, en sterk op de export gericht. In samenhang hiermee bestaat een goed functionerend handels- en distributienetwerk. Met name in de sierteelt en de bloembollen heeft Nederland een leidende rol op de exportmarkt. Binnen de glastuinbouw is sprake van een verschuiving van groenten onder glas naar sierteelt. Om technische schaalvoordelen te benutten en de greep op de afzet en de inkoop te vergroten, zal een schaalvergroting plaatsvinden naar bedrijven met een gemiddelde omvang van 5-10 hectare. Het gemiddelde is nu minder dan 2 ha. Diverse sectoren in de opengrondstuinbouw (asperges, aardbei, fruit) hebben te kampen met een tekort aan personeel en komen daardoor in de knel. In deze sectoren is illegaliteit een reëel verschijnsel. De bloembollensector is de laatste jaren sterk gegroeid. De verwachting is dat Nederland door de gunstige klimatologische omstandigheden en bodemstructuur ook in de toekomst kraamkamer van bloembollen zal blijven. Door schaalvergroting is de productie en handel in handen van een steeds kleiner aantal bedrijven. Van de groenteproduktie nemen de vollegrondsgroenten ongeveer een derde van de productiewaarde voor rekening. Ze zijn minder dan de kasgroenten gericht op de export. Gezien de dalende totale groente- en fruitconsumptie in de afgelopen tien jaar zijn de mogelijkheden om op de binnenlandse markt meer afzetten beperkt. Zeker omdat de afgelopen jaren de kosten zijn gestegen, bij min of meer constante prijzen.

De concurrentiepositie van de tuinbouw is sterk, maar de positie van fruitteelt en vollegrondsgroenten is relatief kwetsbaar. De glastuinbouw profiteert van lagere energieprijzen omdat het grootverbruikerstarief geldt. Grootverbruikers worden minder zwaar belast dan kleinverbruikers. Bij liberalisering van de energiemarkt kunnen de energieprijzen zelfs wat omlaag gaan.

### *Zuivel*

Van de rundveehouderij is de melkveesector verreweg het belangrijkste onderdeel. De melkveesector neemt een kleine 20 procent van de landbouwproductie voor zijn rekening, op ongeveer de helft van de beschikbare hoeveelheid landbouwgrond. De rundveestapel is in de laatste decennia afgenomen. Dat is niet het gevolg van een gebrek

aan concurrentiekracht, maar hangt direct samen met de invoering van de melkquotering in 1984. De melkproductie per dier is sindsdien blijven stijgen, waardoor er steeds minder koeien nodig waren om het vastgestelde quotum vol te melken. Een deel van de vrijgekomen productiecapaciteit is gebruikt voor het houden van vleesvee, maar per saldo was er toch sprake van een behoorlijke afname van de rundveestapel. Nederland heeft een efficiënte productiestructuur met een sterke verwevenheid tussen melkveehouders en de geconcentreerde, grotendeels coöperatieve zuivelindustrie.

Zolang de quota bindend zijn voor de melkproductie is de ontwikkeling van de afzetmarkten niet relevant voor de omvang van de melkproductie, maar wel voor de prijsontwikkeling. Nu bepaalt niet de vraag of de concurrentiepositie de omvang van de Nederlandse melkveesector, maar het melkquotum. Alleen in scenario's waarbij de garantieprijzen drastisch worden verlaagd, zal de vraagontwikkeling een rol gaan spelen. Op dat moment gaat spelen dat afzetmarkten verzadigd zijn en de Nederlandse zuivel alleen kan groeien door zijn marktaandeel te vergroten. Gezien de sterke (prijs)concurrentiepositie wordt de Nederlandse daartoe goed in staat geacht. Daarnaast kan marktaandeel worden gewonnen door met productdifferentiatie deelmarkten met hogere winstmarges aan te boren.

#### *Intensieve veehouderij*

De intensieve veehouderij is in de jaren 80 en 90 sterk gegroeid. De varkenshouderij neemt de helft van de productie voor zijn rekening, pluimvee en de kalvermestrij ieder een kwart (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Samenstelling van de productie in de intensieve veehouderij  
(als percentage van de totale landbouwproductie)

Varkens	11
Pluimvee	3
Eieren	1
Kalveren	4
Totaal	20

Bron: LEI

Terugdringing van de mestproblemen maakte een beperking van de veestapel onvermijdelijk. Bij de huidige omvang van de veestapel en emissienormen is de beschikbare mestafzet-ruimte nog steeds een schaars goed. Vooral bedrijven met weinig grond hebben met een toename van de kostprijs te maken om hun mestafzet mogelijk te maken (zie tabel 2.3 voor de kosten van mestafzetcontracten). In het gevecht om de beschikbare mestafzet-ruimte verkeren de kleine en minder efficiënte bedrijven binnen deze categorie in de moeilijkste positie. Een groot aantal van deze bedrijven zal daarom stoppen en dat zal in een kleinere veestapel resulteren. Dit proces is feitelijk al in gang gezet gezien de recente daling van de veestapel.

Tabel 2.3: Gemiddelde jaarlijkse kosten\* van de mestafzetovereenkomsten en gemiddelde arbeidsopbrengst

Type bedrijf	Kosten in Euro's	Gemiddelde arbeidsopbrengst 1996-2001
Melkveebedrijven	1.100	14.200
Fokzeugenbedrijven	4.600	19.000
Vleesvarkensbedrijven	5.800	6.000
Gesloten varkensbedrijven	8.880	22.000
Leghennen	15.200	10.000
Vleeskuijken	14.000	23.000
Akkerbouwbedrijven	-4.500	13.400

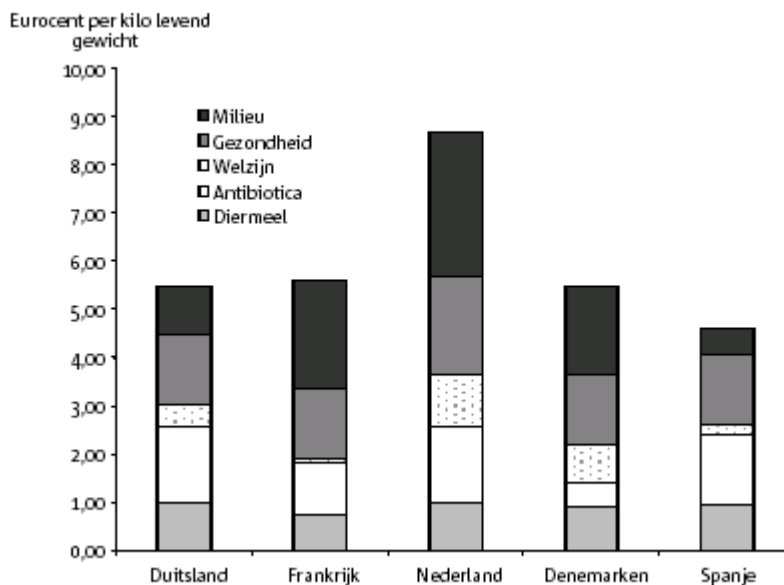
\* Uitgaand van een mestafzetprijs van 11,34 euro per ton dunne mest (een redelijke afspiegeling van de prijs in de afgelopen jaren).

Bron: RIVM/LEI

De intensieve veehouderij is gericht op export naar de Europese markt en ondervindt daar concurrentie van buitenlandse aanbieders die, gemiddeld gezien, minder met milieumaatregelen en ander kostenverhogend beleid worden geconfronteerd (zie onderstaande figuur). Dit betekent dat de kostprijsverhogende effecten die uit strengere milieueisen voortvloeien op zijn hoogst voor een klein deel in de afzetprijs kunnen worden doorberekend. De kostprijs van varkensvlees zal de komende jaren nog stijgen en het inkomen zal dus nog dalen, doordat steeds meer bedrijven de al bestaande wetgeving gaan implementeren op hun bedrijf.

Voor de pluimveehouderij geldt dat de geringe marges de perspectieven van deze houderij sterker afhankelijk maken van internationale kostenverschillen dan de melkvee- en varkenshouderij. Ook is het aandeel van voer in de totale kostprijs relatief groot en dat maakt de pluimveehouderij relatief gevoelig voor prijswijzigingen van voer. Nederland heeft nu een kostprijnadeel heeft ten opzichte van Duitsland, Frankrijk en Spanje van circa 5 tot 10% (Bondt en van Horne, 2001). Dit nadeel wordt vooral verklaard door de hoge mestafzetkosten. Behalve door de aanscherping van het mestbeleid is de concurrentiepositie ook verzwakt door afname van het concurrentievoordeel van goedkope graanvervangers. Dit concurrentievoordeel - dat bekend staat als het gat van Rotterdam - houdt in dat Nederlandse veehouders gebruik maken van veevoedergrondstoffen zoals tapioca en citruspulp die goedkoop zijn omdat hiervoor geen invoerheffing geldt. Dat is een voordeel op concurrenten die aangewezen zijn op het door het GLB dure graan. De laatste jaren is dit voordeel echter afgenomen door de aanzienlijke daling van de graanprijzen in de EU (Van Berkum, 2002). Voor de concurrentiepositie is niet alleen de kostprijs van belang. Het gaat ook om productkwaliteit, imago van het land van herkomst, ketensamenwerking en logistiek, en de versheid van het product. Zo zijn Spaanse eieren wel goedkoper, maar door de lagere transportkosten kan Nederland toch goedkoper een tafelei leveren op de Duitse markt.

Figuur 2.2: Verwachte effecten van regelgeving op de kostprijs van varkensvlees 2004



Bron: IEI

### Akkerbouw

Het aandeel van de akkerbouw in de totale primaire agrarische productie is de laatste jaren constant gebleven op een niveau van ruim 10 procent van het totaal. Die productie vond plaats op ruim 40% van het landbouwareaal. Belangrijke akkerbouwproducten zijn aardappelen en suikerbieten (zie tabel 2.4). Voedergewassen zoals mais zijn ook een belangrijk akkerbouwproduct - een kwart van de productiewaarde en het ruimtegebruik maar worden meestal niet door akkerbouwers maar door veehouders geteeld. Het aantal bedrijven is sinds 1990 met ongeveer 15 procent afgenomen. Ruim 60 procent van de akkerbouw vindt plaats in de typische akkerbouwgebieden in het Noorden (Bouwhoek en Hogeland, Veenkolonieën en Oldambt), de IJsselmeerpolders en bepaalde delen van het Zuidwesten van Nederland.

Tabel 2.4: Samenstelling akkerbouwproductie (als % totale landbouwproductie)

Aardappelen	4
Voedergewassen	3
Suikerbieten	2
Granen	1
Totaal Akkerbouw	13

Bron: IEI/CBS

De meeste afzetmarkten zijn verzadigd, daarom zal de volumegroei van de afzet in het algemeen beperkt zijn. Alleen de subsectoren die niet afhankelijk zijn van het GLB, en profijt hebben van de afbraak van de tarief- en phytosanitaire barrières elders, kunnen nog significante groei vertonen, zoals in het verleden bijvoorbeeld bloembollen en pootaardappelen. De concurrentiepositie en het landbouwbeleid verschillen per akkerbouwproduct, daarom is het niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de concurrentiepositie van de akkerbouw.



In het stelsel van marktordeningen neemt die voor granen een centrale rol in. De betekenis van graan voor de Nederlandse landbouw is echter met 1% van de totale primaire landbouwproductie beperkt, wel neemt het ca. 10% van het landbouwareaal in. Op een belangrijk deel van de akkerbouwbedrijven wordt graan geteeld vanwege de noodzaak in vruchtwisseling. Naarmate er meer melkveebedrijven in akkerbouwgebieden komen, bestaan er meer mogelijkheden voor gras en voedergewassen in plaats van graan.

Een veel belangrijker akkerbouwgewas in Nederland dan graan is de aardappel. Voor poot- en consumptieaardappelen bestaat geen marktordering en ligt nog wel enige groei in het verschieft binnen vruchtwisselingrandvoorwaarden.

Naast aardappelen vormen suikerbieten een belangrijk product voor de Nederlandse akkerbouw. Voor suikerbieten gelden tot 2005 quota met relatief hoge prijzen. De quotumregeling bepaalt de productie, die in Nederland ruim boven de nationale consumptie ligt. Bij een gegeven productie zal door de stijging van productie per hectare het areaal suikerbieten dalen.

#### *De toekomst van de biologische landbouw*

De productie en consumptie van biologische producten is nog beperkt van omvang maar groeiende. Eind 2001 waren er 1.510 primaire bedrijven die biologisch produceerden op in totaal 32.334 hectare. Dit is 1,7% van het totale areaal cultuurgrond in Nederland (bron: CBS). Met name de melkveehouderij neemt hiervan een groot deel in beslag. De biologische varkenshouderij en pluimveehouderij staan nog in de kinderschoenen: circa 1% marktaandeel (bron: LEI/Rabobank). In de plantaardige sector, met name akkerbouw, blijft de groei achter, mede omdat het moeilijk en duur is om voldoende arbeid te vinden voor deze arbeidsintensieve teeltwijze.

Biologische landbouw is grondgebonden. In de plantaardige productie zijn het gebruik van kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan. In de dierlijke productie komt de grondgebondenheid tot uiting in ruime huisvestingsnormen, een verplichte uitloop en in de verplichting dat het voer niet alleen biologisch is maar bij voorkeur ook afkomstig is van het eigen bedrijf. Verder gelden er strikte bepalingen inzake dierenwelzijn en veterinaire verzorging. De ruime huisvestingsnormen en de hoge kosten van biologisch voer maken een omschakeling naar de biologische landbouw kostbaar. Zeker omdat het na omschakeling onzeker is of de kosten kunnen worden terugverdiend. Aangezien de biologische landbouw per eenheid product meer grond en meer arbeid gebruikt, zal de kostprijs ook structureel hoger liggen dan in de reguliere landbouw. Dat geldt zeker in Nederland waar zowel grond als arbeid schaars zijn.

Voorlopig is voor de biologische landbouw een bescheiden rol weggelegd. Of de biologische landbouw in de verder gelegen toekomst een belangrijker rol zal kunnen spelen, bijvoorbeeld een aandeel van 10% of meer, is twijfelachtig. Het zal afhangen van verbeteringen in de aanbodstructuur (distributiekanalen, schaalvergroting en productdifferentiatie), maar ook van de bereidheid van de consument om meer te betalen voor het predikaat biologisch. En dat hangt mede af van het vertrouwen in de reguliere teelt.

Verdere liberalisering van de handel in landbouwproducten maakt biologische landbouw in Nederland minder aantrekkelijk omdat het prijsverschil met de concurrerende import - ook van biologische producten - naar verwachting toeneemt. Voor ontwikkelingslanden

biedt verdere liberalisatie juist kansen omdat zij door de lage lonen een comparatief voordeel hebben voor de arbeidsintensieve, biologische landbouw.