

# Stimuleren van concurrentie en duurzaamheid bij nieuw Europees landbouwbeleid

Kees de Bont

Roel Jongeneel

Bert Smit

Suzanne van Dijk (PPO AGV)

Pieter de Wolf (PPO AGV)

LEI-rapport 2010-095

December 2010

Projectcode 227500014

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

## **Stimuleren van concurrentie en duurzaamheid bij nieuw Europees landbouwbeleid**

Bont, K. de, R. Jongeneel, B. Smit, S. van Dijk en P. de Wolf

LEI-rapport 2010-095

ISBN/EAN: 978-90-8615-470-8

Prijs € 23,50 (inclusief 6% btw)

121 p., fig., tab., bijl.

Onderzocht is welke instrumenten invulling kunnen geven aan de doelstelling versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de Nederlandse landbouw. Het onderzoek is gericht op de toepassing van het GLB na 2013. Hiertoe zijn bestaande instrumenten geïnventariseerd en beschreven en vervolgens aan de hand van een aantal criteria getoetst. Met een enquête is de voorkeur van agrarische ondernemers gepeild en ook is de mening van sector- en ketenskundigen gevraagd. In het beleid van enkele andere lidstaten is nagegaan of het suggesties biedt voor het beleid in Nederland.

This study examined which instruments could be used to give substance to the objectives of strengthening the competitiveness and sustainability of Dutch agriculture. The study focused on the application of the CAP after 2013. To this end, an inventory of existing instruments has been made and described, and then tested on the basis of a number of criteria. The preferences of agricultural entrepreneurs were ascertained by means of a survey, and the opinions of sector and chain experts were also sought. The policies of a number of other EU member states were examined to ascertain whether they offer suggestions for policy in the Netherlands.

Project BO-12.06-002.014, 'GLB Instrumentarium'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleids-  
ondersteunend Onderzoek; Thema: Concurrentiekracht en toekomst van het  
agrocluster.

Foto: Marcel Bekken

### **Bestellingen**

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2010  
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
	<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
	1.1 Aanleiding	14
	1.2 Onderzoeksvragen	17
	1.3 Afbakening	18
	1.4 Doel	19
	1.5 Werkwijze	20
	1.6 Opbouw van het rapport	20
<b>2</b>	<b>Beschouwing bij de probleemstelling</b>	<b>21</b>
	2.1 Inleiding	21
	2.2 Beleid van de EU en Nederland	21
	2.3 Positie Nederlandse land- en tuinbouw	23
	2.4 Uitdagingen en transitieproces	25
	2.5 Omslag in beleid, herkenbaar voor Nederland	27
	2.6 Kansen en bedreigingen per sector	28
	2.7 Conclusie	33
<b>3</b>	<b>Beleidsinstrumenten</b>	<b>35</b>
	3.1 Inleiding	35
	3.2 Doelstellingen beleid	35
	3.3 Inventarisatie huidige instrumentarium	36
	3.4 Enkele eerste conclusies en beschouwing	50
<b>4</b>	<b>Toetsingskader</b>	<b>53</b>
	4.1 Inleiding en doel	53
	4.2 Economie van innovatie	55
	4.3 Beoordeling innovatie	56
	4.4 Effectentabellen en overzichtsmethode: economie, duurzaamheid en sociaal	58

4.5	Economische impactvelden	58
4.6	Duurzaamheid impactvelden	60
4.7	Sociale impactvelden	61
4.8	Additionele criteria: bestuurlijk en inbedding	62
4.9	Synthese: een integraal raamwerk voor beleidsanalyse	65
<b>5</b>	<b>Beoordeling instrumenten</b>	<b>66</b>
5.1	Inleiding	66
5.2	Wijze van toetsing	66
5.3	Resultaten toetsing	67
5.4	Consultatie boeren en tuinders	77
5.5	Consultatie adviseurs en ketendeskundigen	88
5.6	Conclusies	91
<b>6</b>	<b>Beleid andere EU-landen</b>	<b>93</b>
6.1	Inleiding	93
6.2	Denemarken	93
6.3	Duitsland	95
6.4	Frankrijk	97
6.5	Verenigd Koninkrijk (VK)	100
6.6	Lessen voor beleid in Nederland	102
<b>7</b>	<b>Beleid richting 2020</b>	<b>103</b>
7.1	Inleiding	103
7.2	Vormgeving beleid richting 2020	103
<b>8</b>	<b>Conclusies en slotbeschouwing</b>	<b>107</b>
8.1	Conclusies	107
8.2	Slotbeschouwing	109
	<b>Literatuur en websites</b>	<b>111</b>
	<b>Bijlagen</b>	
1	Overzicht subsidieregelingen LNV	115
2	Openstellingen 2010 regeling LNV-subsidies	118
3	Uitkomsten enquête agrariërs in detail	119

# Woord vooraf

Het EU-landbouwbeleid (GLB) staat, na de veranderingen in eerdere jaren, vanaf 2013 voor een volgende aanpassing. In Nederland is ter voorbereiding hiervan van gedachten gewisseld over de doelen van het GLB. Een van de hoofddoelen, vastgelegd in de *Houtskoolschets (HKS) Europees landbouwbeleid 2020*, is versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de Nederlandse landbouw. Met het oog hierop heeft een team van onderzoekers van Wageningen UR (LEI en PPO AGV) in opdracht van het (toenmalige) ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onderzocht welke instrumenten geschikt zijn voor dit hoofddoel.

In het kader van dit onderzoek is onder meer een enquête gehouden onder deelnemers van het Informatienet en zijn verschillende mensen uit de agrosector geraadpleegd. Bovendien is een beroep gedaan op de Nederlandse Landbouwraden in enkele andere EU-landen. De medewerking en inbreng van al deze personen wordt zeer op prijs gesteld.

Aan het onderzoek, dat is gecoördineerd door Kees de Bont, is meegewerkt door Roel Jongeneel, Bert Smit (allen LEI), Suzanne van Dijk en Pieter de Wolf (beiden PPO AGV). Aan de opzet en uitwerking van de enquête is daarnaast bijgedragen door Jeroen Hammerstein, Barbara van de Hout en Ruud van de Meer.

De totstandkoming van deze publicatie is begeleid door een commissie van het ministerie van LNV (nu EL&I) onder leiding van Herman Sniijders. De auteurs danken de voorzitter en de leden van deze commissie voor hun deskundige begeleiding.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne  
Algemeen Directeur LEI

# Samenvatting

---

## S.1 Belangrijkste uitkomsten

**Nederland moet ernaar streven in de herziening van het GLB instrumenten voor stimulering en financiering van innovatie te behouden, instrumenten voor afstemmen van strategieën van bedrijven in een keten toe te voegen, en instrumenten voor research & development en voor toepassingen te integreren. [Zie >](#)**

Innovatie kan productieprocessen duurzamer maken en productiekosten verlagen. [Zie >](#)

Investerings in innovaties die niet direct leiden tot meerwaarde voor bedrijven, maar wel tot maatschappelijke meerwaarde, moeten gestimuleerd worden. [Zie >](#)

De meerwaarde van samenwerking in een keten, en afstemmen van strategieën in een keten verdient meer steun. [Zie >](#)

Combineren van regelingen voor research en development, met die voor toepassing van investeringen kan meerwaarde opleveren. [Zie >](#)



**Figuur S.1 De 11 door landbouwers meest gekozen beleidsinstrumenten**

<b>Overheidsinstrument</b>	<b>X gekozen</b>
Investeringsubsidies	150
Fiscale regelingen bij bedrijfsovername, omschakeling naar biologisch en andere	91
Innovatief onderzoek voor efficiëntere productie of lagere milieubelasting	69
Toeslagrechten met specifieke doelstellingen, zoals natuur- en landschapsbeheer	57
Steun bij samenwerking tussen ondernemers of in de keten	55
Opkoopregelingen, bijvoorbeeld rood voor rood, melkquota, dierrechten	52
Regelingen om experimenteren en innoveren gemakkelijker te maken	49
Grondbank, steun bij kavelruil	46
Kennis- en adviesregelingen, bij langetermijnplanning en strategische besluitvorming	45
<i>Garantstellingen</i>	44
Subsidies voor afzet van land- en tuinbouwproducten	44

Bron: LEI (2010).

## S.2 Overige uitkomsten

LNV-regelingen voor innovatie hebben, tegen vrij lage kosten, positieve effecten voor de concurrentiepositie van bedrijven. De SBIR heeft dat gunstige effect ook, maar tegen hogere kosten en voor een kleinere doelgroep.

Regelingen voor versterking van concurrentiekracht en kostenverlaging hebben positieve concurrentie-effecten, maar de kosten verschillen.

De investeringsregelingen gericht op duurzaamheid scoren duidelijk minder goed voor de concurrentiepositie van de bedrijven en zijn vrij duur voor de overheid.

De sectorconsultatie levert ook verschillende andere aanbevelingen voor de overheid op. Zo wordt veel belang gehecht aan minder regelgeving, ruimte voor ondernemerschap, enzovoort. [Zie >](#)

- Naar Deens voorbeeld zou de verduurzaming van de veehouderij met enkele andere ministeries gecoördineerd aangepakt kunnen worden, en zou samenwerking en innovatie vanuit verschillende sectoren bevorderd kunnen worden.

- Naar Frans voorbeeld zouden onderzoek en onderwijs van de innovatie in de verwerking van agrarische producten geïntegreerd kunnen worden.
- Naar Engels voorbeeld kunnen per regio de mogelijkheden om de landbouw beter te laten beantwoorden aan de wensen van natuur, landschap en waterbeheer onderzocht worden. [Zie >](#)

### **S.3 Methode**

Onderzoekers van LEI en PPO AGV hebben in opdracht van het ministerie van LNV onderzocht welke instrumenten geschikt zijn voor versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid van de Nederlandse landbouw, gericht op de toepassing van het GLB na 2013.

Bestaande instrumenten zijn beschreven en aan criteria getoetst. Met een enquête is de voorkeur van agrarische ondernemers gepeild en is de mening van sector- en ketendeskundigen gevraagd. In het beleid van enkele andere lidstaten is nagegaan of het suggesties biedt voor Nederlands beleid. [Zie >](#)

# Summary

---

## Stimulating competition and sustainability in new European agricultural policy

### **S.1 Important outcomes**

*During the review of the CAP, the Netherlands must strive for the preservation of instruments for the stimulation and financing of innovations, the addition of instruments for the harmonisation of the strategies of businesses within a chain, and the integration of instruments for research & development and for applications.*

Innovation can make production processes more sustainable and reduce production costs.

Investments in innovations that do not directly lead to added value for businesses but that do lead to social added value must be encouraged.

The added value of cooperation within a chain, and the harmonisation of strategies within a chain, deserve greater support.

Combining schemes for research and development with those for the application of investments can result in added value.

**Figure S.1. The 11 policy instruments most frequently chosen by farmers**

<b>Government instrument</b>	<b>X chosen</b>
Investment grants	150
Tax schemes in cases of farm takeovers, switching to organic production, and other schemes	91
Innovative research for more efficient production or reduced environmental impact	69
Supplementary payment rights with specific objectives, such as nature and landscape management	57
Support in cases of cooperation between entrepreneurs or within the chain	55
Buy-up schemes, for example 'red for red', milk quotas, animal production rights	52
Schemes to facilitate experimentation and innovation	49
Land bank, support in cases of plot exchange	46
Knowledge and advice schemes, for long-term planning and strategic decision-making	45
<i>Guarantees</i>	44
Grants for sale of agricultural and horticultural products	44
Source: LEI (2010).	

## S.2 Other outcomes

Innovation schemes set up by the former Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality have positive effects on the competitiveness of farms at fairly low costs. SBIR (Small Business Innovation Research) also has this kind of favourable effect, but at higher costs and for a smaller target group.

Schemes to strengthen competitiveness and to reduce costs have positive competitive effects, but the costs vary.

The investment schemes focused on sustainability score much less highly in terms of the competitiveness of the businesses and are fairly expensive for the government;

The sector consultation also offers produces various other recommendations for the government. For example, great importance is attached to reduced regulations, scope for entrepreneurship, etc.

Following the Danish example, the improved sustainability of livestock farming could be tackled in a coordinated manner together with a few other ministries, and cooperation and innovation could be promoted from various sectors.

Following the French example, research and education on innovation could be integrated into the processing of agricultural products.

Following the British example, the possibilities of allowing farming to better fulfil wishes relating to nature, landscape and water management could be investigated per region.

### **S.3 Method**

Commissioned by the former Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, researchers at LEI and PPO AGV have investigated which instruments are suitable for strengthening the competitiveness and sustainability of Dutch agriculture, focusing on the application of the CAP after 2013.

Existing instruments have been described and tested against certain criteria.

The preferences of agricultural entrepreneurs were ascertained by means of a survey, and the opinions of sector and chain experts were sought. The policies of a number of other EU member states were examined to ascertain whether they offer suggestions for Dutch policy.

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

### *Houtskoolschets*

Aanleiding voor het onderzoek, dat op verzoek van het (toenmalige) ministerie van LNV is uitgevoerd, is een van de hoofddoelen van het beleid in de visie van het kabinet over het Europese landbouwbeleid (GLB) in de toekomst. Deze visie is verwoord in de *Houtskoolschets (HKS)* (LNV, 2008). In dit onderzoek gaat het om het beleidsdoel:

'Versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw.'

In de *HKS* (p. 2) staat dit doel als volgt geformuleerd:

'Het stimuleren van een concurrerende en marktgeoriënteerde Nederlandse en Europese land- en tuinbouw, die op termijn zonder steun concurrerend kan produceren, gericht op behoud en versterking van de huidige positie op zowel de interne als de wereldmarkt.'

Hiermee zet het kabinet in op (a.) het investeren in de concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw door middel van met name kennis en innovatie. De *HKS* geeft verder aan (p. 3):

'Innovatie en verduurzaming zijn de opgaven voor de agrarische sector om de krachtige concurrentiepositie te behouden.'

De sector staat voorts voor tal van nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatbeheer, bijdrage aan energiezekerheid (biobrandstoffen) en waterbeheer. Voorts stelt de *HKS* (p. 9):

'Daarnaast ziet het kabinet [...] een rol voor het GLB ter bevordering van innovatie en structuurversterking.'

Vervolgens (p. 10) benadrukt de *HKS*:

'Het kabinet zet vanuit dit viergroepenmodel in op een concurrerende en duurzame Europese landbouw, die op langere termijn zonder generieke inkomenssteun kan produceren.'

Het kabinet ziet daarbij als centrale opgave het verder versterken van het samengaan van concurrentiekracht en duurzaamheid in de land- en tuinbouw met behoud van eerlijke concurrentieverhoudingen in de EU. De *HKS* stelt verder (p. 11):

'Een hoofddoel [...] is dat voor de gehele land- en tuinbouw via het GLB blijvend wordt geïnvesteerd in (1.) versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid, onder andere door stimulering van kennisontwikkeling, kennisontsluiting en innovatie.' (Hierna volgen in de *HKS* nog andere doelen van beleid.)

#### *EU-besluitvorming*

De *HKS* is geformuleerd in de periode dat de EU-ministers van Landbouw besluiten hebben genomen over de 'Health Check van het GLB'. In de loop van 2011 zullen mogelijk nieuwe stappen door de EU worden gezet om het GLB voor de toekomst, vanaf 2013, vast te leggen. Verwacht wordt dat in het najaar van 2010 de Europese Commissie met een Mededeling aanzetten hiertoe zal geven. Nederland wil hierop adequaat reageren en goede handvatten hebben voor de besprekingen in EU-verband. Hiertoe kan dit onderzoek bouwstenen leveren.

#### *Actuele situatie land- en tuinbouw*

Afgezien van genoemde aanleiding vanuit de visie van het kabinet en de komende besluitvorming in de EU geeft ook de actuele positie van de land- en tuinbouw aanleiding tot een analyse van de mogelijkheden om de concurrentie en duurzaamheid te versterken. De financieel-economische positie van de Nederlandse land- en tuinbouw is de afgelopen jaren verzwakt. In 2008 en 2009 is, hoewel er verschillen zijn binnen de sector, de situatie op veel bedrijven sterk verslechterd (De Bont et al., 2009). Het totaal voor de ondernemers en hun gezinnen uit de bedrijven resterend inkomen is zodanig sterk gedaald dat dit (in 2009, volgens raming) niet zo veel hoger uitkomt dan de EU-bedrijfstoelagen en premies voor Nederland (ruim € 800 mln.). Ook bij de ontwikkeling van de inkomens in de landbouw van andere EU-landen blijft Nederland achter. Figuur 1.1 geeft dit

weer. De daling van de inkomens in Nederland in 2008 en 2009 is mede het gevolg van vraaguitval uit het buitenland door de kredietcrisis en ook door de waardedaling van onder meer de Amerikaanse dollar en het Britse pond. Deze waardedalingen bemoeilijkten de export van Nederlandse producten.

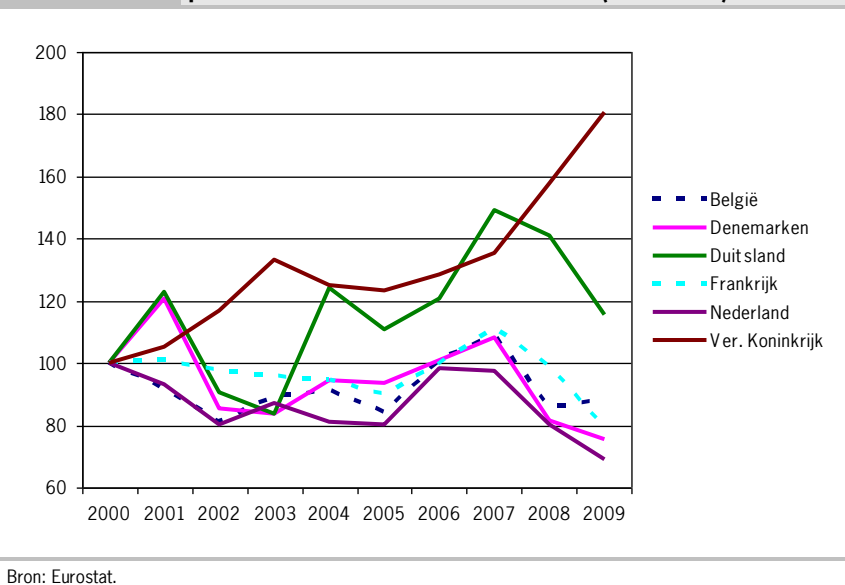
#### *Perspectieven langere termijn*

Bij de vaststelling van de aanleiding voor het onderzoek is ook van belang dat:

- voor de komende jaren rekening wordt gehouden met een toenemende volatilititeit van de prijzen van producten en daardoor van de inkomens in de sector (Vrolijk et al., 2009a). Dit houdt in dat bedrijven grotere veranderingen in de inkomens en hun liquiditeitspositie moeten kunnen opvangen. Afzonderlijk onderzoek in 2010 (Van Asseldonk et al., in voorbereiding) gaat specifiek op risicobestendigheid in. Dit is van belang bij de afbakening van dit onderzoek (zie 1.3);
- de perspectieven van de Nederlandse agrosector op langere termijn - zichtjaar is 2020 - redelijk gunstig zijn (Silvis et al., 2009). Hierbij is uitgegaan van, volgens FAO- en OECD-verkenningen, gemiddeld hogere (nominale) internationale prijzen van belangrijke landbouwproducten dan in het afgelopen decennium. De studie gaat uit van verdere liberalisatie, met WTO-afspraken (Doha-ronde) en afschaffing van de melkquotering. Analyses in de studie laten zien dat de Nederlandse agrosector gevoelig is voor GLB-besluiten, het internationale prijsniveau van agrarische producten, het milieubeleid, met name het mestbeleid (al dan geen derogatie van de Nitraatrichtlijn), en de prijs van aardolie.



**Figuur 1.1**      **Ontwikkeling netto toegevoegde waarde land- en tuinbouw per arbeidskracht in enkele EU-landen (2000=100)**



## 1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende (centrale) kennisvraag:

- Welke huidige en toekomstig mogelijke GLB-instrumenten dragen het meest bij aan versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de Nederlandse land- en tuinbouw, gegeven de drie verschillende strategieën (kostprijsstrategie, waardecreatie en verbreding), de verschillende sectoren en gebieden waar deze sectoren voorkomen?

Hierbij zijn als subvragen van belang:

- Welke instrumenten zijn al opgenomen in het (huidige) GLB en kunnen (versterkt) worden ingezet en dienen zeker behouden te blijven in het nieuwe GLB, na 2013:
- Welke instrumenten zijn daarnaast nodig en zouden gerealiseerd moeten worden in het nieuwe GLB?

- De onderzoeksvragen impliceren dat een oordeel wordt gegeven over de kwaliteit en de effectiviteit van de huidige instrumenten van beleid gericht op het stimuleren van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw in Nederland.

Het is hierbij van belang dat:

1. concurrentiekracht en duurzaamheid in samenhang worden gezien, waarbij met deze thema's uiteenlopende invalshoeken kunnen worden benut. Het onderzoek dient ten aanzien van de beide thema's evenwichtig te zijn;
2. het onderzoek ook evenwichtig dient te zijn wat betreft de drie onderscheiden strategieën van bedrijven: kostprijs, meerwaarde en verbreding;
3. nadrukkelijk gekeken wordt, of naast de al bestaande instrumenten met nieuwe instrumenten, met nieuwe prikkels versterking van de concurrentiekracht en verduurzaming kan worden gerealiseerd. Vernieuwende ideeën zijn welkom;
4. gebruik wordt gemaakt van de informatie over het beleid in enkele andere EU-landen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK);
5. wordt nagegaan of effectieve combinaties van instrumenten mogelijk zijn.

Wat betreft de context voor het onderzoek wordt uitgegaan van een geliberaliseerde markt, dus in beginsel met een succesvolle afronding van de WTO-onderhandelingen (Doha-ronde), en van een hoger niveau dan het huidige wat betreft de duurzaamheidseisen, dus met bijvoorbeeld verdergaande afspraken op het gebied van de emissies van broeikasgassen, mineralen en dergelijke en de bescherming van natuur en biodiversiteit. De context voor het onderzoek wordt verder besproken in hoofdstuk 2.

### **1.3 Afbakening**

In overleg met de opdrachtgever is het terrein van te onderzoeken beleidsinstrumenten afgebakend. Hoewel het GLB (markt en prijsbeleid en bedrijfstoelagen) vooral betrekking heeft op de grondgebonden landbouw (akkerbouw en rundveehouderij), is er gezien de uitdagingen op het gebied van concurrentiekracht en duurzaamheid voldoende aanleiding (zie ook 1.1) om de gehele land- en tuinbouw in beschouwing te nemen. Dit houdt in dat ook het instrumentarium voor de intensieve veehouderij en de tuinbouw aan de orde komen. Het gaat om instrumenten die verschillende ontwikkelrichtingen van de landbouw (zie onder

1.4 Doel) stimuleren. Bij het versterken van de concurrentiekracht en duurzaamheid gaat het om de gehele productie, mits het een positief effect heeft op de primaire bedrijven.

Naast instrumenten die zich richten op innovatie en innovatieve investeringen ter versterking van de concurrentiekracht en verduurzaming van agrarische bedrijven, gaat het ook om structuurverbeterende middelen, bijvoorbeeld op het gebied van de verkaveling van bedrijven. Ook het instrumentarium in het lopende plattelandsontwikkelingsprogramma (POP II) gericht op versterking van de concurrentiekracht van bedrijven maakt deel uit van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op de instrumenten die deel (kunnen gaan) uitmaken van het GLB.

Er wordt *geen* analyse gedaan van het instrumentarium op de volgende gebieden: regulier agrarisch (groen) onderwijs en fiscaal beleid; dit zijn op voorhand geen instrumenten die in te vlechten zijn in het GLB.

Echter, het LNV-instrumentarium op het vlak van kennisverspreiding en advisering aan agrarische ondernemers wordt wel in het onderzoek betrokken; zowel investeringen in 'Human capital' als in 'Physical capital' zijn van belang ter afweging.

Het onderzoek gaat uit van een afbouw van het GLB-markt- en prijsbeleid, zoals is vastgelegd in de Europese besluiten in het kader van de 'Health Check' (2009). Hierop wordt niet nader ingegaan in dit rapport.

## **1.4 Doel**

Doel van het project is om suggesties te bieden voor instrumenten die te gebruiken zijn door Nederland in het kader van het nieuwe GLB. Dit is ook van belang voor de onderhandelingen in de EU. Een van de mogelijkheden hiertoe is het bepalen van de betekenis en mogelijke effecten van verschillende EU-instrumenten, zowel de huidige als mogelijk toekomstige, voor de versterking van de concurrentiepositie en duurzaamheid van de land- en tuinbouw in Nederland. Hierbij zijn verschillende ontwikkelrichtingen voor de bedrijven voor te stellen; in hoofdlijnen gaat het om: (1) kostprijsverlaging, (2) meerwaarde realiseren en (3) verbreding.

Achterliggend doel is, door aanbevelingen, een bijdrage te leveren aan de beleidsvorming van het ministerie van EL&I, waarbij het aangegeven (eerste) beleidsdoel van de *HKS* het richtsnoer vormt. De genoemde beleidsvorming richt zich daarmee ook (zie 1.1) in belangrijke mate op het voorbereiden van

een standpunt en inbreng bij de komende besluitvorming in EU-verband over het toekomstige GLB.

## **1.5 Werkwijze**

Nadat de vraagstelling met de opdrachtgever is vastgesteld, worden de context van het onderzoek in samenhang met de beleidsdoelen en uitdagingen voor de land- en tuinbouw in beschouwing genomen. Het gaat hierbij om onder meer de vraag wat zijn speerpunten en richtingen van ontwikkelingen. Vervolgens worden de voor de land- en tuinbouw bestaande beleidsinstrumenten geïnventariseerd. Om deze te toetsen is een toetsingskader opgesteld. Naast de toetsing van instrumenten op verschillende aspecten, wordt om een oordeel gevraagd aan ondernemers in de land- en tuinbouw en aan deskundigen en andere betrokkenen uit verschillende agrarische productieketens. Ook, vanuit de vraag of dat waardevolle suggesties biedt voor het beleid in Nederland, is een korte analyse gemaakt van het beleid in enkele andere lidstaten.

## **1.6 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 geeft een beschouwing bij de probleemstelling. Hierin wordt eerst zicht gegeven op de veranderingen in het GLB en de positie van de Nederlandse land- en tuinbouw als vertrekpunten om in te gaan op de uitdagingen en het transitieproces met kansen en bedreigingen per sector. Hoofdstuk 3 geeft aan de hand van de doelstellingen en thema's van beleid van de Nederlandse overheid een inventarisatie van de nu toegepaste beleidsinstrumenten. In hoofdstuk 4 wordt een toetsingskader gepresenteerd, dat in het volgende hoofdstuk wordt ingezet om de geïnventariseerde instrumenten te beoordelen. Hoofdstuk 5 geeft ook de resultaten weer van een consultatie van ondernemers en deskundigen in de sector. Na de analyse van het beleid in enkele andere landen in hoofdstuk 6, geeft hoofdstuk 7 een invulling aan het beleid richting het jaar 2020.

## 2 Beschouwing bij de probleemstelling

---

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschouwing over de positie van de land- en tuinbouw in Nederland, de beleidsdoelen en de uitdagingen voor de toekomst. Hierbij wordt ook in beknopte zin een analyse van de vraagstukken, kansen en bedreigingen per sector van de land- en tuinbouw gegeven. Voorafgaand hieraan wordt kort ingegaan op het beleid en de beschikbare middelen vanuit de EU. Dit hoofdstuk geeft hiermee de context van het onderzoek aan, dat in de volgende hoofdstukken verder is uitgewerkt.

### 2.2 Beleid van de EU en Nederland

De afgelopen jaren is het GLB sterk veranderd. Aanleiding hiertoe gaven vooral:

- het overleg met derde landen over liberalisatie van de wereldhandel;
- de kosten van het GLB, vooral de uitgaven voor exportsubsidies en interventievoorraden;
- de veranderende rol en functie van de landbouw. In plaats van alleen voedselproductie wordt van de landbouw ook een positieve bijdrage in relatie tot milieu, natuur en landschap en dergelijke verwacht.

Vooraf de eerste twee factoren hebben inmiddels geleid tot een duidelijke omslag in het GLB. De markt- en prijs ondersteunende instrumenten zijn voor een belangrijk deel verdwenen. Interventieaankopen zijn uitzondering (vangnet) in plaats van regel geworden en bij een WTO-akkoord (Doha-ronde) worden de exportsubsidies mogelijk afgeschaft. In de plaats van de 'klassieke' markt- en prijssteunende door het GLB zijn eerst aan de productie gekoppelde premies geïntroduceerd als compensatie voor het inkomenseffect van prijsverlaging. Vanaf 2003 zijn deze premies omgezet in ontkoppelde toeslagen. Voor bijvoorbeeld melk is dat in Nederland in 2007 gebeurd. De laatste premies, zo is in de EU besloten (Health Check), worden in 2012 ontkoppeld, bijvoorbeeld voor aardappelzetmeel. Voor het ontvangen van de bedrijfstoelage moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden (cross compliance) op het gebied van onder meer milieu, dierenwelzijn en voedselkwaliteit. De verandering van

het GLB met betrekking tot de als derde genoemde factor (bijdragen aan milieu, natuur en landschap) verloopt minder opvallend. Er zijn sinds circa 20 jaar verschillende EU-landbouwmilieumaatregelen, onder meer op het gebied van mest (Nitraatrichtlijn) en gewasbescherming.

Het huidige GLB maakt onderscheid tussen markt- en inkomensondersteuning (eerste pijler) en plattelandsbeleid (tweede pijler). Het laatste biedt onder meer (as 1) mogelijkheden om de structuur van de landbouw te versterken. In financiële termen is de eerste pijler voor de gehele EU, de laatste jaren vooral door het beslag van de bedrijfstoelagen, met circa € 40 mld. (in 2009) aanzienlijk groter dan de tweede pijler met ongeveer € 10 mld.

Voor het GLB in de jaren tot 2020 is onder meer de financiële ruimte die wordt vastgesteld voor de meerjarenperspectieven 2014-2020 van belang. De verwachting is dat het aandeel landbouw op het totaal van de EU-begroting moet krimpen, omdat er bijvoorbeeld meer geld moet komen voor innovatie (Lissabon-Agenda). Ook staat in de huidige economische situatie, door de kredietcrisis, de totale EU-begroting onder druk.

Tot en met 2013 zal Nederland uit hoofde van het GLB jaarlijks ruim € 1 mld. ontvangen. Het grootste deel daarvan betreft directe inkomenssteun (bedrijfstoelagen en premies); voor 2008 en volgende jaren gaat het om ruim € 800 mln. Daarnaast ontvangt Nederland voor het markt- en prijsbeleid € 215 mln. en als cofinanciering voor het plattelandsbeleid € 70 mln. (Van Selm en Bos, 2009, p. 7). Eind 2009 zijn de Health Check-voorstellen van Nederland definitief goedgekeurd (Europese Commissie, 2009). Dit resulteerde in een herziening van het plattelandsontwikkelingsprogramma van Nederland voor de periode 2007-2013.

[www.regiebureau-pop.nl/files/file1086.doc](http://www.regiebureau-pop.nl/files/file1086.doc)

Naast aanpassingen in de eerste pijler (van marktsteun naar toelagen) wordt er door de zogenoemde modulatie geld overgeheveld naar de tweede pijler. Dat geldt wordt besteed aan onder andere innovatie en landbouwmilieumaatregelen (vaak met een spits op biodiversiteit en soms ook landschap). Voorbeelden zijn maatregelen gericht op verbetering van de waterkwaliteit en het beheer van waterkwantiteit, maatregelen gericht op het verhogen van milieukwaliteit en een verdere reductie van milieuverliezen uit de landbouw, innovatie van de landbouw, landbouwgebonden productie van duurzame energie, en een vergoeding voor landbouwers in maatschappelijk waardevolle gebieden (brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 29 april 2009).

### *Strategie Nederland*

In de *HKS* (2008) heeft de minister van LNV een langetermijnvisie voor de toekomst van het GLB beschreven. Hierin staat dat het toekomstig Europees Landbouwbeleid in dienst moet staan van de versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die ook maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden. Eén van de kernelementen uit de *HKS* is het stimuleren van een concurrerende en marktgeoriënteerde Nederlandse en Europese land- en tuinbouw, die op termijn zonder steun concurrerend kan produceren, gericht op behoud en versterking van de huidige positie op zowel de interne als de wereldmarkt. Het kabinet wil daarom inzetten op het investeren in de concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw door middel van met name kennis en innovatie. Daarnaast kiest het kabinet voor een versterking van de maatschappelijke waarden die de landbouw voortbrengt en verdere afbouw van het klassieke markt- en prijsbeleid.

## **2.3 Positie Nederlandse land- en tuinbouw**

De Nederlandse land- en tuinbouw heeft in vergelijking met die in andere EU-landen een intensief karakter. De productieaandelen van de tuinbouw (sierteelt en groenten, onder glas en in de open grond) en van de intensieve veehouderij (varkens en pluimvee) binnen de Nederlandse agrarische sector zijn groot. Ook intensief, met een hoge veedichtheid en productie per ha zijn in Nederland de melkveehouderij en de akkerbouw. De laatste met een bouwplan met relatief veel intensieve gewassen, zoals aardappelen (De Bont en Van Berkum, 2004). De agrarische productie in Nederland is overigens niet zo zeer intensief wat betreft de inzet van arbeid, maar vooral van kapitaal en kennis (Poppe en Van Latenstein, 2010).

In samenhang met de naar verhouding omvangrijke primaire agrarische productie kent Nederland ook een omvangrijke toeleverende en verwerkende agro-industrie en handel (Silvis et al., 2009). De bijdragen van het totale agrocomplex aan de economie (toegevoegde waarde en werkgelegenheid) is in Nederland met circa 10% duidelijk hoger dan in veel andere EU-landen. Hierbij geldt wel dat een deel samenhangt met de invoer en verwerking van uitheemse producten (koffie, cacao en dergelijke). Nederland maakt hiervoor en voor de in- en uitvoer van andere agrarische en voedingproducten gebruik van de gunstige geografische, strategische positie ten opzichte van een groot deel van de EU-markt.

Binnen relatief korte afstand woont een groot en koopkrachtig deel van de EU-bevolking van circa 500 mln. mensen.

De bestemming van Nederlandse land- en tuinbouwproducten is voor een belangrijk deel de markt in de EU; voor de meeste agrarische producten kent Nederland een grote netto-uitvoer. De omvang en de structuur van de productie en de ketens van de Nederlandse agrosector zijn ingesteld op die exportgerichtheid. De positionering van de Nederlandse producten op de markten is sterk afhankelijk van de prijs, waartegen het product wordt aangeboden. Door de liberalisatie van de handel zijn de concurrentieverhoudingen opener geworden. Dit geldt allereerst binnen de EU (interne markt), maar met de afspraken in de WTO ook ten opzichte van landen erbuiten.

De kwaliteit van het product en de dienstverlening en dergelijke rond de levering van de producten speelt naast het prijsaspect ook een belangrijke rol bij het behouden en uitbouwen van posities op de binnen- en buitenlandse markt. De duurzaamheid (in de zin van planet-aspecten) van de producten was bij de afzet en bij de prijsvorming van het product lange tijd minder belangrijk, althans bij een groot deel van de aangeboden producten. Uitgaande van een voortgaande economische groei en een stijging van de welvaart (koopkrachtniveau) in de wereld wordt de keuze van de consument selectiever; gemak, gezondheid, kwaliteit en smaak zijn aspecten die een grotere rol gaan spelen. Biologische producten zijn al een duidelijke uitzondering op de regel dat de prijs (alleen) niet bepalend is voor het aankoopgedrag van consumenten. Er zijn meer voorbeelden en initiatieven om tot een meerwaarde van de producten te komen.

Mede door de hoge bevolkingsdichtheid en de claims op de ruimte voor andere doeleinden, waaronder natuur, heeft de agrarische sector in Nederland te maken met relatief hoge grond- en pachtprizen. Deze prijsniveaus noodzaken de agrariërs tot een efficiënt gebruik van landbouwgrond (Silvis et al., 2009).

Ook arbeid is een beperkende factor voor de land- en tuinbouw (Verhoeven et al., 2008). De relatief lage werkloosheid in Nederland en het matige imago van het werken in vooral de tuinbouw en de (intensieve) veehouderij, remmen het aanbod van arbeidskrachten op verschillende scholing- en management-niveaus. In combinatie met de vergrijzing van de mensen die in de land- en tuinbouw en aanverwante bedrijfstakken werken, kan er een tekort aan arbeidskrachten in de sector ontstaan. Door de schaalvergroting worden functies specifiekier; het gaat dan vooral om het leveren van handarbeid dan wel managementtaken. Voor beide typen functies zijn vaardigheden nodig.

Vooraf door het landbouwbeleid (melkquotering) en het milieubeleid (mestwetgeving en dergelijke) is het volume van de productie van land- en tuinbouw



vanaf 1990 nog maar weinig gegroeid en duidelijk achtergebleven bij de groei van de Nederlandse economie, die vooral bepaald wordt door de dienstensector. De groei van de agrarische productie vanaf 1990 is vooral gerealiseerd door de tuinbouw en hierbinnen de sierteelt. In eerdere decennia, vooral de jaren zestig en zeventig, groeide de land- en tuinbouw nog wel sterker dan andere sectoren. Naast groeiende mogelijkheden voor export op de ontstane gemeenschappelijke Europese markt speelden daarbij destijds ook maatregelen die de productie stimuleerden een rol, zoals de Europese rentesubsidies en nationale fiscale maatregelen (Silvis et al., 2009). De laatste decennia is het accent in de bedrijven, dat eerder vooral lag op productiestijging (per dier en per ha) meer gekomen op besparing van kosten en de inzet van inputs, zoals energie, veevoeders, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Dit is mede het gevolg van het in de EU en Nederland ontwikkelde beleid op landbouwmilieugebied.

## 2.4 Uitdagingen en transitieproces

De intensivering van de Nederlandse land- en tuinbouw, die dus voor een belangrijk deel al in eerdere decennia plaatsvond, heeft negatieve effecten voor milieu, natuur en landschap; de scheefgroei ten aanzien van het milieu heeft vooral in de jaren zestig en zeventig plaatsgevonden (Poppe en Van Latensteijn, 2010). Daarnaast stelt de samenleving vraagtekens wat betreft het welzijn van dieren in de (intensieve) veehouderij. Ook effecten op de gezondheid van mensen zijn in het geding, zoals risico's van ziekteverspreiding en van de emissie van fijnstof. In samenhang met deze zaken is de laatste jaren veel gediscussieerd over 'megastallen', niet alleen vanwege de grootte ervan in relatie tot het landschap. Agrarische bedrijven hebben gezien deze punten te maken met maatschappelijke weerstanden. Deze vragen om een antwoord om de continuïteit van de bedrijvigheid te waarborgen.

### *Verduurzaming*

Duurzaamheid (in de zin van de planetaspecten) is dus al en wordt naar verwachting steeds meer een vereiste om te produceren ('licence to produce'). Dit geldt zeker in een welvarend en dichtbevolkt land als Nederland. De meeste (duurzaamheids)eisen zijn vastgelegd in EU-regels en sommige in aanvulling daarop in (strengere) Nederlandse wettelijke regels. Voor een deel van de pro-

ductie zijn er ook bovenwettelijke afspraken gemaakt in ketenverband, in de regel op initiatief van de afnemers (retail, verwerkende bedrijven).

Verwacht mag worden dat de regels ten aanzien van duurzaamheid - het gaat bijvoorbeeld om de emissies van mineralen, ammoniak, broeikasgassen, fijnstof en gewasbeschermingsmiddelen en om welzijn en gezondheid van dieren - strenger worden. Het voldoen aan deze regels wordt dan automatisch een grotere opgave en uitdaging voor agrarische ondernemers.

Het voldoen aan hogere duurzaamheidscriteria levert extra kosten op voor de producent, bijvoorbeeld vanwege investeringen in vernieuwing van stallen en het aanbrengen van technische voorzieningen (installaties) en of een verlaging van de productie (extensivering). Dergelijke kosten worden veelal niet en zeker niet automatisch gecompenseerd door een hogere marktprijs voor het product. De prijsniveaus worden bij een verdergaande liberalisering bepaald door de producenten met de laagste productiekostenniveaus. Wanneer andere producenten/leveranciers het product op de markt kunnen brengen onder minder strenge eisen ten aanzien van duurzaamheid, ontstaat er een onevenwichtigheid; er is dan geen 'level playing field'.

Een dergelijke onevenwichtigheid kan een goed argument zijn voor overheidsbeleid in de vorm van stimulansen voor verduurzaming van de productie. Maar ook de omvang van investeringen, de risico's voor de continuïteit van de bedrijven en de onzekerheden rond de inzet van innovatieve processen kunnen goede argumenten zijn voor stimulerende overheidsinstrumenten.

### *Meerwaarde creëren*

Het heeft meer zin om te investeren in (bovenwettelijke) verduurzaming naarmate de kans dat dit leidt tot een hogere prijs van het product (meerwaarde) groter is. De kansen hierop nemen toe wanneer het product duidelijk herkenbaar voor de afnemer in de markt kan worden gezet. Afhankelijk van de afzetstructuur vergt dit, naast inspanning van de betreffende primaire producent, ook een gezamenlijke activiteit met andere partners in de keten. Ondersteuning van de zijde van de overheid, wellicht op tijdelijke basis, kan zinvol zijn om dergelijke processen goed te laten verlopen.

### *Verbreding*

Gezien de positie van landbouwbedrijven in de Nederlandse samenleving zijn er relatief veel kansen op het gebied van verbreding. Ruim de helft van de bedrijven behaalt opbrengsten uit verbreding. Momenteel bestaat circa 4% van de totale opbrengsten van landbouwbedrijven uit inkomsten van verbreding en

voor een deel, circa 10%, van de bedrijven zijn de opbrengsten van verbreding al hoger dan € 25.000 per jaar (Berkhout en Van Bruchem, 2010). Dit zijn vooral grondgebonden bedrijven, dus bedrijven die momenteel bedrijfstoelagen ontvangen.

Uitgaande van de *HKS* heeft verbreding voor een deel te maken met het derde hoofddoel van beleid, namelijk het leveren van prestaties in de vorm van groene en blauwe diensten. Ook staat verbreding in verband met het tweede hoofddoel van de *HKS*, het voeren van een agrarisch bedrijf in een waardevol gebied met natuurlijke of bestuurlijke handicaps. Daarnaast zijn andere verbredingsactiviteiten op agrarische bedrijven tot ontwikkeling gekomen. Deze genereren momenteel een veelvoud aan opbrengsten ten opzichte van de groene en blauwe diensten. Het entameren van verbredingsactiviteiten kan risicovol zijn, zeker wanneer het gepaard gaat met forse investeringen en of wanneer het daadwerkelijk vernieuwend is op het gebied van verbreding, en dus in een richting gaat die nog niet is ontwikkeld door andere (landbouw)bedrijven.

### *Strategie van bedrijven*

In samenhang met de huidige ontwikkeling van de Nederlandse land- en tuinbouw en de internationale context waarin de sector opereert, zijn er op grond van het voorgaande voor de bedrijven drie hoofdlijnen van strategische ontwikkeling mogelijk (gemakshalve afziende van de mogelijke combinaties van twee of alle drie de strategieën op een bedrijf). De drie strategieën zijn:

1. kostprijsverlaging;
2. creëren van meerwaarde;
3. verbreding.

Recente studies ondersteunen deze diversiteit in strategieën (Backus et al., 2009; De Hoop et al., 2009).

## **2.5 Omslag in beleid, herkenbaar voor Nederland**

De geschetste verandering in het landbouwbeleid momenteel, namelijk de omslag van markt- en prijssteun, via generieke toeslagen naar gerichte stimulanzen, past bij de strategie die vanaf 1880 door de overheid en organisaties in Nederland is gekozen voor het oplossen van de problemen van de landbouw. Vooral kennisontwikkeling en innovatie zijn in het verleden, naast andere stimulanzen voor een efficiëntere bedrijfsvoering, met succes benut om de produc-

tiviteit van de sector te vergroten en daardoor de kostprijs te verlagen (Poppe et al., 2009). De afgelopen decennia is het accent in het kennisbeleid en de stimulering van de bedrijfsontwikkeling verschoven naar de geschetste maatschappelijke, duurzaamheidsvragen. Het accent ligt daarmee op verlaging van de druk op het milieu, energiebesparing, verbetering van dierenwelzijn en dergelijke.

Ook in het huidige, economisch-strategisch denken in Nederland in bredere zin dan de landbouw over het te voeren beleid wordt een offensieve benadering gekozen (SER, 2009 en 2008). De beleidsagenda moet gericht blijven op welvaarts-groei in brede zin, in drie dimensies: people, profit en planet. De SER (2009) kiest hierbij voor een accent op groei van de arbeidsproductiviteit (per gewerkt uur). Dat vraagt onder meer om versterking van het innovatievermogen, zo wordt gesteld. In de EU zou een Europese kennisruimte tot stand moeten worden gebracht; de kennisruimte is op te vatten als de driehoek onderwijs, onderzoek en innovatie. Voor de groei van de arbeidsproductiviteit moet volgens de SER worden voorzien in passende aanvullende doelstellingen (waaronder R&D) en indicatoren, waaronder voor ondernemerschap en de positie van het mkb. De primaire land- en tuinbouw en ook een belangrijk deel van de overige bedrijven in de agroketens zouden gezien hun omvang onder het mkb kunnen worden gerekend. Een belangrijke rol kent de SER ook toe aan het verlagen van de administratieve lastendruk voor bedrijven.

## **2.6 Kansen en bedreigingen per sector**

Aansluitend op de in paragraaf 2.3 beschreven positie van de Nederlandse land- en tuinbouw biedt deze paragraaf een beknopt zicht op de kenmerken, de sterke en zwakke punten en de kansen per (deel)sector van de land- en tuinbouw. Het overzicht biedt hiermee handvaten voor de discussie over de voor de toekomst in te zetten instrumenten van beleid door de overheid, en voor de inzet vanuit de bedrijven en ondernemers (tabel 2.1). Voor het samenstellen van dit overzicht is gebruik gemaakt van diverse rapporten van het LEI, waaronder De Bont en Van Berkum (2004); Silvis en De Bont (2005); Silvis et al. (2009); Baltussen et al. (2010); Hoste respectievelijk Van Horne (intensieve veehouderij); Van Galen en Hietbrink (groente, fruit) en voorts van EIM (Verhoeven et al., 2008) en Rabobank.

[www.rabobank.nl/bedrijven/advies/speciaal\\_voor/agrarische\\_ondernemers/publicaties/default](http://www.rabobank.nl/bedrijven/advies/speciaal_voor/agrarische_ondernemers/publicaties/default).

Tussen de bedrijfstakken in de land- en tuinbouw zijn er verschillen in de uitgangspositie en in de kansen en uitdagingen voor de toekomst (tabel 2.1). Maar bij deze verschillen zijn er ook gemeenschappelijke uitdagingen. Voor elke tak van de agrarische sector en ook voor elk afzonderlijk bedrijf geldt namelijk dat de omstandigheden (beleid, markt, maatschappelijke eisen en voorwaarden) ook de komende jaren ingrijpend veranderen. De veranderingen hebben betrekking op:

- de markten als zodanig: meer internationale concurrentie, minder stabiliteit (meer volatiliteit in de prijzen), maar gegeven de verwachte toenemende vraag naar producten als gevolg van de groei van de wereldbevolking en economische groei zullen de prijzen gemiddeld hoger kunnen uitkomen dan in het afgelopen decennium (Silvis et al., 2009; OECD/FAO, Agricultural Outlook, Paris, 2009);
- de wensen en eisen van de afnemers: er wordt verwacht dat de producten aan hogere eisen voldoen. De eisen worden steeds meer een 'licence to produce';
- technologische mogelijkheden: er dienen zich tal van vernieuwingen aan voor toepassing in de agrotechniek, onder meer op het gebied van ICT, biotechnologie, nanotechnologie, robotisering, precisielandbouw. Deze kunnen de productiviteit verhogen en oplossingen bieden voor knelpunten op onder meer milieugebied (Leenstra en Van der Peet, 2009).

<b>Tabel 2.1 Kenmerken, sterke en zwakke punten en kansen per agrarische deelsector</b>					
<b>Sector</b>	<b>Kernpunten</b>	<b>Zwakke punten/ bedreigingen</b>	<b>Sterke punten</b>	<b>Kansen</b>	<b>Opmerkingen</b>
Akkerbouw	Spreiding sector over het land met concentratie in kleigebieden; Schaalvergroting verloopt geleidelijk; Diversiteit in bouwplannen (minder graan dan andere EU-landen)	Kleinschalig (in oppervlakte/bedrijf); Belasting bodemleven door intensief bouwplan; Afhankelijk van chemische middelen (per teelt); Concurrentie op aardappelmart	Specialisatie op gewassen met hogere toegevoegde waarde (pootaardappelen en andere); Hoge kg-opbrengst/ha; Afzetstructuur (van aardappelen, suiker); Mogelijke andere teelten: groenten, bloembollen en andere; Hoge solvabiliteit	Nichegewassen/streekproducten;  Samenwerking met veehouderij (grondruil, voerteelt/mest);  Precisielandbouw Verbreding a)	Diversiteit naar regio en bouwplan, onder meer door verschillen in grond
a) Verbreding of multifunctionele landbouw kan verschillende zaken omvatten, waaronder natuurbeheer, recreatie, zorg, zuivelbereiding en verkoop, productie van energie. Verbreding komt het meest voor op grondgebonden bedrijven.					

<b>Tabel 2.1 Kenmerken, sterke en zwakke punten en kansen per agrarische deelsector (vervolg)</b>					
<b>Sector</b>	<b>Kernpunten</b>	<b>Zwakke punten/ bedreigingen</b>	<b>Sterke punten</b>	<b>Kansen</b>	<b>Opmerkingen</b>
Tuinbouw open teelten  Takken: groente, fruit, bloembollen, boomteelt;	Concentraties per tak in enkele gebieden, ook Greenports	Arbeidsaanbod (kwaliteit en kwantiteit); Afzetstructuur producten (veel individueel); Concurrentie in EU: groenten en fruit;  Afhankelijk van chemische middelen (per teelt)	Internationaal marktleiderschap vooral bij bloembollen en bomen; hoog kennisniveau	Vernieuwing van aanbod gewassen; samenwerking in ketens; Aansluiting op totaal tuinbouwcomplex (inclusief glas)	
Glastuinbouw  Takken: groente, snijbloem, planten;	Concentratie in gebieden; Gebruiker en producent van energie; Snelle schaalvergroting vooral in de groenteteelt	Arbeidsaanbod (kwaliteit en kwantiteit);  Financiële kwetsbaarheid  Afzetstructuur groenten (versnipperd)	Hoge productiviteit,  Internationaal marktleiderschap bloemen, planten (sierteelt);  Afzetstructuur sierteelt	Verbetering in de keten;  Energieproductie in plaats van -verbruik;  Robotisering routine werk (plukken en dergelijke)	Ontwikkeling van Greenports biedt nieuwe kansen voor sector
a) Verbreding of multifunctionele landbouw kan verschillende zaken omvatten, waaronder natuurbeheer, recreatie, zorg, zuivelbereiding en verkoop, productie van energie. Verbreding komt het meest voor op grondgebonden bedrijven.					

<b>Tabel 2.1 Kenmerken, sterke en zwakke punten en kansen per agrarische deelsector (vervolg)</b>					
<b>Sector</b>	<b>Kernpunten</b>	<b>Zwakke punten/ bedreigingen</b>	<b>Sterke punten</b>	<b>Kansen</b>	<b>Opmerkingen</b>
Melkveehouderij (en overige grondgebonden veehouderij)	Spreiding sector over het land, geleidelijke schaalvergroting, intensieve productie (melk/ha), hoge quotumprijzen	Fysieke omstandigheden enkele gebieden (veenweide en dergelijke)	Hoge productiviteit,  Zuivel: afzet en verwerkingstructuur, internationale oriëntatie; Hoge solvabiliteit	Samenwerking in enkele gebieden met akkerbouw (grondruil, voerteelt/mest); Verbreding a) Nieuwe producten	Afschaffing van melkquota in 2015 biedt groeikansen melkveehouderij in Nederland
Intensieve veehouderij; Takken: varkens, pluimvee, vleeskalveren	Concentratie in Zuid- en Oost-Nederland (zandgebieden); snelle schaalvergroting; Kapitaalintensief onder meer door dierrechten	Effecten op milieu, gezondheid en welzijn dieren; Kosten van aanpassing bedrijven in verband met concurrentie ten opzichte van buitenland; Lage rentabiliteit Hoog gebruik antibiotica; Imago in samenleving	Hoge productiviteit Infrastructuur: toelevering, afzet, kennis.  Ketenintegratie, met name kalveren en kuikens	Geïntegreerde aanpak knelpunten ten aanzien van milieu, gezondheid en welzijn dieren;  Producten in 'tussen-segment'	Reconstructiebeleid verloopt moeizaam;  Na afschaffing van dierrechten in 2015 zal productie nog niet of weinig toenemen door mestbeleid

a) Verbreding of multifunctionele landbouw kan verschillende zaken omvatten, waaronder natuurbeheer, recreatie, zorg, zuivelbereiding en verkoop, productie van energie. Verbreding komt het meest voor op grondgebonden bedrijven.



De ondernemers op de bedrijven moeten op deze ontwikkelingen reageren met het oog op de continuïteit van het bedrijf; dat geldt in elke sector. De primaire bedrijven hebben daarnaast gemeen dat de rentabiliteit van de productie in de regel laag is (Backus et al., 2007). Vanwege de lage rentabiliteit (ofwel: de ingezette productiefactoren worden in de regel niet volledig marktconform beloond) zijn de meeste bedrijven gezinsbedrijven, die vooral zijn gebaseerd op de inzet van arbeid en vermogen van de ondernemer en zijn gezin. Verwacht wordt dat ook in de toekomst de productie zal plaatsvinden op gezinsbedrijven (Backus et al., 2009). De glastuinbouw is hierop een uitzondering.

Verandering ondergaat hierbij wel de afstemming in de keten; die zal moeten verbeteren met het oog op de positie van de (primaire) bedrijven in de markt. Er zal meer geïnvesteerd moeten worden om producten te onderscheiden wat betreft kenmerken als kwaliteit, milieu, welzijn dieren. Dit houdt ook in dat juist op die punten uitdagingen voor verbetering in de bedrijven liggen. De Nederlandse landbouw is (al) kapitaal- en kennisintensief, actief in een dichtbevolkt gebied. Dat biedt kansen voor nieuwe concepten en marktkansen (Poppe en Van Latensteyn, 2010). Deze kunnen worden geplaatst in een beleidskader dat gunstig ('no regret') is voor de ontwikkeling van de Nederlandse agrosector (Silvis et al., 2009). Dat kader houdt in dat bij voorkeur gewerkt moet worden aan verdere ontwikkeling van de (Europese) interne markt en het GLB, kennis en innovatie en een ruimtelijk en investeringsbeleid voor duurzame bedrijfsontwikkeling.

De vraag bij dergelijke, gewenste aanpassingen is waar de overheid accenten van het stimuleren en of ondersteunen op zou kunnen of dienen te leggen:

- onderzoek en verspreiding van kennis en innovatie;
- investeringen, algemeen of vooral gericht op duurzaamheid;
- verbeteringen in de ketens.

## **2.7 Conclusie**

De land- en tuinbouw en de agrosector staan voor belangrijke veranderingen. Ontwikkelingen in de markten, in de samenleving en in het beleid leveren de ondernemers van de bedrijven in de agrarische sectoren tal van uitdagingen op. Analyses geven aan dat er, op basis van de sterke punten van de sectoren in Nederland, kansen zijn om te benutten door de ondernemers in de bedrijven. Gezien de kosten en risico's van aanpassingen en investeringen in de bedrijven kunnen stimulansen vanuit de overheid hierbij verantwoord en belangrijk zijn.

De actuele, minder rooskleurige positie van de Nederlandse land- en tuinbouw (zie ook hoofdstuk 1) is een extra reden om na te gaan hoe het functioneren van de agrosector kan worden verbeterd. Hierbij is het aan de ondernemers vast te stellen welke sporen of strategieën zij kunnen benutten. Als centrale vraag voor dit onderzoek geldt met welke instrumenten de overheid een en ander het beste kan ondersteunen, stimuleren en faciliteren. Hiertoe wordt in hoofdstuk 3 met de inventarisatie van de bestaande instrumenten zicht gegeven op wat nu beschikbaar is.

# 3 Beleidsinstrumenten

---

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de voor de land- en tuinbouw in Nederland toegepaste instrumenten van beleid. Deze inventarisatie beantwoordt een deel van de centrale vraag van het onderzoek: *Welke toekomstige instrumenten in het kader van GLB zijn nodig voor de toekomst en hoe vul je deze in?*

In dit hoofdstuk volgt eerst in paragraaf 3.2 een opsomming van de doelstellingen van beleid. Paragraaf 3.3 biedt een beknopte inventarisatie van de bestaande regelingen. De omschrijving van de regelingen wordt in hoofdstuk 5 benut voor het toetsen van de instrumenten.

## 3.2 Doelstellingen beleid

Een aantal belangrijke bredere doelstellingen van het overheidsbeleid is terug te vinden in de Memorie van Toelichting op de begrotingen van het ministerie van LNV voor 2011 en voorgaande jaren. De doelstellingen en de vertaalslag naar landbouw betreffen:

- het versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie (kabinetsdoelstelling 14). In dit verband is de doelstelling van landbouw: innovatiekracht agrosector stimuleren;
- het stimuleren van duurzame consumptie en productie (doelstelling 22), doelstelling LNV Schoon en zuinig. De bijdrage van landbouwsectoren heeft verder onder meer betrekking op Energietransitie glastuinbouw, Biologische landbouw, Verduurzaming veehouderij, Mestbeleid en Gewasbescherming;
- landschap en platteland (doelstelling 24). Dit vindt plaats door het stimuleren van multifunctionele landbouw (verbreding; Taskforce Multifunctionele Landbouw) en daarnaast door het (ILG) investeringsbudget;
- welzijn dieren, innovatie van productie- en huisvestingsystemen en het stimuleren van het toepassen van nieuwe integraal duurzame en diervriendelijke stallen (doelstelling 25).

### 3.3 Inventarisatie huidige instrumentarium

#### *Overzicht regelingen en eerste selectie*

Deze paragraaf biedt een beknopt overzicht van de, in samenhang met het eerste doel van de *HKS* ('versterking concurrentiekracht en verduurzaming'), in 2010 bestaande regelingen van het ministerie van LNV. De regelingen worden afzonderlijk kort beschreven. Tabel 3.1 geeft een indeling naar thema en gerichtheid van de regelingen.

Voor de land- en tuinbouw gelden momenteel diverse subsidieregelingen (zie ook bijlage 1). In het kader van het project 'GLB- instrumenten gericht op versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid' zijn niet alle in bijlage 1 genoemde regelingen interessant. Van belang zijn regelingen om concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw te versterken (spoor 1 in de *HKS*). Het ministerie van LNV gaat uit van een basisregeling (nr. 49465) voor het openstellen van subsidieaanvragen en de vaststelling van subsidieplafonds (openstelling LNV-subsidies 2010, zie bijlage 2). Deze basisregeling is benut voor een beknopte omschrijving van de regelingen in dit hoofdstuk. Ook is gebruik gemaakt van andere relevante documenten, waaronder die in het kader van beleidsverantwoording (LNV 2010b).

#### *Afbakening*

Het gaat in deze inventarisatie om (financiële) regelingen die bepaalde ontwikkelingen in gang zetten, ondersteunen, stimuleren en dergelijke. Het gaat hier dus niet om de regelgeving die normen (op bijvoorbeeld milieugebied of dierwelzijn) stelt dan wel verboden inhoudt. Ook convenanten of samenwerkingsovereenkomsten tussen overheid en sectororganisaties dan wel ander maatschappelijke organisaties blijven buiten beschouwing in deze paragraaf.

**Tabel 3.1 Indeling van LNV-regelingen naar thema (jaar 2010)**

<b>Thema</b>	<b>Regeling</b>	<b>Doel</b>	<b>Budget (euro)</b>	<b>Opmerking</b>
a. Innovatie (samen- werking, vernieuwing en andere)	Bedrijfsadviesdiensten	Ondersteunen agrariërs te voldoen aan EU-voorwaarden toeslagen	Circa 1 mln. per jaar	Onder POP 2, tot 2009
	Praktijknetwerken	Vernieuwing in de bedrijfsvoering	1,2 mln. per jaar	Werkt als tender
	Samenwerking bij innovatie	Vernieuwing op basis van samenwerking ondernemers	7 mln. (in 2010 5,6 mln.)	35% subsidie, maximaal 500.000 per aanvraag
	Innovatie Projectenregeling	Innovatie in de veehouderij		50 respectievelijk 25% subsidie, maximaal 1 mln. per aanvraag
	SBIR	Innovatie en productontwikkeling op 5 LNV-gebieden		Werkt op basis van offertes
	Demonstratieprojecten	Vernieuwing op primaire bedrijven		Wordt geëvalueerd
Beroepsopleiding en voorlichting	kennisvergaring		100 mln.	

**Tabel 3.1**    **Indeling van LNV-regelingen naar thema (jaar 2010) (vervolg)**

<b>Thema</b>	<b>Regeling</b>	<b>Doel</b>	<b>Budget (euro)</b>	<b>Opmerking</b>
b. Concurrentiekrachtversterking, kostenverlaging	Modernisering landbouwbedrijven	Versterking vitaliteit en verduurzaming	Zie ook onder c.	Zie ook onder c.
	Jonge landbouwers	Versterking vitaliteit sector	Plafond 7,2 mln. of 25 mln. voor 2007-2013?	25% tot maximaal € 100.000 lening
	Garantstelling	Bedrijfsovername en modernisering bedrijven mede mogelijk maken	Plafonds van 50 en 80 mln.	Borgstelling, geen subsidie
	Kavelruil en verbetering infrastructuur	Verbetering verkaveling landbouwbedrijven		Uit ILG-middelen
	Impuls aandachtsgebieden	Reconstructie zandgebieden, veenweiden en Greenports		Uit ILG-middelen
c. Duurzame productie (gerichte investeringen)	Investerings in energiebesparing	Energiebesparing glastuinbouw	5 mln.	Geen vast subsidiepercentage
	Marktintroductie energie-innovaties (MEI)	Energiebesparing glastuinbouw	26 mln.	40% subsidie
	Gecombineerde luchtwas-systemen	Verlaging emissies ammoniak en andere rond Natura 2000	5 mln.	35% subsidie
	Investerings vermindering fijnstof	Vermindering fijnstof op bedrijven die grenswaarden overschrijden	20 mln.	60% subsidie
	Pilots duurzaam ondernemen	Verbetering milieukwaliteit	?	Uit ILG-middelen
	Modernisering landbouwbedrijven	Verhogen duurzaamheid	75 mln. voor 2007-2013?	Maximaal 40%, eventueel 50% subsidie
	Investerings in integraal duurzame stallen	Welzijn, gezondheid, milieu, arbeid	Diverse bedragen in 2009 en 2010	Valt ook onder artikel 68 (GLB)

**Tabel 3.1**    **Indeling van LNV-regelingen naar thema (jaar 2010) (vervolg)**

<b>Thema</b>	<b>Regeling</b>	<b>Doel</b>	<b>Budget (euro)</b>	<b>Opmerking</b>
d. Meerwaarde	Verhogen toegevoegde waarde landbouwproducten	Door samenwerking met bedrijven in de keten	12 mln. voor 2007-2013	
	Voedselkwaliteit	Bevordering biologische landbouw	9 mln. voor 2007-2013	Geldt alleen voor biologische landbouw
	GMO Groenten en fruit	Versterking marktpositie telers	Circa 70 mln. per jaar	Is een EU-regeling (markt-ordering)
e. Verbreding	Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten	Aanvullende of alternatieve inkomstenbron genereren	30 mln. voor 2007-2013	POP2, uitvoering door provincies
f. Overig	Verschillende samenwerkingsprojecten	Vernieuwing in samenwerking met onderzoekers (opsomming en toelichting in paragraaf 3.3)		

### *Regelingen buiten de scope van het onderzoek*

Een deel van de onderwerpen in genoemde basisregeling heeft betrekking op 'Natuur, landelijk erfgoed en recreatie' en 'Visserij'. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek en wordt hier niet verder beschreven. Dit geldt ook voor andere op de website van LNV gepresenteerde regelingen (bijlage 1), zoals de subsidies die in verband staan met wijzigingen van specifieke marktordeningen (suiker, eiwit- en energiegewassen, slachtpremies). Ook de regelingen voor I&R en compensatie voor elektronisch merken zijn te specifiek (en tijdelijk) voor een sector om in overweging te nemen. Hetzelfde geldt de vaarregeling (te gebieds-specifiek) en de btw-tuinbouwregeling (sectorgericht, niet gericht op vernieuwing). De regeling garantstelling werkkapitaal is (in 2009) geïntroduceerd als een tijdelijke in verband met de economische crisis (kredietcrisis). Deze regeling komt dus evenmin voor een nadere beoordeling voor beleid op langere termijn in aanmerking. Dit geldt ook voor de regeling voor biologische landbouw (vergoeding kosten bedrijfsconsult, training en opleiding), die ook tijdelijk is. Buiten beschouwing voor verdere analyse blijven ook de regelingen op het gebied van:

- *schade en calamiteiten*  
Regelingen op het gebied van risico's (prijs, weer, dier of plantenziekten en dergelijke) worden bezien in het onderzoek van Van Asseldonk et al. (2010);
- *natuur en landschap*  
Dit is aan de orde in onderzoek voor spoor 3 van de *HKS*: groene en blauwe diensten. Stimulansen van andere vormen van verbreding maken wel deel uit van dit onderzoek;
- *inkomenssteun*  
via de gemeente (leveren geen bijdrage aan concurrentiekracht en duurzaamheid);
- *overheden en beroepsorganisaties*.

Aan de hand van tabel 3.1 volgt hieronder een korte beschrijving van de verschillende regelingen.

### **a. Innovatie (samenwerking en vernieuwing)**

#### *Bedrijfsadviesdiensten*

In verband met de voorwaarden wat betreft de beheerseisen goede landbouw- en milieucondities voor directe EU-betalingen wordt aan de kosten van advisering een tegemoetkoming gegeven; subsidie 50%, subsidieplafond LNV, totaal € 600.000. De regeling, onder POP2, is voor het gebruik van adviesdiensten die de prestatie van de landbouwonderneming verbeteren. Het advies heeft be-



trekking op verplichte beheerseisen en goede land- en milieuocondities, maar kan ook andere zaken betreffen, zoals (onder andere) bedrijfsdoorlichting, onderzoek om te komen tot landbouwproducten van hoge kwaliteit, bedrijfsontwikkeling (inclusief de optie van verbreding), bedrijfsbeëindiging en het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden. De steun belooft maximaal 50% van de kosten van bedrijfsadvies, maximaal € 1.500 per advies per bedrijf. De totale omvang van de middelen (privaat, nationaal publiek en EU) voor 2007-2013 is ruim € 28 mln.

*Kennisverspreiding (praktijknetwerken).*

Deze regeling geldt voor projecten met vernieuwende thema's van samenwerkingsverbanden. De regeling is een onderdeel van het POP<sup>1</sup>, nu voor de gehele landbouw, was eerder alleen toegankelijk voor de veehouderij en werkt op basis van tendering. Het gaat om het ontwikkelen van ideeën voor vernieuwing in de bedrijfsvoering en dergelijke met boeren. Deelnemers/indieners kunnen zijn landbouworganisaties, voorlichting (DLV et al.), onderzoekinstellingen (Wageningen UR et al.), met een looptijd van 3 respectievelijk 2 jaar; subsidie 80%, subsidieplafond € 1,2 mln.

*Onderzoek en ontwikkeling (samenwerking bij innovatieprojecten).*

Deze regeling geldt voor samenwerkingsverbanden van landbouwbedrijven onderling of met agro-mkb-ondernemingen. Het gaat om innovatieprojecten die aansluiten bij de sectorale innovatieagenda's; subsidie 35%, subsidieplafond in totaal € 7 mln. (in 2010 5,6 mln.). Het gaat om onderwerpen die vallen onder nieuwe uitdagingen: klimaatverandering, waterbeheer, hernieuwbare energie en biodiversiteit (Persbericht LNV, 21-05-2010). Doel is het bevorderen dat samenwerkingsprojecten gericht op innovatie worden uitgevoerd; het gaat om de ontwikkeling van nieuwe en duurzamere producten, procedés, enzovoort. Er kunnen innovatieprojecten worden ondersteund op de terreinen van industrieel onderzoek en pre concurrentiële ontwikkeling. De subsidie bedraagt maximaal 50% en de steun maximaal € 500.000. De totale omvang van de middelen (privaat, nationaal publiek en EU) voor 2007-2013 belooft (inclusief nieuwe uitdagingen) ruim € 80 mln.

---

<sup>1</sup> De (in februari 2010) openstaande regelingen zijn te vinden op: [www.regiebureau-pop.nl/files/file1126.doc](http://www.regiebureau-pop.nl/files/file1126.doc)

### *Innovatieprojectenregeling*

Deze regeling geldt alleen voor veehouderijbedrijven en beoogt vooral systeeminnovatie te bevorderen, waarbij verduurzaming (verbeteringen ten aanzien van welzijn dieren, milieu) een belangrijk doel is. Een subsidie van 50% geldt voor investeringen tot € 900.000. Daarboven is het 25% subsidie.

### *SBIR, Small Business Innovation Research voor maatschappelijke innovatie*

Deze regeling (van SenterNovem, onderdeel van Agentschap NL)<sup>1</sup> werkt op basis van offertes voor haalbaarheidsstudies voor innovatie en productontwikkeling (prototypen). Wat betreft het werkterrein van (het voormalige) LNV staan vijf gebieden aangegeven: innovatieve en nieuwe eiwitten op het menu, biodiversiteit, groene grondstoffen, natuurvriendelijk werken en biobased economy. Op elk van deze gebieden staat al een aantal projecten aangemeld; de projecten verkeren in verschillende stadia. Voor de regeling kan een consortium van samenwerkende bedrijven in aanmerking komen; ook onderzoekinstellingen kunnen participeren (bijvoorbeeld Wageningen UR); er is een hoofdindiener. Zie voor onder meer voorbeelden van projecten:

[www.senternovem.nl/sbir/projecten/index.asp](http://www.senternovem.nl/sbir/projecten/index.asp)

### *Demonstratieprojecten*

De regeling beoogde vernieuwing op het niveau van (primaire) bedrijven te bevorderen en was onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). In 2009 kon hiervoor geen subsidie meer worden aangevraagd. De in 2008 en eerder jaren toegepaste regeling stond open voor Biologische landbouw, Energie (specifiek in de tuinbouwsectoren), Intensieve veehouderij en Melkveehouderij). De subsidie van LNV bedroeg, bij projecten van minimaal € 15.000, maximaal 50%, waarbij met subsidies van andere overheden in totaal maximaal 90% subsidie mogelijk was. De regeling wordt dit jaar (2010) geëvalueerd.

### *Beroepsopleiding en voorlichting*

De regeling voorziet in steun voor kennisvergaring (maximaal 50% van de kosten), adviezen (idem met maximaal € 1.500 per advies per project), demonstratieprojecten (oplopend van maximaal 50% tot 100%, afhankelijk van het project) en praktijknetwerken. De totale omvang van de middelen (privaat, natio-

---

<sup>1</sup> SBIR is geen LNV-regeling en is dus niet in de basisregeling en ook niet in bijlage 1 genoemd. Er loopt momenteel (zomer 2010) een SBIR met betrekking tot het voorkomen van methaanemissie uit mestopslagen. Dit is een LNV/VROM-regeling. Eerder waren er LNV/VROM-regelingen voor ammoniak- en fijnstofreductie.

naal publiek en EU) voor 2007-2013 beloopt € 100 mln. (inclusief voor 2009-2013 bedrag van € 33 mln. in verband met nieuwe uitdagingen met betrekking tot klimaatverandering, waterkwaliteit en biodiversiteit).

De steun wordt alleen gegeven voor projecten die (afgezien van biologische landbouw) betrekking hebben op (onder meer) verbeteringen op milieugebied (mest, ammoniak en andere), marktgerichte productiemethoden en verwerking, samenwerking in de keten. De regeling Beroepsopleiding en voorlichting heeft in 2010 alleen betrekking op biologische landbouw. Hiervoor geldt 50% subsidie 50% met een subsidieplafond van € 450.000.

## **b. Concurrentie, kostenverlaging**

### *Modernisering landbouwbedrijven*

De doelen van de regeling, onder POP2, zijn: versterken van de vitaliteit en verdergaande verduurzaming, inclusief de nieuwe uitdagingen (klimaat, water, energie, biodiversiteit).

Voor de versterking van de vitaliteit van de sector is er specifiek de regeling voor de steun voor investeringen van jonge agrariërs (tot 40 jaar, zie hierna). Voor de doelen inzake duurzaamheid worden voorbeelden van investeringen genoemd. Het gaat bij de inzet van steun (vooral, maar niet alleen) om bovenwettelijke prestaties.

De steun aan jonge agrariërs is maximaal 20% van een lening van een lening van maximaal € 100.000.

Voor investeringen gericht op verhoging van de duurzaamheid wordt maximaal 40% subsidie verleend, de totale steun bedraagt niet meer dan € 400.000 respectievelijk € 500.000 in probleemgebieden. Het steunmaximum geldt echter niet voor investeringen in luchtwassers en in milieuverbeteringen in glastuinbouwbedrijven. Voor verdergaande verduurzaming in het kader van de nieuwe uitdagingen is de steun maximaal 50% van de subsidiabele kosten. De totale omvang van de middelen (privaat, nationaal publiek en EU) voor 2007-2013 beloopt naar verwachting ruim € 1,2 mld. Een kwart van de subsidie van circa € 100 mln. (exclusief top up van € 333 mln.) zal naar verwachting betrekking hebben op de regeling voor jonge agrariërs. Overigens lopen er nog verplichtingen door uit POP1 (2000-2006).

### *Jonge landbouwers*

De regeling staat open tot 2012, subsidie percentage 25%, subsidieplafond € 7,2 mln. Zie verder onder de eerdere paragraaf *Modernisering landbouwbedrijven*.

### *Garantstelling*

De regeling Garantstelling (vroeger Borgstelling, BF en BF+ voor bijzondere borgstellingen) kent twee subsidieplafonds, van € 50 mln. respectievelijk € 80 mln. Een derde plafond van € 100 mln. heeft betrekking heeft de aanvragen voor werkkapitaal die vanaf 2009 zijn ingediend; deze wordt hier niet verder in beschouwing genomen.

De Garantstelling verstrekt zelf geen leningen, maar staat garant (borg) voor ondernemers die een landbouwbedrijf willen stichten, overnemen, verbeteren of in stand houden. Garantstelling maakt investeringen mogelijk die anders door onvoldoende zekerheid niet zijn te financieren. Op deze wijze draagt Garantstelling bij aan schaalvergroting, modernisering en innovatie in land- en tuinbouw. Aanvragers dienen over voldoende ondernemerskwaliteiten te beschikken en het rendement van de investering dient positief te zijn. Wel onder de garantstelling vallen investeringen die gericht zijn op: verlagen van de productiekosten; verbeteren en het omschakelen van de productie; verhogen van de kwaliteit van landbouwproducten; verbeteren van het milieu, hygiëne of dierenwelzijn. Niet onder de garantstelling vallen investeringen die gericht zijn op: herfinanciering van schulden; vervangingsinvesteringen, aankopen van bouwgrond, aankopen van productierechten, aankopen van dieren, planten en de aanplant van niet-permanente gewassen.

### *Kavelruil*

De regeling Kavelruil van DLG wordt gefinancierd uit ILG-middelen. De vraag is of van dit instrument de laatste jaren veel gebruik is gemaakt; zie in de voetnoot de passage uit de 'Voortgangsrapportage 2008 Investeringsbudget Landelijk Gebied' van september 2009.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Evenals in 2007, zijn er vanuit de nieuwe middelen (kavelruil) beperkte uitgaven gemeld. In 2 jaar tijd zijn 12.290 ha gerealiseerd. Dit is circa 10% van het totaal. Het merendeel van de bestedingen heeft betrekking op de uitfinanciering van lopende landinrichtingsprojecten. Van dit budget is al circa 55% uitgegeven. De meeste provincies zijn bezig met de voorbereidingen van kavelruilen. In enkele provincies, zoals Drenthe, Overijssel en Friesland, vindt uitvoering plaats binnen koepelprojecten via provinciale stichtingen kavelruil.

Deze regeling kavelruil kan mogelijk actiever ingezet worden in het kader van bijvoorbeeld de reconstructiewetgeving voor de veehouderij in de zandgebieden en voor het Natura 2000-beleid, met de daaraan verbonden ammoniak-eisen. De regeling wordt uitgevoerd via de provincies en valt onder POP2.

#### *Infrastructuur voor ontwikkeling en aanpassing land- en bosbouw*

Doel is het verbeteren van de verkaveling- en infrastructuur van de landbouw met het oog op een meer efficiënte en duurzame bedrijfsvoering. In de looptijd van POP2 moet 129.000 ha landbouwgrond zijn heringericht. Uit milieu- en natuuroverwegingen kan verplaatsing van veehouderijbedrijven uit Natura 2000- en overige EHS-gebieden van belang zijn.

Hieraan is nog toegevoegd voor energie-infrastructuurmaatregelen: investeringen - en daaraan gekoppelde kosten - in energieleidingsverbindingen voor energietransitie tussen ten minste vier landbouwbedrijven, die worden aangebracht uitsluitend ten behoeve van energiestromen tussen die bedrijven, inclusief besturingssystemen om de energiestromen tussen betrokken landbouwondernemingen te kunnen sturen.

De hoogte van de subsidie loopt uiteen van 40% voor investeringen in en door ondernemingen tot maximaal 100% bij bedrijfsverplaatsing en verbetering kavelstructuur. De totale omvang van de middelen (privaat, nationaal publiek en EU) voor 2007-2013 belooft ruim € 250 mln.

#### *Impuls aandachtsgebieden*

Deze regeling wordt evenals de kavelruil gefinancierd met ILG-middelen. De middelen voor deze doelstelling zijn verdeeld over de subdoelen: reconstructie zandgebieden, veenweiden en Greenports. De voortgangsrapportage ILG (2009) vermeldt hierover:

- *Reconstructie Zandgebieden*

Hoewel de reconstructie enige vertraging ondervindt bij de realisatie van de Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) en bedrijfsverplaatsingen meer tijd vragen dan vooraf was voorzien, is in deze eerste twee jaren van deze ILG-periode 22,1% van het landelijk budget voor reconstructie besteed en nog eens 35% juridisch verplicht. De bestedingen komen vooral op het conto van de provincies Overijssel, Noord-Brabant en Limburg.

- *Veenweiden en Greenports*

In 2008 zijn vanuit de Nota Ruimte Westelijke Veenweiden en een aantal Greenportprojecten aan de bestuursovereenkomsten toegevoegd. Hiermee

is in totaal een bedrag van circa € 90 mln. gemoeid voor de gehele ILG-periode. De uitvoering van deze projecten is in voorbereiding.

In het voor Nederland goedgekeurde Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2) worden onder de noemer versterking van de concurrentiekracht van de landbouw (as 1) de betreffende maatregelen genoemd. (zie [www.regiebureau-pop.nl](http://www.regiebureau-pop.nl)).

### **c. Duurzame productie**

#### *Investerings in energiebesparing*

In deze regeling wordt genoemd een tiental soorten investeringen voor de glastuinbouw, waaronder schermen, klimaatcomputers en andere, en ook een samenwerkingsverband van twee of drie tuinders voor de uitwisseling van warmte, CO<sub>2</sub> en of elektriciteit. De regeling kent geen vast subsidie percentage (in 2009 was het maximum 25%) en heeft een subsidieplafond in totaal € 5,1 mln. Overigens kunnen de investeringen ook in aanmerking komen voor de fiscale regelingen MIA en VAMIL en groenfinanciering, dus regelingen buiten LNV.

#### *Marktintroductie energie innovaties (MEI)*

Deze geldt voor glastuinbouwbedrijven en samenwerkingsverbanden, maar niet voor erkende telersverenigingen, subsidiepercentage 40%, totaal subsidieplafond € 26 mln. De subsidie geldt voor investeringen in innovatieve energiesystemen die de CO<sub>2</sub>-uitstoot verminderen. Innovatieve systemen zijn systemen die nog maar net op de markt zijn gebracht. Er zijn twee soorten energiesystemen waar subsidie voor kan gelden:

- semigesloten kassystemen;
- overige innovatieve energiesystemen.

MEI<sup>1</sup> is onderdeel van het programma kas als energiebron met als ambitie van de sector en overheid dat in 2020 in nieuwbouwkassen wordt klimaat-

---

<sup>1</sup> LNV verhoogde het budget voor de subsidieregeling Marktintroductie Energie Innovaties (MEI) van 2009 voor het onderdeel overige duurzame energiesystemen tot € 14,4 mln. In 2009 is de MEI-regeling zowel in het voor- als najaar opengegaan. Voor het onderdeel overige duurzame energiesystemen was twee maal € 4 mln. beschikbaar. Voor aanvragen in het najaar wordt dat nu verruimd naar € 10,4 mln. Het budget voor het MEI-onderdeel 'gesloten kassystemen' is niet aangepast. Het ministerie denkt dat vooral meer aardgasprojecten nu beroep zullen doen op de regeling. Bron: [agd.nl](http://agd.nl), 1 maart 2010.

neutraal wordt geteeld. Voor aardwarmte kan ook subsidie via de TERM-garantieregeling worden gevraagd.

#### *Gecombineerde luchtwassystemen*

Deze regeling geldt voor bedrijven in bepaalde gebieden (rond Natura 2000); de subsidie bedraagt 35% en het subsidieplafond € 5 mln. Daarnaast is nog beschikbaar via de provincie Overijssel € 1,5 mln. Het doel van deze subsidie is om de emissie van fijnstof, ammoniak en geur in de intensieve veehouderijsector te verminderen. Dit verbetert de kwaliteit van de natuur en de leefomgeving en bevordert de ontwikkeling in het landelijk gebied.

Er zijn veel verschillende soorten luchtwassystemen. Maar alleen de gecombineerde luchtwassystemen die zijn opgenomen in bijlage 1 van de Regeling ammoniak en veehouderij komen in aanmerking voor subsidie.

#### *Investeringsvermindering fijnstof*

De regeling geldt voor landbouwbedrijven die de grenswaarde voor fijnstof overschrijden en willen investeren in één of meer maatregelen die de uitstoot van fijnstof uit het bedrijf verminderen. Het doel van deze subsidie is om deze overschrijdingen op te lossen. De regeling omvat 60% subsidie op subsidiabele kosten met een subsidieplafond van € 20 mln.

#### *Investeringsvermindering in integraal duurzame stallen*

Het gaat hier om het investeren in de huisvesting van dieren, waarbij extra rekening wordt gehouden met dierenwelzijn. Kosten voor diergezondheid, milieu (ammoniak, fijnstof en energie) en arbeidsomstandigheden vallen ook onder de subsidie, als hiermee verder wordt gegaan dan de gangbare norm. Voor de eerste openstelling van 2010 kan een veehouder maximaal € 400.000 per aanvraag ontvangen.

Deze regeling werkt op basis van tendering, waarbij wordt getoetst op dierenwelzijn en milieu. De regeling is nu ook onder artikel 68 van Verordening 73/2009 gebracht. Doelstelling is 5% integraal duurzame stallen<sup>1</sup> in 2011. Regeling geeft een tegemoetkoming in de extra investeringen voor genoemde doeleinden. In 2009 stelde LNV in totaal € 6 mln. beschikbaar voor de subsidie Investeringsvermindering in integraal duurzame stallen: € 3,5 mln. voor de eerste en

---

<sup>1</sup> Overigens geldt dat de stallen ook in aanmerking kunnen komen van de fiscale regelingen MIA en VAMIL en groenfinanciering, indien ze voldoen aan de voorwaarden 'maatlat duurzame veehouderij'. Deze fiscale regeling wordt niet uitgevoerd door LNV, maar is wel opgezet door LNV en VRM.

€ 2,5 mln. voor de tweede openstelling. Per aanvraag kon in 2009 nog maximaal € 200.000 subsidie worden verkregen.

#### *Pilots duurzaam ondernemen*

De pilots worden betaald uit ILG-middelen. De rapportage van ILG (2009) meldt hierover: volgens de voortgangsrapportages van de provincies is sprake van een 40-tal geplande pilots. Aan het einde van 2008 was een achtstal in uitvoering dan wel afgerond. De meeste provincies hebben initiatieven gemeld en daarmee lijkt dit onderwerp in het tweede uitvoeringsjaar van het ILG op gang gekomen. Het Rijk toetst de pilots aan de afgesproken criteria en onderhoudt hierover met de meeste provincies contact, waardoor de vaart in de uitvoering blijft en de pilots de juiste focus krijgen. Belangrijkste discussiepunten bij de toetsing zijn de focus op milieukwaliteit en de monitoring van de effectiviteit van de maatregelen op die focus. Tijdens de MTR is voorzien in een (tussen)evaluatie van de pilots, op grond waarvan zo nodig tot bijstelling/aanscherping van de thans gemaakte afspraken kan worden gekomen.

#### **d. Meerwaarde**

##### *Verhogen toegevoegde waarde (van landbouw- en bosbouwproducten)*

Doel van de regeling is de versterking van de prestaties van landbouw- (en bosbouw)bedrijven en het verhogen van de toegevoegde waarde van producten. Het gaat hierbij om investeringen in de verwerking en of afzet, de ontwikkeling van nieuwe producten, en procedés en technologieën voor producten. Het verhogen van de toegevoegde waarde wordt verbonden aan de eigen producten of inkomende (geïmporteerde) primaire producten. Bij de eigen producten gaat het om zuivel (accent op West- en Noord-Nederland), vers vlees en eieren (Zuid- en Oost-Nederland), groenten en fruit (West- en Zuid-Nederland) en sierteelt (West-Nederland), in samenhang met keuzes van provincies in gebiedsprogramma's. De regeling geldt voor landbouwers en voor samenwerkingsverbanden van landbouwers met de verwerkende industrie en derde partijen. De totale omvang van de middelen (privaat, nationaal publiek en EU) voor 2007-2013 belooft naar verwachting ruim € 12 mln.

##### *Voedselkwaliteitsregelingen*

Deze regeling geldt voor houders van SKAL-certificaten (biologische landbouw) en kent een subsidieplafond van € 250.000. Hiervoor is (nationaal en van de EU) voor de jaren 2007-2013 ruim € 9 mln. beschikbaar.



### *GMO Groente en fruit*

In het kader van de EU-marktordening voor groenten en fruit maakt Nederland gebruik van de mogelijkheid van steun aan (erkende) telersverenigingen. In Nederland zijn 22 van deze verenigingen, die circa 85% van de afzet van groenten en fruit verzorgen. De steun belooft een percentage van de omzet en bedraagt in Nederland per jaar circa € 70 mln. (LNV, 2010a).

## **e. Verbreding**

Voor de verbreding van landbouwbedrijven zijn er, naast de inspanningen van LNV via de Task Force Multifunctionele Landbouw, twee regelingen:

### 1. *Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten*

Doel hiervan is het genereren van aanvullende of alternatieve inkomstenbronnen uit niet-agrarische activiteiten. Gesubsidieerd worden (onder meer) investeringen op agrarische bedrijven in dit verband, samenwerking tussen bedrijven en met onder meer zorginstellingen, toerisme, de introductie van nieuwe informatietechnologieën, ketenontwikkeling, promotie en marketingactiviteiten. Uitgesloten zijn activiteiten die geen relatie hebben met de situatie in het landelijk gebied, zoals stallingplaatsen en opslag van materialen.

Voor de jaren 2007-2013 wordt verwacht dat voor ruim € 100 mln. wordt geïnvesteerd, waarvoor ruim € 30 mln. aan nationale en Europese subsidie beschikbaar is. De regeling, die valt onder POP2, maatregelen onder as 3, wordt uitgevoerd door de provincies. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant kan door landbouwbedrijven (van minimaal 25 nge) maximaal 40% subsidie van de overheid en daarnaast nog bijdragen van de EU en de provincie worden aangevraagd voor investeringen in onder meer gebouwen, machines, voorbereiding, plan- en organisatiekosten

### 2. *Energie*

Voor de productie en afzet van hernieuwbare energie geldt (fiche 311b) een regeling. Hierbij worden genoemd de productie van biogas op het bedrijf en lokaal met gebruik van organisch materiaal, verwerking van uit de landbouw afkomstige biomassa tot hernieuwbare energie en installaties en infrastructuur voor hernieuwbare energie, waarbij ook zonne- en windenergie en geothermische energie worden genoemd. Met een subsidie van € 10 mln. voor de jaren 2010-2013 wordt ervan uitgegaan dat voor ruim € 20 mln. wordt geïnvesteerd.

## f. Overig

### *Samenwerkingsprojecten*

Naast de onder a. genoemde regelingen op het gebied van kennisverspreiding, praktijknetwerken en andere zijn er verschillende regelingen (of de laatste jaren geweest) waarin agrariërs samenwerken met onder meer onderzoekers; dit met financiële bijdragen van de overheid en in enkele gevallen ook van de sector (productschappen). Het betreft regelingen als:

- Socio-technische netwerken, mentaliteitsverandering (gericht op sociale innovatie, bijvoorbeeld plaagbeheersing chryasant);
- Koeien en kansen, gericht op implementatie toekomstig milieubeleid;
- Telen met toekomst, gericht op zoveel mogelijk toepassen van duurzame gewasbescherming;
- Kennis op de akker (KODA), gericht op omschakeling naar een kennisintensieve, duurzame akkerbouw;
- Kennisalliantie Zuid-Holland, waarin ondernemers, onderzoekers, onderwijs en overheid allianties maakt voor innovatieve bedrijvigheid;
- Kenniscentrum Glastuinbouw, waarin verschillende partijen uit onderzoek en onderwijs rond de glastuinbouw samenwerken;
- Netwerken in de veehouderij, zijn er ruim 100, waarin ondernemers worden gestimuleerd. Deze regeling staat overigens sinds oktober 2010 open voor alle sectoren in de land- en tuinbouw;
- Melkvee Academie, een kennisnetwerk van boeren;
- De Groene Kenniscoöperatie, een bundeling van de onderwijsinstellingen in het 'groene domein, kan ook worden gezien als een netwerk voor vernieuwing, maar vooral op onderwijsgebied, waardoor het bijdraagt aan de kenniscirculatie in de agrarische sector. Verder kunnen nog worden genoemd:
- Platform Logistiek, gericht op het bijdragen aan duurzame, innoverende en efficiënte logistieke systemen voor de agrosector;
- Transformum, gericht op het tot stand brengen van allianties tussen ondernemers en kennisontwikkelaars.

## 3.4 Enkele eerste conclusies en beschouwing

De bestaande, in voorgaande paragraaf geïnventariseerde, regelingen zijn gericht op de volgende doelen (zie ook de thema's in tabel 3.1):

- innovatie (ontwikkeling, eerste toepassing en kennisverspreiding en -vergroting);

- investeringen in bedrijven (met name in stallen, kassen), vooral met het oog op meer duurzaamheid (beperking van energiegebruik en van milieuemissies, enzovoort);
- meer algemeen ondersteuning van investeringen, waaronder naast Garantstelling bij overname door jonge agrariërs en;
- verbetering productiestructuur, onder meer via kavelruil en via beleid voor specifieke gebieden;
- meerwaarde/verhoging toegevoegde waarde;
- verbreding.

Vastgesteld kan worden dat de nadruk (ook in financiële zin; waar gaat het meeste geld heen) vooral ligt op het bereiken van verbeteringen op het gebied van duurzaamheid (energie, ammoniak, welzijn dieren). Met deze regelingen worden de kosten van (wettelijk vereiste respectievelijk maatschappelijk gewenste) investeringen in duurzaamheid verlaagd, maar een daadwerkelijke kostprijsverlaging wordt er (mogelijk) nog niet mee bereikt. De regelingen Garantstelling en Jonge Landbouwer zijn daar ten dele wel direct op gericht, maar zijn ook middelen om de continuïteit van in beginsel levensvatbare bedrijven een beter perspectief te geven.

Voor het *creëren van meerwaarde* zijn er - afgezien van de Europese steun aan telersverenigingen in de groente en fruitsector- maar beperkte stimulansen. Het gaat vooral om de regeling ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten. Mogelijk komen er meer vernieuwingen uit de toepassing van SBIR (bijvoorbeeld benutting van eiwitten) en uit een combinatie van het verbeteren van duurzaamheid (met eerder genoemde regelingen) en het in de markt introduceren van producten die voldoen aan hogere dan de strikt wettelijke eisen. Momenteel is de term 'tussensegment' hiervoor in zwang, refererend aan gangbaar aan de ene en biologisch aan de andere kant).

Voor *verbreding* zijn er - naast de instrumenten voor agrarisch natuurbeheer (deze vallen buiten de context van dit project) - stimulansen door subsidieregelingen onder POP2. De stimulerende rol van de LNV - via haar Task Force Multifunctionele Landbouw - richt zich daarnaast door middel onder meer van een vrij groot aantal projecten op kennisontwikkeling, ondernemerschap van de verbredende agrariërs, de ontwikkeling van de markt en wet- en regelgeving; zie: [www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl).

Hierbij wordt overigens ook een verbinding gelegd met het creëren van meerwaarde, voor zowel de landbouwproducten (door het benutten van eigen afzet, zoals huisverkoop) als de verbredingproducten (bijvoorbeeld recreatie

en zorg). Bij het subsidiëren van verbreding is het voorstelbaar dat de overheid (i.c. EL&I en de provincies) zich terughoudend opstelt, omdat het bij een aantal verbredingtakken gaat om lokale markten (denk aan recreatie, zorg, verkoop van producten aan huis), waarop ook niet-agrariërs actief zijn. Op dergelijke markten kunnen de concurrentieverhoudingen worden verstoord door subsidies voor een deel van de bedrijven, in dit geval de agrarische.

# 4 Toetsingskader

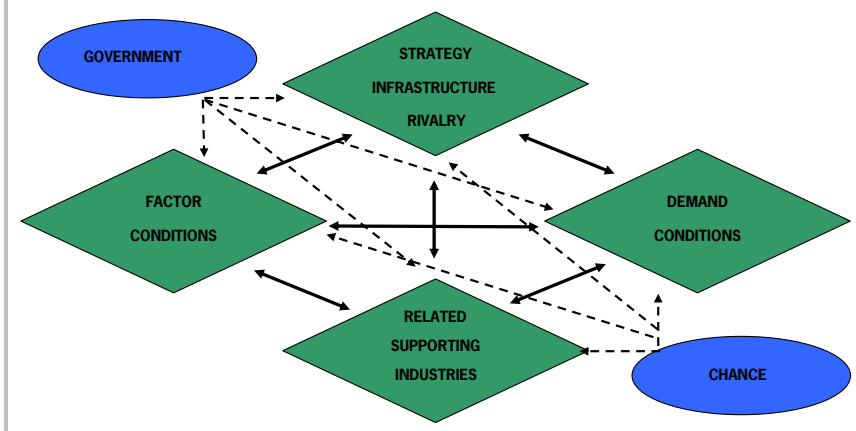
---

## 4.1 Inleiding en doel

Dit hoofdstuk schetst een toetsingskader dat kan worden gebruikt voor het beoordelen van maatregelen en programma's gericht op versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid. Centraal staat hierbij het ontwikkelen van een robuuste methodiek en evaluatiekader voor het analyseren van doelen en instrumenten in de sfeer van de beleidsopgave om de concurrentiepositie van de landbouw te versterken in het kader van het GLB. Deze methodiek wordt later toegepast op de evaluatie van oude en nieuwe maatregelen.

Gezien de centrale rol van concurrentiekracht of concurrentiepositie, volgt hier nog nadere toelichting. Concurrentiepositie (*competitiveness*) is een veelgebruikt begrip, maar tegelijk ook een complex en soms onduidelijk begrip. In de (economische) theorie van de internationale handel werkt men daarom bij voorkeur met het begrip comparatief voordeel (*comparative advantage*) in plaats van met concurrentiepositie. Met name Nobelprijswinnaar Paul Krugman heeft zijn best gedaan om de mythes rond het concurrentiebegrip door te prikken (zie bijvoorbeeld Krugman en Obstfeld (2003, 23) en Krugman (1997)). Een van zijn kritieken is dat met het concurrentiebegrip vaak de suggestie wordt gewekt dat de economie een *zero-sum* spel is, waarbij de winst van de een (bijvoorbeeld toename in marktaandeel) alleen ten koste van de ander (concurrent) kan worden behaald. Zoals gezegd gaat het bij concurrentie om een complex en dynamisch proces. De concurrentiekracht van een bedrijf of sector kan vaak niet los worden gezien van de prestaties die worden geleverd door de voorafgaande en opvolgende schakels in de productiekolom (*supply chain-analyse*). In dit verband is het werk van Porter van belang, die met zijn Porter diamant (zie figuur 4.1) het concurrentiebegrip verbindt met de mogelijkheid om succesvol te innoveren, daarbij rekening houdend met zaken als bedrijfsstrategie, overheidsbeleid, ontwikkelingen aan de vraagzijde, relaties met toeleverende en verwerkende industrieën, condities op factormarkten en dynamiek en verandering.

**Figuur 4.1** De diamant van Porter en concurrentiebepalende factoren



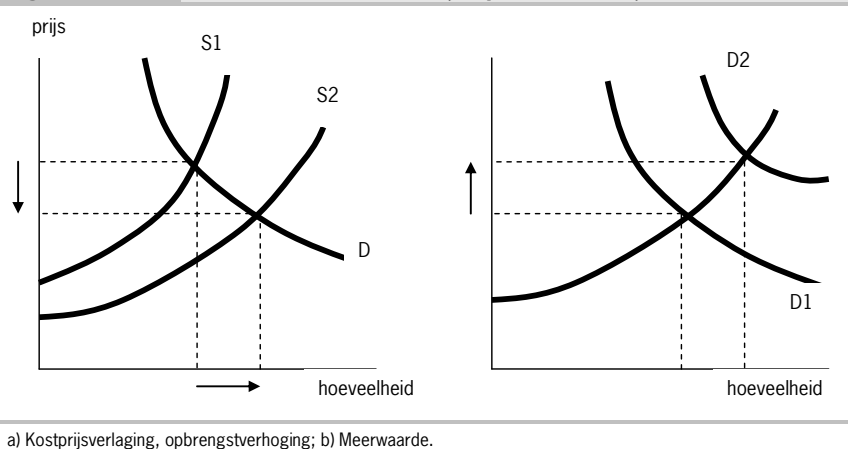
In deze studie wordt de relevantie van dit bredere kader erkend, maar tegelijkertijd een beperktere invalshoek gekozen, waarbij het accent met name op de rol van de primaire sector ligt. Vanuit een dergelijk producentenperspectief kan concurrentiekracht worden gedefinieerd als de potentie die een bedrijf heeft om goederen of diensten aan te bieden op een tijdstip, locatie en in een vorm (kwaliteit) die de afnemers wensen en wel op een zodanige manier en tegen zodanige voorwaarden dat men minstens zo goed is als andere (potentiële) aanbieders, terwijl men er gelijktijdig ook in slaagt voor een adequate beloning (dat wil zeggen: overeenkomstig het zogenaamde (*opportunity cost*principe) van de productiefactoren te zorgen. Wat minder formeel omschreven, komt het erop neer dat een bedrijf of sector de toets van de internationale concurrentie succesvol kan doorstaan als ze in staat is haar economische positie (bijvoorbeeld aandeel in nationaal inkomen) te behouden en/of te versterken (Kaspersson et al., 2002). Begrippen die daarbij een belangrijke rol spelen is de rentabiliteit (winstgevendheid) van de productie, die op haar beurt weer samenhangt met de kostprijs, de productiviteit, enzovoort (zie later meer details over mogelijke operationalisering door middel van indicatoren).

Bij de opzet van een evaluatieschema is gebruik gemaakt van het Impact Assessment kader en het Manual Project Cycle Management zoals dat door de Europese Commissie wordt voorgesteld en gehanteerd. Het voordeel daarvan is dat een dergelijk evaluatiekader goed aansluit bij het EU-denken en daarmee ook relevant is in verband met de verantwoordingstaak van lidstaten.

## 4.2 Economie van innovatie

Innovatie speelde en speelt een belangrijke rol in de landbouw (zie ook hoofdstuk 2) en is ook van cruciaal belang als het gaat om de (instandhouding van de) concurrentiepositie. In deze paragraaf wordt een beknopt schematisch overzicht van de economische effecten van innovaties (en innovatieprogramma's) gegeven. Dit is bedoeld als hulpmiddel bij een oriëntatie van de kosten en baten die hieraan verbonden zijn. Figuur 4.2 (linkerpanel) geeft de impact weer van een kostprijsverlagende en/of opbrengstverhogende innovatie weer. Economisch gezien valt dit type innovatie samen met een verschuiving van de productie-functie, waarbij of met dezelfde input meer output kan worden geproduceerd (opbrengstverhoging), of dezelfde output met minder input (kostprijsverlaging). In de figuur is dit weergegeven door een verschuiving van de aanbod- of marginale kostencurve van  $S_1$  naar  $S_2$ . Wat kan worden gezegd van de kosten en de baten van de innovatie? De kosten van deze innovatie zijn niet direct uit de figuur af te lezen, maar hebben te maken met de investeringen die worden gedaan uit publieke en private bronnen om de innovatie tot stand te brengen. Wat betreft de baten vallen twee zaken op. De vragers (gebruikers of consumenten) gaan erop vooruit (zij krijgen meer product voor een lagere prijs). In welvaartseconomische termen of in de terminologie van de kosten-batenanalyse is er sprake van een positieve verandering consumentensurplus (maatstaf voor consumentenbaten). Wat betreft de producenten is het minder duidelijk of zij erop vooruitgaan. Afhankelijk van de marktstructuur (en de daaraan gerelateerde prijsdaling) kan het producentensurplus (maatstaf voor producentenbaten) positief dan wel negatief uitpakken.

**Figuur 4.2** Economie van innovatie (ex-post evaluatie)



Het rechterpanel van figuur 4.2 geeft het effect van een innovatie die tot meerwaarde leidt. Door de verbetering van het product (kwaliteit, eigenschappen) stijgt de willingness to pay van de gebruikers/vragers. In de figuur is dit uitgedrukt door de verschuiving van de vraagcurve (=willingness to pay-curve) van D1 naar D2. De vrager is nu, ten opzichte van de oude situatie, bereid een premie voor het product te betalen. De figuur suggereert dat in dit geval de baten van de innovatie zowel voor de producenten als de consumenten positief zijn. Ook hier geldt dat deze baten nog moeten worden afgewogen tegen de kosten van de innovatie (die niet uit de figuur zijn af te lezen).

### 4.3 Beoordeling innovatie

In de vorige paragraaf is een korte schets van de economie van innovaties gegeven. Dit overzicht biedt enkele eerste handvaten als het gaat om de beoordeling van innovatieprogramma's. In principe verdient het aanbeveling om bij innovaties een welvaartseconomische aanpak of maatschappelijke kosten-batenanalyse benadering te volgen. Duidelijk werd dat er dan al snel een drietal kosten en baten in het vizier komen:

1. kosten van investering die innovatie tot stand brengt;
2. baten van de innovatie voor producenten;
3. baten van de innovatie voor consumenten.



Zoals figuur 4.2 duidelijk maakt kunnen de baten voor consumenten positief zijn, terwijl de (ex-post) baten voor de producenten nihil of zelfs negatief zijn. Daarmee komt een legitimatiegrond voor overheidssteun in beeld. Bedrijfs-economisch kan het zo zijn dat bedrijven geen of onvoldoende prikkel hebben om te innoveren, terwijl dit maatschappelijk gezien (vanwege positieve consumentenbaten) wel gewenst is. Er is dan sprake van een vorm van marktfalen en overheidsinterventie kan dan tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart leiden.

Wie wat dieper naar de baten van innovatietrajecten kijkt ontdekt al snel dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om deze nauwkeurig vast te stellen. Het stimuleren van een innovatie door de overheid door het steunen van een pilotproject kan, indien succesvol, grote netwerk- of interactie-effecten hebben, waarbij ook niet gesteunde bedrijven profiteren. Deze indirecte effecten worden vaak ook vooraf beoogd, maar zijn vaak moeilijk in kaart te brengen. Dat geldt al ex post, maar nog sterker wanneer sprake is van een ex ante analyse. Bovendien is het investeren in innovaties vaak relatief risicovol en daarmee de effecten ervan extra lastig in te schatten. Bovendien is een goede mkba duur en daarom uit dien hoofde minder interessant voor kleine investeringsprojecten. Een integrale of volledig maatschappelijke kosten-batenanalyse van innovatieprogramma's is daarom meestal niet haalbaar en/of economisch gezien niet wenselijk (zie Van Rhee (2006) voor een uitvoeriger verantwoording).

Alternatieve, eenvoudiger afwegings- of beoordelingsmethodieken zijn de analyse met behulp van:

- a) effectentabellen en overzichtsmethoden;
- b) multicriteria analyse;
- c) kosteneffectiviteitanalyse en d) portfolioanalyse.

Zonder hier een uitvoerige motivatie te geven (kan alsnog worden gedaan) wordt hier gekozen voor de effectentabellen en overzichtsmethodenaanpak. Deze methode geeft als resultaat een overzicht van alle (relevante) effecten, vaak uitgedrukt in eigen dimensies (specifieke indicatoren), zonder dat ze alle onder één noemer worden gebracht (zoals het uitdrukken van alle impacts in geld in een mkba). De overzichtsmethode kan goed worden afgestemd op de specifieke themavelden (in dit geval concurrentiepositie en duurzaamheid) waar de belangstelling naar uitgaat. De methode brengt de effecten in beeld en garandeert dat dit op een systematische manier gebeurt, maar het is echter niet direct duidelijk welk alternatief de uiteindelijke voorkeur verdient en/of welke maatregel het efficiëntst is. De methode kan worden geïnterpreteerd als een

mkba waarin de baten en kosten niet of onvolledig zijn te moneteriseren en die daarom ophoudt bij een effectenoverzicht. In de volgende paragraaf wordt deze beoordelingsmethode nader uitgewerkt.

#### **4.4 Effectentabellen en overzichtsmethode: economie, duurzaamheid en sociaal**

Hierna wordt de overzichtsmethode, die in de vorige paragraaf als beste invalshoek voor evaluatie van investeringen in innovatieprogramma's is gekozen, verder uitgewerkt. Omdat concurrentiepositie en duurzaamheid daarbij een centrale rol spelen, worden de economische en milieuvelden verder verbijzonderd en vertaald in effectentabellen. Deze methode beoogt een goede structurering van de impacts van dergelijke programma's te geven. Het systematische analysekader biedt ook de mogelijkheid om verschillende programma's onderling te vergelijken. Zoals al aangegeven zal kwantificering vaak niet of slechts beperkt mogelijk zijn. De optimalisatie of efficiëntiebeoordeling van innovatieprogramma's blijft daardoor noodzakelijkerwijze lastig en onvolledig. Niettemin vormt een goed overzicht van de effecten een cruciaal ingrediënt van besluitvorming en afweging, en dat is dan ook de belangrijkste bijdrage van de hier te bespreken effectentabellen en overzichtsmethode. In overleg met de opdrachtgever is, vanwege de haalbaarheid van de toetsing, afgesproken dat de toetsing zoveel mogelijk kwalitatief en op hoofdlijnen plaatsvindt.

#### **4.5 Economische impactvelden**

Op basis van de EU(2005) Impact Assessment Guideline is een aantal impactvelden geselecteerd (tabel 4.1). De impacts kunnen worden beschreven aan de hand van indicatoren. Van die indicatoren wordt het vervolg een aantal voorbeelden gegeven. Ze hebben een illustratief karakter en er is niet naar gestreefd een uitputtend overzicht te maken. De keuze van de indicator dient uiteindelijk per situatie te worden geconcretiseerd, waarbij rekening wordt gehouden met het belang dat de evaluator aan een bepaald impactveld hecht evenals met de beschikbare middelen en data. In sommige gevallen blijkt het lastig of ondoenlijk om een goede indicator te geven. In dat geval is ervoor gekozen om het aspect of thema wel te benoemen, maar er de kwalificatie *pro memorie* (om in gedachten te houden, ook al is er geen indicator aan te hangen). In andere gevallen is

beoordeling alleen mogelijk in kwalitatieve zin. Ook dan kunnen de aangegeven indicatoren helpen om aan te geven naar wat voor type informatie wordt gezocht. In het meest gunstige geval is het mogelijk om enige kwantificering te geven. Waar mogelijk dient dit niet te worden nagelaten, zeker als het kan bijdragen aan beter inzicht in de trade-off tussen kosten en baten van beleid.

<b>Tabel 4.1 Themavelden en indicatoren bij de evaluatie van economische gevolgen</b>	
<b>Themaveld</b>	<b>Indicatorvariabelen (kwantitatief/kwalitatief)</b>
Concurrentiepositie (intern en extern), handel, investeringen en internationale relaties	Winstgevendheid van bedrijfsactiviteiten (net margin-analyse; lange termijn) Gross-margin-analyse (korte termijn) Verandering in aantal verliesgevende bedrijven (berekend voor de situatie voor en met de regulering het aandeel van bedrijven/productie waarvan de net margin of gross margin negatief is Analyse van effect van beleidsinterventie op de kostprijs
Operationele kosten, opbrengsten, rentabiliteit en bedrijfsvoering	Kostenindicator (Gederfde) opbrengstenindicator Investeringskosten (als annuïteit)
Administratieve lasten bedrijven	Tijd nodig voor voldoen aan administratieve verplichtingen van de regelgeving Kosten gemaakt in verband met training of advies gerelateerd aan de regelgeving
Eigendomsrechten	Inschatting waarde en/of waardeaanpassing van bezittingen (in het bezit van grond)
Innovatie en onderzoek	Kosten-batencalculatie
Consumenten en huishoudens	Prijsindices
Specifieke regio's of sectoren	Aggregatie van concurrentie-, kosten- en opbrengstenindicatoren voor specifieke sectoren en regio's
Overheden	Overheidsbudget dat samenhangt met de regulering en bestedingsindicatoren
Macro economische omgeving	Werkgelegenheidsindicator

Bij het meten van de economische gevolgen krijgen de concurrentiepositie en beïnvloeding van kosten en opbrengsten veel aandacht. Zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven is concurrentiepositie een niet eenduidig gedefinieerd begrip. Een bedrijf of sector is concurrerend als ze erin slaagt goederen en diensten te leveren (op de locatie, in de vorm) zoals die gezocht wordt door de kopers en tegen prijzen die minstens net zo goed of beter zijn dan die die door andere (potentiële) aanbieders worden gerekend, waarbij ook de productie-factoren een adequate beloning ontvangen. Deze definitie is veelomvattend en de indicatoren die daarbij horen variëren van eenvoudig tot ingewikkeld. Nuttige informatie is inzicht in de kostprijs van de productie (en de gevoeligheid hiervan voor veranderingen in de omvang of schaal van de productie) en winstgevendheidsindicatoren. Daarbij kan het zeker wanneer er sprake is van gezinsbedrijven nuttig zijn om onderscheid te maken tussen de korte en de lange(re) termijn. Gezinsbedrijven blijken in de praktijk op korte termijn de concurrentie te kunnen 'overleven' door te accepteren dat niet alle productiefactoren een adequate beloning ontvangen. Voorbeelden hiervan zijn de geaccepteerde beloningen voor grond en gezinsarbeid, die nogal eens lager zijn dan de marktprijs (*opportunity costs*). Op langere termijn is dit geen levensvatbare situatie en kan een dergelijk bedrijf of dergelijke sector in zo'n geval niet concurrerend worden genoemd. Wat betreft de (gewenste directe) beloning van grond kan in de beoordeling overigens nog worden betrokken dat het bezit in de regel waardevast is.

#### **4.6 Duurzaamheid impactvelden**

Ook voor duurzaamheidsimpactvelden is gebruik gemaakt van de EU (2005) Impact Assessment Guidelines. Waar relevant zijn aanpassingen gemaakt. Bij elk van de impactvelden zijn opnieuw mogelijke indicatoren genoemd (tabel 4.2). Ook hier geldt weer dat kwantificering mooi is, maar dat in veel gevallen waarschijnlijk alleen kwalitatieve inschatting van de effecten mogelijk is. Ook in dat geval verschaffen de aangegeven indicatoren nuttige handvaten voor de inrichting van deze beoordeling.

<b>Tabel 4.2 Themavelden en indicatoren bij duurzaamheid</b>	
<b>Themaveld</b>	<b>Indicatorvariabelen (kwantitatief/kwalitatief)</b>
Luchtkwaliteit	Effectinschatting met betrekking tot emissie schadelijk of ongewenste stoffen; emissie-indicatoren
Waterkwaliteit en hulpbronnen	Indicatoren grondwaterkwaliteit (bijvoorbeeld hoeveelheid Nitraat in mg/l grondwater)
Klimaat	Effect inschatting van emissie van broeikasgassen
Vernieuwbare en niet-vernieuwbare hulpbronnen	In welke mate leidt de innovatie tot besparing van vernieuwbare (grondwater) en niet-vernieuwbare hulpbronnen
Biodiversiteit, flora, fauna en landschap	Inschatting effect op biodiversiteit, bijvoorbeeld aan de hand van ontwikkeling indicatorplanten en diersoorten; Impact op de kwaliteit van natuurlijke habitat; fragmentering van landschap
Landgebruik	Draagt innovatie bij aan meer milieu- en natuurvriendelijk landgebruik; oppervlakte bufferzones?
Afvalproductie en recycling	Impact op de productie van afval; gebruik van restmaterialen voor bio-energie
Waarschijnlijkheid op en schaal van milieurisico's	Risico op schade voor milieu en/of bijdrage aan reductie daarin
Energiegebruik en mobiliteit	Besparing van energieconsumptie; Toename efficiëntie van energiegebruik
Milieuconsequenties van bedrijfsactiviteiten	Leidt innovatie tot veranderingen in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen per eenheid product dat wordt geproduceerd; productiviteits- of intensiteitsindicatoren?
Diergezondheid, plantgezondheid	Effecten op gezondheid van dieren en planten; dierenwelzijns-indicator; gewasopbrengsten; residuen in producten
Voedselveiligheid en krachtvoerveiligheid	Voorkomen van schadelijke residuen in producten; veiligheid van voedsel (bijvoorbeeld microbacteriële kwaliteitsindicatoren)

## 4.7 Sociale impactvelden

In tabel 4.3 worden indicatoren genoemd ter bepaling van de sociale impacts. Wat betreft de arbeidsmarkt gaat het vooral om vaststelling van werkgelegenheidseffecten of in het geval van gezinsbedrijven (self-employment) om de positie van die bedrijven. Ook bij de economische indicatoren zijn er al enkele genoemd die inzicht moeten geven in de draagkracht van de gezinsbedrijven. Daarbij werd al onderscheid gemaakt in korte- en langetermijneffecten. Zoals

hiervoor al werd aangegeven geldt met name voor gezinsbedrijven dat men op korte termijn soms beloningen accepteert waarin niet alle kosten worden goed gemaakt (negatief bedrijfsresultaat). Op langere termijn bestaat er dan een probleem en zijn dergelijke bedrijven (veelal) niet levensvatbaar meer. Vandaar dat er ook een langetermijindicator is toegevoegd die aangeeft of de productie in de toekomst (waarbij rekening is gehouden met de kosten van het beleid of de regulering) op winstgevendende wijze kan worden voortgezet.

<b>Tabel 4.3 Themavelden en indicatoren bij de evaluatie van sociale gevolgen</b>	
<b>Themaveld</b>	<b>Indicatorvariabelen (kwantitatief/kwalitatief)</b>
Werkgelegenheid; Arbeidsmarkt	Aantal gecreëerde of verloren gegane banen Ontwikkeling van aantal gezinsbedrijven (continuïteit van bedrijven) Gevolgen voor bedrijfsopvolging Indicator van arbeidsinzet op gezinsbedrijven/sector
Normen en rechten in relatie tot kwaliteit van werk	PM
Verdeling en bescherming van specifieke groepen	Aggregeer en schaal economische en andere indicatoren waar nodig naar het juiste groepsniveau zodat verdelings-effecten zichtbaar kunnen worden gemaakt Impact van regulering op gezinsinkomen Verdeling van lasten en baten over bedrijven (bedrijfstypen, bedrijfsklassen, sectoren)

#### **4.8 Additionele criteria: bestuurlijk en inbedding**

Van Hemerijck en Hazeu (2004) hebben een wat andersoortig evaluatieschema voorgesteld dan hiervoor in dit hoofdstuk (in 4.4) is behandeld. Volgens van Hemerijck en Hazeu (2004: 55) moet gelegitimeerd beleid voldoen aan vier elementen of criteria:

- het beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn,
- politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar zijn,
- rechtmatig zijn, en
- het moet normatief aanvaardbaar zijn.

De additionele criteria van Hemerijck en Hazeu helpen om een beleidsinterventie nader op haar bestuurskundige aspecten te bezien en kunnen ook bijdragen aan een meer vergelijkende analyse ten opzichte van alternatieve beleidsinterventies om hetzelfde doel te bereiken (met meer oog voor zaken als proportionaliteit en doelmatigheid). In aanvulling op de invalshoek van de themavelden leggen Hemerijck en Hazeu dus meer de nadruk op governance en ook op de inbedding van beleidsinterventies. Kern van hun benadering is dat ze een viertal kernvragen stellen. Deze vragen betreffen:

1. Werkt het (zo het best)?
2. Past het?
3. Mag het?
4. Hoort het?

Echter, voor het geven van een eenduidig en discriminerend antwoord op deze vragen zijn meer specifieke criteria of indicatoren nodig. Daarom wordt in navolging van Jongeneel, Slangen en Polman (2010) aan elk van de vier vragen een aantal criteria toegevoegd, die in inhoud van de vraagvelden daarmee nader karakteriseren (zie tabel 4.4). Tabel 4.4 geeft in kolom 1 de vier kernvragen en in kolom 2 de omschrijving waar gelegitimeerd beleid aan moet voldoen. In kolom 3 geeft de koppeling van de vier kernvragen met een aantal aanvullende criteria.

Bij tabel 4.4 zij opgemerkt dat de koppeling tussen kolom 1 en 2 en kolom 3 niet triviaal is. De vragen die Hemerijck en Hazeu stellen zijn daarvoor niet onderscheidend genoeg. 'Past het', 'mag het', en 'hoort het' lijken veel op elkaar en zijn onderling niet genoeg discriminerend. De vraag 'mag het' interpreteren wij als meer gericht te zijn op de formele regels van de institutionele omgeving en 'hoort het' meer op de informele.

De vraag 'werkt het' refereert er in de eerste plaats aan dat beleid of een instrument/maatregel effect moet hebben. Als het gaat om maatregelen die uitgaan van vrijwilligheid is een voorwaarde dat mensen er gebruik van gaan maken of er deel van gaan nemen. In de tweede plaats moet beleid of een instrument/maatregel doeltreffend (effectief) zijn. Via het ingezette instrument moet men in staat zijn het gestelde doel te behalen. Daarbij wordt het instrument tegen het licht gehouden van de in de subsidie of investeringsregeling beoogde doelstelling. In de derde plaats moet een instrument/maatregel doelmatig zijn.

Bij de vraag 'past het' staat de politiek-maatschappelijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid centraal. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben betrekking op de mate waarin politieke, bestuurlijke, en maatschappelijke orga-

nisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid (Hemerijck en Hazeu, 2003: 59).

De vragen 'mag het' en 'hoort het' van Hemerijck en Hazeu (2003: 60) lijken veel op elkaar en zijn in de praktijk onderling niet genoeg discriminerend. Zoals gezegd interpreteren wij de vraag 'mag het' meer gericht zijn op de formele regels van de institutionele omgeving en 'hoort meer' op de informele.

De 'hoort het'-vraag gaat over de (inter)subjectieve waardering van het beleid of de instrumenten/maatregelen door de betrokkenen; in het bijzonder de mate waarin beleid in de perceptie van burgers naar behoren aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen (Hemerijck en Hazeu, 2003: 60-61). Bij 'aanvaardbaarheid' spelen de effecten op de inkomensverdeling mogelijk een rol. Voorts zijn ook acceptatie en perceptie van belang.

<b>Tabel 4.4 Kernvragen van beleidsvorming en de bijhorende beleidscriteria voor groene en blauwe diensten</b>		
<b>Kernvragen</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Indicatoren</b>
1. Werkt het (zo het best)?	Beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effecten</li> <li>Participatie in deelnemers of ha</li> <li>- Effectiviteit = doelgerichtheid</li> <li>- Efficiency = doelmatigheid</li> <li>Eenvoud van de toepassing</li> <li>Efficiency gevolgen (kosten) voor de landbouw</li> <li>Publieke en private transactiekosten</li> </ul>
2. Past het?	Beleid moet politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutionele haalbaarheid</li> <li>Passend binnen institutionele omgeving</li> <li>Passend binnen <i>HKS</i></li> <li>Passend binnen EU-beleid</li> <li>Is financiering uit GLB mogelijk</li> </ul>
3. Mag het?	Beleid moet rechtmatig zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tast het de bundel van eigendomsrechten aan?</li> <li>- Legitimiteit</li> </ul>
4. Hoort het?	Het moet normatief aanvaardbaar zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanvaardbaarheid</li> <li>Inkomensherverdelingseffecten</li> <li>Acceptatie</li> <li>Perceptie</li> </ul>

Bron: Kernvragen en omschrijving zijn gebaseerd op Hemerijck en Hazeu (2004: 58-60), aanvullende criteria op Jongeneel, Slangen en Polman (2010).



#### **4.9 Synthese: een integraal raamwerk voor beleidsanalyse**

In de voorgaande paragrafen (4.4 en 4.5) zijn twee benaderingen voorgelegd om 'LNV-beleidsinstrumenten' te toetsen. De eerste richt zich op een specifiek (oud of nieuw) beleidsinstrument en geeft hiertoe aan de hand van een drietal invalshoeken (economie/profit, duurzaamheid/planet en sociaal/people) een reeks van themavelden en indicatoren aan. Het voorgestelde raamwerk geeft een systematisch overzicht van de aspecten die daarbij aan de orde komen (rekening houdend met EU richtlijnen). In de praktijk is een volledige evaluatie op alle onderdelen en in kwantitatieve zin vaak niet haalbaar (en waarschijnlijk ook niet altijd noodzakelijk).

In overleg met de begeleidingscommissie is afgesproken dat bij toepassing van dit raamwerk zal worden ingezet op een kwalitatieve analyse op hoofdlijnen. Dit houdt in dat niet alle themavelden en indicatoren aan de orde zullen komen.

De tweede benadering richt zich zowel op de inbedding van een beleidsinstrument als op meer algemeen bestuurlijke aspecten. Vragen die aan de orde komen zijn vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. In overleg met de begeleidingscommissie is geconcludeerd dat ook deze aspecten (hoewel minder direct gekoppeld aan specifieke themavelden) in een integrale afweging van beleidsinstrumenten dienen te worden meegenomen. Ook hiervoor geldt dat dit in kwalitatieve zin en op hoofdlijnen mag plaatsvinden. De noodzaak om een kwalitatieve insteek te kiezen geldt op dit punt overigens nog sterker dan voor de hiervoor genoemde thematische effectentabellen.

# 5 Beoordeling instrumenten

---

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft aan de hand van het toetsingskader in het voorgaande hoofdstuk een beoordeling van de instrumenten (beleidsmaatregelen). Gezien het huidige (vrij grote) aantal instrumenten (zie hoofdstuk 3) en de voor een deel aan de actualiteit gebonden invulling ervan, wordt met het oog op de ontwikkeling van het (landbouw)beleid voor een langere periode (streefjaar 2020) niet elk instrument afzonderlijk beoordeeld of geëvalueerd. Gekozen is voor een toetsing van clusters van instrumenten, aan de hand van de indeling van de instrumenten in hoofdstuk 3 (zie overzicht tabel 3.1). Op deze regel wordt in enkele gevallen een uitzondering gemaakt door enkele specifieke regelingen in beschouwing te nemen.

Naast deze beoordeling als deskstudie wordt op basis van een consultatie van de sector (enquête onder agrarische ondernemers en meningpeiling onder adviseurs en ketendeskundigen) zicht gegeven op de vraag waarop in de beleidsontwikkeling door (nu) EL&I-prioriteiten zouden kunnen worden gelegd.

## 5.2 Wijze van toetsing

Het toetsingskader in hoofdstuk 4 geeft aan dat beleidsmaatregelen aan de hand van verschillende themavelden (economie, duurzaamheid, sociaal, bestuurlijk) kunnen worden beoordeeld. Hierbij kan in beginsel per themaveld met behulp van een vrij groot aantal indicatoren de impact worden nagegaan. Omdat, met de opdrachtgever, niet gekozen is voor een evaluatie (achteraf) van de effecten van (afzonderlijke) beleidsmaatregelen is de beoordeling meer in globale zin uitgevoerd. Gekeken is vooral naar het (te verwachten) effect van de instrumenten voor de ontwikkeling van de sector en van bedrijven. Daarnaast is onder meer ook gekeken naar de kosten van de regeling voor overheid en bedrijven. Per thema van beleid worden enkele (clusters van) regelingen getoetst. Het resultaat is beschreven en beknopt in tabellen weergegeven.

### 5.3 Resultaten toetsing

#### *Innovatie en samenwerking*

In de loop van de afgelopen circa 20 jaar is de rol van de overheid (LNV) op het gebied van de advisering van ondernemers gewijzigd van aanbodgericht, zoals onder de toenmalige Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst (RLVD), naar faciliterend en ondersteunend. Het laatste gaat uit van een vraaggerichte opstelling van de agrariërs. In plaats van gratis voorlichting zoals ten tijde van de RLVD, worden nu kosten van advisering in rekening gebracht. In de gevallen dat agrariërs (individueel of in groepen) daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in bepaalde vernieuwingen, wordt die behoefte (en vraag) ook gearticuleerd. Dit kan leiden tot het ontstaan van vruchtbare samenwerkingsverbanden (en netwerken).

De afgelopen jaren is innovatie op het bedrijf met (vrij veel) verschillende 'kennis- en adviesregelingen' ondersteund, zowel gericht op individuele bedrijven als op netwerken. Doelstelling van de regelingen is de met (door de overheid gefinancierd) onderzoek ontwikkelde kennis te laten benutten door de praktijk om doelen als versterking van de concurrentiekracht en verduurzaming van de productie te bevorderen; zie hiervoor de hierna volgende clusters van instrumenten. Innovatie (en samenwerking) zijn dus op zich geen einddoel, maar instrumenten om genoemde feitelijke doelen van overheidsbeleid helpen te realiseren.

Enerzijds is innovatie bevorderd met (vrij) algemene regelingen, zoals met 'vouchers' (waardebonnen) voor de inkoop van kennis bij kennisinstellingen en met de regeling bedrijfsadviesdiensten om te voldoen aan cross compliance voorwaarden, anderzijds met regelingen (netwerken) voor bepaalde groepen agrariërs (bijvoorbeeld voor bedrijven in de open teelten respectievelijk voor melkveehouders of glastuinders). Door vooral die laatste vormen van toepassing en samenwerking worden de onderzoekers bij de onderzoekinstellingen meer geïnformeerd over de behoefte aan vernieuwing in de land- en tuinbouw; het (op deze wijze) vergroten van de betrokkenheid van het onderzoek bij de praktijk kan als neven doel worden gezien van innovatieregelingen. Dit kan ook gelden voor onderwijsinstellingen.

De efficiency van op een specifieke sector (bijvoorbeeld alleen akkerbouwers) toegesneden regeling lijkt groter te (kunnen) zijn dan algemeen, voor de gehele land- en tuinbouw, werkende regelingen, zoals van de vouchers. Van belang is dat de via de regeling bereikte doelgroep (binnen een specifieke sector) van voldoende omvang is; het risico is namelijk dat de kennis beperkt blijft tot een selecte 'kopgroep'. Om de kennisverspreiding te vergroten, kan de

deelname van 'intermediairs' in en rond de betreffende sector, zoals toeleverende en of verwerkende bedrijven, accountants en andere zinvol zijn. Voor uitwisseling van kennis, ook tussen de (deelnemende) ondernemers, is het gebruik van ICT een belangrijke tool. De betrokkenheid van en de doorstroming van kennis naar de beoogde doelgroep (bijvoorbeeld melkveehouders) kan verder ook worden gestimuleerd door (financiële) participatie door sectororganisaties (bijvoorbeeld Productschappen). Het laag instellen van de drempel tot deelname lijkt ook van belang om ondernemers (zogenaamde volgers) te bereiken die zonder een financiële stimulans niet zouden deelnemen aan een op innovatiegerichte samenwerking.

Meer algemeen gerichte regelingen kunnen echter noodzakelijk zijn om ondernemers beter in staat te stellen om te voldoen aan voorwaarden vanuit het overheidsbeleid; voorbeelden hiervan zijn de Europese cross compliance voorwaarden bij de bedrijfstoelagen en de regels op het gebied van het mineralenbeleid (gebruiksnormen en andere). Het gaat dus hierbij niet echt om innovatie (vernieuwing in de productieprocessen en andere), maar om het toepassen van (wettelijke) regels door de ondernemers te bevorderen. Het doel om elk bedrijf via de regeling te stimuleren aan de betreffende voorwaarden te voldoen is moeilijk te realiseren. Ondernemers met een afwachtende of defensieve houding dan wel de ondernemers die niet of weinig bekend zijn met de regelgeving, laten zich ook met een dergelijke stimulans via een subsidieregeling mogelijk nog niet adviseren, mede omdat er ook dan nog kosten aan verbonden zijn. Daarnaast kunnen administratieve aspecten een drempel vormen voor deelname door met name afwachtende, defensieve ondernemers. De kans bestaat dan ook dat de middelen die beschikbaar zijn voor dergelijk, voor een brede groep bedrijven bestemde regeling (vrijwel alleen of grotendeels) gaan naar de ondernemers die al (redelijk) goed op de hoogte zijn van de betreffende beleidsvoorwaarden.

Het merendeel van de op innovatie en samenwerking gerichte regelingen is (in hoofdzaak) bedoeld voor de (primaire) land- en tuinbouwbedrijven en gaat uit van het inzetten van (al nagenoeg) beschikbare kennis bij onderzoekinstellingen. Om innovatie en product- en/of marktontwikkeling meer in ketenverband van de grond te krijgen zijn die regelingen minder geschikt, maar wel een regeling als de SBIR. SBIR is (als EZ-regeling) ingesteld voor de economie in bredere zin, dus niet alleen voor velden van LNV. De SBIR staat open voor ondernemingen die zelf aan onderzoek en (product)ontwikkeling doen; is dus vooral gericht op het innovatieve mkb. Hierbij is het voor land- en tuinbouw van belang de thema's van SBIR zo goed mogelijk af te stemmen op de mogelijkheden en kansen voor innovatie op (middel)lange termijn in de agrosectoren. De procedure (tendering,

aanbesteding) is qua zwaarte en complexiteit niet zodanig dat het geen mogelijkheden biedt voor kleinere, primaire bedrijven. De toe te kennen bedragen moeten ook in een evenwichtige verhouding staan tot de administratieve kosten bij het aanbesteden. Het uiteindelijke effect voor de primaire landbouw, bijvoorbeeld levert het nieuwe producten en afzetmogelijkheden op, van een uiteindelijk goedgekeurd en uitgevoerd project zal (op voorhand) niet eenvoudig zijn aan te duiden.

Beroepsopleidingen bieden ondernemers de mogelijkheid kennis op te bouwen om veranderingen en innovaties in het bedrijf voor te bereiden en toe te passen. In de praktijk is de regeling vooral toegepast voor de verspreiding van kennis die van belang is vanwege veranderingen in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld mestbeleid) en de implementatie ervan op bedrijfsniveau. Daarnaast ondersteunt de regeling de overgang naar bedrijfsvormen, zoals biologische landbouw, die maatschappelijk een hoge acceptatie hebben.

<b>Regelingen/aspect</b>	<b>Kennis en advies (algemeen)</b>	<b>Kennis en advies (sectorgericht)</b>	<b>SBIR (keten-gericht) b)</b>	<b>Beroepsopleiding</b>
Concurrentiepositie bedrijven	+	++	+ (+)	+
Kosten voor bedrijven	Vrij laag	Vrij laag	Hoog	Vrij laag
Kosten voor de overheid	Vrij laag	Vrij laag	Hoog	Vrij laag
Administratieve lasten	Vrij hoog	Laag	Hoog	Vrij laag
Duurzaamheid	+	+(+)	+ (+)	++
Arbeid (productiviteit, omstandigheden)	0/+	+	++	0/+
Bestuurlijke inpasbaarheid (werkt het, participatie)	0/+	+	0 (selecte deelname van bedrijven)	+

a) Ter toelichting bij de wijze van beoordeling van regelingen in deze tabellen: het gaat om het absolute effect van de regeling en dus is niet het gevolg dat een beoordeling van bijvoorbeeld vier regelingen in een tabel op een totale score van 0 uitkomt. Deze wijze van beoordeling houdt bijvoorbeeld in dat in elke regeling positief scoort voor de concurrentiepositie van bedrijven, maar de mate waarin het effect positief is wel verschillend. Voor de beoordeling van de instrumenten zijn juist die onderlinge verschillen van belang; b) Omdat SBIR duidelijk een ander karakter heeft dan de andere instrumenten op het terrein van innovatie en samenwerking valt de beoordeling ook anders uit. De indruk bestaat dat met SBIR, door ook kennis van buiten de agrosector te benutten, in technologische zin en wat betreft de positionering van (nieuwe) producten doorbraken gerealiseerd kunnen worden die op langere termijn van betekenis kunnen zijn voor delen van de agrosector.

Innovatie en kennis krijgen in de land- en tuinbouw in de praktijk in feite pas betekenis wanneer ondernemers besluiten hierop gericht te investeren in het bedrijf. In die zin kan het stimuleringsbeleid op het terrein van innovatie en kennis niet geïsoleerd of onafhankelijk van investeringsregelingen in beschouwing worden genomen. Het verdient aanbeveling na te gaan waar instrumenten zinvol in onderlinge combinaties kunnen worden ingezet.

### *Concurrentie, kosten verlaging*

Het versterken van de concurrentiepositie van land- en tuinbouw door het verhogen van de productiviteit is van oudsher een doel van het Nederlandse en vervolgens ook van het Europese landbouwbeleid. Voor dit doel zijn naast innovatie (zie voorgaand cluster) ook regelingen gericht op het bevorderen van investeringen ingesteld. Een deel hiervan is gericht op de bedrijfsontwikkeling van individuele bedrijven (overname, modernisering, eventueel uitbreiding), andere op het verbeteren van de infrastructuur van een groep van bedrijven in een gebied, via landinrichtingsprojecten, kavelruil en dergelijke. In beginsel gaat het bij dit cluster van regelingen (alleen) om concurrentieversterking en kostenverlaging en niet om het (verder) verduurzamen van de productie; dat is het aangrijpingspunt in het volgende cluster. In de (huidige) praktijk van het overheidsbeleid echter is vrijwel niet meer voor te stellen dat duurzaamheid geen element is van de investering.

De regelingen Garantstelling (voorheen BF) zijn sinds de jaren vijftig een beproefd middel om bij onvoldoende (financiering) zekerheden bij agrarische ondernemers de financiering van investeringen mogelijk te maken, zonder dat de financier (bank) hiervoor een risico-opslag in de rente hoeft te calculeren. In die zin is het (extra) kostenverlagend voor de landbouwproductie; een indirecte subsidie. De regelingen zijn door de lange toepassing voldoende bekend in de sector en door de procedures bij toepassing door de banken is de toegangsdrempel laag. In de loop van de jaren is de regeling (BF) verschillende malen geëvalueerd en bijgesteld. Dit geeft aan dat het in de loop van de tijd een flexibel op de ontwikkelingen in en rond de land- en tuinbouw toegesneden instrument kan zijn. Belangrijk element is de toets op levensvatbaarheid van het bedrijf (na de investering) op langere termijn. Op basis van ervaring kan worden gesteld dat de BF- en Garantregelingen in weinig gevallen leiden tot situaties waarin de bank en overheid hun financiële verantwoordelijkheid moeten dragen.

De regeling Jonge agrariërs (of Jonge landbouwer) is in feite op hetzelfde doel als de Garantregeling gericht: het voortbestaan van in beginsel levensvatbare bedrijven meer kansen bieden. Met deze regeling wordt echter wel

een (directe) subsidie verleend. De subsidie geeft in beginsel de jonge agrariërs (tot 40 jaar) meer ruimte om vrij kort na de overname verder ook te investeren in uitbreiding en of modernisering van het bedrijf. Het risico van een (directe) subsidie bij bedrijfsovername is dat het een (prijsopdrijvende) invloed heeft op de overnamesom, die in familieverband wordt bepaald, en indirect ook de agrarische grondmarkt. Het risico is dus dat de regeling zijn doel (gedeeltelijk) voorbij schiet. De toets op levensvatbaarheid van het bedrijf in combinatie met het beoordelen van de kwaliteit van de (jonge) ondernemer is cruciaal; de zorg bestaat dat de regeling bedrijven over de drempel van overname helpt die op langere termijn niet kunnen worden voortgezet.

De regeling modernisering landbouwbedrijven bood in het verleden, als onderdeel van het EU-landbouwstructuurbeleid (richtlijn 159, rentesubsidies), bedrijven de mogelijkheid doelmatiger te gaan produceren. De bedrijven werden hiertoe wel getoetst op inkomensvoorwaarden; na de bedrijfsmodernisering diende het bedrijf een met het inkomen buiten de landbouw vergelijkbaar niveau te kunnen opleveren. Deelnemers in Nederland waren voor een groot deel die overgingen naar een ligboxstal en dergelijke en glastuinbouwbedrijven, die werden vergroot en gemoderniseerd. De huidige regelingen hebben, uitgezonderd die voor Jonge landbouwers, (vooral) betrekking op het verbeteren van duurzaamheid (energie, milieuemissies en andere).

De regelingen op het gebied van kavelruil en gebiedsgericht beleid zijn op zich herkenbaar vanuit de gedachte dat de (externe) infrastructuur voor de bedrijven op orde moet zijn om de bedrijven de mogelijkheid te beiden optimaal te functioneren. Kavelruil is hierbij een eenvoudig instrument, dat (in beginsel) tegen lage kosten kan worden toegepast om de kavelverdeling tussen bedrijven te verbeteren, maar ook om de vorming van EHS-gebieden te vergemakkelijken.

Het gebiedsbeleid, dat wordt toegepast bij de realisatie van Greenports en de Reconstructie van zandgebieden, is veel omvattender en ingrijpender en ook risicovol en langdurig. De kosten ervan (voor de overheid, de bedrijven en administratief) zijn hoog, maar de (positieve) effecten ervan voor de positie van de bedrijven en qua duurzaamheid voor de leefomgeving kunnen ook groot zijn. Deze projecten kunnen een positieve impuls geven aan de versterking van ketens, vooral in de tuinbouw en de intensieve veehouderij.

**Tabel 5.2** Beoordeling van regelingen concurrentie en kostenverlaging a)

Regelingen/aspect	Garantstelling (voorheen BF)	Jonge landbouwer	Kavelruil	Gebiedsbeleid
Concurrentiepositie bedrijven	++	+	+	+ (+)
Kosten voor bedrijven	0	0	Laag	Hoog
Kosten voor de overheid	Vrij laag	Vrij hoog	Laag	Hoog
Administratieve lasten	Vrij laag	Vrij laag	(Vrij) hoog	Hoog
Duurzaamheid	0/+	0/+	0/+	+ (+)
Arbeid (productiviteit, omstandigheden)	+	+	+	++
Bestuurlijke inpasbaarheid (werkt het, participatie)	++	+	0/+	0 (+)

a) Zie toelichting bij tabel 5.1.

### *Duurzame productie*

De aandacht voor duurzaamheid is de afgelopen decennia, vooral na het verschijnen van het rapport *Our common future* (Brundtland, 1987), toegenomen. Bij toepassing in de bedrijven gaat het, uitgaande van het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo), om een evenwichtige invulling van de 3 P's:

- profit - inkomen en rendement van het bedrijf;
- planet - effecten voor de leefomgeving;
- people - onder meer de werkomstandigheden in het bedrijf.

Als aangrijpingspunt voor de overheid geldt, vanwege de gestelde normen en doelen op milieugebied (waaronder internationale afspraken over de emissie van broeikasgassen, EU-richtlijnen ten aanzien van bemesting, water en lucht en andere), in hoofdzaak het streven naar een 'schonere land- en tuinbouw' (zie ook doelstellingen van beleid, paragraaf 3.2). De agrarische productie kent tal van aanknopingspunten voor verdere verduurzaming (planet), zoals vermindering van de emissies van mineralen, ammoniak, gewasbescherming en broeikasgassen. De hierop gerichte investeringen zijn niet in alle gevallen rendabel (in financiële zin) en mede vanwege de financieringslasten risicovol voor de ondernemer. De vraag of de rentabiliteit van een bedrijf erdoor verbetert, hangt samen met de vraag of het gebruik van inputs (bijvoorbeeld energie) wordt verlaagd en efficiënter wordt. Bij investeringen in integraal duurzame stallen, waar



meerdere aspecten aan de orde zijn (welzijn, milieu en andere), kan dat minder direct het geval zijn. De hoge investeringskosten voor de bedrijven kunnen een remmende invloed hebben (Baltussen et al., 2010). De deelname aan de regelingen voor energiebesparing is vanuit de glastuinbouw al een groot aantal jaren vrij hoog. De regelingen voor de veehouderij (rundvee en intensieve sectoren) zijn recenter in werking gekomen, maar lijken ook veel belangstelling te onderhouden en dus inpasbaar te zijn voor de ontwikkeling van de sector.

Voortzetting van verschillende regelingen voor verhoging van duurzaamheid ligt voor de hand gezien het maatschappelijk doel ervan en om de kosten van de investeringen voor de ondernemers te verlagen. Om tot kostprijsverlaging (ofwel versterking van de concurrentiepositie) van de bedrijven te komen, is ook het stimuleren van innovatie en andere investeringen nodig. Een combinatie van verschillende regelingen kan daarom zinvol zijn om daadwerkelijk de beoogde resultaten op het gebied van versterking van concurrentie en duurzaamheid te bereiken.

<b>Tabel 5.3 Beoordeling van regelingen verhoging duurzaamheid a)</b>			
<b>Regelingen/aspect</b>	<b>Energie (kassen)</b>	<b>Duurzame stallen</b>	<b>Luchtwassen en fijnstof</b>
Concurrentiepositie bedrijven	+	-/+	0
Kosten voor bedrijven	Hoog	Hoog	Vrij hoog
Kosten voor de overheid	Hoog	Hoog	Vrij hoog
Administratieve lasten	Hoog	Hoog	Vrij hoog
Duurzaamheid	++	+ (+)	+
Arbeid (productiviteit, omstandigheden)	0/+	0/+	+
Bestuurlijke inpasbaarheid (werkt het, participatie)	+	0/+	0/+

a) Zie toelichting bij tabel 5.1.

### *Meerwaarde*

Het belang van het verhogen van de toegevoegde waarde van producten is al meer dan 20 jaar actueel (Landbouwschap, Commissie Van der Stee, 1989). De marktverzadiging voor agrarische producten op verschillende Europese markten gaf aanleiding hiertoe. Druk op de prijzen en inkomens in de beginjaren negentig, onder meer in de glastuinbouw, gaf ook de aanzet voor gericht onderzoek, onder meer via door LNV ondersteunde Agro-Keten-Kennis (AKK) projecten, en tot initiatieven voor samenwerking (telers, studieclubs, veredelaars, afzetorganisaties). Het leidde - na de 'Wasserbombe-affaire' waarmee het imago van de

Nederlandse tomaat op de Duitse markt zwaar onder vuur kwam - tot de introductie van nieuwe varianten tomaten (vlees, cherry, tros en andere). Deze leveren een hogere prijs voor de teler op dan de 'oude ronde tomaat'. Dit geeft aan dat er mogelijkheden zijn voor de creatie van meerwaarde, al is dat gezien de ontwikkeling in de markt (hoge prijzen trekken nieuw aanbod aan) niet altijd een vaste waarde.

Onder invloed van de actuele situatie in de landbouw (druk op de inkomens en ook de kritiek op de wijze van productie in de intensieve veehouderij) zijn er vrij recente, nieuwe initiatieven voor het creëren en in de markt brengen van producten met een hogere waardering bij de consument, zoals 'tussensegment producten', bijvoorbeeld Volwaardkippen (vleeskuikens), Rondeeleieren, enzovoort. Initiatieven hiertoe komen uit onder meer de toeleverende bedrijven, bijvoorbeeld van stalinrichting, dierenbescherming en worden uitgewerkt in samenwerking met onderzoekers, supermarktketens, slachterijen en dergelijke.

Het creëren van meerwaarde staat dus niet op zich, maar in relatie tot andere thema's: in elk geval 'innovatie en samenwerking' en in een aantal gevallen ook 'verbreding', bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van verkoop aan de consument van (streek)producten op het bedrijf. Gezien die samenhang met andere thema's, dit betreft vooral innovatie en samenwerking, kan het creëren van meerwaarde als een doel bij de ontwikkeling van beleid op die thema's worden betrokken. Mogelijk moet in dit verband de inzet van verschillende instrumenten worden gecombineerd.

De huidige beleidsinspanning van LNV specifiek op het thema 'meerwaarde' is bescheiden, tenminste in financiële termen (hoofdstuk 2). De rol van de overheid wat betreft het faciliteren van de vernieuwende ontwikkelingen, met name waar het gaat om het mogelijk maken van onderzoek en het ter beschikking stellen van kennis, verdient waar mogelijk versterkt te worden.

Opgemerkt zij dat de GMO regeling groenten en fruit hier verder niet in beschouwing wordt genomen; dit is immers (voor elk land) een (vast) onderdeel van de EU-marktordening.

**Tabel 5.4**      **Beoordeling van regelingen meerwaarde a)**

<b>Regelingen/aspect</b>	<b>Verhogen toegevoegde waarde landbouwproducten</b>	<b>Biologische landbouw</b>
Concurrentiepositie bedrijven	+	0/+
Kosten voor bedrijven	Hoog	laag
Kosten voor de overheid	Laag	laag
Administratieve lasten	Vrij hoog	laag
Duurzaamheid	0/+	+
Arbeid (productiviteit, omstandigheden)	0/+	0
Bestuurlijke inpasbaarheid (werkt het, participatie)	0/+	0/+

a) Zie toelichting bij tabel 5.1.

### *Verbreding*

Verbreding of multifunctionele landbouw bestaat in feit al van oudsher in verschillende vormen, maar wordt sinds ongeveer 10 jaar in beeld gebracht als een mogelijke oriëntatie voor landbouwbedrijven. Stimulansen vanuit het beleid (LNV met een Task Force, POP, provincies) worden nog vrij recent geboden. Dit is afgezien van de afspraken en vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer, die al meer dan 30 jaar bestaan. De economische betekenis van verbreding op landbouwbedrijven neemt toe (Roest et al., 2009 en 2010 en Berkhout en Van Bruchem, 2010, hoofdstuk 8).

Verbreding creëert in de meeste gevallen aanvullende werkgelegenheid op het landbouwbedrijf, afhankelijk van de aard van de activiteit; zorglandbouw is bijvoorbeeld arbeidsintensief, energieproductie met windmolens niet. De gecreëerde werkgelegenheid op het landbouwbedrijf kan in een enkel geval concurrerend zijn met de werkgelegenheid in andere bedrijven, bijvoorbeeld bij recreatieve activiteiten (met professionele campings of aanbieders van accommodatie voor bijeenkomsten en andere). Bij de meeste verbredingsactiviteiten is dat niet het geval en heeft het dus een positieve impact op de plattelandseconomie. Verbreding is in een aantal gevallen positief uit oogpunt van duurzaamheid; bijvoorbeeld als het gaat om energieproductie en agrarisch natuurbeheer. In het laatste geval bijvoorbeeld als het gepaard gaat met extensivering van de productie (minder dieren per hectare), randenbeheer, enzovoort (Smit et al., 2009a). Verbreding scoort bovendien goed uit het oogpunt van de functies die het platteland kan vervullen voor de samenleving; burgers kunnen

op meer adressen terecht voor uiteenlopende producten, waaronder 'streek-producten', en diensten (zoals recreatie, educatie, zorg).

De keuze voor en het besluit tot verbreding op het landbouwbedrijf wordt in veel gevallen door agrarische ondernemers en hun partners (of andere gezinsleden) gedreven vanuit de eigen interesse. Het is dan een positieve keuze (Roest et al., 2009). De beschikbaarheid van informatie (landelijk en of in de regio) kan van belang zijn om de verbreding op een bedrijf goed tot ontplooiing te brengen; onvoldoende informatie of toegankelijkheid ervan kan een drempel zijn, onzekerheid geven, enzovoort. Netwerken van bedrijven, eventueel gefaciliteerd door overheid en of organisaties (landbouw en naar doelgroep van verbreding), kunnen een positieve rol spelen. Aandachtspunten voor beleid kunnen zijn:

- risico's van (bepaalde) investeringen (financieel);
- kwaliteit van (bepaalde) diensten en producten (zorg en andere) met het oog op de veiligheid en gezondheid van de afnemers;
- het ruimtelijke ordeningsbeleid (ruimte voor vestiging van niet-agrarische activiteiten in het buitengebied, toestemming voor de bouw van windturbines en dergelijke).

De regeling voor investeringen in de productie van hernieuwbare energie is van belang om deze risicovolle vorm van verbreding van de bedrijven te stimuleren. Het sluit aan op mogelijkheden van vooral veehouderijbedrijven (individueel of in samenwerking). De rentabiliteit hangt mede af van de opbrengsten en prijs van de geproduceerde energie (gas of elektriciteit) en bij levering van het product aan derden van de vraag hoe de aansluiting op nutsvoorzieningen (leidingen) is geregeld en gefinancierd.

<b>Tabel 5.5 Beoordeling van regelingen verbreding landbouw a)</b>			
<b>Regelingen/aspect</b>	<b>Algemeen (investeringsbijdragen)</b>	<b>Energie (investeringsbijdragen)</b>	<b>Task Force (stimulans)</b>
Concurrentiepositie bedrijven	0/+	+	0/+
Kosten voor bedrijven	Variërend, hangt af van soort verbreding	Hoog	Laag
Kosten voor de overheid	Vrij laag	Hoog	Vrij laag
Administratieve lasten	Hoog	Laag	Laag
Duurzaamheid	0/+	++	0
Arbeid (productiviteit, omstandigheden)	+	0	0
Bestuurlijke inpasbaarheid (werkt het, participatie)	Laag	+	+

a) Zie toelichting bij tabel 5.1.

## 5.4 Consultatie boeren en tuinders

### 5.4.1 Inleiding en methode

Om inzicht te krijgen in de visies die in de praktijk over dit onderwerp leven, is een sectorconsultatie uitgevoerd in drie stappen:

1. Een enquête onder boeren en tuinders uit het Informatienet van het LEI. Van de ongeveer 1.500 deelnemers in het Informatienet is van 622 het e-mailadres bekend. Deze deelnemers ontvingen een mailbericht met een korte inleiding en een link naar de enquête op de website van het LEI. Belangrijk in de enquête zijn vooral vragen over de toekomst van het eigen bedrijf en over de overheidsinstrumenten. De kernvragen zijn weergegeven in tabel 5.6. Met behulp van het deelnemersnummer zijn gegevens uit de Landbouwtelling aan de respondenten gekoppeld, namelijk sector, leeftijd en, bij een leeftijd hoger dan 50 jaar, de aan- of afwezigheid van een opvolger.
2. Om een second opinion en helicopter view per sector te verkrijgen is (vrijwel) dezelfde enquête ook uitgezet onder adviseurs en ketenpartijen in diverse sectoren (zie paragraaf 5.5).

3. Tot slot is de adviseurs en ketenpartijen gevraagd een reactie te geven op de conceptrapportage met resultaten van de enquête gehouden onder boeren en tuinders.

<b>Tabel 5.6 Vragenlijst GLB-instrumenten (verkort)</b>	
<b>Vraag</b>	<b>Mogelijke antwoorden</b>
Uw visie op de toekomst van uw bedrijf	Over 10 jaar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bestaat mijn bedrijf niet meer</li> <li>- bestaat mijn bedrijf nog steeds</li> <li>- ik weet het echt niet</li> </ul>
Uw visie op de toekomst van uw bedrijf	Over 10 jaar is mijn bedrijf: <ul style="list-style-type: none"> <li>- (veel) groter geworden</li> <li>- ongeveer even groot gebleven</li> <li>- (veel) kleiner geworden</li> </ul>
Te verwachten ontwikkelingen op uw bedrijf	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doorzetten huidige bedrijfsopzet</li> <li>- specialisatie (minder takken)</li> <li>- andere gewassen of veehouderijtakken</li> <li>- verbreding met andere, extra activiteiten</li> <li>- omschakeling naar iets geheel anders</li> <li>- bedrijf afbouwen</li> </ul>
Welke overheidsinstrumenten zijn het meest effectief voor een gezonde ontwikkeling van uw bedrijf de komende 10 jaar	Uit 17 voorgelegde instrumenten mogen er maximaal 5 worden aangekruist (zie ook tabel 5.9)

#### 5.4.2 Resultaten van de enquête

##### *Respons en typering*

De totale respons na de herinneringsmail bedroeg 247 deelnemers ofwel 40%. De grondgebonden veehouderij leverde de grootste bijdrage met 86 responses ofwel een derde van het totaal aantal reacties (tabel 5.7). Dat aantal is relatief groter dan het aantal steekproefbedrijven in het Informatienet (27%). Er hebben weinig vleeskalverhouders gereageerd, maar van de andere intensieve veehouderijbedrijven, die relatief weinig met bedrijfstoelagen te maken is de respons groot. Ook de groep 'overige', voornamelijk gemengde bedrijven, heeft relatief veel gereageerd en maakt bijna een kwart van de responses uit (tegenover 10% in de steekproef). Van de 247 respondenten waren er 143 jonger dan 50 jaar en 94 ouder dan 50 jaar. Van de overige 10 is de leeftijd onbekend.

Van de 50-plussers heeft 50% een opvolger en 41% niet; van drie deelnemers in die categorie is de opvolgingssituatie onbekend.

<b>Tabel 5.7 Respons op de enquête, naar sector</b>			
<b>Sector</b>	<b>Totaal aantal responses</b>	<b>Aandeel responses per sector (%) a)</b>	<b>Aandeel steekproefbedrijven in Informatienet (%) b)</b>
Akkerbouw	31	13	14
Glastuinbouw	11	4	22
Hokdierbedrijven	45	18	15
Melkvee, graasdier- en graslandbedrijven	86	35	27
Opengrondstuinbouw	4	2	12
Overige	59	24	10
Onbekend	11	4	0
Totaal	247	100	100

a) Percentage van het totaal aantal responses op de enquête; b) Aandeel van de sectoren in het gehele Informatienet, in 2007 (berekend op basis van Vrolijk et al., 2009b).

#### *Uitkomsten per vraag*

gevraagd naar het toekomstperspectief over 10 jaar is de uitkomst dat (bijlage 3, tabel B3.1):

- ruim 200 respondenten (82%) verwachten dat hun bedrijf over 10 jaar nog bestaat, terwijl 4% dat niet verwacht en 13% geen idee heeft. De laatste groep bestaat vooral uit veehouders;
- relatief veel oudere ondernemers geen idee hebben of hun bedrijf over 10 jaar nog bestaat (20% tegenover 9% bij jongere ondernemers);
- dat verschil ook te zien is bij 50-plussers zonder (39%) respectievelijk met opvolger (6%). De meeste deelnemers met opvolger (94%) verwachten dat het bedrijf over 10 jaar nog bestaat, terwijl dat bij de groep zonder opvolger ongeveer de helft is.

Op de vraag over de groei van het bedrijf in de komende 10 jaar is de reactie als volgt (bijlage 3, tabel B3.2):

- een enkeling (minder dan 2%) geeft aan dat het bedrijf kleiner zal worden, terwijl 45% zijn bedrijf (sterk) ziet groeien, maar een bijna even grote groep van 35% verwacht dan nog ongeveer even groot te zijn;

- met name relatief veel akkerbouwers denken dat het bedrijf niet zal groeien (58% tegenover 23% die denkt wel te gaan groeien). Deze waarneming is opvallend, omdat schaalvergroting toch vaak als dominante strategie wordt aangeduid. In deze enquête blijkt die vooral verwacht te worden in de veehouderij en glastuinbouw;
- een kleine 20% van de respondenten heeft deze vraag niet ingevuld. Dit duidt erop dat nog niet iedereen hier een duidelijk beeld over heeft;
- de oudere ondernemers verwachten minder vaak (37%) een (sterke) vergroting van het bedrijf en geven ook vaker geen antwoord op deze vraag (27%) dan de jongere ondernemers (respectievelijk 50% en 13%);
- de 50-plussers met opvolger zetten veel meer in op schaalvergroting (54%) dan de groep zonder opvolger (17%), terwijl in beide groepen een derde deel van de ondernemers ongeveer even groot denkt te blijven. De groep die geen idee heeft over de ontwikkeling van de bedrijfsomvang, is bij de 50-plussers zonder opvolger veel groter (bijna de helft) dan met opvolger (nog geen 10%).

Op de vraag naar de te verwachten ontwikkeling van het bedrijf in de komende jaren geeft ongeveer twee derde deel van de respondenten aan door te willen gaan met de huidige bedrijfsvoering (tabel 5.8). Ongeveer 10% kiest voor specialisatie en een gelijk percentage voor verbreding. Bij de optie 'Anders' worden combinaties van de andere antwoorden genoemd en met name ook het zich meer richten op de vraag van consumenten. Bijlage 3 (tabel B3.3) geeft voor tabel 5.8 een onderverdeling naar sector, leeftijd en opvolgingssituatie:

- Drie kwart van de akkerbouwers en grondgebonden veehouders kiest voor doorzetten van de huidige bedrijfsopzet. In de glastuinbouw en intensieve veehouderij is dit ruim 60% en in de opengrondstuinbouw ruim een derde.
- De opengrondstuinbouw scoort relatief hoog op specialisatie (25%), maar in de akkerbouw kiest niemand hiervoor.
- Eveneens een kwart van de vollegrondsgroentetelers kiest voor verbreding. Voor de overige sectoren varieert dit tussen 7 en 13%. Overige of gemengde bedrijven kiezen deze richting echter vaker (18%).
- 'Bedrijf afbouwers' zitten het meest in de akkerbouwsector. Leeftijd en opvolgingssituatie geven hierbij nauwelijks verschillen.
- Respondenten zonder opvolger kiezen relatief weinig voor specialisatie en relatief vaak voor het afbouwen van het bedrijf.



**Tabel 5.8**      **Antwoordfrequenties bij de vragen naar ontwikkelingsrichting en instrumenten**

Ontwikkelingsrichting bedrijf	Frequentie		Vier of vijf meest gekozen instrumenten	Score (%) a)
	aantal	aandeel (%)		
Doorzetten van huidige bedrijfsopzet	159	66	Investeringsubsidies	61
			Fiscale regelingen	35
			Innovatief onderzoek	30
			Grondbank	25
			Steun voor samenwerking	23
Specialisatie binnen de huidige primaire productie	22	9	Investeringsubsidies	82
			Fiscale regelingen	55
			Innovatief onderzoek	27
			Garantstellingen	27
			Steun voor samenwerking	23
Andere vorm(en) van primaire productie	9	4	Investeringsubsidies	67
			Fiscale regelingen	44
			Specifieke toeslagrechten	33
			Activiteiten op platteland	33
			Opkoopregelingen	33
Verbreding met andere/extra activiteiten	29	12	Investeringsubsidies	66
			Fiscale regelingen	48
			Specifieke toeslagrechten	38
			Activiteiten op platteland	38
			Experimenteren en innoveren	31
Omschakeling naar iets geheel anders	0	0	N.v.t.	
Bedrijf afbouwen (NB: Dit kan ook gedeeltelijke afbouw betekenen)	13	5	Opkoopregelingen	69
			Specifieke toeslagrechten	31
			Activiteiten op platteland	31
			Investeringsubsidies	31
Anders	9	4	Investeringsubsidies	63
			Garantstellingen	50
			Innovatief onderzoek	38
			Steun samenwerking	38

a) Aandeel van de respondenten dat de betreffende maatregel heeft aangekruist, per ontwikkelingsrichting.

Op de kernvraag van de enquête, namelijk naar de voorkeur van boeren en tuinders wat betreft instrumenten geeft tabel 5.9 de uitkomsten gesorteerd op frequentie. Gemiddeld hebben de deelnemers 3,5 instrument genoemd. Vooral de eerste twee instrumenten worden door veel boeren en tuinders genoemd: investeringssubsidies en fiscale regelingen bij bedrijfsovername, omschakeling, enzovoort. Bijdragen aan verzekeringen en promotie van het platteland scoren relatief laag. Een indeling naar sector toont het volgende:

- Vooral in de glas- en opengrondstuinbouw scoren investeringssubsidies hoog (75% van de respondenten in die sectoren kruist deze aan).
- In de akkerbouw scoren investeringssubsidies het laagst, met ruim de helft van de responses.
- De helft van de respondenten uit de opengrondstuinbouw kiest voor fiscale maatregelen. In de andere sectoren is dit lager. De glastuinbouw komt hierbij als laagste met 18% uit de bus.

Wat betreft de andere instrumenten valt het volgende op:

- Garantstellingen zijn populair bij de glas- en opengrondstuinbouw en helemaal niet in de akkerbouw.
- In de plantaardige sectoren ziet men meer in kennis- en adviesregelingen dan in de dierlijke sectoren.
- De glas- en opengrondstuinbouwsectoren kiezen relatief vaak voor innovatief onderzoek.
- Netwerkvorming en dergelijke scoren erg laag in de intensieve veehouderij en opengrondstuinbouw.
- Subsidies voor afzet van land- en tuinbouwproducten zijn zeer impopulair in de intensieve veehouderij. De glastuinbouw scoort hier het hoogste (ruim een derde van de respondenten).
- De glas- en opengrondstuinbouw zien helemaal niets in subsidies voor promotieactiviteiten voor het platteland.
- Met name respondenten uit de opengrondstuinbouw (50%) zijn voorstander van regelingen om experimenteren en innoveren gemakkelijker te maken.
- Een kwart van de akkerbouwers en 40% van de grondgebonden veehouders ziet toeslagrechten met een specifieke doelstelling wel zitten. Geen van de tuinders en intensieve veehouders kiest echter dit instrument.
- Voor ontwikkeling van nieuwe activiteiten op het platteland kiest (bijna) geen enkele glastuinder of intensieve veehouder. De animo hiervoor is het hoogst bij de opengrondstuinders. Dit geldt ook voor bijdragen aan verzekeringen.

- Demonstratie- en innovatieprojecten worden door geen enkele opengrondstuinder aangevinkt.
- Glas- en opengrondstuinders zien niets in een grondbank. De scores hiervoor bij grondgebonden veehouderij en akkerbouw zijn een kwart of meer.
- Opkoopregelingen worden met name door intensieve veehouders aangekruist (een derde van de respondenten) en door glastuinders. Bij akkerbouwers en grondgebonden veehouders is de animo gering.

Als verder nog naar leeftijd en opvolgingssituatie wordt gekeken, dan zijn investeringssubsidies populairder bij jonge ondernemers en fiscale maatregelen bij oudere respondenten en bij 50-plussers zonder opvolger. Garantstellingen zijn vooral in trek bij jonge ondernemers en 50-plussers zonder opvolger. Bij jonge respondenten is meer animo voor kennis- en adviesregelingen, terwijl oudere ondernemers meer voelen voor vernieuwing van het onderwijs. Oudere ondernemers kiezen ook duidelijk vaker voor afzetsubsidies, maar minder vaak voor regelingen voor experimenteren en innoveren. Bij 50-plussers zonder opvolger is de animo voor promotieactiviteiten van het platteland vrijwel nihil. Oudere boeren zien veel meer in toeslagrechten met specifieke doelstellingen dan jongere collega's. Bij 50-plussers met opvolger is de animo hiervoor groter dan zonder opvolger. Bij regelingen voor experimenteren en innoveren is dit net andersom. Opvallend is ook dat er bij jongere respondenten duidelijk meer animo voor verzekeringen is dan bij oudere. Hetzelfde geldt voor steun bij samenwerking tussen ondernemers of in de keten. Bij 50-plussers is dit instrument veel populairder als er een opvolger is dan wanneer dit niet het geval is. Hetzelfde geldt opmerkelijk genoeg voor opkoopregelingen.

Interessant is ook de vraag welke instrumenten bij welke ontwikkelingsrichting van het bedrijf worden gekozen. De vier of vijf meest populaire instrumenten per ontwikkelingsrichting zijn in tabel 5.7 weergegeven. In alle ontwikkelingsrichtingen scoren investeringssubsidies en, in minder mate, fiscale regelingen hoog. Bij het doorzetten van de huidige bedrijfsopzet wordt blijkbaar groot belang gehecht aan innovatief onderzoek, kavelruilmogelijkheden (grondbank) en steun voor samenwerking. Bij specialisatie wordt in plaats van grondbank garantstellingen genoemd. Bij andere vorm(en) van primaire productie, maar ook bij verbreding worden toeslagrechten met specifieke bedoeling en promotie van activiteiten op het platteland genoemd. De invulling van het platteland zou hierdoor kunnen veranderen. Dat geldt ook voor de opkoopregelingen bij andere vormen van productie. Bij verbreding wil men juist graag ruimte om te experimenteren en te innoveren. Bij bedrijfsafbouw zijn uiteraard opkoop-

regelingen welkom, maar ook andersoortige activiteiten op het platteland ziet men wel zitten via specifieke toeslagrechten en activiteiten op het platteland. De groep 'Anders' ten slotte kiest voor een combinatie van eerder genoemde instrumenten.

<b>Tabel 5.9      Antwoordfrequenties bij vraag naar voorkeur instrument a)</b>	
<b>Overheidsinstrument</b>	<b>Frequentie b)</b>
1. Investeringsubsidies	150
2. Fiscale regelingen bij bedrijfsovername, omschakeling naar biologisch en andere	91
3. Innovatief onderzoek voor efficiëntere productie of lagere milieubelasting	69
4. Toeslagrechten met specifieke doelstellingen, zoals natuur- en landschapsbeheer	57
5. Steun bij samenwerking tussen ondernemers of in de keten	55
6. Opkoopregelingen, bijvoorbeeld rood voor rood (bedrijfsgebouw afbreken, huis bouwen), melkquota, dierrechten	52
7. Regelingen om experimenteren en innoveren gemakkelijker te maken (juridisch, begeleiding, kennis, enzovoort)	49
8. Grondbank, steun bij kavelruil	46
9. Kennis- en adviesregelingen, zoals advies bij langetermijnplanning en strategische besluitvorming	45
10. Garantstellingen (bijvoorbeeld bij grote investeringen, vergelijk het vroegere Borgstellingfonds)	44
11. Subsidies voor afzet van land- en tuinbouwproducten	44
12. Netwerkvorming, studieclubs, Melkvee-/pootaardappelacademies en dergelijke	42
13. Geld voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten op het platteland	37
14. Demonstratie- en innovatieprojecten, zoals Telen met toekomst, Koeien en Kansen	32
15. Vernieuwing van land- en tuinbouwonderwijs	30
16. Subsidies voor promotieactiviteiten van het Nederlandse platteland, inclusief door agrische sector geleverde diensten	24
17. Bijdrage aan verzekeringen voor weerrisico's en dier- en plantenziekten	19
a) iedere respondent kon maximaal 5 opties aankruisen; b) op volgorde van afnemende frequentie, uitgaande van de 247 responses.	

Op de vraag naar een toelichting op de antwoorden bij voorgaande vraag kwam onder meer naar voren dat:

- een aantal respondenten het belang van overheidsinstrumenten relativeert; men ziet liever hogere productprijzen of meer (tijdelijke) ruimte om te ondernemen (zowel bestuurlijk, planologisch als vergunningstechnisch, minder beperkende regelgeving, gelijk speelveld met andere landen, consequente regelgeving om innovatie te bevorderen, goede afstemming tussen nationale, provinciale en gemeentelijke overheden, handhaven laag btw-tarief en Landbouwregeling). Sommigen zijn fervente tegenstander van langdurige subsidies of inkomenstoelagen en vinden dat de markt zijn werk moet doen;
- andere respondenten het belang van investeringssubsidies benadrukken als aanjager om innovaties financieel mogelijk te maken. Gepleit wordt voor een rechtstreekse betaling van dergelijke subsidies aan de ondernemers, omdat men het gevoel heeft dat er veel geld aan de strijkstok blijft hangen;
- ook subsidies voor maatschappelijke diensten door diverse respondenten positief worden beoordeeld, waarbij pachters van grond van Natuurmonumenten ook graag beloond willen worden voor hun werkzaamheden op die grond. Dergelijke subsidies zouden meerjarig moeten zijn, terwijl investeringssubsidies, indien al positief gewaardeerd, kortstondig zouden moeten zijn;
- verschillende respondenten graag zouden zien dat de overheid zich zoveel mogelijk terugtrekt;
- subsidie voor kennis positief wordt gewaardeerd, maar volgens respondenten leidt dit niet altijd (of onvoldoende) tot het gewenste doel, namelijk innovatie.

Op de vraag naar suggesties voor nieuwe overheidsinstrumenten kwam als reactie vooral een aantal knelpunten waar men tegen aan loopt en andere opmerkingen, zoals:

- productierechten jagen de boeren op kosten; die zou je zoveel mogelijk moeten afschaffen, ook na het einde van het melkquotum. Andere respondenten willen echter ook na 2015 regulering van met name de melkproductie en/of melk- en vleesprijs;
- zorg voor een gelijk speelveld in de EU;
- ook wordt (opnieuw) gepleit voor consequente, integraal overheidsbeleid, zodat verschillende regels elkaar niet tegenwerken evenmin als de verschillende overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente);

- hulp bij bedrijfsovername wordt diverse keren genoemd, onder andere verruiming van de huidige regels;
- een aantal respondenten noemt de mogelijkheden om energiebesparing en het opwekken van duurzame energie te bevorderen, deels ook op het agrarische bedrijf;
- zorg voor verlaging van administratieve lasten;
- aanpassing van het mestbeleid;
- voor het halen van doelen op het gebied van duurzaamheid en concurrentiekracht wordt kennisontwikkeling belangrijk geacht, bijvoorbeeld op het terrein van bemesting en veredeling/fokkerij, maar ook toename van kennis bij boer en tuinder, bijvoorbeeld op het gebied van marketing;
- ruimte om te ondernemen, bijvoorbeeld in de vergunningensfeer, is een terugkerende lijn. Daarbij kan ook ontheffing horen om innovaties uit te proberen;
- bij een aantal respondenten leeft het gevoel dat vooral grotere en intensieve bedrijven gebruik kunnen maken van regelingen. Kleinere en/of extensievere bedrijven, deels ook met historische gebouwen, wensen ook beloond te worden voor de maatschappelijke diensten die hiermee samenhangen;
- geef aandacht aan duurzame energieproductie op het boeren erf.

Opvallend is ook de uitspraak:

'Als er subsidie ergens voor zou zijn zou je als ondernemer in overleg met een instantie een ontwikkeling moeten toetsen op haalbaarheid en doel van de subsidieverstrekker.'

Met andere woorden: een subsidie heeft alleen zin als de gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk haalbaar is en de subsidie bijdraagt aan de doelstelling. De overige antwoorden variëren van het instellen van bodemprijzen tot de markt zijn werk laten doen en van investeren in kennis over de bodem en biologische landbouw tot standaardsubsidies voor het onderhoud van het platteland als promotiemiddel voor Nederland.

De overige opmerkingen die aan het einde van enquête konden worden gemaakt zijn ook uiteenlopend. Een deel van de respondenten denkt marktgericht en preferereert ondernemen met veel ruimte en/of weinig regels inclusief subsidies en heeft dus een visie die is samen te vatten als 'zo weinig mogelijk overheidsbemoeienis, zowel in de vorm van regelgeving als van subsidies'. Een ander deel van de respondenten ziet meer in actieve overheids ondersteuning

op het gebied van subsidies en soms zelfs marktregulering ten behoeve van de prijsvorming en het halen van duurzaamheidsdoelstellingen. Aan het licht komen ook verschillende visies wat betreft de combinatie van landbouw en natuur. De een ziet landbouw als natuur, zodat de landbouw beloond moet worden als natuurbeheerder. De ander wil ze scheiden en dan ook geen subsidiëring van natuurbeheer.

### 5.4.3 Synthese en discussie

De enquête heeft weinig suggesties voor nieuwe instrumenten opgeleverd. Heel veel respons bij die vraag heeft betrekking op het uiten van ontevredenheid/kritiek. Het gaat duidelijk niet alleen om de instrumenten, maar ook om de uitvoering. Bij allerlei regelingen zijn procedures vaak een sta-in-de-weg voor het realiseren van het doel van de regeling. Het is daarom de moeite waard om de effectiviteit van bestaande instrumenten te toetsen en niet alleen te zoeken naar nieuwe typen instrumenten. Het probleemloos inzetten van combinaties van instrumenten is daarbij ook aan de orde.

Voor het ministerie is een belangrijke vraag voor welke instrumenten zij zich hard moet maken in de EU-onderhandelingen. Concurrentiekracht en duurzaamheid worden op basis van de enquêteresultaten vooral bevorderd door investeringssubsidies en fiscale maatregelen. De komende jaren zullen naar verwachting de marges in de meeste sectoren afnemen door liberalisering van de wereldmarkt, afbouw van Europese steun en toenemende duurzaamheidseisen vanuit markt/consument/publieke opinie en beleid. Dergelijke ontwikkelingen zullen een groot beroep doen op het aanpassingsvermogen van de land- en tuinbouw. Innovatief onderzoek en ruimte om te experimenteren en te innoveren worden veelvuldig genoemd als instrumenten om de benodigde aanpassingen mogelijk te maken. Dan is het belangrijk om dat goed te regelen, ook gezien het risico dat bepaalde vormen van ondersteuning vanuit de EU gemakkelijk als 'staatsteun' zouden kunnen worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor regelingen die samenwerking bevorderen, een strategie die veel kansen voor versterking en verbreding van bedrijven op kan leveren (Smit et al., 2009b). Ook verbetering van de verkaveling via een grondfonds en ondersteuning bij bedrijfsovername via garantstellingen verdienen aandacht. Ondernemers die gericht zijn op andere vormen van agrarische productie, verbreding of afbouw zijn gebaat bij de optie om toeslagrechten met specifieke doelstellingen te kunnen benutten en bij ondersteuning van nieuwe activiteiten op het platteland. Bij het eerste instrument is het zaak maatregelen te benoemen die haalbaar en inpasbaar zijn op

bedrijfs- en regionaal niveau en een meer-dan-symbolische bijdrage aan de inkomensvorming opleveren; bij het tweede instrument moet het risico op beoordeling als 'staatsteun' vermeden worden. Een stap in die richting heeft de Nederlandse overheid gemaakt door richting de EU een voorstel te lanceren waarin bij bedragen kleiner dan € 50.000 de toets op staatsteun achterwege te laten en alleen steekproefsgewijs de boekhouding te controleren (EZ et al., 2010). Dit voorstel is door de EU aangenomen. Daarnaast worden diverse pogingen ondernomen om de administratieve verplichtingen verder te vereenvoudigen en deze lasten te verlichten. Hiermee wordt een deel van de uitvoeringsproblemen die in de praktijk worden gesignaleerd, aangepakt.

## **5.5 Consultatie adviseurs en ketendeskundigen**

### **5.5.1 Resultaten van de enquête**

In totaal vulden dertien sector- en ketendeskundigen de enquête in; dit is dus niet een representatief beeld vanuit alle sectoren. De dertien respondenten zijn zes sectordeskundigen en zeven ketendeskundigen uit land- en tuinbouw (algemeen), akkerbouw, tuinbouw, glastuinbouw, melkveehouderij en intensieve veehouderij.

De antwoorden van de respondenten komen grotendeels overeen met de resultaten van de enquête onder boeren en tuinders (zie 5.4). Opvallend is dat de meeste respondenten (sterke) schaalvergroting als dominante strategie zien; de respons van de boeren en tuinders was hierover voorzichtiger. Een ander verschil is dat alle sector- en ketendeskundigen antwoorden dat het bedrijf afbouwen een belangrijke ontwikkeling zal zijn. Verwachtingen variëren hierin van 15 tot 50% van de bedrijven. Enkele respondenten antwoorden zelfs dat het bedrijf afbouwen de meest waarschijnlijke ontwikkeling zal zijn. Dit is in contrast tot wat de boeren en tuinders antwoorden, die voornamelijk het doorzetten van de huidige bedrijfsopzet verwachten.

Ook aan de sector- en ketendeskundigen is gevraagd de vijf belangrijkste overheidsinstrumenten aan te kruisen. Overheidsinstrumenten die zowel door boeren en tuinders als door sector- en ketendeskundigen werden genoemd, zijn investeringssubsidies, fiscale regelingen en innovatief onderzoek. Opvallend is dat toeslagrechten met specifieke doelstellingen en steun bij samenwerking, beide door boeren en tuinders vaak gekozen, door de sector- en ketendeskundigen juist weinig zijn aangekruist. Garantstellingen, netwerkvorming, studie-



clubs en dergelijke en grondbank, steun bij kavelruil, drie overheidsinstrumenten die door sector- en ketenskundigen vaak zijn gekozen, werden door boeren en tuinders minder vaak aangekruist.

Op de vraag naar nieuwe instrumenten en opmerkingen kwamen als reacties en suggesties:

#### *Innovatie*

- Experimenteerruimte voor nieuwe ontwikkelingen.
- Instrument om innovaties op te kunnen schalen naar marktniveau.

#### *Duurzaamheid*

- Level playing field: Wat geïmporteerd mag worden moet ook hier geproduceerd mogen worden.
- Niet alleen 'de vervuiler betaalt' hanteren, maar ook 'de vervuiler ruimt op'. Dat betekent dat we onze CO<sub>2</sub>-doelstellingen niet afkopen met certificaten in Brazilië of aanplanten in Indonesië. Nee, we moeten zelf ons gebruik van fossiel ombuigen naar groen, dat stimuleert onze economie en onze landbouw. Koppeling van toeslagrechten aan behaalde duurzaamheidsprestatie.
- Innovatie en investeringssubsidies voor duurzame producten.
- Btw-verlaging op duurzame producten.
- Demonstratie en innovatieprojecten voor 'Bewust eten'.
- Betrouwbare subsidieregeling voor alternatieve energie.

#### *Kennis*

- Instrumentarium gericht op kennistoepassing in de praktijk.
- Stimulering van de ontwikkeling van nieuwe aardappelrassen.
- Instrument dat ontwikkeling van ondernemerschap door keten heen bevordert.

#### *Andere*

- Ombuigen interventievoorraden naar strategische voorraden alleen bedoeld voor voedseltekorten.
- Afschaffen exportrestituties en onvermijdelijke productieoverschotten verplicht verwerken tot biobrandstof.
- Warme sanering op Europees niveau van de overproductiecapaciteit van aardappelzetmeel.
- RED (Renewable Energy Directive) voor primaire landbouw op eenvoudige wijze onder de cross compliance brengen en niet langer krampachtig vast-

houden aan het voorkomen dat EU landbouwgrond gebruikt wordt voor de productie van grondstoffen/biomassa voor energie en de groene bio-based economy. De landbouw is producent van producten en grondstoffen voor vele markten: voedsel, veevoeder, genotsmiddelen, textiel, brandstof, enzovoort.

- Investeringssteun voor beregening en drainage.
- CO<sub>2</sub>-rechten op basis van CO<sub>2</sub>-fixatie op de akker.
- Investeringssteun voor mechanische koeling in bewaarschuren (in verband met klimaatverandering).
- Regelgeving die goede winderosiebestrijding niet in de weg staat.
- Afbraakpremie voor sanering van verspreid glas op gevoelige locaties.

### 5.5.2 Reacties op de conceptraportage

Van de dertien sector- en ketensdeskundigen hebben er zeven gereageerd op de aan hen voorgelegde concept rapportage met resultaten van de enquête onder boeren en tuinders. De reacties op deze zeven personen zijn samengevat.

Er is perspectief voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven de komende 10 jaar, dat is positief. Verschillen tussen de akkerbouw en veehouderij worden in deze studie duidelijk, onder andere op het gebied van schaalvergroting en 'bescherming' van de markt. Volgens een respondent zijn de akkerbouw en veehouderij duidelijke concurrenten van elkaar op de grondmarkt. De resultaten laten ook zien dat het de agrarische sector moeite kost om te veranderen en zich te ontwikkelen. Er zijn veel belemmeringen voor bedrijfsontwikkeling, waardoor het ondernemersgeluid duidelijk naar voren komt: 'laat de markt zijn werk doen' en 'zet in op een terugtrekkende overheid.' Opvallend is dat er een pleidooi is voor fiscale maatregelen en dat een relatief groot aantal ondernemers geen duidelijk beeld heeft van zijn bedrijf over 10 jaar. Ook valt op dat de overheid subsidies moet verstrekken die een duidelijk maatschappelijk doel dienen.

Voor de veehouderij betekent het dat de gemeenschappelijkheid binnen en tussen de veehouderijsectoren en de totale land- en tuinbouw moet worden versterkt. Volgens de respondent is een doelgerichte inzet van het GLB alleen mogelijk als hierover overeenstemming bestaat tussen de verschillende sectoren en vormen van land- en tuinbouw. Een andere respondent noemt dat de resultaten betekenen dat er minder maar wel grotere bedrijven zullen zijn in de akkerbouw, waardoor er nog meer behoefte zal zijn aan advisering en de ondernemers (nog) minder tijd zullen hebben.

### *Aanbevelingen voor LNV*

Bij de aanbevelingen voor LNV (nu EL&I) worden diverse onderwerpen genoemd, welke hier geclusterd zijn weergegeven. Versterking van ondernemerschap wordt enkele keren genoemd: agrarische ondernemers dienen meer te worden gefaciliteerd en versterkt in hun bedrijfsvoering. Het afschaffen of vereenvoudiging van regelgeving wordt ook meerdere keren genoemd; dit zorgt voor minder belemmeringen voor ondernemers. Ook moet meer worden ingezet op marktgerichtheid en kennisuitwisseling. Onderzoek dient meer op de praktijk te worden gericht, in combinatie met voorlichting waarbij de vertrouwenspersoon van de telers wordt ingeschakeld.

De marktwerking moet worden bevorderd, dat betekent dat de markt bepaalt waarvoor wordt geproduceerd. Beleidswijzigingen dienen voorzichtig te worden uitgevoerd, zodat er een haalbare transitieperiode is voor de betrokkenen.

Tot slot wordt voldoende draagvlak onder de betrokkenen genoemd. Participatie van de agrarische ondernemers en hun vertegenwoordigende organisaties samen met andere belanghebbenden is niet alleen belangrijk voor het opstellen van een toekomstvisie en strategie, maar ook voor het draagvlak van de uitvoering. Resultaten van deze studie zijn een belangrijk signaal vanuit de praktijk en dienen benut te worden in het totale proces, zodat het GLB kan bijdragen aan het verwezenlijken van het gemeenschappelijk wensbeeld voor de land- en tuinbouw.

## **5.6 Conclusies**

In dit hoofdstuk zijn de beleidsinstrumenten van (toenmalig) LNV op twee verschillende manieren van een oordeel voorzien: eerst met een (theoretisch) toetsingskader en vervolgens via het inschakelen van de meningen van ondernemers en andere betrokkenen uit de praktijk (sectorconsultatie).

De belangrijkste conclusies zijn:

- a. van de theoretische toetsing:
  - LNV-regelingen op het gebied van innovatie (kennis en advies) hebben, tegen vrij lage kosten, positieve effecten voor de concurrentiepositie van bedrijven;
  - De SBIR heeft dat gunstige effect ook, maar tegen hogere kosten en voor een kleinere doelgroep;

- De regelingen gericht op versterking van de concurrentiekracht en kostenverlaging hebben dat positieve concurrentie effect eveneens, maar de kosten hiervan zijn met name voor de overheid duidelijk verschillend. Zo zijn de regelingen voor gebiedsgericht beleid veel complexer en duurder dan bijvoorbeeld de regeling Garantstelling;
- De investeringsregelingen gericht op duurzaamheid scoren duidelijk minder goed voor de (directe) concurrentiepositie van de bedrijven en zijn vrij duur voor de overheid;
- Met het combineren van verschillende instrumenten kunnen verschillende doelstellingen worden bereikt (bijvoorbeeld innovatie, duurzaamheid en kostprijsverlaging). De rol van de bestaande regelingen gericht op het stimuleren van meerwaarde en verbreding is tot dusver bescheiden. Op het gebied van het creëren van meerwaarde verdient het stimuleringsbeleid te worden versterkt.

b. van de sectorconsultatie:

- De meeste ondernemers hechten - naast aan fiscale instrumenten - vooral belang aan investeringssubsidies. Bij de voorkeur voor investeringsregelingen is door de ondernemers niet nader gespecificeerd met welk doel de investering wordt gedaan. Dat zou met het oog op duurzaamheid (milieu, energie, welzijn dieren) kunnen zijn, maar het doel van de investering kan ook modernisering en uitbreiding van het bedrijf zijn;
- Verder scoren bij de ondernemers onder meer goed regelingen op het gebied van innovatief onderzoek, samenwerking tussen ondernemers of in de keten;
- Binnen de land- en tuinbouw is er overigens wel verschil in de voorkeuren afhankelijk van de sector en de positie van de bedrijven met het oog op de toekomst (doorgaan of afbouwen, enzovoort).

De sectorconsultatie levert ook verschillende andere aanbevelingen voor de overheid op. Zo wordt veel belang gehecht aan bijvoorbeeld minder regelgeving, ruimte voor ondernemerschap, enzovoort. Ondernemers hechten er dus aan dat er naast stimulansen van overheidszijde ook minder 'remmingen' voor investeringen zijn (regeldruk).

# 6 Beleid andere EU-landen

---

## 6.1 Inleiding

Hierna volgen, met het oog op het ontwikkelen van ideeën voor beleid in Nederland, beknopte overzichten van het beleid in vier andere lidstaten. Achtereenvolgens gaat het om Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK. De overzichten zijn samengesteld met hulp van de betreffende buitenlandposten van LNV. Na de inbreng per land volgt in het kort wat op basis hiervan voor het beleid van Nederland van belang kan zijn.

## 6.2 Denemarken

In Denemarken is in april 2009 door vier ministers (van Landbouw, EZ, Milieu en van Klimaat en Energie) een plan gelanceerd, genaamd 'Groene groei'. Het plan beoogt zowel economische vooruitgang als duurzame productie te bevorderen. Het plan houdt als langere termijn initiatief in dat investeringen, die betere voorwaarden scheppen voor natuur en milieu en de landbouw ruimte geven om te ontwikkelen, met 50% meer worden gestimuleerd (DKK 13,5 mld.). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Europese Health Check-besluiten bieden. In het plan worden alle middelen benut (DKK 1,7 mld. per jaar), die in de jaren 2010-2013 beschikbaar komen door het plattelandsontwikkelingsprogramma van Denemarken.

Specifieke punten in het 'Groene groei'- plan zijn:

- *gebruik van dierlijke mest voor 'groene' energie*  
In 2020 zou volgens het plan 40% van de mest voor 'groene' energie moeten worden gebruikt en alle mest als energiebron. In het land worden teams gevormd om de initiatieven voor biogas te coördineren. Het wordt gezien als een win-winaanpak omdat de emissie van mineralen en methaan wordt verminderd;
- *verdubbeling van de oppervlakte biologische landbouw*  
Om de oppervlakte te verdubbelen en de biologische productie van onder meer fruit, wortelen, melk en vlees te verhogen wordt jaarlijks bijna DKK 350 mln. ingezet. Opgemerkt zij dat de biologische landbouw in Dene-

marken al vrij omvangrijk is; met ongeveer 5% van het landbouwareaal, ten opzichte van ongeveer 2,5% in Nederland;

- *efficiënte organisatie van onderzoek en ontwikkeling*  
Er komt een bundeling van de initiatieven op het gebied van ontwikkeling en demonstratieprojecten;
- *modernisering en liberalisering van de landbouwwetgeving*  
De mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling worden vergroot. Ondernemers krijgen meer mogelijkheden om kapitaal aan te trekken. Overigens zijn de Deense prijzen van landbouwgrond na een hoog niveau in de zomer van 2008 (€ 37.000) na het uitbreken van de kredietcrisis fors gedaald. De banken dienen van de toezichhoudende instantie meer te letten op de solvabiliteit van de bedrijven;
- *opheffing beperkingen veehouderij*  
De bestaande beperkingen wat betreft het aantal stuks vee per hectare worden weggenomen. Er komt meer ruimte voor schaalvergroting.

#### *Landbouwstructuurwet*

Aansluitend op het 'Groene groei'-plan heeft de Deense overheid de landbouwstructuurwet per 1 april 2010 grondig herzien. Weggenomen worden de beperkingen voor wie landbouwbedrijven mogen kopen (opleidingseisen vervallen), het aantal bedrijven en de omvang van de bedrijven en de veestapel. Overigens de milieueisen worden niet minder streng, maar de wijze waarop aan die eisen mag worden voldaan wordt door de wetswijziging wel vrijer.

#### *Onconventioneel: varkens en tomaten onder een dak*

Een combinatie van een varkensstal en een tomatenkwekerij wordt gebouwd met steun van de Deense ministeries van Landbouw (voor het zuiveren van de lucht uit de stal) en Milieu (als project onder de Groene Ontwikkeling en Demonstratieprogramma's). De combinatie stoot geen CO<sub>2</sub> of mest uit en gaat, naast 20.000 vleesvarkens en 1.100 ton tomaten, alleen recyclebare grondstof produceren.

#### *Visie georganiseerde landbouw*

De Deense landbouworganisaties hebben rond de in december 2009 in Kopenhagen gehouden VN-klimaatop aangegeven te willen streven naar een duurzame, biobased landbouw en voedselproductie. Hierbij is het ontwikkelen van alternatieven voor het gebruik van fossiele energiebronnen een belangrijk onderdeel. Biomassa biedt hiertoe een belangrijke bron. Verder wordt het belang van

bestaande en nieuwe biotechnologieën benadrukt om de productie te verduurzamen, onder meer door nutriënten te recyclen.

[www.agricultureandfood.dk/News\\_and\\_Press/News/2009/December/climate\\_food\\_supply.aspx?p=1](http://www.agricultureandfood.dk/News_and_Press/News/2009/December/climate_food_supply.aspx?p=1)

### 6.3 Duitsland

In het beleid van het ministerie (BMELV) van de Bondsrepubliek<sup>1</sup> is het vergroten van het gebruik van biomassa als energiebron een van de centrale punten, mede met het oog op het de klimaatproblemen en verhoging van de toegevoegde waarde van de landbouw. Andere punten zijn voedselzekerheid voor een groeiende wereldbevolking, duurzame productie (vooral de veehouderij staat voor een uitdaging) en voedselveiligheid voor de consument. In een sterker marktgeoriënteerde landbouwpolitiek in de toekomst wordt uitbreiding van onderzoek en innovatie gericht op duurzame productiesystemen van belang geacht.

#### *Antwoorden op problemen*

Voor 2010 en 2011 geldt een speciaal programma als antwoord op de specifieke problemen in de landbouw. Het programma, uitgebracht in december 2009, is vooral gericht op de melkveehouderij. Van de € 750 mln., waarvan een deel EU-middelen zijn, wordt een groot deel (€ 500 mln.) bestemd voor premies per ha grasland en per koe. Een deel ervan is voor (zeer) extensieve bedrijven, met meer dan 3 ha per koe. Onderdeel van het programma zijn ook middelen voor de ongevalverzekering (€ 300 mln.) en € 50 mln. om soelaas te bieden aan liquiditeitsproblemen van landbouwbedrijven.

[www.bmelv.de](http://www.bmelv.de)

Eerder waren al voor de middellangetermijnmiddelen vrijgemaakt voor prijsdaling van landbouwdiesel, versterking van het landbouwstructuurbeleid en exportbevordering.

Uit het EU-melkfonds komt voor 2010 een bedrag van € 150 mln. oplopend tot circa € 300 mln. in 2013 beschikbaar in het bijzonder voor investeringssteun en voor gras- en groenlandpremies. Uit het EU-melkprogramma is voor

---

<sup>1</sup> In dit hoofdstuk wordt niet verder ingegaan op een in september 2010 gepresenteerd gezamenlijk plan van Duitsland en Frankrijk voor de invulling van het GLB vanaf 2013.

Duitsland € 61 mln. beschikbaar. Dit geld zal ook bestemd worden als groenlandpremie.

### *Deelstaten*

In Duitsland is de uitvoering van het beleid gericht op de landbouw voor een deel in handen van de deelstaten, die elk een eigen ministerie van Landbouw kennen. Dat geldt vooral waar het gaat om het Plattelandsbeleid en andere, dat gericht op is versterking van individuele bedrijven. De deelstaten kunnen dan ook eigen accenten in dit beleid aanbrengen, afhankelijk van de situatie in de deelstaat. Bij deze beleidsontwikkeling en -uitvoering in de deelstaten zijn veelal Landwirtschaftskammern, publiekrechtelijke organen waarin de sector is vertegenwoordigd, betrokken. Als voorbeeld is nagegaan hoe Nedersaksen het beleid heeft vastgesteld.

### *Nedersaksen*

Nedersaksen beschikt over een budget van totaal circa € 1 mld. voor het plattelandsbeleid (2e pijler GLB) voor de periode 2007-2013. Gelijktijdig wordt in Nedersaksen ongeveer € 1 mld. per jaar aan directe betalingen (bedrijfstoelagen, 1e pijler GLB) aan de landbouw gedaan. Opgemerkt zij dat de (beide bedragen dus juist wat groter zijn dan voor geheel Nederland!

De middelen voor het plattelandsbeleid worden, evenals in Nederland, besteed aan (onder meer) versterking van de concurrentiekracht van de landbouw (zwaartepunt of as 1), verbetering van milieu en landschap (2) en (3) levenskwaliteit landelijk gebied en diversificatie landbouw.

[www.profil.niedersachsen.de](http://www.profil.niedersachsen.de)

Bij (1) de versterking concurrentiekracht ligt een stevig accent op het bevorderen van investeringen door het verlenen van subsidie (tot maximaal 30% van de investeringssom). Voor de subsidiëring van stallen worden per diertype (bij rundvee, varkens, pluimvee) gespecificeerde eisen gesteld aan de stalinrichting. Een ander accent binnen 'versterking concurrentiekracht' ligt op verbetering van verwerking en afzet. Primaire producenten kunnen als groep in aanmerking komen voor subsidie in de investeringen in opslag, koelcapaciteit, sorteerinrichting, marktgericht verpakken, etiketteren en dergelijke. De regeling is ook beschikbaar voor handelsbedrijven. De regeling kan gelden voor (onder meer) zuivel, vlees, groenten, fruit en aardappelen. Er zijn ook middelen beschikbaar voor ruilverkavelingprojecten en dergelijke.



Bij zwaartepunt of as 2 (milieu, landschap) gaan de middelen voor landbouw voor een belangrijk deel naar bedrijven in door de natuur benadeelde gebieden (bergboeren) respectievelijk naar bedrijven in Natura 2000-gebieden en naar bedrijven die akkerbouw- en grasland milieuvriendelijk willen gebruiken, bijvoorbeeld door voor de winter groenbemesters in te zaaien of een- of meerjarige bloemrijke stroken langs de akkers in te zaaien of door grasland extensiever te gebruiken.

Via zwaartepunt 3 is er de mogelijkheid voor steun voor diversificatie van landbouwbedrijven. Er kan subsidie worden gegeven voor onder meer marktanalyse ter voorbereiding op een investeringsplan en bepaalde investeringen om het landbouwbedrijf voor niet-agrarisch gebruik in te richten. Dit geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid voor steun van de ontwikkeling van toeristische activiteiten op landbouwbedrijven. De steun in het deel van Nedersaksen dat grenst aan het vroegere Oost-Duitsland, kan hoger zijn dan in de rest van de deelstaat.

#### *Samengevat*

De accenten in Duitsland zijn niet veel anders dan in Nederland; de regelingen voor de steun voor de bouw van duurzame stallen lijken redelijk gelijk te zijn. De regeling voor bevordering van de afzet en verwerking zou in Nederland wellicht ook zinvol kunnen zijn. Nederland beperkt in POPII de inzet op dit gebied tot afzetbevordering/voorlichting voor biologische producten. Nederland kent ook een regeling voor diversificatie van de plattelandseconomie. De vraag is of dat, gezien de diversiteit van het platteland, nog nodig is.

## **6.4 Frankrijk**

Het ministerie van Landbouw ziet in de afspraken van de 'Health Check' een viertal prioritaire opgaven: behoud van economie en werkgelegenheid op het platteland, ondersteuning van de landbouw en teelt van voedergewassen, begeleiding van de verduurzaming van de landbouw en het bieden van mogelijkheden om economische en klimatologische risico's te beheren.

[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

#### *Antwoorden op problemen*

Veel aandacht is in Frankrijk de laatste tijd uitgegaan naar de problemen die de landbouw ondervindt, ook door de lage melkprijzen. Zo dient een in het najaar van 2009 gelanceerd 'urgentieprogramma' een antwoord te geven op de lage

inkomens in de sector. Hiertoe wordt onder meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de EU in oktober 2009 heeft geboden om per bedrijf tot een maximum van € 15.000 steun te geven in de jaren 2008-2010. Daarnaast kunnen de banken leningen tegen zachtere voorwaarden aan de landbouw verlenen, zal er door de overheid voorzien worden in bemiddeling tussen banken en bedrijven in problemen en zal de overheid de fiscale en sociale lasten van de bedrijven verlichten. Eerder besloot de Franse regering om de verdeling van de toeslagrechten te wijzigen in het voordeel van de rundvee- en schapenhouderij, vanwege de moeilijke situatie in die sectoren. Deze herverdeling gaat ten koste van een deel van de toeslagen voor de akkerbouw; het zou om 100 per ha gaan.

### *Probleemgebieden*

In het Franse beleid is er relatief veel aandacht voor bepaalde gebieden, door LFA-beleid, het handhaven van koeien in de berggebieden en van de melkquota in een departement. Volgens een evaluatie van het eerste POP (looptijd 2000-2006) van Frankrijk hebben 120.000 boeren te maken met beheerscontracten die gelden voor 7 mln. ha ofwel 25% van de Franse cultuurgrond. Hieraan is in genoemde jaren € 3,4 mld. besteed. De effecten voor het milieu zouden volgens de evaluatie echter vrij bescheiden zijn.

### *Duurzaamheid*

In het beleid op het gebied van duurzame ontwikkeling wordt de rol van de landbouw verschillende keren genoemd, onder meer wat betreft vermindering van het energiegebruik, het bijdragen aan het ecosysteem en de voedselzekerheid. Benadrukt wordt ook het behoud van de ruimte voor landbouw en natuur.  
[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

### *Brede discussie over toekomst*

Over de toekomst van de landbouw wordt in Frankrijk nog discussie gevoerd; in februari 2010 is door de minister een breed samengestelde 'Groupe de réflexion' geïnstalleerd, mede om de hervorming van het GLB vanaf 2014 voor te bereiden. Ter voorbereiding hiervan zijn verschillende vragen geformuleerd, onder meer over hoe de landbouw de verschillende uitdagingen (economisch, ecologisch, territoriaal, sociaal) duurzaam moet integreren. Ideeën over de bevordering van de landbouw in een dergelijke richting geeft het document niet.  
[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

De discussie sluit aan op een in september 2009 door de minister gelanceerde 'Grand debat' over de landbouw, dat ook verband houdt met het indienen van een wet voor de modernisering van de landbouw. Uitgegaan wordt van drie centrale ambities: versterking van de landbouw en de voedingsindustrie, met andere sectoren van de economie gelijke levensvoorwaarden en voldoen aan de milieuverwachtingen van de samenleving onder gelijke concurrentievoorwaarden binnen de EU. Hieraan worden toegevoegd het zoeken van een evenwicht tussen de specifieke kenmerken van de landbouw en de integratie van de landbouw in de internationale handelsregelingen, het rekening houden met de groeiende diversiteit in de landbouwbedrijven en de noodzaak om de regelgeving te vereenvoudigen.

[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

Bij de jaarvergadering in het voorjaar van 2010 van de grote Franse Landbouworganisatie FNSEA heeft de minister van landbouw Le Maire onder meer benadrukt dat:

- er nieuwe instrumenten moeten komen om de inkomens in de landbouw te stabiliseren door contracten tussen producenten en verwerkende bedrijven;
- het verlies van landbouwgrond (nu 200 ha per dag) moet worden gestopt;
- de concurrentiestrijd moet worden gewonnen, onder meer door de kosten van arbeid te verlagen, door andere energieke oplossingen en door het vergroten van de afzet van biologische producten.

Wat betreft de komende discussies over het EU-landbouwbeleid in de toekomst benadrukte Le Maire het belang van samenwerking met Duitsland en gaf hij aan drie zaken te willen verdedigen:

- de stabiliteit van de markten, het marktbeheer moet de markten kunnen corrigeren, door onder meer interventie. Dit zou ook in de WTO aan de orde moeten komen;
- het handhaven van een coherent niveau van directe steun in de EU-lidstaten;
- het handhaven van de landbouw in probleemgebieden, zoals de berggebieden.

### *Innovatie*

Overigens zijn er voor de voedingsindustrie innovatie stimuleringsregelingen. Er wordt in 'Pôles' samengewerkt tussen onderzoek en onderwijs, bedrijven - ook met in Frankrijk gevestigde buitenlandse ondernemingen - en de regionale overheid. Er zijn meer dan 70 van dergelijke 'Pôles', deze niet alleen actief op

agrarisch gebied. Elk van de 'Pôles' richt zich op een thema; Innoviandes bijvoorbeeld op de vleesverwerking, andere op graan respectievelijk groente en fruit. De 'Pôles' zijn een antwoord op de vraag vanuit de EU (Lissabon-akkoord 2000; accentuering van innovatie) om de economie te versterken.

Daarnaast werkt de voedingsindustrie met steun van de overheid (milieu en energie, in het kader van in 2009 ingesteld onderzoekcluster RMT, Réseau Mixte Technologique) samen met onderzoek en onderwijs naar onder meer energie- en waterbesparing, en hiermee naar verbetering van het imago.

## **6.5 Verenigd Koninkrijk (VK)**

Defra - het ministerie van milieu, voedsel en plattelandszaken - noemt als een van haar hoofdtaken het helpen van de landbouw om te voldoen aan de uitdagingen van voedselzekerheid en klimaatverandering door het aan boeren mogelijk te maken zorg te dragen voor het land, efficiënt en duurzaam te produceren en welzijn van dieren.

[www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk)

Defra draagt onder meer zorg voor de besteding van de EU-middelen voor de landbouw in het VK (zoals bedrijfstoelagen en plattelandsprogramma). In de brede taakstelling van Defra ligt het zwaartepunt van het werk niet zozeer op de landbouw; Defra wil bijvoorbeeld met 'Greener living fund' een breder publiek bereiken en voelt zich belangenbehartiger van alle 9 mln. Engelsen die op het platteland wonen. Wat betreft de landbouw heeft het verlagen van de administratieve lasten prioriteit van Defra, dat hiervoor een simplification plan heeft opgesteld. Bedrijven kunnen hiervoor zelf voorstellen aandragen.

Defra biedt ruimte voor een publieke discussie over het verhogen van de veerkracht en concurrentiekracht van de landbouw.

[www.engage.defra.gov.uk](http://www.engage.defra.gov.uk)

Daarnaast zijn er Taakgroepen ingesteld, dat wil zeggen: partnership met de sector onder leiding van Defra met vertegenwoordiging van de hele keten voor varkensvlees, zuivel, en fruit en groenten. Defra is verder, gezamenlijk met het bedrijfsleven en andere, actief op het gebied van:

- de ontwikkeling van skills in de land- en tuinbouw;
- voorlichting aan de landbouw;
- investeringen in onderzoek.

#### *Aandacht voor het platteland en regio's*

In het Plattelands Ontwikkelings Programma van het VK gaat van het totale bedrag van ruim € 5,5 mld. voor de periode 2007-2013 ongeveer € 3,5 mld. naar landbouwmilieubetalingen, die vallen onder as 2. Hieronder vallen naast natuur-, landschap- en waterbeheer bijvoorbeeld ook plannen om de broeikasgasemissies van de landbouw te verlagen, bijvoorbeeld door extensivering van de veehouderij. Het VK heeft van de EU-middelen het maximum van 80% bestemd aan as 2, en het toegestane minimum van 10% aan zowel as 1 en as 3.

Veel geringer, in totaal bijna € 700 mln. (inclusief medefinanciering), is dan ook het bedrag dat bestemd is voor as 1, versterking van de landbouw en bosbouw. Hiervan gaat € 200 mln. naar modernisering van landbouwbedrijven. Een deel ervan gaat naar programma's per regio. Daarnaast wordt een deel ervan in het gehele land bestemd voor de bevordering van de teelt van energiegewassen.

De regionale programma's van de acht Engelse regionale ontwikkelingsagentschappen kunnen zijn gericht op een efficiënter gebruik van productiefactoren en op verbeteringen op het gebied van milieu, veiligheid, energie-efficiency, hygiëne en dierenwelzijn. Specifieke projecten kunnen betrekking hebben op duurzame, kleinschalige energieproductie, alternatieve landbouw (diversificatie naar non-food, ontwikkeling van niche gewassen en veehouderijproducten), verbetering van de opslag van producten en verbetering van het nutriëntenmanagement op landbouwbedrijven. De accenten in de acht regionale programma's lopen uiteen. Sommige stellen het investeren in nieuwe technologieën centraal, andere welzijn en gezondheid van dieren of verbetering van het mineralenmanagement.

[www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk)

NB: De uitgaven zijn vastgesteld bij een koers van 1 euro = 0,685 Britse Pond, terwijl door de verzwakking van de euro (in 2010) op circa 0,85-0,9 Pond staat. Er vloeien dus veel meer Ponden naar de landbouw en het platteland; dat geldt ook voor de EU-bedrijfstoeslagen voor de Britse landbouw.

## 6.6 Lessen voor beleid in Nederland

Aan de hand van de voorgaande beschrijvingen van het beleid in vier andere lidstaten zijn voor het beleid in Nederland mogelijk waardevolle voorbeelden:

- een, naar Deens voorbeeld, met enkele andere ministeries gecoördineerde aanpak van een helder omschreven vraagstuk. In Nederland kan dat bijvoorbeeld de verduurzaming van de veehouderij zijn;
- samenwerking en innovatie vanuit verschillende sectoren (bijvoorbeeld veehouderij en tuinbouw) bevorderen, ook aan de hand van een voorbeeld uit Denemarken;
- verbetering van de afzet en verwerking van producten door een betere afstemming in de ketens bevorderen kan, naar het voorbeeld van Nederland, zinvol zijn;
- de gezamenlijke aanpak met onderzoek en onderwijs, zoals in Frankrijk, van de innovatie in de verwerking van agrarische producten;
- het, naar Engels voorbeeld, per regio versterken van de mogelijkheden om de landbouw beter te laten beantwoorden aan de wensen ten aanzien van natuur, landschap en waterbeheer. De aansluiting tussen de agrarische bedrijfsvoering en het omgaan met de omgeving kan worden verbeterd.

# 7 Beleid richting 2020

---

## 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert, aansluitend op de voorgaande hoofdstukken, bouwstenen voor het voor Nederland gewenste instrumentarium. Belangrijke uitgangspunten hiertoe leveren achtereenvolgens de beschouwing van de positie van de Nederlandse land- en tuinbouw (hoofdstuk 2), de inventarisatie van de momenteel toegepaste instrumenten (hoofdstuk 3), de analyses en toetsing van de huidige instrumenten en de beoordeling hiervan door ondernemers en anderen uit de sector (hoofdstuk 5) en ook de informatie over het beleid van andere lidstaten (hoofdstuk 6). De voorbeelden aan einde van dat hoofdstuk (lessen voor beleid in Nederland) kunnen worden gezien als op te vullen lacunes in het beleid in Nederland.

## 7.2 Vormgeving beleid richting 2020

### *Vragen voor onderzoek*

De centrale vraag van het onderzoek is (zie ook hoofdstuk 1): Welke toekomstige instrumenten in het kader van GLB zijn nodig voor de toekomst en hoe vul je deze in? Als subvragen zijn hierbij van belang:

1. Welke instrumenten zijn al opgenomen in het huidige GLB die daarvoor (versterkt) ingezet kunnen worden en die zeker behouden moeten blijven in het nieuwe GLB (na 2013)?
2. Welke instrumenten hebben we daarnaast extra nodig en zouden gerealiseerd moeten worden in het nieuwe GLB?

### *Antwoorden*

Ten aanzien van subvraag 1 kan worden gesteld dat het beleid vooral moet voorzien in het stimuleren van innovatie en het ondersteunen van bepaalde investeringen op de bedrijven. Uit de inventarisatie, toetsing en beoordeling van de huidige regelingen komt naar voren dat er meer accent gelegd zou moeten worden op kostprijsverlaging en het creëren van meerwaarde van producten. Dit sluit aan bij de noodzaak om meer mogelijkheden te bieden om de concurrentiepositie van de bedrijven te versterken. De hierop gerichte instrumenten

dienen dan ook zeker te worden behouden en zo mogelijk te worden versterkt, zo blijkt uit de analyses en de enquête.

Het stimuleren van duurzaamheid als zodanig zal ook de komende jaren, gezien de eisen aan de sector, een belangrijke component van het beleid moeten blijven. Echter, alleen het ondersteunen van 'duurzame investeringen' is onvoldoende om de positie van bedrijven te versterken; de kostprijs wordt dan nog niet verlaagd en het product heeft dan nog geen meerwaarde. Om tot kostprijsverlaging of het creëren van meerwaarde te komen zullen naast de investeringsregelingen voor duurzaamheid ook andere instrumenten moeten worden ingezet. Het gecombineerd inzetten van verschillende instrumenten kan in dit verband tot de gewenste resultaten leiden.

Bij de invulling van het beleid dient rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de sectoren binnen de land- en tuinbouw. Zo hebben de bedrijven ook de komende jaren te maken met verschillende duurzaamheidsopgaven (bijvoorbeeld energie in de glastuinbouw en milieu en welzijn dieren in de veehouderij), waarvoor innoverende investeringen nodig zijn. Ook bij het creëren van meerwaarde door samenwerking in de sector en in ketenverband zijn er verschillen binnen de land- en tuinbouw, die om een toegespitste aanpak vanuit het beleid vragen.

Met betrekking tot de subvraag 2 kan worden gesteld dat de enquête onder boeren en tuinders geen concrete suggesties voor nieuwe instrumenten opleverde. Uit de inventarisatie blijkt dat het huidige instrumentarium, inclusief de in het Plattelandsbeleid opgenomen regelingen, breed is en in principe (nagenoeg) voldoende aanknopingspunten biedt voor de gewenste ontwikkeling van bedrijven in de toekomst. Echter, op het gebied van het creëren van meerwaarde wordt nog weinig gedaan door de overheid en verdient het beleid verder uitgewerkt te worden.

Ondernemers wensen naast de stimulansen voor investeringen en dergelijke vooral minder belemmeringen bij de ontwikkeling van het bedrijf; het ondernemerschap zou meer ruimte dienen te krijgen.

#### *Ankerpunten voor invulling beleid*

Met het oog op de vormgeving van het beleid gericht op versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid volgt hierna een aantal suggesties.



### *Innovatie en samenwerking*

- Innovatie dient een belangrijk onderdeel te vormen van het stimuleringsbeleid van de overheid. Het is vanouds (zie ook hoofdstuk 2) de kracht van de Nederlandse landbouw om door (technologische en organisatorische vernieuwing) een positie op de internationale markten te verwerven en te behouden. Innovatie biedt ook in de komende jaren mogelijkheden om met behulp van technologie oplossingen te forceren ten aanzien van de knelpunten die de bedrijven resp. de sectoren kennen. Voorbeelden van bestaande knelpunten voor de Nederlandse land- en tuinbouw zijn te vinden op het gebied van milieu, welzijn, energie-efficiency en andere innovaties zijn vaak risicovol voor de ondernemers; de slagingskans kan laag zijn resp. het levert pas na verloop van tijd resultaat op. Om die reden zijn financiële bijdragen van de overheid nodig en zinvol om resultaten te bereiken.
- Samenwerking gericht op innovatie in de keten zal bij de oplossing van een deel van de knelpunten cruciaal zijn. De (huidige) SBIR kan hierin voorzien. Samenwerking met partners in de keten kan ook bijdragen aan verspreiding van de kennis die met innovatie samengaat. In het geval van samenwerking in ketenverband (met grotere bedrijven als regisseur) kan het hanteren van tenders verantwoord zijn (voor kleinere bedrijven is het administratief een te zware route).
- Het bevorderen van samenwerking binnen de sector en netwerkvorming te bevorderen is ook zinvol om innovaties in gang te zetten. Medefinanciering hiervan door de overheid is mogelijk alleen tijdelijk realistisch. Na enige tijd kunnen dergelijke netwerken ('academies') zelfstandig functioneren, eventueel dan nog wel met medefinanciering vanuit de betreffende sector (Productschappen of bedrijven in de agribusiness).

### *Investeren*

- Het stimuleren van (ingrijpende) investeringen in de primaire bedrijven is nodig om de innovaties in de praktijk van de bedrijven ingang te laten vinden. Het gaat dan om het ondersteunen van investeringen die ook daadwerkelijk een innovatie/vernieuwing inhouden. De overheid dient hier, afhankelijk van het beschikbare budget, mogelijk meer op te sturen.
- Garantstelling (voorheen Borgstellingfonds) is door de jaren heen een efficiënt en effectief instrument gebleken; tegen weinig kosten voor de overheid kan een vrij brede groep bedrijven worden ondersteund bij het nemen van cruciale beslissingen voor de toekomst van het bedrijf.

- Het kan zinvol zijn meer steun te verlenen aan jonge ondernemers voor met name risicovolle, innovatieve investeringen.
- Kavelruil is voor de grondgebonden bedrijven (veehouderij en akkerbouw) in veel gebieden een belangrijk middel voor kostenverlaging. In vergelijking met het gebiedsgerichte beleid gericht op vorming van Greenports en de Reconstructie van de intensieve veehouderij is kavelruil snel, eenvoudig en tegen lage kosten toe te passen.

### *Combineren*

- Het combineren van instrumenten kan effectief zijn, bijvoorbeeld het stimuleren van (bepaalde) investeringen met (daaraan voorafgaande) een analyse van het bedrijf en advisering van de ondernemer. Door het combineren wordt de kans op een effectieve inzet van de investeringssubsidie vergroot; de kosten voor analyse en advisering zijn relatief beperkt.
- Een andere passende combinatie kan zijn verbetering van de infrastructuur van het gebied (verkaveling en dergelijke) en investeringssteun voor bedrijven in dat gebied.
- Ook het met financiële steun van de overheid samenwerken in ketenverband kan gecombineerd worden met stimulansen voor het toepassen van productieprocedures om producten een meerwaarde in de markt te geven.

Aanvullend hierop bieden enkele voorbeelden uit het buitenland, zie hoofdstuk 6.6, nog waardevolle suggesties voor toepassing in Nederland. Een naar Deens voorbeeld gecoördineerde aanpak vanuit verschillende ministeries en het naar Frans voorbeeld bevorderen van samenwerking bij innovatie tussen bedrijven uit verschillende sectoren zijn hiervan enkele voorbeelden.

# 8 Conclusies en slotbeschouwing

---

## 8.1 Conclusies

De centrale vraag van het onderzoek is: Welke toekomstige instrumenten in het kader van GLB zijn nodig voor de toekomst en hoe vul je deze in? Als subvragen zijn hierbij van belang:

1. Welke instrumenten zijn al opgenomen in het huidige GLB die daarvoor (versterkt) ingezet kunnen worden en die zeker behouden moeten blijven in het nieuwe GLB (na 2013)?
2. Welke instrumenten hebben we daarnaast extra nodig en zouden gerealiseerd moeten worden in het nieuwe GLB?

In dit slothoofdstuk wordt op deze vragen ingegaan.

De Nederlandse land- en tuinbouw staat de komende jaren voor verschillende grote uitdagingen. Zo moet, afgezien van de noodzaak om zeker in een aantal sectoren de inkomenspositie te verbeteren, gewerkt worden aan verbeteringen in relatie tot de wensen en eisen van de consument en samenleving. Het gaat dan om de verbetering van de duurzaamheid van productie, dus om aanpassingen in de wijze van produceren. Dat is in elk geval nodig om de marktpositie van producten te verbeteren. Bij een toenemende marktliberalisatie en opener internationale concurrentieverhoudingen is er ook op veel bedrijven aanleiding om de productiekosten scherper tegen het licht te houden. Door technologische veranderingen is het op zich al nodig de productie aan te passen. Daarnaast biedt de samenleving mogelijkheden aan de landbouw om multifunctioneel te worden en inkomen te genereren uit andere, soms volstrekt nieuwe activiteiten.

De land- en tuinbouw heeft dus te maken met verschillende transitie: kostenverlaging, verduurzaming en verbetering van de positie op de markt (creëren van meerwaarde) en verbreding. De vraag hierbij voor de komende jaren is: *Wat is de rol van de overheid bij deze transities?* Meer specifiek voor dit onderzoek is, zie de centrale vraag hierboven, de vraag: *Wat zou, op basis van de te verwachten veranderingen in het GLB vanaf 2013, bij voorkeur de insteek moeten zijn met het beleid en de beleidsinstrumenten in Nederland?* Hierbij gaat het niet alleen om het beoordelen van de bestaande instrumenten, maar vooral om handreikingen te doen die bij de keuze van instrumenten die in de komende

jaren kunnen worden benut en ook bij de afstemming in de EU van belang kunnen zijn.

De analyses in dit rapport laten zien dat, gelet op de uitdagingen en de transitie waarvoor de land- en tuinbouw in Nederland staat, dat (als antwoorden op subvraag 1):

- innovatie stimuleren een zwaar accent dient te hebben in het beleid voor de agrosector. Innovatie is de sleutel om productieprocessen aan te passen aan veranderende eisen (duurzaamheid) en eveneens om tot lagere productiekosten te komen (bijvoorbeeld door een efficiënter gebruik van productiemiddelen en -factoren);
- innovatie kan worden verankerd door (soms ingrijpende en risicovolle) investeringen in de bedrijven. Vooral waar die investeringen niet (direct) leiden tot kostenbesparing of tot prijsverhoging voor de producten (meerwaarde), maar wel tot maatschappelijke verbeteringen (milieu, welzijn dieren en dergelijke), is het stimuleren ervan door de overheid gerechtvaardigd. Dat geldt in het bijzonder wanneer mag worden verwacht dat de investering voor andere bedrijven in de sector een stimulans zal zijn (voorbeeldfunctie).

En (als antwoorden op subvraag 2):

- op het bereiken van meerwaarde nog te weinig instrumenten (van de overheid) zijn gericht. Het bevorderen van samenwerking en van het afstemmen van strategieën van bedrijven in de keten verdient meer inzet vanuit de overheid;
- waar mogelijk combinaties van instrumenten benut moeten worden. Om innovaties om te zetten in een verhoging van duurzaamheid en verbetering van de marktpositie van bedrijven, zullen regelingen gericht op research en development, bijvoorbeeld via de SBIR, gecombineerd kunnen worden met regelingen voor toepassing van investeringen;
- het combineren van instrumenten kan effectief zijn, bijvoorbeeld het stimuleren van (bepaalde) investeringen met (daaraan voorafgaande) een analyse van het bedrijf en advisering van de ondernemer. Door het combineren wordt de kans op een effectieve, geslaagde inzet van de investeringssubsidie vergroot; de kosten van analyse en advisering zijn relatief laag, vergeleken met de kosten van subsidiering van investeringen.

Bij voorgaande antwoorden is overwogen dat:

- de rol van de overheid aangaande verbreding in de landbouw in ontwikkeling is. Voor de groene en blauwe diensten vervult de overheid zonder meer een belangrijke rol als financier en dergelijke met het oog op het realiseren van collectieve goederen; dit krijgt aandacht bij hoofddoelen 2 en 3 van de *HKS*;
- waar de landbouw zich echter met veel andere takken van verbreding (bijvoorbeeld zorg, recreatie) beweegt op markten met andere, niet agrarische (potentiële) aanbieders zal de (met financiën stimulerende) rol van de overheid hierin beperkt moeten zijn;
- de overheid (LNV, nu EL&I, of andere instanties) wel op andere manieren (voorlichting, communicatie, kwaliteitsverbetering, netwerkvorming, vergunningverlening en ruimtelijke ordening, enzovoort) kan bijdragen aan zo goed mogelijke benutting van de mogelijkheden die verbrede of multifunctionele land- en tuinbouw biedt voor het leveren van diensten aan de samenleving.

## 8.2 Slotbeschouwing

Het GLB is de afgelopen ongeveer 20 jaar sterk veranderd. Het in oorsprong strak gereguleerde Europese markt- en prijsbeleid met enkele structuurregelingen heeft plaats gemaakt voor een duidelijk andere aanpak. Hierin zijn individuele bedrijfstoelagen voor de agrariërs enerzijds en anderzijds een breed stramien van regelingen voor het platteland in een context met eisen en voorwaarden ten aanzien van milieu, natuur, welzijn dieren, voedselveiligheid belangrijke componenten. Deze verandering in beleid weerspiegelt de wijziging in de positie en functie van de landbouw ten opzichte van de samenleving. In plaats van (bijna alleen) te voorzien in (voldoende) voedsel, wordt van de landbouw ook verwacht dat het produceert volgens bepaalde richtlijnen, zorg draagt voor de omgeving en zo mogelijk ook ruimte biedt voor 'beleving' van het landelijk gebied door anderen in de samenleving. Die omslag in het beleid en ook in het verwachtingspatroon heeft verschillende gevolgen voor de agrarische ondernemers en hun bedrijven. Ondernemers die de veranderingen willen verwerken in hun bedrijf kunnen dat veelal niet of in onvoldoende mate dan wel niet in het vereiste tempo op eigen kracht realiseren. De overheid kan hierin, in het belang van de samenleving, een actieve stimulerende rol spelen.

In financieel opzicht zijn er de komende jaren hiervoor mogelijkheden door een andere aanwending van de Europese bedrijfstoelagen. Deze worden nu, op basis van een historische referentie, passief ingezet. Een meer actieve inzet van overheidsbeleid en -financiën, passend bij de tradities van het Nederlandse landbouwbeleid, kan er aan bijdragen dat de Nederlandse agrosector de verschillende uitdagingen beter aan kan.

In dit rapport is stil gestaan bij de invulling van het beleid gericht op versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw. Andere onderzoeksrapporten gaan in op de instrumenten voor andere doelen die in het kader van het toekomstige GLB een uitdaging vormen, zoals het beheer van het landelijk gebied en de levering van groene en blauwe diensten. Uiteindelijk is het van belang dat er een goede afstemming plaatsvindt van het beleid voor deze verschillende doelen, die in de *HKS* zijn onderstreept. Voor elk van deze doelen is het van belang dat land- en tuinbouwbedrijven qua concurrentiekracht en duurzaamheid, dus ten aanzien van de 3 P's (profit, planet en people) als zodanig, zo goed mogelijk scoren.

Verder zij opgemerkt dat naast het met financiële regelingen ondersteunen en stimuleren van ontwikkelingen in de land- en tuinbouw gericht op verbetering van de concurrentie en duurzaamheid ook andere vormen van beleid kunnen worden ingezet. Dit betreft onder meer het toepassen van normen, voorschriften en dergelijke via wet- en regelgeving en het aangaan van convenanten vanuit de overheid met sectororganisaties en andere relevante maatschappelijke organisaties. Dergelijke vormen van beleid passen echter niet in de context van dit onderzoek en zijn als zodanig dus verder buiten beschouwing gebleven, maar kunnen dat uiteraard niet blijven bij de vormgeving van het beleid richting 2020.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat bij dit onderzoek de *HKS* als uitgangspunt is genomen. Bij de komende besprekingen in EU-verband van het beleid vanaf 2013 zullen vooral de voorstellen van de Europese Commissie onderwerp van discussie zijn. Dat hoeft voor de inhoud van dit rapport geen gevolgen te hebben. De in dit rapport centraal gestelde doelstellingen van beleid voor de Nederlandse land- en tuinbouw, namelijk versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid, zijn ook bij die Europese discussies aan te houden.

# Literatuur en websites

---

Asseldonk, M. van et al., *Risicobeheer in het OLB: invulling vangnet na 2013*. LEI, onderdeel van Wageningen UR (in voorbereiding).

Backus, G.B.C., J.A. Boone, E. ten Pierick, F.H.J. Bunte en K.J. van Calker, *Ketenrendementen in de Nederlandse agribusiness; Varkensvlees, zuivel, groente en fruit*. Rapport 5.07.05. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2007.

Backus, G.B.C., W. Baltussen, M. van Galen, H. van der Meulen en K. Poppe, *Voorbij het gezinsbedrijf?; Organisatie van het agrarische bedrijf, nu en in de toekomst*. Rapport 2009-051. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Baltussen, W.H.M., R. Hoste, H.B. van der Veen, S. Bokma, P. Bens en H. Zeewuster, *Economische gevolgen van bestaande regelgeving voor de Nederlandse varkenshouderij*. Rapport 2010-010. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Berkhout, P. en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht 2010*. Rapport 2010-013. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, A. van der Knijff en H.A.B. van der Meulen, *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2009*. Rapport 2009-088. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

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

EU, *Impact Assesment Guide*, Brussel, 2005.

EU, *Manual Project Cycle Management*, Brussel, 2001.

EZ et al. (minister van Economische Zaken en vertegenwoordigers van de Nederlandse managementautoriteiten, de provincies en gemeenten), *Toekomst Cohesiebeleid. Nederlands Position Paper*. 's-Gravenhage, 2010.

Galen, M. van en O. Hietbrink, *Concurrentiemonitor Fruit; Een studie naar de concurrentiepositie van appels, peren en aardbeien*. Rapport 2.08.01. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Hemerijck, A.C. en C.A. Hazeu, 'Werkt het, past het, mag het en hoort het?' In: *Bestuurskunde*, jaargang 13, no. 2, pp. 55-65, 2004.

Hoop, D.W. de, A.C.G. Beldman, A.M. Bikker, H.J.M. Kortstee, H. Prins, A.M. Prins, J.W. van der Schans, C. Smit en A.B. Smit, *Richting nieuwe bedrijfssystemen; Ondernemers en onderzoekers in gesprek over innovatie*. Rapport 2009-050. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Jongeneel, R. en H. Leneman (redactie), *Economische en sociale gevolgen van milieu- en natuurwetgeving*, WOt rapport 96. Natuur en Milieu Planbureau, 2009.

Kaspersson, E., E. Rabinowicz en S. waag Serger, *EU milk policy after enlargement - competitiveness and policies in four candidate countries*. Swedish Institute for Food and Agricultural Economics. Lund, 2002.

Krugman, P.R. en M. Obstfeld, *International economics; Theory and Policy* (6e druk). Addison Wesley, New York, 2003.

Krugman, P.R., *Pop Internationalism*. MIT Press, Cambridge, 1997.

Landbouwschap, *Om schone zakelijkheid; Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland - Verslag aan het Landbouwschap van de Adviescommissie Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland* (Commissie Van der Stee). Den Haag, 1989.

Leenstra, F.R. en G.F.V. van der Peet, *Technologische verkenningen voor de agrosector*. Rapport Animal Sciences Group 209. Animal Sciences Group, Lelystad, 2009.

LNV (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 12 september 2008, Den Haag.



LNV, *Implementatie van de GLB 'Health Check' in Nederland*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 27 april 2009, Den Haag, 2009.

LNV, *Toelichting op de betalingen in het kader van het GLB in het boekjaar 2009*. Den Haag, april 2010a.

LNV, *Beleidsdoorlichting Duurzaam ondernemen*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 19 mei 2010, Den Haag, 2010b met als bijlage: Twynstra Gudde/LNV, *Syntheserapport beleidsdoorlichting Artikel 21 Duurzaam Ondernemen*, 13 april 2010.

Poppe, K.J., K. de Bont, P. Luttik, M. Pleijte, H. Schepers, T. Vogelzang en H. de Vries, *Kennissysteem en belangenbehartiging in de agrosector; Een toekomstverkenning*. Rapport 2009-071. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Poppe, K.J. en H. van Latensteyn, 'Agrosector in Nederland verdient beter.' In: *Financiële Dagblad*, 17 april 2010.

Rhee, G. van, *Kan een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden gebruikt voor de beoordeling van innovatieprogramma's?* Working paper. RAND Europe, WR-366-EZ, 2006.

Roest, A., K. Oltmer, G. Venema, J. Jager, L. Jeurissen, E. Gies, H. Schoorlemmer, V. Hendriks-Goossens, A. Dekking, J. Kamstra en A. Visser, *Kijk op multifunctionele landbouw, omzet en impact; Achtergronddocument*. Rapport 2009-041. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Selm, A. van en M. Bos, 'Waarden van de landbouw.' In: *ESB94* (4570S), 16 oktober 2009.

SER, *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*. SER-advies 2009-04. Den Haag, 2009.

SER, *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*. Den Haag, 2008, SER-advies 2008-06. Den Haag, 2008.

Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M van Meijl, *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*. Rapport 2009-021. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Smit, A.B., C.J.A.M. de Bont, A. van Doorn, J.F.M. Helming, J.H. Jager, M.G.A. van Leeuwen, R.W. van der Meer, H. Prins, H.B. van der Veen en J. Spruijt-Verkerke, *Bedrijfstoeslagen en maatschappelijke waarden in Nederland; Een verkenning van opties*. Rapport 2009-013. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009a.

Smit, A.B., H.J.M. Kortstee, N.J. Jukema (PPO-agv), J. Meijaard (EIM), S. Oudmaijer (EIM), N. Idema, F. Pleijster (EIM), R.M. Braaksma (EIM) en J. van Staalduinen (Van Staalduinen Communicatie), *Samen werken aan samenwerking*. Rapport 2009-082. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009b.

Smit, A.B., *Ondernemerschap in de keten, Resultaten van een programmeringsstudie*. LEI Wageningen UR, 2010 (nog te verschijnen).

Verhoeven, W.H.J. et al., *Arbeidskrachten in het agrocluster in de toekomst*. EIM en Research voor beleid, Zoetermeer, 2008.

Vrolijk, H.C.J., C.J.A.M. de Bont, H.B. van der Veen, J.H. Wisman en K.J. Poppe, *Volatility of farm incomes, prices and yields in the European Union*. Report 2009-005. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009a.

Vrolijk, H.C.J., H.B. van der Veen en J.P.M. van Dijk, *Sample of Dutch FADN 2007; Design principles and quality of the sample of agricultural and horticultural holdings*. Rapport 2009-067. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009b.

#### Websites

- [www.rabobank.nl](http://www.rabobank.nl)
- [www.regiebureau-pop.nl](http://www.regiebureau-pop.nl)

# Bijlage 1

---

## Overzicht subsidieregelingen LNV

Voor landbouw, visserij en het beheer van natuur en landschappen gelden diverse subsidieregelingen. Dienst Regelingen voert veel van die subsidies uit. Sommige kunt u het hele jaar door aanvragen, andere alleen in bepaalde periodes (openstellingen). Via de links vindt u informatie over hoe en wanneer u de subsidie aanvraagt. Veel van deze subsidies vallen onder de 'Regeling LNV-subsidies'. Dit overzicht is afkomstig van de LNV website in het voorjaar van 2010.

### *Landbouw*

- Btw-tarief gas
- Garantstelling werkkapitaal
- Herstructureringssteun suiker
- Subsidie voor de suikersector 2009
- Subsidie voor eiwithoudende gewassen
- Subsidie voor energiegewassen
- Subsidie voor noten
- Voedselkwaliteit - biologische landbouw
- Vaarvergoeding

### *Dieren*

- Compensatie voor elektronische merken
- Compensatie voor kosten I&R centrale databank
- Slachtpremie voor volwassen runderen
- Subsidie voor zeldzame landbouwhuisdierrassen

### *Kennis opdoen en delen*

- Bedrijfsadvies randvoorwaarden GLB
- Beroepsopleiding en voorlichting
- Demonstratieprojecten
- Praktijknetwerken veehouderij

### *Investeringsen*

- Breedbandinternet
- Garantstelling landbouw
- Gecombineerde luchtwassystemen
- Investeringsen in energiebesparing
- Investeringsen in integraal duurzame stallen
- Jonge landbouwers
- Subsidie voor fijnstofmaatregelen

### *Innovatie*

- Innovatieprojecten
- Marktintroductie energie-innovaties
- Samenwerking bij innovatieprojecten

### *Schade en calamiteiten*

- Sneeuwdrukschade boomkwekerij
- Tegemoetkoming premie brede weersverzekering
- Tegemoetkoming premie regenschadeverzekering
- Vorstschade fruitteelt

### *Natuur en landschap*

- Agrarisch natuurbeheer - SNL
- Agrarisch natuurbeheer (PSAN)
- Biodiversiteit in Europa
- Draagvlak natuur
- Effectgerichte maatregelen in bossen en natuurterreinen
- Erosiebestrijding Zuid-Limburg
- Herstel van historische buitenplaatsen
- Kwaliteitsimpuls
- Landgoed als natuurschoon
- Natuurbeheer (PSN)
- Ontwikkeling landschappen
- Probleemgebiedenvergoeding
- Vergoeding opvang ganzen en smienten

*Overheden en beroepsorganisaties*

- Groene-plus lectoraten
- Innovatie groen onderwijs
- Praktijkleren
- Ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog
- Subsidie voorbereiding bij overstroming
- Voorlichting en afzetbevorderingsacties

*Inkomenssteun via de gemeente*

- Bijstandsverlening zelfstandigen
- Inkomensvoorziening zelfstandigen

## Bijlage 2

### Openstellingen 2010 regeling LNV-subsidies

Onderwerp	Openstelling 2010	Budget (euro)
Beroepsopleiding en voorlichting <i>biologische landbouw</i>	4 januari tot en met 30 november	450.000
Bedrijfsadvies over randvoorwaarden GLB	4 januari tot en met 26 februari	300.000
	2 augustus tot en met 30 september	300.000
Fijnstofmaatregelen	4 januari tot en met 31 december	20.000.000
Praktijknetwerken veehouderij a)	15 september tot en met 29 oktober	1.200.000
Samenwerking bij innovatieprojecten		
<i>Plant</i>	1 februari tot en met 26 februari	3.750.000
<i>Dier</i>	1 februari tot en met 26 februari	3.250.000
Investeringsbesparing in energiebesparing	1 april tot en met 14 mei	2.100.000
Marktintroductie energie-innovaties	1 februari tot en met 12 maart	13.000.000
	15 september tot en met 29 oktober	13.000.000
Gecombineerde luchtwas-systemen	1 juni tot en met 15 juli	5.000.000
Jonge landbouwers	1 juli tot en met 13 augustus	7.200.000
Voedselkwaliteit	15 september tot en met 31 december	250.000
Garantstelling <i>landbouw</i>	4 januari tot en met 31 december	130.000.000

a) Deze regeling is in de loop van 2010 ook opengesteld voor de plantaardige sectoren.

## Bijlage 3

### Uitkomsten enquête agrariërs in detail

<b>Tabel B3.1 Frequentie antwoorden over toekomst bedrijf</b>				
<b>Sector/leeftijd/ opvolging</b>	<b>Antwoorden naar sector, leeftijdscategorie en opvolgingssituatie a): over 10 jaar ...</b>			
	<b>bestaat mijn bedrijf niet meer</b>	<b>bestaat mijn bedrijf nog steeds</b>	<b>ik weet het echt niet</b>	<b>geen antwoord</b>
Akkerbouw	2 (6,5)	25 (81)	4 (13)	
Glastuinbouw	1 (9,1)	8 (73)	2 (18)	
Hokdierbedrijven	4 (8,9)	34 (76)	7 (16)	
Melkvee-, graasdier- en graslandbedrijven	2 (2,3)	74 (86)	10 (12)	
Opengrondstuinbouw		3 (75)	1 (25)	
Overige		51 (86)	7 (12)	1 (1,7)
Onbekend		8 (73)	2 (18)	1 (9,1)
Totaal	9 (4)	203 (82)	33 (13)	2 (0,8)
Jonger dan 50 jaar	4 (2,8)	125 (87)	13 (9,1)	1 (0,7)
Ouder dan 50 jaar	5 (5,3)	70 (74)	19 (20)	
Leeftijd onbekend		8 (80)	1 (10)	1 (10)
Opvolging niet gevraagd b)	5 (3)	127 (87)	13 (8,9)	1 (0,7)
Geen opvolger	4 (9,8)	21 (51)	16 (39)	
Wel een opvolger		47 (94)	3 (6,0)	
Onbekend		8	1 (10)	1 (10)

a) Tussen haakjes staan de percentages per regel, dus per sector, leeftijdscategorie of opvolgingssituatie;  
b) Deze regel is van toepassing op deelnemers jonger van 50 jaar of het bedrijf is een rechtspersoon.

**Tabel B3.2** Frequentie antwoorden over ontwikkeling omvang bedrijf

Sector/leeftijd/ opvolging	Antwoorden naar sector, leeftijdscategorie en opvolgingssituatie a): over 10 jaar ...			
	is mijn bedrijf (veel) groter geworden	is mijn bedrijf (veel) kleiner geworden	is mijn bedrijf ongeveer even groot gebleven	geen ant- woord
Akkerbouw	7 (23)	0	18 (58)	6 (19)
Glastuinbouw	5 (45)	0	3 (27)	3 (27)
Hokdierbedrijven	20 (44)	0	14 (31)	11 (24)
Melkvee-, graasdier- en graslandbedrijven	43 (50)	2 (2,3)	28 (33)	13 (15)
Opengrondstuintbouw	1 (25)	0	2 (50)	1 (25)
Overige	29 (49)	2 (3,4)	19 (32)	9 (15)
Onbekend	6 (55)	0	2 (18)	3 (27)
Totaal	111 (45)	4 (1,6)	86 (35)	46 (19)
Jonger dan 50 jaar	71 (50)	1 (0,7)	52 (36)	19 (13)
Ouder dan 50 jaar	35 (37)	3 (3)	31 (33)	25 (27)
Leeftijd onbekend	5 (50)	0	3 (30)	2 (20)
Opvolging niet gevraagd b)	72 (49)	1 (0,7)	53 (36)	20 (14)
Geen opvolger	7 (17)	1 (2,4)	13 (32)	20 (49)
Wel opvolger	27 (54)	2 (4,0)	17 (34)	4 (8,0)
Onbekend	5 (50)	0	3 (30)	2 (20)

a) Tussen haakjes staan de percentages per regel, dus per sector, leeftijdscategorie of opvolgingssituatie;

b) Deze regel is van toepassing op deelnemers jonger van 50 jaar of het bedrijf is een rechtspersoon.



**Tabel B3.3** Frequentie antwoorden bij vraag naar richting ontwikkeling bedrijf

Sector/leeftijd/ opvolging	Antwoorden naar sector, leeftijdscategorie en opvolgingssituatie a): toekomstrichting							
	doorzetten	specialisatie	andere primaire productie	verbreding	omschakeling	bedrijf afbouwen	anders	geen antwoord
Akkerbouw	23 (74)	0	1 (3)	3 (10)	0	4 (13)	0	0
Glastuinbouw	7 (64)	1 (9)	0	1 (9)	0	1 (9)	1 (9)	0
Hokdierbedrijven	28 (62)	3 (7)	2 (4)	6 (13)	0	3 (7)	2 (4)	1 (2)
Melkvee-, graasdier- en graslandbedrijven	64 (74)	10 (12)	2 (2)	6 (7)	0	0	2 (2)	2 (2)
Opengrondstuinbouw	2 (53)	1 (25)	0	1 (25)	0	0	0	0
Overige	31 (36)	5 (8)	4 (7)	10 (17)	0	4 (7)	3 (5)	2 (3)
Onbekend	4 (64)	2 (18)	0	2 (18)	0	1 (9)	0	2 (18)
Totaal	159 (64)	22 (9)	9 (4)	29 (12)	0	13 (5)	8 (3)	7 (3)
Jonger dan 50 jaar	95 (66)	11 (11)	4 (3)	18 (13)	0	6 (4)	6 (4)	3 (2)
Ouder dan 50 jaar	59 (63)	10 (10)	5 (5)	10 (11)	0	6 (6)	2 (2)	3 (2)
Leeftijd onbekend	5 (50)	1 (9)	0	1 (10)	0	1 (10)	0	2 (20)
Opvolging niet gevraagd b)	95 (65)	12 (8)	5 (3)	18 (12)	0	7 (5)	6 (4)	3 (2)
Geen opvolger	27 (66)	1 (2)	1 (2)	5 (12)	0	5 (12)	1 (2)	1 (2)
Wel opvolger	32 (64)	8 (16)	3 (6)	5 (10)	0	0	1 (2)	1 (2)
Onbekend	5 (50)	1 (10)	0	1 (10)	0	1 (10)	0	2 (20)

a) Tussen haakjes staan de percentages per regel, dus per sector, leeftijdscategorie of opvolgingssituatie;  
b) Deze regel is van toepassing op deelnemers jonger van 50 jaar of het bedrijf is een rechtspersoon.