

INNOVATIE: SLEUTEL TOT VERANDERING

LNV Innovatiebeleid voor Voedsel en Groen

26 oktober 2001

INHOUDSOPGAVE

1. VERANDERING ALS MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE	1
1.1 DE VERANDERINGSOPGAVE	1
1.2 DE STURINGSFILOSOFIE	1
2. VERANDERINGSOPGAVE VOOR VOEDSEL EN GROEN	3
2.1 DE PROBLEMEN VOOR VOEDSEL EN GROEN	3
2.1.1 <i>Voedsel nader bezien</i>	3
2.1.2 <i>Groene ruimte nader bezien</i>	4
2.2 AMBITIES EN PERSPECTIEVEN	4
2.2.1 <i>Ambitie en perspectief voor voedsel</i>	4
2.2.2 <i>Ambitie en perspectief voor groene ruimte</i>	5
2.2.3 <i>Flexibel innovatiebeleid</i>	6
2.3 UITGANGSPUNTEN VAN BELEID	6
2.3.1 <i>Innovatie als leerstrategie</i>	6
2.3.2 <i>Randvoorwaarden voor systeeminnovatie</i>	7
2.3.3 <i>Maatschappelijk verantwoord ondernemen en beheer</i>	8
2.3.4 <i>Nieuwe perspectieven als doel</i>	8
2.4 STRATEGIE OP HOOFDLIJNEN	8
3. INSTRUMENTEN EN AGENDA VOOR HET LNV- INNOVATIEBELEID	10
3.1 UITGANGSPUNTEN	10
3.1.1 <i>Innovatiebewust beleid voor de juiste randvoorwaarden</i>	10
3.1.2 <i>Innovatiegericht beleid voor specifieke publieke doelen</i>	11
3.1.3 <i>Richten op diverse doelgroepen</i>	11
3.1.4 <i>Bevorderen van variatie</i>	12
3.2 INZET VAN INSTRUMENTEN IN INNOVATIEBELEID	12
3.2.1 <i>Versterking van competenties</i>	13
3.2.2 <i>Kennisbenutting</i>	13
3.2.3 <i>Financiële ondersteuning</i>	14
3.2.4 <i>Agenderen</i>	15
3.2.5 <i>Ondersteuning van de vorming van netwerken</i>	16
3.2.6 <i>Clusteraanpak</i>	17
3.2.7 <i>Innovatietoets wet- en regelgeving</i>	17
3.3 INNOVATIEGERICHT BELEID: THEMA'S VOOR DE LNV-INNOVATIEAGENDA 2002	18
4. FINANCIËLE PARAGRAAF	19
4.1 PERIODE 2002 T/M 2005	19
4.2 LANGE TERMIJN	22
4.2.1 <i>Investerings in nieuwe communicatiemiddelen</i>	22
4.2.2 <i>Investerings in innovatiebewust beleid op de lange termijn</i>	22
5. BIJLAGE	23

1. VERANDERING ALS MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE

1.1 De veranderingsopgave

Onze maatschappij verandert snel, misschien sneller dan ooit tevoren. Daarbij gaan technologische, economische, ecologische, institutionele en sociaal-culturele veranderingen samen. De aanjagers voor deze veranderingen zijn in belangrijke mate te vinden in autonome processen of internationale ontwikkelingen die vanuit het nationale overheidsbeleid maar zeer ten dele zijn te beïnvloeden. Het gaat daarbij om zaken als de ontwikkeling van ICT, globalisering van de samenleving, het ontstaan van de netwerkeconomie, verlies aan biodiversiteit, klimaatverandering, de groei van de Europese Unie en individualisering. De gevolgen van deze trends zijn niet altijd duidelijk en lang niet altijd eenduidig.

Tegelijkertijd veranderen normen en waarden in onze maatschappij. Dit uit zich op vele terreinen, waaronder gezondheid, veiligheid en milieu. Deze veranderende normen en waarden gelden zeker ook voor voedsel en groen. De burger wil kunnen vertrouwen op zijn voedsel. Niet alleen op de kwaliteit van het voedsel zelf, maar ook op een productiewijze die aansluit bij zijn van normen en waarden. Hij wenst over deze zaken ook betrouwbaar geïnformeerd te worden. Ook stelt de burger steeds hogere eisen aan de kwaliteit van zijn leefomgeving. Dit betekent dat het platteland niet alleen functies dient te vervullen als drager van economische activiteiten binnen en buiten de landbouw, opvang van water en biodiversiteit, maar dat het er ook goed wonen, werken en recreëren is.

Tegen deze achtergrond van ingrijpende autonome ontwikkelingen en een steeds nadrukkelijker roep om kwaliteit, is het duidelijk dat onze maatschappij voor een enorme veranderingsopgave staat. Zoals in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP-4) al is uitgewerkt voor het milieubeleid, vereist dit langdurige veranderingsprocessen op technologisch, economisch, sociaal-cultureel en institutioneel gebied. Daarvoor zijn systeeminnovaties nodig, waarmee wordt bedoeld op bedrijfs- en organisatieoverstijgende vernieuwingen die door verschillende belanghebbenden gezamenlijk verwezenlijkt worden. Dit type innovaties vraagt om de inbreng van uiteenlopende soorten van kennis en vaardigheden en om ingrijpende veranderingen in de verhoudingen tussen belanghebbende partijen. Systeeminnovaties gericht op een duurzame oplossing voor de grote milieuproblemen; op maatschappelijk verantwoord ondernemen in de voedselproductie; op een informatiemaatschappij waarin bedrijven en overheid transparant handelen; op een platteland dat een kwalitatief hoogstaande leefomgeving biedt voor zowel de plattelandsbewoner als de recreërende stedeling; op een natuur met een hoge intrinsieke, maar ook een hoge belevings- en gebruikswaarde

1.2 De sturingsfilosofie

Systeeminnovaties zijn geen zaak van de overheid alleen. Integendeel, de hele maatschappij is er bij betrokken, terwijl de besluiten over werkelijke fysieke veranderingen meestal niet door overheden worden genomen maar door anderen. Op het gebied van voedsel en groen nemen ondernemers in en beheerders van de groene ruimte deze besluiten. Die besluiten worden altijd genomen tegen de achtergrond van de huidige marktomstandigheden. Een toenemende invloed is echter ook afkomstig van verschillende netwerken en de interactie tussen die netwerken. Bijvoorbeeld het netwerk van maatschappelijke organisaties, media en politiek waarin de discussie over veranderende normen en waarden plaats vindt, het kennis- en innovatienetwerk, het financiële netwerk, het institutionele netwerk en het netwerk van normstelling en handhaving. De overheid kan die verschillende netwerken wel - in verschillende rollen -

beïnvloeden. Een effectieve beïnvloeding vraagt om een samenhangend overheidsoptreden in de verschillende rollen en netwerken, gebaseerd op een langetermijnvisie en rekening houdend met de complexiteit en inherente onzekerheid van grote veranderingsprocessen. Transparantie, het beschikbaar maken van betrouwbare informatie voor de burger, is daarbij een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke inbedding.

In deze nota zet het kabinet het innovatiebeleid van het ministerie van LNV uiteen, voortbouwend op de eerdere nota's *Voedsel en Groen* en *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*. Het innovatiebeleid moet de veranderingsopgave ondersteunen waarvoor de agrocluster en de groene ruimte zich gesteld zien. Met dit innovatiebeleid wil het kabinet, samen met het bedrijfsleven en de actoren in de groene ruimte, nieuwe perspectieven voor voedsel en groen scheppen.

In de hierboven genoemde nota's heeft het kabinet zijn visie neergelegd over de gewenste ontwikkelingen in de toekomst. Die visie wordt in deze beleidsbrief voorzien van een handelingsperspectief. Daartoe is de visie vertaald naar zo concreet mogelijke ambities op de beleidsterreinen van voedsel en groen. Die ambities blijken echter maar ten dele in duidelijk af te bakenen resultaten weer te geven. Voor een groot deel is wel aan te geven welke veranderingen gewenst zijn; waartoe die veranderingen zouden moeten leiden is echter minder scherp aan te geven. Bij een dergelijke ambitie past een strategie van *learning by doing*, een leerstrategie dus. Binnen die leerstrategie wordt innovatie voorgesteld als de sleutel: door in te zetten op innovatie komen mogelijkheden in beeld die de veranderingsambities dichterbij kunnen brengen. Zo wordt recht gedaan aan het gegeven dat we de aard van de gewenste veranderingen wel kennen, maar dat we de precieze uitwerking nog moeten ontdekken.

In hoofdstuk 2 wordt de veranderingsopgave voor voedsel en groen zo helder mogelijk neergezet. Daarbij vertalen we de ambities en strategieën en stellen we het doel van het innovatiebeleid vast. In hoofdstuk 3 volgt een uiteenzetting van het innovatiebeleid, de sleutel die wordt ingezet om de benodigde leerstrategie vorm en inhoud te geven. In hoofdstuk 4 tenslotte wordt aangegeven wat deze strategie inhoudt voor het beleid op korte en lange termijn. Alles bij elkaar poogt deze nota een samenvattend beeld te geven van de wijze waarop de visies uit *Voedsel en Groen* en *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* omgezet kunnen worden in een wenkend perspectief voor zowel de agrocluster als de groene ruimte. Een perspectief dat de aanzet kan vormen voor veranderingen die alle betrokkenen als gewenst zullen ervaren.

2. VERANDERINGSOPGAVE VOOR VOEDSEL EN GROEN

In dit hoofdstuk wordt een nadere analyse gemaakt van de veranderingsopgaven voor voedsel en groen. Welke problemen spelen er, wat zijn de ambities, welke perspectieven worden hierdoor geopend, wat zijn de uitgangspunten van beleid en op welke wijze kunnen de noodzakelijke transformaties door beleid worden ondersteund?

2.1 De problemen voor voedsel en groen

In de ogen van de samenleving heeft de laatste decennia het systeem van landbouw en voedselproductie de grenzen van het aanvaardbare en toelaatbare bereikt. Op sommige onderdelen is die grens zelfs overschreden. Verbetering van het bestaande systeem biedt geen oplossingen voor de gevolgen van een veel te lang doorgezette, eenzijdige nadruk op verhoging van de efficiency. Hieruit is een veelheid aan problemen ontstaan op o.a. het gebied van milieu, gezondheid, welzijn van dieren en de achteruitgang van landschap en natuur. De discussie hierover is in de jaren 80 gestart rondom de thema's mest en milieu. In de jaren daarna is de discussie verdiept en verbreedt met de genoemde andere problemen. Dit alles heeft geresulteerd in een afkalvende legitimatie van de landbouw in de maatschappij. Voor de oplossing van de huidige problemen zijn structurele vernieuwingen nodig. De maatschappij vereist van de agrocluster en de groene ruimte dat er verder gekeken wordt dan de eigen sectorbelangen. Het gaat er nu vooral om waarden veilig te stellen die breed leven. Daarvoor is het nodig dat de agrocluster weer sterker verbonden raakt met de rest van de economie en de maatschappij. En het is nodig dat de groene ruimte wordt gezien in samenhang met alle economische en maatschappelijke activiteiten die daar invloed op uitoefenen.

BOX 1: uit Voedsel en Groen

Om het beeld voor 2010 dichterbij te brengen zijn verderstreckende vernieuwingen nodig: integrale vernieuwingen die in samenwerkingsverbanden worden gerealiseerd, waarbij meer ondernemers, meer bedrijvigheden en meer doelen worden betrokken (bijvoorbeeld én economische versterking en milieuwinst). En waarin naast tastbare innovaties (van producten en hulpmiddelen) ook zwaar wordt geïnvesteerd in 'zachte' innovaties (van principes, ontwerpen, denkbeelden, regels en organisatievormen). En waarin zowel wetenschappelijke en technologische kennis als ervaringskennis uit de praktijk worden benut.
[Voedsel en Groen, p. 25.]

2.1.1 Voedsel nader bezien

Het zijn niet alleen de bekende problemen op het gebied van milieu, diergezondheid en -welzijn die het gevoel geven dat ingrijpende veranderingen nodig zijn. Er is meer aan de hand. De samenloop van structurele problemen en de opeenvolging van crises in de afgelopen jaren, plus de toenemende stroom van informatie (een gevolg van de ontluikende informatiemaatschappij), heeft het vertrouwen bij consument en burger ernstig ondermijnd. Als gevolg van de informatiemaatschappij wordt de consument geconfronteerd met steeds meer, vaak tegenstrijdige informatie over de veiligheid, kwaliteit en herkomst van zijn voedsel. Dit versterkt de reeds bestaande twijfels. De Nederlandse landbouw heeft zijn productielocatie in een hoogontwikkelde, stedelijke omgeving die hoge eisen stelt.

De maatschappelijke legitimatie van de landbouw staat ter discussie. Hoe een hernieuwde landbouw, die de maatschappelijke legitimatie heeft herwonnen, er uit zal zien is nog niet duidelijk. Duidelijk is wel dat de agrocluster zal moeten laten zien dat de eisen van consumenten serieus worden genomen, dat hij openstaat voor een publieke discussie over normen en waarden en dat de cluster transparant wil handelen.

2.1.2 Groene ruimte nader bezien

Ook het beheer van de groene ruimte staat sterk in de maatschappelijke belangstelling. Er is een voortdurend debat gaande over de meest wenselijke ruimtelijke verdeling van de functies wonen, werken, recreëren en natuur. Steeds blijkt weer dat verschillende groepen en individuen verschillende invullingen geven aan deze vier maatschappelijke waarden. Dit wordt zichtbaar in het debat, waar vele belangen naast en door elkaar spelen. Deze tegenstellingen maken duidelijk dat een eenvoudige oplossing niet voorhanden is. Voor de groene ruimte ligt de veranderingsopgave op het gebied van maatschappelijk verantwoord beheer. Dat vraagt om erkenning van de verscheidenheid aan waarden en een open afweging van de daaraan gekoppelde belangen en wensen voor de toekomst. Alleen door dit proces van agendering centraal te stellen kan er op de langere termijn uitzicht worden geboden op een samenhangende visie en een daaraan gekoppeld overheidsbeleid. Dat vraagt om een andere *modus operandi* van alle betrokkenen, inclusief LNV.

2.2 Ambities en perspectieven

“Voedsel en groen van internationale klasse”. Deze woorden geven aan waar het kabinet voor staat. Kwaliteit naar internationale maatstaven, gebaseerd op brede maatschappelijke waarden. Dat is een ambitieniveau dat past bij een hoog ontwikkeld land, gelegen in het economische kerngebied van Noordwest Europa. Zoals in vele vruchtbare rivierdelta's overal ter wereld strijden allerlei functies (wonen, handel en industrie, natuur en landschap, verkeer en vervoer, recreatie en landbouw) daarbij om een plaats. Niet alleen in nationaal perspectief, maar ook in relatie tot de functies naar ons achterland. In dit krachtenveld kan een hoog ambitieniveau voor voedsel en groen alleen worden gerealiseerd wanneer er voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat voor het beleid, voor de economische activiteiten binnen de agrocluster en voor het beheer van de groene ruimte. Daarnaast moet er voor de actoren binnen de agrocluster en de groene ruimte een perspectief bestaan om te blijven investeren in de toekomst. Daar draait het om bij het innovatiebeleid van dit kabinet: het scheppen van perspectief en het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak.

De nadruk op een positief geformuleerd perspectief brengt voor het te voeren beleid nieuwe uitdagingen met zich mee. In plaats van reactief beleid is hier sprake van pro-actief beleid. Het is relatief eenvoudig om aan te duiden wat er met behulp van beleid vermeden moet worden: een teveel aan mest, een te groot risico op besmetting enz. Het is echter veel moeilijker om aan te geven wat er met beleid in positieve zin gedaan zou moeten worden. Dat vraagt immers om het formuleren van voorwaarden voor “maatschappelijk gelegitimeerde landbouw” of meer in het algemeen “het goede leven”. Toch is het voor de ontwikkeling van een positief perspectief nodig in deze termen te denken, hoe lastig dat ook is. We beginnen hieronder met een eerste poging om de ambities op de terreinen van voedsel en groen te formuleren.

2.2.1 Ambitie en perspectief voor voedsel

In *Voedsel en Groen* heeft het kabinet zijn visie voor de agrocluster in het komend decennium geschetst. Kort samengevat komt die visie neer op een zowel economisch, ecologisch als sociaal-cultureel duurzame agrocluster; een mondiaal concurrerende cluster, die onder internationaal vergelijkbare omstandigheden zonder overheidssteun moet kunnen opereren; een agrocluster die maatschappelijk verantwoord onderneemt; en die wereldwijd toonaangevend is. De cluster moet ook het vertrouwen van de consument in binnen- en buitenland plus de maatschappelijke legitimatie van de burger genieten. Om dit te realiseren is pro-actief handelen nodig, zowel van de overheid als van de betrokken ondernemers. Daarmee worden nieuwe perspectieven geschapen.

Uitsluitend reactief handelen leidt in de huidige omstandigheden onvermijdelijk tot het verder ondergraven van de maatschappelijke legitimatie.

Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Voor pro-actief handelen is een gedeeld "richtingsgevoel" nodig. Dat is niet overal in gelijke mate voorhanden. Voor het milieubeleid zijn in het NMP-4 onlangs de richtinggevende doelstellingen voor de lange termijn en de afrekenbare doelstellingen voor de middellange en korte termijn vastgelegd. Voor voedselveiligheid heeft het kabinet het beleidskader beschreven in zijn beleidsvisie voor de periode 2001-2004. In de reactie van het kabinet op het rapport *De toekomst van de veehouderij* kunt u de hoofdlijnen van de veranderingopgave voor de dierhouderij terugvinden. Over dierenwelzijn en biotechnologie zal binnenkort een visie worden ontvouwd. Daarmee zijn echter niet alle dilemma's opgelost. Evenmin valt daarmee de maatschappelijke discussie over normen en waarden stil. Het geboden perspectief zal - om wat voor reden ook - niet meteen door iedereen worden onderschreven, noch zal iedereen ernaar handelen. Ook is er maatschappelijk en politiek nog geen integrale afweging gemaakt tussen de normen en waarden die ten grondslag liggen aan de verschillende beleidsthema's. Denk bijvoorbeeld aan de afweging tussen dierenwelzijn en milieu; tussen biologische landbouw en voedselveiligheid; en tussen de afwijzing van de moderne biotechnologie door velen in onze maatschappij enerzijds en anderzijds het belang dat zich ontwikkelende landen hechten aan biotechnologie voor hun toekomstige voedselzekerheid.

Juist vanwege deze intrinsieke onzekerheden moet een deel van het perspectief op voedselgebied worden gevonden in een actieve agendering van de verschillende visies. Juist door die verschillen als uitgangspunt te nemen kunnen we in het beleid rekening houden met de gevarieerde maatschappelijke waardering die daarachter schuil gaat. Perspectief kan ontstaan als die verschillen juist ruimte voor gemeenschappelijk gedragen veranderingen laten zien in plaats van onoverbrugbare tegenstellingen.

2.2.2 Ambitie en perspectief voor groene ruimte

De ambities en het perspectief voor de groene ruimte heeft het kabinet onder meer geschetst in de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*. De ambities van het kabinet met betrekking tot de groene ruimte zijn niet bescheiden: heel landelijk Nederland moet aantrekkelijk zijn om in te verkeren. Tegelijkertijd staat de groene ruimte onder zware druk vanwege alle, schijnbaar tegenstrijdige eisen die aan het gebruik ervan worden gesteld. De gecombineerde ambities op het gebied van water, recreatie, landbouw, natuur en landschap vragen om integrale en multifunctionele oplossingen.

Dit type oplossingen vergt een omslag naar een offensieve, creatieve strategie. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is deze omslag getypeerd als een verschuiving van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling. Dat vraagt om andere instrumenten en middelen dan de huidige. In het ruimtelijk beleid is de uitwerking van de Derde en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening zichtbaar in allerlei instrumenten die leunen op de toewijzing van vormen van grondgebruik. Voor de groene ruimte is dat vooral te zien in de inspanningen om vaart te houden in het op poten zetten van de Ecologische Hoofdstructuur, waarbij de nadruk valt op natte onderdelen. Ook de wens tot versterking van landschappelijke identiteit en kwaliteit wordt vooral vertaald in ruimtelijke gebruikscategorieën. Om in ons volle land landschappelijke kwaliteit te realiseren wordt vooral ingezet op meervoudig ruimtegebruik.

Zonder iets af te doen aan de waarde van deze ordenende instrumenten vraagt de verschuiving van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling om aanvullende en andere manieren van aanpak. De gewenste verandering in de groene ruimte beschouwen als een vorm van ontwikkelingsbeleid betekent een ingrijpend veranderingsproces. Een

proces met veel actoren, zowel publieke (ministeries, provincies en gemeenten) als private. Afstemming en samenwerking tussen deze partijen zijn cruciaal. Het vergt bovendien creativiteit om dit veranderingsproces te laten slagen. Consumenten, bewoners en ondernemers spelen in het proces een belangrijke rol.

Bij de veranderingsopgave voor de groene ruimte is er, nog minder dan bij voedsel, sprake van een gedeeld gevoel van richting. Dit wordt, zoals gezegd, vooral veroorzaakt doordat het denken in termen van ontwikkeling in plaats van bestemming nog in de kinderschoenen staat. Bovendien zijn de uitgangssituaties van een bonte diversiteit; regionale behoeftes en ambities verschillen hemelsbreed. Dit vraagt om een open benadering, vooral ook vanwege de veelheid aan belangen en de grote rol van normen en waarden. In de veranderingsstrategie voor de groene ruimte zal daarom een grote rol zijn weggelegd voor agendavorming.

2.2.3 Flexibel innovatiebeleid

De richting van het perspectief voor zowel voedsel als groen is dus wel duidelijk, maar niet statisch. Het uiteindelijke doel zal voortdurend veranderen onder invloed van onder meer wijzigingen in maatschappelijke opvattingen. Een robuust innovatiebeleid zal hiertegen bestand moeten zijn. Enerzijds moet het duidelijk richting kunnen geven; anderzijds dient het voldoende flexibel te zijn om zich aan te passen aan voortdurende veranderende omstandigheden. Dit vraagt om een leerstrategie waarbij rekening gehouden wordt met een veranderend doel en waarbij de meest veelbelovende ontwikkelingsrichtingen worden verkend en uitgetoet. Innovatie kan daarbij worden gezien als een cruciale sleutel om die strategie tot een succes te maken.

2.3 Uitgangspunten van beleid

Zoals al gesteld in *Voedsel en Groen* ligt de verantwoordelijkheid voor het investeren in de toekomst in de eerste plaats bij bedrijven en instellingen. Dat vereist innovatie, de integratie van nieuwe ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en het inspelen op veranderende omstandigheden. Maar ook de overheid heeft een duidelijke eigen verantwoordelijkheid. Een groot deel van de activiteiten binnen voedsel en groen raakt het publieke belang direct. Daaruit vloeit overheidshandelen voort, in de vorm van wet- en regelgeving, in de vorm van collectieve diensten als onderwijs en onderzoek en in de ontwikkeling en het beheer van publieke waarden als natuur, landschap en water.

2.3.1 Innovatie als leerstrategie

In de visie van het kabinet valt het actief stimuleren van innovaties die structurele veranderingen ondersteunen onder directe verantwoordelijkheid van de overheid. Daarmee helpt de overheid daadwerkelijk om nieuwe perspectieven tot ontwikkeling te brengen. Door in te zetten op innovaties wordt enerzijds recht gedaan aan het creatieve vermogen van ondernemers en andere maatschappelijke groeperingen. Anderzijds kan zo bijna proefondervindelijk worden vastgesteld of aan de maatschappelijke eisen kan worden voldaan. Deze aanpak doet recht aan de situatie waarin we ons nu bevinden. De verandering in de richting van maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt ingezet zonder dat er gedetailleerde langetermijndoelen zijn vast te stellen. De percepties van de problemen lopen soms sterk uiteen omdat op vele terreinen de onderliggende waarden en belangen (nog) niet helder zijn. Er is echter wel een gedeelde verwachting dat er perspectief ontwikkeld kan worden, zonder dat de feitelijke invulling daarvan glashelder is.

In zo'n situatie is een leerstrategie – *learning by doing* – de best begaanbare weg. Zo kan een perspectief worden ontwikkeld. Daarbij zal wel recht gedaan moeten worden aan de rijke verscheidenheid aan percepties omtrent problemen en gewenste oplossingen. Hier biedt innovatie de sleutel: verschillende ideeën over de meest wenselijke of gepaste oplossing van een vraagstuk kunnen leiden tot even zo vele concrete innovaties. Op voorhand is niet uit te maken welke van deze innovaties ook uit maatschappelijk oogpunt het meest wenselijk is. Door nu in te zetten op de beweging, de innovatie zelf, en niet primair op de uitkomst, zal zich een veelheid aan oplossingen ontwikkelen, waaruit het gedeelde perspectief zal kunnen ontstaan.

Innovatie wordt hiermee de motor van het leerproces waarmee we de veranderingsopgaven voor voedsel en groen van een antwoord kunnen voorzien. Omdat het gaat om een veranderingsopgave die vele actoren betreft en waarbij vele maatschappelijke belangen een rol spelen, zal een enkelvoudige innovatie (bijvoorbeeld een technische verbetering) meestal niet voldoende zijn. Het gaat er ook om de verschillende belangen in een nieuw, gemeenschappelijk perspectief te plaatsen. Voor zo'n brede innovatie is de term systeeminnovatie gereserveerd: na introductie van een dergelijke innovatie is er niet slechts een stapsgewijze verbetering opgetreden, maar is het systeem zelf van aard veranderd. Het gaat dan bijvoorbeeld niet alleen om een diervriendelijke stallen in de intensieve veehouderij, maar om een geheel nieuw systeem van productie, verwerking en afzet van dierlijke producten, inclusief de maatschappelijke waardering ervan. Dit type systeeminnovaties zal nodig zijn om de ambities voor zowel voedsel als groen te verwezenlijken.

2.3.2 Randvoorwaarden voor systeeminnovatie

Innovaties die verder reiken dan stapsgewijze aanpassingen kosten relatief veel tijd. Om ze een kans van slagen te geven moeten we weten welke kant we op willen. Anders ontbreekt de bereidheid om te investeren. Deze ontwikkelingsrichting is hierboven uiteengezet. Richting moet niet verward worden met gedetailleerde langetermijndoelen. In een aantal gevallen kunnen die juist verstikkend werken. Ook de weg naar het einddoel ligt niet vast. Die is afhankelijk van allerlei onzekere factoren, zoals ontwikkelingen in de technologie, internationale ontwikkelingen en het verloop van de discussie over normen en waarden. Flexibiliteit is daarbij essentieel. Het is belangrijk dat de perspectieven worden gerealiseerd; de weg er naar toe doet er minder toe. Op die manier wordt ruimte voor systeeminnovaties geschapen. Dit is niet zonder gevolgen voor het overheidsbeleid. Kortetermijnbeleid zal steeds getoetst moeten worden aan langetermijnambities en -perspectieven. Beleid en regelgeving mogen innovaties niet onnodig belemmeren. Toch moeten er ook duidelijke grenzen worden gesteld. De overheid zal door wet- en regelgeving de uiteindelijke grens bepalen waaraan iedereen moet voldoen, ook degenen die niet willen of kunnen innoveren.

Willen innovaties tot succes leiden, dan moeten juist bedrijven en andere actoren in de groene ruimte hun bijdrage leveren. Van hen wordt ondernemerschap gevraagd: de durf om te investeren in innovatieve ontwikkelingen en om risico te nemen. Door te investeren in systeeminnovaties kunnen ook financiers een belangrijke bijdrage leveren aan het noodzakelijke veranderingsproces. Dat brengt risico en onzekerheid met zich mee, maar te lang doorgaan op gebaande wegen doet dat - op een andere manier - ook.

2.3.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen en beheer

De maatschappij spreekt de ondernemer aan op zijn handelswijze. Consumenten worden steeds kritischer en stellen steeds hogere eisen aan product en productiewijze. Voedsel

moet gezond, veilig en smaakvol zijn, de productie moet op natuurlijke wijze plaatsvinden met aandacht voor dierenwelzijn en de gevolgen voor natuur en landschap. Consumenten vragen om inzicht in het productieproces en in de herkomst van gebruikte grondstoffen: transparantie van boer tot bakker. Maatschappelijke waardering en vertrouwen zijn essentiële voorwaarden geworden voor het voortbestaan van agro-ondernemingen. Het verkrijgen van een “vergunning tot produceren” is geen vanzelfsprekendheid meer: die moet nadrukkelijk worden verdiend. Daarmee is maatschappelijk verantwoord ondernemen een sleutel tot succesvol ondernemen geworden. Agro-bedrijven moeten zich uitdrukkelijk positioneren als een onlosmakelijk onderdeel van de samenleving; als ondernemers die maatschappelijke waarden respecteren en die maatschappelijke waardering ontvangen. Deze vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen is essentieel om de veranderingen die de agrocluster de komende jaren en decennia zal doormaken succesvol te laten verlopen.

2.3.4 Nieuwe perspectieven als doel

Het innovatiebeleid van LNV wil de veranderingsopgave waarvoor de agrocluster en de groene ruimte zijn gesteld ondersteunen door nieuwe perspectieven te scheppen, samen met het bedrijfsleven en de andere actoren in de groene ruimte. Het is gericht op het verwezenlijken van de langetermijnambities voor voedsel en groen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen door bedrijven en maatschappelijk verantwoord beheer van de groene ruimte vormen daarbij de leidraad.

Doel van het LNV innovatiebeleid is het scheppen van nieuwe perspectieven voor voedsel en groen door innovatie, geleid door maatschappelijk verantwoord handelen.

2.4 Strategie op hoofdlijnen

Zoals al gesteld in het NMP-4 vraagt zogenoemd “transitiemanagement” om een procesgerichte sturing, waarin onzekerheid, complexiteit en samenhang kernbegrippen zijn. Dat geldt te meer voor voedsel en groen waar normen en waarden nog sterk ter discussie staan, ook internationaal. Het beleid zal daarom moeten leren omgaan met onzekerheden, uitgaan van meerdere keuzemogelijkheden en een veelvormige toekomst (grote naast kleine bedrijven, intensieve naast extensieve bedrijven, productie voor de mondiale markt naast productie voor de regionale markt). Langetermijnambities zullen voortdurend moeten worden getoetst aan veranderende normen en waarden en aan ontwikkelingen in internationale context.

Sturing van innovaties voor voedsel en groen zal verder plaats vinden doordat actief positie zal worden gekozen in de netwerken die van invloed zijn op het tot stand komen van systeeminnovaties. Het debat over normen en waarden zal in verschillende nationale en internationale fora actief worden aangegaan. Dat gebeurt nu ook al, bijvoorbeeld over biotechnologie en, in Europees verband, dierenwelzijn. De overheid heeft hier met name een agenderende rol. Ook zal de overheid veranderaars (partijen met een sleutelpositie bij de noodzakelijke systeeminnovaties) en financiers nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheid aanspreken.

De overheid kiest voor een andere benadering van onderzoek, onderwijs en voorlichting op de terreinen van voedsel en groen. Het onderzoek is meer op afstand gezet en zal meer worden gestuurd door beleidsvragen. Het onderwijs staat op dit moment ter discussie, maar duidelijk is wel dat er meer ingezet zal worden op de inhoud van onderwijs voor voedsel en groen. De voorlichting is geprivatiseerd en wordt nu meer

ingevuld door pakketten beleidsvoorlichting aan te besteden. De instituties uit het oude “OVO-drieluik” spelen dus nog steeds een belangrijke rol, maar de institutionele inbedding is veranderd. Bij normstelling en handhaving zal in de toekomst nadrukkelijk getoetst worden op innovatiebelemmerend beleid en regelgeving. De overheid zal belemmerende regelgeving waar nodig aanpassen.

Innoverende ondernemers zullen worden ondersteund door het creëren van gunstige randvoorwaarden en financiële instrumenten. Tenslotte zal actief worden geïntervenieerd als er een duidelijk publiek belang in het geding is. De rol van de overheid is hier faciliterend en stimulerend, in het volle besef dat het overgrote deel van de innovaties tot stand komt zonder actieve overheidsbemoeienis. Dat geldt ook voor terreinen waarop de overheid vanuit zijn verantwoordelijkheid voor publieke doelen veranderingen of vernieuwingen graag verwezenlijkt zou zien.

Sturing van innovatieprocessen blijft een complexe zaak. Toeval, een geniaal idee of een spontane ontmoeting kunnen een belangrijke rol spelen bij de uiteindelijke vorm die een bepaalde innovatie krijgt. Toch is het algemene innovatieklimaat, de kans dat op een specifiek terrein succesvolle innovaties tot stand komen, wel degelijk te beïnvloeden. Belangrijke randvoorwaarden voor een gunstige innovatieklimaat zijn o.a.:

- Een duidelijk probleembesef bij de doelgroep, de ondernemers in de agrocluster en de actoren in de groene ruimte;
- Een innovatief onderzoeksklimaat;
- Ruimte voor dynamiek, financieel maar ook beleidsmatig;
- Mogelijkheden voor het creëren van nieuwe netwerken;
- Het agenderen van specifieke thema's
- Maatschappelijke inbedding door transparante en betrouwbare informatie voor de burger.

Het innovatiebeleid van LNV zal erop gericht zijn deze randvoorwaarden in gunstige zin te beïnvloeden. In het volgende hoofdstuk zal het innovatiebeleid concreet worden uitgewerkt in een aantal instrumenten en een agenda. Daarbij zullen we met name het beleid dat nú kan worden ingezet concreter uitwerken.

3. INSTRUMENTEN EN AGENDA VOOR HET LNV- INNOVATIEBELEID

In dit hoofdstuk worden de instrumenten voor het innovatiebeleid van LNV gepresenteerd. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een eerste agenda van prioritaire thema's. Daarbij onderscheiden we twee beleidssporen. Eerst worden de uitgangspunten voor beide beleidstypen uiteengezet vervolgens wordt een concrete invulling gegeven aan de stappen die het kabinet op korte termijn zal zetten.

3.1 Uitgangspunten

In het innovatiebeleid voor de agrocluster en de groene ruimte onderscheiden we twee sporen:

A. Innovatiebewust beleid

Door innovatiebewust beleid kan de overheid randvoorwaarden voor innovatie scheppen of verbeteren. Dit beleidstype maakt het de overheid ook mogelijk belemmeringen voor innovatie weg te nemen. Dit kan zowel door nieuw beleid te ontwikkelen als door bestaand beleid aan te passen of te beëindigen.

B. Innovatiegericht beleid

Door innovatiegericht beleid kan de overheid concreet bijdragen aan innovatietrajecten die zij van belang vindt. Bij innovatiegericht beleid onder verantwoordelijkheid van het kabinet staat het verwezenlijken van specifieke, omschreven publieke doelen altijd voorop.

3.1.1 Innovatiebewust beleid voor de juiste randvoorwaarden

Met innovatiebewust beleid prikkelt de overheid actoren tot innoveren en verwijdert zij belemmeringen. De overheid zal bij de vormgeving van beleid bewust rekening houden met de gevolgen voor de innovatieruimte. Innovatiebeleid betekent dus een opdracht aan alle beleidsontwerpers om ruimte te scheppen voor innovatie.

Innovatiebewust beleid zal doorgaans voorwaardenscheppend van aard zijn, waarmee de overheid een faciliterende rol aanneemt. Het innovatiebewust beleid van het ministerie van LNV is complementair aan en samenhangend met het innovatiebeleid van andere departementen zoals EZ, Financiën, OCenW en VROM. Het onderscheidt zich doordat het gericht is op de specifieke behoeften van de LNV-doelgroepen in de agrocluster en de groene ruimte en doordat het een bredere doelstelling heeft dan innoveren "sec", namelijk het stimuleren van "maatschappelijk verantwoord ondernemen".

Een voorbeeld van het scheppen van (rand)voorwaarden is de structurele financiële ondersteuning van het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Dit netwerk houdt zich bezig met potentiële vernieuwing in de agrocluster en de groene ruimte.

Belemmeringen voor innovatie kunnen zowel in de markt als bij de overheid ontstaan. Bestaande wet- en regelgeving wordt vaak genoemd als een belemmering voor innovatie. De meeste bestaande regelgeving is niet opgesteld om innovatie te bevorderen, maar om andere doelen te verwezenlijken. Negatieve neveneffecten op innovatie zijn daarbij niet altijd te vermijden. Maar regelgeving kan innovatie - direct en indirect - zowel remmen als bevorderen. Directe effecten op innovatie doen zich voor wanneer regelgeving de richting ervan bepaalt. Zo zijn bijvoorbeeld nieuwe milieunormen bepalend geweest voor een innovatiegolf in de afvalwaterzuivering. Indirecte effecten treden op wanneer

regelgeving een andere factor beïnvloedt die bepalend is voor innovatie. Zo remt bijvoorbeeld de forfaitaire stikstofexcretienorm bij mestafzetcontracten innovaties die leiden tot lagere stikstofgehalten in de mest. Deze worden immers niet beloond.

Een voorbeeld van het wegnemen van belemmeringen voor innovatie in wet- en regelgeving is het recente MDW-rapport *Met recht gekweekt*, waarin een radicale vereenvoudiging van het wetgevingscomplex rond kwekersrecht en rassentoelating wordt aanbevolen. De aanbevelingen van het MDW-project levensmiddelenwetgeving van enkele jaren geleden zijn reeds verregaand geïmplementeerd.

3.1.2 Innovatiegericht beleid voor specifieke publieke doelen

Bij innovatiegericht beleid vormt het verwezenlijken van bepaalde publieke doelen, bijvoorbeeld dierenwelzijn of voedselveiligheid, het startpunt. In sommige gevallen kan innovatie daarbij efficiëntere en betere oplossingen opleveren dan de meer gangbare wet- en regelgeving. Zoals in hoofdstuk 2 is gezegd zijn innovaties noodzakelijk om de veranderingsopgaven voor voedsel en groen tot een succes te maken. Het gaat om beleidsdoelen waar innovaties voor nodig zijn die in de maatschappij niet spontaan tot stand komen. De overheid moet daarom richting geven aan het innovatieproces.

Het ministerie van LNV zal een agenda ontwikkelen met thema's en prioriteiten die gebaat zijn bij innovatie. Deze agenda zal jaarlijks in de begroting van LNV worden opgenomen. Criteria bij de keuze voor deze thema's zijn het publiek belang en de mate waarin innovatie een bijdrage kan leveren aan de oplossing van een bepaald probleem. Innovatieve projecten die aan de criteria voldoen zullen bijna altijd samen met het bedrijfsleven en/of de actoren in de groene ruimte worden uitgevoerd.

3.1.3 Richten op diverse doelgroepen

De doelgroep van het innovatiebeleid van het ministerie van LNV is zeer divers. Deze varieert van kleine ondernemers die een neventak op hun bedrijf willen starten tot clusters van ondernemingen die een nieuwe keten tot ver buiten de traditionele agrocluster willen opzetten. Denk hierbij ook aan publiek-private samenwerkingsverbanden gericht op systeeminnovaties in de groene ruimte.

Met de doelgroepenbenadering wil het kabinet afscheid nemen van de meer traditionele, collectivistische benadering van de landbouw. In de huidige marktverhoudingen past een dergelijke aanpak niet langer: er wordt nu juist gevraagd om differentiatie. Ketens en ondernemers zullen zich moeten onderscheiden door het veroveren van een unieke positie in de markt. Het kabinet gaat er vanuit dat concurrerende ondernemers zelf de optimale niche voor hun bedrijf zoeken. Ook in het landelijk gebied gaat het om innovaties die de betrokken partijen een optimale positie verschaffen, bijvoorbeeld in een landschap met een unieke identiteit.

Het innovatiebeleid richt zich op een groot aantal doelgroepen. Het kan echter niet in gelijke mate op al deze groepen zijn gericht. Voor de inzet van instrumenten en de verdeling van middelen maakt het kabinet de volgende keuzen:

- Het beleid zal gericht zijn op het stimuleren van vernieuwende en initiatiefrijke ondernemers, de innovatoren.
- Keten- en clustergerichte innovaties hebben voorrang op bedrijfsgerichte innovaties. Hetzelfde geldt voor themagerichte innovaties die van belang zijn voor meerdere sectoren.
- Ondernemers die willen leren innoveren en daarvoor nieuwe kennis en vaardigheden

willen verwerven en ondernemers die ondersteuning zoeken bij het opbouwen van een innovatienetwerk zullen gericht worden ondersteund.

- Vernieuwende samenwerkingsverbanden in de groene ruimte die de bestaande bestuurlijke problemen bij ruimtelijke vraagstukken aanpakken zullen voorrang krijgen bij het vrijmaken van middelen.

Binnen deze algemene aanpak vergen het MKB, alsmede kleinschalige initiatieven van ondernemers in de primaire bedrijfstak en de groene ruimte bijzondere aandacht. Het beleid zal zo worden ingericht dat kleinschalige ondernemers voldoende ondersteuning kan worden geboden; daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan de bijzondere positie van vrouwelijke ondernemers. Voor het MKB bestaan een aantal specifieke instrumenten van het Ministerie van Economische Zaken, waarvan ook het MKB uit de agrocluster gebruik kan maken. Het instrumentarium van het ministerie van LNV zal hierop aansluiten.

3.1.4 Bevorderen van variatie

Het kabinet wil met het innovatiebeleid van het ministerie van LNV vooral variatie bevorderen. Immers, uit een scala van voorgestelde vernieuwingen blijken er altijd maar enkele ideeën ook daadwerkelijk tot resultaat te leiden. Om de kans op resultaat te vergroten, is het van belang dat de actoren op het terrein van voedsel en groen uit een zo breed mogelijk aanbod van vernieuwingen kunnen putten. Dit heeft onder andere belangrijke gevolgen voor het kennisbeleid. Het onderzoek zal zich niet langer concentreren op het heersende paradigma; ook andere dienen aan bod te komen. Zo gaat er momenteel van het veredelingsonderzoek in de biologische landbouw al een belangrijke impuls uit voor de veredeling in de gangbare landbouw. Pas wanneer er mogelijkheden zijn, valt er iets te kiezen.

Omdat het kabinet geen eenvormig beleid voor de zeer diverse innovatoren voert, zal hij verschillende gezichten in zijn beleid tonen. De rol van het departement van LNV is afhankelijk van de context waarbinnen de innovatie plaats vindt. Bijvoorbeeld: welke prioriteit heeft het publiek belang dat met de innovatie gemoeid is? In welke fase bevindt zich de innovatie? Welk instrument is het meest geschikt? In het ene geval zal het departement hoofdzakelijk faciliterend opereren en in het andere geval actief participeren in een innovatietraject. Wanneer het kabinet kansen ziet om via een innovatietraject een publiek doel te verwezenlijken, dan zal het departement van LNV als initiator kunnen optreden. Is die relatie minder duidelijk, dan zal zij juist een meer volgende rol voor zichzelf weggelegd zien.

3.2 Inzet van instrumenten in innovatiebeleid

Voor het realiseren van een innovatiebewuste omgeving en het stimuleren van gewenste gerichte innovaties staat het kabinet een palet aan mogelijkheden ter beschikking. Om het innovatiepotentieel te versterken wordt ingezet op de versterking van competenties van werkenden en lerenden. Ook de kennisbenutting in relatie tot innovatie behoeft de nodige aandacht. Hiervoor wordt het LNV-kennisbeleid herijkt. Naast betere kennisbenutting blijkt vaak dat een reductie van de financiële risico's in de beginfase van een innovatieproces van doorslaggevende betekenis kan zijn. Hiervoor worden vier complementaire financiële instrumenten ingezet. Middels het stimuleren van het agenderingsproces wil het kabinet een bijdrage leveren aan het manifest maken van kansen en bedreigingen voor innovatie. Netwerken welke een bijdrage kunnen leveren aan de LNV innovatieagenda worden tijdelijk gestimuleerd. Onverwachte mogelijkheden of nieuwe combinaties worden zichtbaar gemaakt door de zogenoemde

clusterbenadering in te zetten. Om de effectiviteit van het overheidshandelen bij innovatie te kunnen meten wordt een innovatietoets ontwikkeld.

3.2.1 Versterking van competenties

De noodzakelijke veranderingen stellen hoge en vaak nieuwe eisen aan ondernemers en werknemers. Succesvolle innovaties in het domein voedsel en groen zijn alleen mogelijk als zowel individuen als organisaties over voldoende kennis en vaardigheden beschikken. Het kabinet werkt daarom aan een aanbod waarbij actoren in de agrocluster en de groene ruimte hun kennis en vaardigheden kunnen ontwikkelen. De nadruk op cursusonderwijs (bijvoorbeeld via de “Versterking en Innovatie Agrarisch Onderwijs Regeling”) is daarvan een goed voorbeeld. Vanuit het perspectief van “een leven lang leren” zal systematisch worden gewerkt aan vernieuwing van de inhoud van de groene opleidingen. Zo wordt de competentie van toekomstige generaties ontwikkeld.

Het kabinet zal financiële ondersteuning verstrekken aan (kleine) ondernemers en organisaties in de groene ruimte bij het uitwerken van ideeën voor innovaties. Daarnaast zal ondersteuning en advisering gegeven worden over (systeem)innovaties die passen binnen de thema’s van de innovatie-agenda. Voor het ondersteunen van ondernemers bij innovatieprocessen zal daarom een vraaggerichte faciliteit worden gecreëerd. Het gaat daarbij om projecten en doelgroepen die niet bereikt worden door commerciële adviesdiensten. In overeenstemming met de hoofdlijn van *Voedsel en Groen* zal de advisering en ondersteuning bij innovatieprocessen zo veel mogelijk vraaggericht worden ingezet. Het kennisbeleid zal zich dus meer moeten richten op de vragen en wensen van “het veld”. Daar hoort bij dat die kennis de eindgebruikers makkelijker bereikt. Gespecialiseerde onafhankelijke intermediaire organisaties zullen deze ondersteunings- en advieswerkzaamheden uitvoeren. Aangezien innovaties steeds meer over de grenzen van de eigen sector plaatsvinden, is nauwe samenwerking nodig met het door EZ gefinancierde Syntens.

3.2.2 Kennisbenutting

Het LNV-kennisbeleid wordt op andere leest geschoeid: de nadruk komt sterker te liggen op de inhoud van onderzoek en onderwijs. De innovatie van het kennisbeleid zal met name zijn gericht op betere benutting van inhoudelijke kennis. Waar gaat het om?

- Betere kennisbenutting voor innovatieve toepassingen: beoogd wordt een betere aansluiting tussen uiteenlopende kennisbronnen en verschillende kennisgebruikers.
- Betere kennisbenutting in opleidingen voor voedsel en groen: beoogd wordt ook kennisdoorstroming naar onderwijsinstellingen die niet tot het traditionele domein van LNV behoren. Nieuwe systemen moeten daarvoor worden ontwikkeld die aansluiten op systemen voor “een leven lang leren” en ontwikkeling van kennis en vaardigheden.
- Betere kennisbenutting voor LNV-beleid: beoogd wordt om ervaring op te doen met nieuw te ontwikkelen systemen voor een betere communicatie tussen onderzoekers en beleidsmakers, waarin ook ruimte is voor beslissingen over het stopzetten van een bepaalde onderzoekslijn.

Voor een betere kennisbenutting staan diverse maatregelen op het programma. Uitwisseling tussen kennisinstellingen onderling zal worden gestimuleerd door onderzoekers te trainen in het effectiever communiceren van onderzoeksresultaten richting kennisgebruikers in beleid, bedrijf en onderwijs. In contracten met onderzoeksinstituten zal de kennisdoorstroming naar gebruikers expliciet worden geregeld. De afgelopen jaren is gebleken dat de Subsidieregeling Demonstratieprojecten een effectief instrument is om kennisdoorstroming en -benutting te bewerkstelligen. De

regeling blijft daarom gehandhaafd. Vooral nog is voor dit doel € 2,3 miljoen per jaar beschikbaar. Gebruik van bestaande en nieuw te vormen netwerken zal worden gestimuleerd opdat kennis beter wordt benut. Met name het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en de regionale innovatienetwerken spelen hierin een belangrijke rol. Ook interdepartementale netwerken zijn van belang. Het kabinet zal impulsen in het kader van ICES en ICES/KIS stimuleren. Dat zal bijdragen aan een effectiever gebruik van kennis voor innovatie.

3.2.3 Financiële ondersteuning

In de nota *Voedsel en Groen* heeft het kabinet een herijking van het financiële instrumentarium voor innovatie-ondersteuning aangekondigd. Bij financiële ondersteuning van innovatieprocessen zal verstoring van de marktwerking zoveel mogelijk worden vermeden. Dat betekent dat het kabinet terughoudend zal zijn met het verstrekken van subsidies. Concreet houdt dit in dat normale ondernemersrisico's niet zullen worden gedekt. Ook zullen er geen generieke investeringssubsidies worden verstrekt om vernieuwingen te stimuleren. Zoals opgemerkt in *Voedsel en Groen* zal de financiële ondersteuning van individuele ondernemers zich met name richten op innovatie in de precompetitieve fase, de voorfase.

Het bestaande Stimuleringskader van het ministerie van LNV zal daarbij worden omgebouwd om het te laten aansluiten bij de behoeften van de gebruikers. De zwaarte van beoordelingsprocedures zal in overeenstemming zijn met de omvang van de geboden ondersteuning.

Het kabinet ziet vier typen instrumenten:

1. Ondersteuning voortrajecten

Financiële ondersteuning zal worden geconcentreerd op de strategische en ontwikkelfase van innovatieprojecten (bijv. bijdragen aan haalbaarheidsstudies en pilot-projecten). Daartoe zal het kabinet een nieuwe innovatieregeling opstellen. Hiervoor is vanaf het begrotingsjaar 2002 structureel een bedrag van € 6,8 miljoen per jaar beschikbaar. In afwachting van het tot stand komen van dit nieuwe instrument zal in 2002 de innovatieregeling voor dit doel worden opengesteld. Gezien de innovatieopgave waarvoor de actoren in de agrocluster en de groene ruimte staan is het noodzakelijk het nu beschikbare bedrag substantieel te verhogen. Tevens zal worden bezien of voor dit instrument tijdens de volgende kabinetsperiode extra geld kan worden ingezet.

2. Garantierегeling Risicovolle Innovatietrajecten

Het kabinet kiest voor een garantierегeling bij commerciële projecten die dicht bij de marktintroductie staan. Deze regeling komt in de plaats van het in *Voedsel en Groen* aangekondigde *revolving fund*. Nadere analyse heeft geleerd dat, gezien nationale en Europese wettelijke voorschriften, een *revolving fund* op korte termijn (binnen 1 jaar) alleen is op te zetten buiten de overheid in de vorm van een commanditaire vennootschap. Zo'n CV zal bijna als een commercieel investeringsfonds gaan opereren en biedt slechts zeer beperkte sturingsmogelijkheden door de overheid. Een garantierегeling biedt vergelijkbare mogelijkheden voor ondersteuning voor risicovolle innovaties in combinatie met een directe overheidssturing. Om deze reden heeft een garantierегeling de voorkeur van het kabinet. Wel draagt het ministerie van LNV, als pilot voor een *revolving fund* met een regionaal karakter, eenmalig een bedrag van € 0,6 miljoen bij aan het *Human Resources Revolving Fund*, op te zetten door de LLTB. De nieuw op te zetten Garantierегeling Risicovolle Innovatietrajecten zal gestalte krijgen binnen het verband van het bestaande Borgstellingsfonds. Recent is met de aanpassing van dit fonds (BF+) een eerste stap gezet om het toe te spitsen op maatschappelijk gewenste investeringen. Met de hier voorgestelde Garantierегeling Risicovolle

Innovatietrajecten wordt die ontwikkeling voortgezet. Door circa 10% van het garantiekapitaal van het Borgstellingsfonds voor de garantieregeling aan te wenden kan een garantstelling van in totaal circa € 45 miljoen worden gerealiseerd. Deze middelen zullen geleidelijk beschikbaar komen. Naar verwachting zal het kapitaal in 2005 volledig beschikbaar zijn. Het instrument zal zo worden ingericht dat snelle en flexibele besluitvorming mogelijk is, zodat kan worden aangesloten bij de behoeften van innovatieve ondernemers uit de agrocluster. Het ministerie van LNV zal een apart loket openen voor ondernemers met “kleine” initiatieven, zodat ook zij een beroep kunnen doen op de regeling.

3. Innovatie bij bedrijfsovername

Innovatie in de fase rond de bedrijfsovername vormt een fors knelpunt omdat zo'n overname op zich al veel geld kost. Om innovatie bij starters in de landbouw en bij overname van duurzame, innovatieve bedrijven te stimuleren, stelt het kabinet een vestigingspremie voor vernieuwende jonge agrariërs in. Het gaat niet om generieke vestigingssteun aan jonge agrariërs; slechts diegenen met de meest vernieuwende en duurzame toekomstplannen komen voor steun in aanmerking. Het inschakelen van deskundigen voor het opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan wordt financieel ondersteund. Daaruit worden de beste plannen geselecteerd voor verdere ondersteuning. Hiervoor is vanaf 2002 jaarlijks € 1,13 miljoen beschikbaar.

4. Financiële faciliteit voor incidentele prioriteiten

Innovatiekansen ontstaan soms snel, sneller dan de reguliere beleidsvoorbereiding aankan. Daarom zal een afzonderlijke faciliteit worden gecreëerd waarmee dit soort initiatieven kan worden ondersteund. Juist innovatie vraagt snel en flexibel optreden van de overheid. Als alle middelen worden verankerd in vaststaande plannen wordt die flexibiliteit geweld aangedaan. Met deze financiële faciliteit stelt het ministerie van LNV zich op als partner of participant van de verschillende doelgroepen van het innovatiebeleid. Hiervoor is vanaf 2002 structureel € 0,9 miljoen per jaar beschikbaar.

3.2.4 Agenderen

De drang tot innoveren kan verschillende wortels hebben: het zien van nieuwe kansen, maar ook het bewustzijn van de noodzaak tot verandering als reactie op externe ontwikkelingen. Dit zijn misschien wel de belangrijkste stappen richting innovatie. Het kabinet zal het bedrijfsleven en de actoren in de groene ruimte daarbij op verschillende manieren ondersteunen. Naast de ondersteuning bij de vorming van netwerken en een clusteraanpak (zie hieronder) kan agendavorming een belangrijke rol spelen. Agendavorming zal dan ook continue aandacht krijgen. Binnen dit proces komen de verschillende visies en probleempercepties van betrokkenen samen. Dit moet leiden tot overeenstemming over te bereiken doelen of helderheid over de te nemen vervolgstappen in de leerstrategie.

Hiertoe stelt het kabinet vier instrumenten voor.

a. Debat over normen en waarden

In het kader van het maatschappelijk verantwoord ondernemen zal het debat over veranderende normen en waarden uitdrukkelijk worden gevoerd. Al enige jaren kent het ministerie van LNV de Technology Assessment stuurgroep, een onafhankelijk orgaan dat de maatschappelijke aspecten van sleuteltechnologieën aan de orde stelt. De komende tijd zal deze stuurgroep zich nog intensiever inzetten om de verschillende discussies aan te gaan over normen en waarden samenhangend met de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Hiervan wordt een positieve invloed verwacht op de maatschappelijke agenda binnen het beleidsterrein van LNV.

Daarnaast zijn er meer specifieke activiteiten op dit terrein te ontwikkelen. Zo heeft in oktober een gemeenschappelijke Duits-Nederlandse Ronde Tafel Dialoog plaatsgevonden. Deelnemers uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties discussieerden met de ministers uit beide landen over veranderende maatschappelijke opvattingen omtrent de landbouw en de productie van voedingsmiddelen. Dit gesprek zal worden voortgezet in een voor iedereen toegankelijk digitaal debat. Ook op andere beleidsterreinen zal het kabinet verschillende mogelijkheden aangrijpen om een debat over normen en waarden voor voedsel en groen aan te gaan. Het beschikbaar maken van betrouwbare informatie voor de burger en het inzichtelijk maken van verschillende visies met behulp van moderne communicatiemiddelen zal daarbij een belangrijke rol spelen.

b. Agenderen van nieuwe kennisthema's

De ontwikkeling van nieuwe strategische kennis en de daaruit voortkomende innovaties kan bepalend zijn voor de ontwikkeling van een sector. Soms kan nieuwe kennis zelfs leiden tot geheel nieuwe economische clusters. De tijdige ontwikkeling van een nationale kennisinfrastructuur bepaalt daarbij in belangrijke mate welk aandeel onze nationale economie in deze nieuwe economische activiteiten kan verwerven. Tijdig agenderen van nieuwe strategische kennisthema's is daarmee van eminent belang. Het ministerie van LNV zal daarvoor verkenningen laten uitvoeren en in overleg treden met universiteiten en onderzoeksinstellingen. Het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster zal een rol als aanjager kunnen spelen.

c. Mobiliseren van veranderingspotentieel

Ingrijpende veranderingen in productieketens en netwerken kunnen alleen tot stand komen als één of meerdere partijen daarvoor het initiatief willen nemen. Dat kunnen de uiteindelijke afnemers, de retailers, maar ook de financiers, de verwerkende industrie, primaire producenten of de veilingen zijn. Het kabinet zal de "veranderaars", partijen die de keten in beweging kunnen krijgen, waar nodig op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Initiatieven vanuit de markt zullen waar mogelijk worden ondersteund. Zo is bijvoorbeeld in het kader van het boegbeeld "Duurzame Ketens" uit de nota *Milieu en Economie* een Co-innovatieprogramma Duurzame Agro Food Ketens ontwikkeld dat zal worden uitgevoerd door de Stichting Agroketens Kennis (AKK).

d. Benchmarks

Benchmarks zijn een nuttig instrument om de eigen positie te vergelijken met die van concurrenten of andere landen. In overleg met de betrokken sectorale en/of regionale actoren zullen jaarlijks enkele benchmarks worden uitgevoerd waarin ze worden vergeleken met de belangrijkste concurrenten of regio's in naburige landen. De resultaten van deze benchmarks zullen worden gebruikt om gezamenlijk met de betrokken actoren een agenda voor verandering op te stellen. Voor het laten uitvoeren van de benchmarks is jaarlijks € 0,27 miljoen beschikbaar.

3.2.5 Ondersteuning van de vorming van netwerken

Innovaties worden steeds meer verwezenlijkt door samenwerkingsverbanden. Het ministerie van LNV ondersteunt verschillende netwerken om systeeminnovaties te realiseren. Daarvan is het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster het meest prominent. Dit netwerk stelt kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties in staat nieuwe allianties te vormen die samen aan innovaties in voedsel en groen werken. Voor het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster is structureel € 4,6 miljoen beschikbaar.

Het ministerie van LNV ondersteunt ook andere, meer specifieke netwerken, zoals het nationaal netwerk voor Leader+, alsmede de vijf pilots voor regionale innovatienetwerken en het Platform Streekproducten Nederland (SPN). Uitgangspunt is dat bijdragen aan specifieke netwerken van tijdelijke aard zijn. Deze netwerken moeten

op termijn blijf geven van zelfstandigheid, onafhankelijk van ondersteuning door mijn departement. Voor tijdelijke bijdragen aan specifieke netwerken is jaarlijks € 0,9 miljoen beschikbaar.

3.2.6 Clusteraanpak

Om het zoeken naar “branchevreemde”, vernieuwende combinaties te ondersteunen, zal het ministerie van LNV zich richten op zogenaamde clusters. Dit zal gebeuren in nauw overleg met het ministerie van EZ, dat hier al enkele jaren ervaring mee heeft. Een cluster is hier opgevat als een bedrijfstakoverstijgend netwerk van toeleveranciers, afnemers en kennisdragers (universiteiten, onderzoeksinstituten, kennisintensieve diensten en intermediaire organisaties), gericht op het creëren van nieuwe bronnen van toegevoegde waarde.

De clusteraanpak zal ertoe moeten leiden dat het leggen van verbindingen met bedrijvigheid en expertise buiten het bestaande netwerk van voedsel en groen sterk vergemakkelijkt wordt. Via clusterinitiatieven moeten knelpunten en kansen die spelen op economisch, sociaal-cultureel en technologisch vlak snel voor het voetlicht komen. De nadruk moet liggen op een brede aanpak en op het aanboren van het innovatiepotentieel. Het kabinet beschouwt de clusteraanpak als een effectieve manier om snel zicht te krijgen op de problemen waarmee vernieuwers in het veld kampen en op de kansen die zij gezamenlijk kunnen pakken.

De rol van het ministerie van LNV in een clusteraanpak is:

- a. het zoeken naar en stimuleren van de mogelijkheden tot clustervorming door strategische kennis en informatie te (doen) genereren;
- b. potentiële clusterpartijen bijeen brengen: ondersteunen van clusteroverleggen;
- c. het monitoren van toestand en dynamiek binnen een cluster (sterktes en zwaktes, innovatie-inspanningen, concurrentiepositie, *Technology Assessment*, etc.);
- d. het scheppen van voorwaarden waaronder clusterpartijen hun innovatievermogen kunnen vergroten en effectueren

De overheid moet bij voorkeur alleen stimuleren en ondersteunen waar clusters in de markt ontstaan of kunnen ontstaan.

3.2.7 Innovatietoets wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving kan innovatie stimuleren, maar ook belemmeren. Aan het innovatiebelemmerende aspect zal bij het opstellen van wet- en regelgeving structureel aandacht moeten worden besteed. Het is hierbij van belang dat reeds in de fase waarin de eerste beleidskeuzen worden gemaakt het effect ervan op het innovatieklimaat wordt afgewogen. Inmiddels is in MDW-kader het project ‘Innovatiebelemmerende en -stimulerende wet en -regelgeving’ gestart. Het project richt zich op de belemmeringen en stimulerende factoren in wet- en regelgeving die primaire producenten en de agrarische praktijk ontmoeten bij het doorvoeren van innovaties. Tevens zal in dit project een aantal aandachtspunten worden geformuleerd om voorgenomen beleid en wet- en regelgeving op innovatiebelemmerende aspecten te kunnen beoordelen: de basis voor een later te ontwikkelen toetsingskader. Het is de bedoeling om in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus een integrale afweging te maken van de effecten op innovatie, administratieve lasten, effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Zo’n analyse kan vervolgens leiden tot aanpassingen in bestaande wet- en regelgeving om de nodige ruimte en flexibiliteit voor innovaties te creëren.

3.3 Innovatiegericht beleid: Thema's voor de LNV-innovatieagenda 2002

Naast het creëren van een innovatie-stimulerende omgeving zal het kabinet gericht bijdragen aan het verwezenlijken van innovaties. Daarbij gaat het enerzijds om kabinetsbreed gedragen thema's, zoals ICT, genomics en thema's ter versterking van de economische structuur (ICES) zoals ruimtegebruik, voeding en gezondheid. Die thema's zijn van belang voor de gehele samenleving. Het departement van LNV zal hierin, wanneer er sprake is van een duidelijke relatie met zijn beleidsterrein, in interdepartementaal verband participeren. Zo draagt LNV € 13,6 miljoen bij aan de genomics-investeringsimpuls, een interdepartementale samenwerking met OCenW, EZ, VROM en VWS.

Anderzijds gaat het bij innovatiegericht beleid om thema's waarvoor het ministerie van LNV een zware verantwoordelijkheid draagt. Hierbij is het bereiken van welomschreven publieke doelen het startpunt. Innovaties worden samen met andere instrumenten gericht ingezet om deze beleidsdoelen te realiseren. Jaarlijks zullen in de begroting van LNV enkele prioritaire thema's voor de innovatie-agenda worden benoemd, zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn of voedselveiligheid. De thema's voor de innovatie-agenda kunnen van jaar tot jaar variëren, maar zullen gezien de duur van de innovatiecyclus normaal gesproken meerdere jaren op de agenda blijven staan. De jaarlijks in de begroting terugkerende innovatieagenda zorgt voor continue informatie over voortgang en prioriteiten. Voor de in de innovatieagenda benoemde thema's zullen met voorzorg de begrotingsmiddelen voor kennisontwikkeling en innovatie uit de LNV-begroting worden ingezet. Voor het thema "Veranderingen Landelijk Gebied" is daarnaast een bedrag van € 11,1 miljoen beschikbaar in het kader van een tweetal subsidieregelingen.

De thema's voor de eerste agenda van innovatiegericht beleid van het ministerie van LNV:

1. Perspectieven voor de veehouderij
2. Veranderingen landelijk gebied
3. Ketennetwerken
4. Voedselveiligheid
5. Natuurketens
6. Bescherming visserijbestanden en mariene ecosystemen
7. Emancipatie

Deze thema's worden nadere uitgewerkt in de Bijlage.

4. FINANCIËLE PARAGRAAF

4.1 Periode 2002 t/m 2005

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet welke veranderingsopgaven het kabinet signaleert op het terrein van voedsel en groen. Daarna is uiteengezet welke concrete eerste stappen het kabinet op dit moment zet. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inzet van instrumenten en het formuleren van thema's voor de LNV innovatie-agenda. In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke middelen het kabinet zal inzetten in het innovatiebeleid voor voedsel en groen. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk wordt weergegeven welke inzet van middelen op lange termijn nodig is om vorm te geven aan de aanzienlijke veranderingsopgave voor voedsel en groen. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt weergegeven welke middelen het kabinet op de korte termijn (2002-2005) zal inzetten. Met deze middelen kunnen de eerste stappen worden gezet in de noodzakelijke transitie.

In paragraaf 1.2 is uiteengezet dat de ambities op het gebied van voedsel en groen slechts ten dele zijn weer te geven in duidelijk af te bakenen resultaten. Het kabinet hecht ook voor innovatiebeleid aan een heldere beleidsverantwoording. De weergave is daarom ook hier in VBTB-termen met meetbare doelstellingen, prestatiegegevens en streefwaarden. Voor de periode 2002 t/m 2005 wordt in deze paragraaf dan ook middels de operationele doelstelling, de doelgroepen, financiële instrumenten en het budgettaire kader nader inzicht verschaft over het innovatiebeleid.

Operationele doelstelling:

Het agenderen en uitvoeren van innovatieve activiteiten op de beleidsterreinen van voedsel en groen. In het innovatiebeleid voor de agrocluster en de groene ruimte worden twee sporen onderscheiden:

1. Het scheppen van randvoorwaarden en het wegnemen van belemmeringen om te kunnen innoveren: innovatiebewust beleid;
2. Beleid ontwikkelen en uitvoeren dat is gericht op een aantal thema's waarbinnen duidelijk publieke belangen in het spel zijn en waarop door het kabinet versterkt zal worden ingezet: innovatiegericht beleid.

Doelgroepen:

De doelgroep van het LNV-innovatiebeleid varieert van kleine ondernemers die een neventak willen starten op hun bedrijf tot clusters van ondernemingen die een nieuwe keten tot ver buiten de traditionele agrocluster willen opzetten, plus publiek-private samenwerkingsverbanden gericht op systeeminnovaties in de groene ruimte.

Instrumenten:

Subsidies (ter ondersteuning van o.a. voortraject), garantstellingen, innovatieve kennis, overige bestaande LNV-instrumenten (netwerken) op het terrein van innovatie.

Budgettair kader:

(bedragen x € 1 mln.)

Innovatiebeleid	2002	2003	2004	2005
Benodigde middelen innovatiebeleid	34,1	32,3	31,4	30,5
Totaal	34,1	32,3	31,4	30,5

Wat willen we bereiken?

Versterking van het innovatievermogen van actoren in de agrocluster en de groene ruimte door het ondersteunen van initiatieven die zonder overheidsinterventie niet of sterk vertraagd tot stand komen. Dit vergrote innovatievermogen moet leiden tot nieuwe manieren om de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten en een extra impuls geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen in de agrocluster.

Wat gaan we daarvoor doen?

Voor het bereiken van bovengenoemde doelen zullen verschillende beleidsinstrumenten worden ingezet. Op dit moment wordt gedacht aan:

- Regeling ter ondersteuning van projecten in voorfase (onderzoek, quick scans, verkenningen, haalbaarheidsonderzoek, ondersteuning experimenten).
- Vestigingspremie vernieuwende jonge agrariërs
- Garantieregeling risicovolle innovatietrajecten: maximaal 10% van het garanti kapitaal binnen het Borgstellingsfonds (circa € 10 mln.) zal worden ingezet voor het verstrekken van borgstellingen voor innovatieve investeringen.
- Ondersteuning van de vorming van netwerken (o.a. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster)
- Genereren van innovatieve kennis: vanuit het LNV-kennisbeleid bijdragen aan het genereren van kennis, toepassingen en arrangementen ter ondersteuning van innovaties.

Wat gaat dat kosten?

Voor de verwezenlijking van de ambities is naar schatting vanaf het jaar 2002 een bedrag nodig van ca. € 34 miljoen per jaar. Hiervan kan in 2002 € 11,3 miljoen gevonden worden uit de intensiveringsmiddelen voor duurzame landbouw en € 17,2 miljoen uit de reguliere LNV-gelden voor het genereren van innovatieve kennis. Ook zullen reeds bestaande LNV-instrumenten met een innovatief karakter, zoals innovatieve netwerken, ingezet worden voor een bedrag van € 5,5 miljoen.

(Verplichtingenbedragen x € 1 mln)	2002	2003	2004	2005
Dekkingsbronnen begroting LNV:				
• Vestigingspremie Jonge Agrariërs*	1,1	1,1	1,1	1,1
• Ondersteuning Voortrajecten*	6,8	6,8	6,8	6,8
• Benchmarks en incidentele projecten*	1,1	1,1	1,1	1,1
• Demo-regeling*	2,3	2,3	2,3	2,3
• Genereren van innovatieve kennis	17,3	15,5	14,6	13,7
• Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster	4,6	4,6	4,6	4,6
• Overige Regionale Netwerken en Streekproducten	0,9	0,9	0,9	0,9

* Gegeven de verwachting dat een aantal projecten gaandeweg zullen uitvallen, zijn de opgenomen verplichtingenbedragen hoger dan de te verwachten feitelijke kasuitgaven

Prestatiegegevens/Streefwaarden

1. Vestigingspremie vernieuwende Jonge Agrariërs (€ 1,1 miljoen m.i.v. 2002)

200 bedrijfsontwikkelingsplannen per jaar

Gemiddelde bijdrage per plan: € 908

38 aanvragen van bedrijven per jaar
 Gemiddelde bijdrage per aanvraag: € 25.000

2. Ondersteuning Voortrajecten (€ 6,8 miljoen m.i.v. 2002)

60 projecten per jaar
 Gemiddelde bijdrage per project: € 113.000

3. Benchmarks en incidentele projecten (€ 1,1 miljoen m.i.v. 2002)

2 Benchmarks per jaar
 Gemiddelde bijdrage per onderzoek € 136.000

2 incidentele projecten per jaar
 Gemiddelde bijdrage per project: € 450.000

4. Demo-regeling (€ 2,3 miljoen m.i.v. 2002)

20 projecten per jaar
 Gemiddeld bedrag per project: € 113.500

1. Garantieregeling Risicovolle Innovatietrajecten (max. € 45 miljoen garantstellingen)

25 garantstellingen
 Gemiddeld bedrag per garantstelling: € 1,8 miljoen

2. Genereren van innovatieve kennis (€ 17 miljoen in 2002)

Gemiddeld 13 projecten per jaar
 Gemiddelde bijdrage per project: € 1,33 miljoen

Evaluatie en monitoring

Adequate toepassing van de binnen het ministerie van LNV te implementeren Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek resulteert op termijn tot een betrouwbaar inzicht in beleidsprestaties en beleidseffecten. Om dit doel te bereiken dient centraal bekend te zijn welke evaluaties er gepland, in uitvoering of afgerond zijn en op welke jaren en operationele doelen deze betrekking hebben. Centraal dient inzicht aanwezig te zijn in de mate waarin de operationele doelen afgedekt worden/zijn door prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek, over een periode van vijf jaar.

Specifiek voor het innovatiebeleid zal in het jaar 2005 een evaluatie plaatsvinden waarvan de uitkomsten meegenomen kunnen worden in een eventuele herziening van dat beleid voor de kabinetsperiode na 2006.

4.2 Lange termijn

Hierboven zijn de financiële consequenties voor het te voeren beleid in de komende kabinetsperiode uiteengezet. De verschuiving in de inzet van middelen op de lange termijn laat zich nu nog niet gemakkelijk in heldere kengetallen uiteenzetten. De intentie van deze beleidsbrief innovatie is uitdrukkelijk om op de langere termijn een ander oriëntatie in het beleid aan te brengen. De primaire invalshoek daarbij is dat innovatie het belangrijkste instrument is voor de verdere ontwikkeling van de agrocluster en de groene ruimte. Dit betekent dat ondersteuning vanuit de overheid zich vooral richt op het ontwikkelen en benutten van nieuwe kansen en mogelijkheden. Traditionele ondersteuning van reguliere bedrijfsontwikkeling of instandhouding van reguliere beheersarrangementen zal daarmee naar de achtergrond verschuiven. Wel is duidelijk dat dit vraagt om investeringen in drie verschillende terreinen, te weten:

1. Investerings in nieuwe communicatiemiddelen;
2. Investerings in innovatiebewust beleid op de lange termijn;
3. Investerings in innovatiegerichte thema's op de lange termijn.

Bij de eerste twee groepen gaat het om investeringen in de intenties van innovatiebeleid. Op het laatste terrein is het mogelijk om te herleiden welke investeringen ten minste nodig zijn om een overeengekomen langetermijndoel ook daadwerkelijk dichterbij te brengen. Voor het milieubeleid is dat bijvoorbeeld onlangs in het NMP-4 gedaan. In deze brief is een agenda met thema's voor het innovatiegericht beleid vermeld, die jaarlijks in de begroting zal worden bijgesteld.

4.2.1 Investerings in nieuwe communicatiemiddelen

Bij nieuwe communicatiemiddelen valt te denken aan moderne vormen van debat en overleg die de externe oriëntatie van LNV kunnen ondersteunen. Experimenten met digitale debatten, een virtueel kabinet en verschillende vormen van (virtuele) netwerken laten zien dat daar grote mogelijkheden in schuilen. Die mogelijkheden zullen ten volle worden benut om het innovatiebeleid tot een succes te maken. Hierbij kan gedacht worden aan digitale debatten in de trant van 'Nachbarland Niederlande'. Ook kan bijvoorbeeld structurele ondersteuning worden gegeven aan virtuele kabinetten en andere *civil society* ondersteunende activiteiten.

4.2.2 Investerings in innovatiebewust beleid op de lange termijn

Innovatiebewust beleid op de lange termijn heeft vooral betrekking op het in stand houden van de voorwaarden om het innovatiepotentieel op peil te houden en het innovatieklimaat gunstig te stemmen. Als innovatie inderdaad kan worden gezien als de noodzakelijke motor om gewenste maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen, dan mag een substantiële investering worden verwacht. Investerings van de overheid in het scheppen van gunstige randvoorwaarden en het ontwikkelen van gewenste competenties. Maar ook investeringen van het bedrijfsleven om concrete innovaties te realiseren. Het zal duidelijk zijn dat de precieze invulling van die investeringen sterk afhankelijk zal zijn van de dan geldende omstandigheden. Aan het CPB en LEI-DLO zal worden gevraagd een schatting te geven om welke investerings-bedragen het hier zou kunnen gaan, zowel in de publieke als de private sfeer.

BIJLAGE

THEMA'S VOOR INNOVATIEGERICHT BELEID

1. Perspectieven voor de veehouderij

In de nota *Voedsel en Groen* en in zijn reactie op het advies van de denkgroep-Wijffels heeft het kabinet aangegeven dat het verwezenlijken van een duurzame veehouderij verstrekende vernieuwingen vereist. Het doorvoeren van deze vernieuwingen is in de eerste plaats een taak van de dierlijke sector zelf. Het kabinet wil langs de volgende zes lijnen bijdragen aan deze vernieuwingen:

1. Het stellen en aanscherpen van randvoorwaarden op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid en milieu.
2. Hervorming van het Europees landbouwbeleid, gericht op liberalisering van de markt, ontwikkeling van het plattelandsbeleid en versterking van het kwaliteitsbeleid.
3. Bevordering van kwaliteitsbewust consumeren door middel van transparantie en ketenkwaliteitssystemen.
4. Versterking van de individuele ondernemersverantwoordelijkheid door het verkleinen van het overheidsvangnet.
5. Vernieuwing van instituties.
6. Bevordering van innovatie.

Innovaties zijn nodig bij individuele ondernemers, bij groepen bedrijven en bij ketenpartijen. Veel van deze innovaties zullen in samenwerkingsverbanden gerealiseerd moeten worden. Het kabinet zal er mede aan bijdragen dat kennisinstellingen een grotere bijdrage leveren aan innovatie in de dierlijke sector. Een goed en perspectiefrijk voorbeeld hiervan is het onderzoekprogramma "Nieuwe Veehouderijsystemen" dat wordt uitgevoerd door Wageningen UR.

2. Veranderingen het Landelijk Gebied

Innovatie in de groene ruimte voltrekt zich op verschillende niveaus:

- innovatie door individuele ondernemers;
- innovatie van ketens van ondernemers, binnen de landbouw en binnen recreatie en toerisme;
- innovatie op gebiedsniveau, via coöperaties, verenigingen, e.d.

Voor de gebiedsgerichte aanpak heeft LNV, samen met VROM en V&W, de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) ontwikkeld. Deze regeling is niet specifiek gericht op vernieuwing, in de zin dat alleen "speerpuntorganisaties" ervan gebruik kunnen maken. De SGB maakt het echter wel mogelijk (vernieuwende) bestuurlijke en andere processen en initiatieven van onderop te stimuleren. In dit kader vinden ook de experimenten met de proeftuinen Kwaliteitsimpuls Landschap plaats. Als zodanig is de SGB een instrument voor innovatiegericht beleid.

Voor de SGB heeft LNV jaarlijks vooralsnog een budget van € 10 miljoen beschikbaar. Samen met de bijdragen van VROM en V&W zal het budget volgend jaar ca. € 34 miljoen bedragen.

Voor het innovatiegericht plattelandsbeleid is sinds dit jaar de Verspreidingsregeling Vernieuwing Landelijk Gebied van kracht. Met deze regeling is het mogelijk vernieuwingsgerichte projecten van zowel individuele als samenwerkende ondernemers en organisaties in het landelijk gebied te ondersteunen. De regeling is landelijk inzetbaar. De regeling zal binnenkort voor het eerst als een pilot voor het noorden van het land worden opengesteld. Hiervoor is in 2001 eenmalig € 1,1 miljoen beschikbaar. Een gerichte impuls voor de sociale, culturele, ecologische en landschappelijke versterking

van het landelijk gebied is van groot belang. Tevens zal worden bezien of voor dit instrument tijdens de volgende kabinetsperiode extra geld kan worden ingezet.

3. Ketennetwerken

Ketenomkering (d.w.z. de vorming van vraaggestuurde ketens) is een ontwikkeling die de markt momenteel overal in de agrocluster afdwingt. Ketenomkering is oorspronkelijk ontwikkeld als een manier om beter in te spelen op de wensen van de consument: sneller, efficiënter, responsiever, flexibeler handelen en precies leveren wat de consument vraagt. In de komende periode gaat het om een veel bredere context. Ketenomkering is een middel aan het worden om transparantie te creëren in dynamische voortbrengingsnetwerken, tracking en tracing te waarborgen en uiteindelijk de consument betere garanties te geven voor de veiligheid, kwaliteit en de aard van de gebruikte productiemethoden. Daarmee zijn voedselveiligheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen gedefinieerd als publiek belang, naast de internationale concurrentiekracht van de agrocluster. Tegelijk neemt de complexiteit geweldig toe. In de huidige internationale markt voor agrarische producten past het denken in lineaire ketens niet meer. De werkelijkheid laat zich veel beter beschrijven als een netwerk van bedrijven. Via dat netwerk vinden producten hun weg naar de Europese en in veel gevallen wereldwijde markt. Vele soorten kennis, zowel "harde" bètakennis als kennis over organisaties en culturen, spelen naast ICT een sleutelrol bij de ontwikkeling van flexibele ketennetwerken. Het gaat om grootschalige innovaties die van strategisch belang zijn voor de gehele agrocluster, transport, logistiek en distributie en ook toerisme en recreatie. De bij deze innovaties ontwikkelde kennis zal een grote uitstraling hebben naar andere delen van de economie.

De ontwikkeling van ketennetwerken is door het kabinet in de afgelopen jaren ondersteund via de ICES-KIS projecten, Agroketenkennis (AKK) en de Stichting Ketennetwerken, Clusters en ICT (KLICT). Deze organisaties (AKK en KLICT) richten zich op het vormen van een kennisinfrastructuur over ketennetwerken en het daarbij behorend netwerk van kennisinstellingen en bedrijven, alsmede het toepassen van deze kennis in concrete innovaties in de keten. Het is de intentie van het kabinet om ook in de komende kabinetsperiode vanuit de ICES-middelen een impuls te geven aan systeeminnovatie gericht op de overgang naar een duurzame agroketen.

4. Voedselveiligheid

De beleidsnota *Voedselveiligheid 2001-2004* geeft op hoofdlijnen aan op welke terreinen extra inspanningen zullen worden verricht voor verbetering van de veiligheid van voedsel. Tevens wordt aangesloten op ontwikkelingen in Europees verband. De voorlopige Nederlandse Voedselautoriteit (NVa) is opgericht. Als de NVa volledig operationeel is, hebben we een transparante structuur met duidelijke verantwoordelijkheden, die betrouwbaarheid en duidelijkheid biedt aan de consument/burger en bedrijfsleven. Verder worden leemten in relevante wet- en regelgeving opgevuld.

De consument - zowel nationaal als internationaal - moet erop kunnen vertrouwen dat voedsel voldoet aan hoge eisen van veiligheid. De taken en activiteiten van de overheid op dit gebied zijn gebaseerd op het belang dat de samenleving heeft bij deugdelijke risicoanalyse: onafhankelijke risicobeoordeling, betrouwbaar risicobeheer en adequate risicocommunicatie.

Het toezicht op de voedselveiligheid door de overheid kan niet los worden gezien van de inspanningen van het bedrijfsleven op dit terrein. De primaire verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid ligt immers bij het bedrijfsleven als meest direct betrokken partij. Ketenzorgsystemen vormen in deze visie een belangrijk instrument waarmee het

bedrijfsleven invulling kan geven aan zijn verantwoordelijkheid.

Innovatie op het gebied van voedselveiligheid concentreert zich vooral op vorming van transparante en duurzame productieketens, waarbij productiewijze en productstromen inzichtelijk zijn voor de consument. Er wordt ingezet op ontwikkeling van duidelijker communicatie en informatievoorziening op gebied van voeding, gezondheid en veiligheid. Het doel is dat onderzoekers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden in open samenwerking op zoek gaan naar nieuwe, grensverleggende oplossingen op het gebied van voeding en gezondheid. Het kabinet acht dit van groot belang. In ICES-kader zijn hiervoor voorstellen ontwikkeld, met name het initiatief Food Delta.

5. Natuurketens

Productieketens, zoals bijvoorbeeld de agroketen, zijn een bekend economisch begrip in het rijksbeleid. Het voordeel van beleid gericht op ketens in plaats van individuele bedrijven is dat men economische inefficiënties kan verminderen door een betere taakverdeling tussen de verschillende schakels.

Voor de “natuursector” is de ketenbenadering nieuw. Onder een natuurketen wordt een aaneenschakeling van activiteiten verstaan die maatschappelijk gezien toegevoegde waarde opleveren: de keten van waterwinning, habitat van internationaal belang en recreatie, bijvoorbeeld. Of de keten waterberging, ecologische stapsteen, groenvoorziening. De natuur vormt dus zelf een keten, maar tegelijkertijd is zij ook vaak onderdeel van andere waardeketens zoals bijvoorbeeld de agroketen.

Maar waarom een ketenbenadering voor natuur? Ketenbenadering is immers een economisch begrip. Hoewel natuur in beginsel een collectief goed is, betekent dit niet dat zij losstaat van de economie. De natuursector is economisch verbonden met bijvoorbeeld de landbouwsector via agrarisch natuurbeheer, met de recreatiesector via de natuurbeleving en met de waterwinsector via de waterzuivering. Door het verbond tussen natuur en economie te erkennen, wordt het mogelijk om de verantwoordelijkheid voor natuur niet alleen bij de overheid te leggen maar bij de gehele maatschappij, en in het bijzonder bij economische actoren in de natuurketen.

Om gestalte te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid, die het kabinet zich in de *Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* tot doel stelt, is innovatie nodig. Het gaat hier niet alleen om innovatie in de natuurketen zelf, maar ook om innovatie binnen andere waardeketens die gebruik maken van natuur.

Innovatie in de natuurketen zelf betekent het creëren van nieuwe mogelijkheden voor natuurbehoud en -ontwikkeling waarmee zowel ecologische (mensen voor natuur) als sociaal-economische (natuur voor mensen) voordelen te behalen zijn. Hier moet de afwenteling van kosten op de publieke sector worden voorkomen. Het beleidsdoel is immers gedeelde verantwoordelijkheid. Het is dan ook nodig om bij het nemen van besluiten over te gaan van een sectorale benadering naar een integrale maatschappelijke afweging van kosten en baten. Door het opnemen van toegevoegde natuurwaarden in economische beslissingen kan men beter tegemoetkomen aan de voorkeuren van burgers en daarmee een grotere betrokkenheid en uiteindelijk een hogere kwaliteit van de gehele keten realiseren.

Daarnaast moeten we ook zoeken naar nieuwe manieren om andere waardeketens die van de natuur gebruik maken hun verantwoordelijkheid ervoor te laten nemen. Hiervoor zijn nieuwe samenwerkingsverbanden nodig, zoals innovatieve vormen van publiek-privaat partnerschap. Tevens zijn nieuwe kennisverbanden nodig. Het gaat hierbij met name om verbanden waarin kennis wordt verzameld op het gebied van waardeketens in de groene ruimte, als onderdeel van groene kennisinfrastructuur die bijdraagt aan

versterking van de economische structuur.

6. Bescherming visserijbestanden en mariene ecosystemen

Innovatiebeleid gericht op de visserijcluster richt zich op de bescherming van de visbestanden en van het mariene ecosysteem. Soms komen innovaties gericht op maatschappelijk verantwoord ondernemen “vanzelf” tot stand door de werking van de markt. Maar soms ook niet of te langzaam. De maatschappelijke meerwaarde van sommige ontwikkelingen wordt namelijk niet alleen gegenereerd door economische ambities. Ook ecologische ambities kunnen drijfveren zijn voor veranderingen.

Marktwerving draagt dan niet of onvoldoende bij aan de verwezenlijking van dergelijke ambities, omdat vraag- en aanbodmechanismen van de markt zich doorgaans weinig aantrekken van ecologische ambities, doelen en effecten. Zo komen veranderingen niet tot stand in hun noodzakelijke samenhang en compleetheid. Bovendien kunnen maatregelen die op grond van kortzichtige marktorientatie als een kostenpost wordt gezien op lange termijn en in breder perspectief een rendabele investering blijken te zijn.

De overheid kan belangrijke impulsen geven voor maatschappelijk gewenste innovaties in de visserijcluster wanneer zij duidelijke doelen voor de middellange termijn (2005-2010) formuleert. Gezien het karakter van de vismarkt (grotere vraag dan aanbod) moet de sector geprikkeld worden om te investeren in de bescherming van de visbestanden en het mariene ecosysteem.

Innoveren kan verschillende aanleidingen hebben. Marktkansen, maar ook de noodzaak tot verandering als reactie op maatschappelijke bezwaren. Het ministerie van LNV heeft bij het laatste een belangrijke rol in de agendavorming. De verantwoordelijkheid om doelen te verwezenlijken moet meer bij het bedrijfsleven komen te liggen. De overheid kan het bereiken van die doelen bevorderen.

Het kabinet wil in dit verband initiatieven steunen van particuliere marktdeelnemers en van onderzoeksinstituten en technische instellingen. Initiatieven dienen de vorm te hebben van een proefproject, gericht op toetsing van de voorgestelde innovatie. De visserijcluster wordt aangemoedigd om projecten uit te werken op de volgende terreinen:

- beheer van visserijzones;
- beheer van quota en van visserij-inspanning;
- bevordering van selectievere vistuig/methodes (bijvoorbeeld de pulskor);
- vermindering van de bodemberoering.

7. Emancipatie

In het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie heeft het kabinet aangekondigd dat in het emancipatiebeleid het recht doen aan diversiteit (naar bijv. sekse, etniciteit, leeftijd, validiteit en leefstijl) centraal staat, naast gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden voor man en vrouw.

Ook in het innovatiebeleid is diversiteit een belangrijk thema. Dit betreft zowel recht doen aan diversiteit bij burgers en consumenten van voedsel en groen als recht doen aan diversiteit bij aanbieders. Het centraal stellen van diversiteit betekent dat het innovatiebeleid van LNV op dit punt naadloos aansluit bij het emancipatiebeleid. Dat beleid wil immers vooral variatie bevorderen.

Uit de Emancipatie Effect Rapportage van het Stimuleringskader en uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat vrouwelijke ondernemers veelal op een eigen wijze innoveren: informeler, kleinschaliger, minder met vreemd kapitaal. Als gevolg hiervan

maakten vrouwen relatief weinig gebruik van de regelingen in het Stimuleringskader. In het LNV-innovatiebeleid zal er specifiek aandacht zijn voor de wijze waarop vrouwen innoveren, bijvoorbeeld door het creëren van extra faciliteiten voor kleine initiatieven en door expliciete aandacht voor de vorming van vrouwennetwerken. Ook in de advisering zal er expliciete aandacht zijn voor de doelgroep vrouwelijke ondernemers. Om te voorkomen dat ook in het nieuwe LNV-innovatiebeleid ongemerkt te weinig aandacht is voor emancipatie, zal zo snel als nuttig is worden gestart met een Emancipatie Effect Rapportage van het nieuwe beleid.

Het ministerie van LNV zal daarnaast bijdragen aan innovaties in voedsel en groen die aan specifieke behoeftes en wensen van allochtonen tegemoet komen. Een middel hiervoor is stimulering van onderzoek naar de behoeftes en wensen van verschillende allochtone bevolkingsgroepen in Nederland. Innovaties komen steeds vaker tot stand in netwerken. LNV zal de komende tijd stimuleren dat bestaande netwerken van allochtonen een rol gaan spelen bij innovaties in voedsel en groen.