

Innoveren onder voorwaarden

Hoe wetten en regels de innovatiemogelijkheden van de agrarisch ondernemer beïnvloeden

Arjan Wolters
Hedi Schuite

Projectcode 64507

December 2002

Rapport 6.02.10

LEI, Den Haag

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

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

Innoveren onder voorwaarden; Hoe wetten en regels de innovatiemogelijkheden van de agrarisch ondernemer beïnvloeden

Wolters, A. en H. Schuite

Den Haag, LEI, 2002

Rapport 6.02.10; ISBN 90-5242-757-7; Prijs €10,- (inclusief 6% BTW)

42 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport verschaft inzicht in de wijze waarop wet- en regelgeving de innovativiteit van de agrarische ondernemingen beïnvloedt. We zien dat de grote mate van detail in de huidige wet- en regelgeving een groot struikelblok is voor vooruitstrevende ondernemers. Onverwachte wijzigingen in wet- en regelgeving en inconsistenties tussen verschillende wetten en regels zijn andere problemen waar de vooruitstrevende ondernemer mee kampt. Het Ministerie van LNV zal zich terdege bewust moeten zijn van bepaalde aspecten van innovatie in de agrarische sector, zoals de diversiteit onder ondernemers, de inherente onzekerheid rond innovatieprojecten enzovoort. Goede communicatie vanuit de overheid over het doel van wet- en regelgeving is van groot belang.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2002

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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

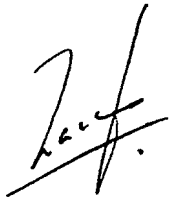
Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11
2. Methode en kader	12
2.1 Methode	12
2.2 Theoretisch kader	12
3. Resultaten	17
3.1 Innovatiebewuste wet- en regelgeving	18
3.2 Een innovatiebewust Ministerie van LNV	24
4. Conclusie	27
Literatuur	31
Bijlagen	
1 Samenvatting workshop voor beleidsmedewerkers	33
2 Een eerste aanzet tot een innovatietoets voor beleid	36
3 Eerder onderzoek op dit terrein	39

Woord vooraf

Innovatie is het toverwoord van de hedendaagse economie, de agrarische sector niet uitgezonderd. Door middel van innovatie behouden bedrijven hun concurrentiekracht, en worden maatschappelijke dilemma's opgelost. Een bedrijf dat innoveert ziet als eerste een kans om zich te onderscheiden van zijn concurrenten. Markt en overheid bepalen de innovatiemogelijkheden van het bedrijf. In deze studie onderzoekt het LEI hoe de overheid door middel van wetten en regels innovatie stimuleert dan wel belemmert. Deze studie hoopt bij te dragen aan het minimaliseren van ongewenste neveneffecten van wetten en regels ten aanzien van innovatie.

Aan dit onderzoek hebben verschillende ondernemers en (innovatie)adviseurs meegewerkt. Het LEI wil allen in het bijzonder bedanken voor hun medewerking en voor hun tijd. Het onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De volgende personen bedankt het LEI voor hun constructieve commentaar: Gert van der Bijl (LNV-DL), Ruud Brockhoff (LNV-DWK), Wendalin Kolkman (LNV-I&H), Hans Rutten (LNV-Kab), Patricia Meinen (Min. van Justitie), Mark Schakenraad (LASER) en Frits Germs (LNV-DL). Het onderzoek is uitgevoerd door Arjan Wolters en Hedi Schuite van het LEI. Zij bedanken Gé Backus, Jos Bijman en Jan Buurma voor hun goede commentaar.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Wet- en regelgeving is een belangrijk onderwerp, getuige het rapport *Lastige Lasten* dat in april 2002 is verschenen. Daarin worden de administratieve lasten onderzocht die voortvloeien uit wet- en regelgeving. De vraag van het Ministerie van LNV die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is veel specifiek: 'In hoeverre vormen wetten en regels een belemmering voor de realisatie van maatschappelijk gewenste innovaties?' De onderzoekers van het LEI hebben verschillende vooruitstrevende ondernemers en bedrijfsadviseurs geïnterviewd, en de uitkomsten van die gesprekken in twee groepen onderscheiden: innovatiebewuste wet- en regelgeving en een innovatiebewust Ministerie van LNV. De stelling is dat innovatiebewuste wetten en regels alleen in een innovatiebewust Ministerie gerealiseerd kunnen worden. De resultaten van dit onderzoek zijn in een bijeenkomst besproken met een groep beleidsmedewerkers. De uitkomsten van die discussie vindt u aan het einde van deze samenvatting.

Innovatiebewuste wet- en regelgeving

Niet de hoeveelheid wetten en regels vormt de grootste belemmering voor innovatie, maar het gebrek aan onderlinge consistentie van wetten en regels en de wijze waarop die wetten en regels worden gecommuniceerd en uitgevoerd. Kosten die innoverende ondernemers moeten maken als gevolg van door de overheid verplicht gestelde toelatingsprocedures lijken eveneens innovaties te belemmeren.

Om innovatie te bevorderen moet beter gecommuniceerd worden over de intenties achter de wetten en de regels. Niet het middel, maar het doel moet voorop staan. Belangrijk is ook dat de overheid een voorspelbaar beleid voert. Onverwachte wijzigingen van beleid kunnen innovaties van ondernemers waardeloos maken. Verder moet de overheid minder tot in details willen regelen. Wetten en regels op hoofdlijnen geven de ondernemer de veelgevraagde experimenteerruimte. Daarmee vermindert de noodzaak tot het verlenen van tijdelijke ontheffingen ten behoeve van experimenten. Waar ontheffing nodig is, daar zijn duidelijke afspraken met de ondernemer omtrent doel en effectmeting met betrekking tot het experiment onontbeerlijk. Tot slot verdient het aanbeveling om te kijken of men doelen niet met minder wetten en regels kan realiseren. Bij ondernemers bestaat de indruk dat de overheid één doel soms met verschillende wetten en regels wil bereiken, hetgeen volgens velen onvermijdelijk leidt tot hinderlijke inconsistenties en een overmaat aan bureaucratie.

Een innovatiebewust Ministerie van LNV

Het Ministerie van LNV zou zich, meer dan nu al het geval is, bewust moeten worden van de volgende zaken: het fundamenteel wantrouwen tussen overheid en ondernemers; het bestaan van verschillende ondernemerstypen; de investeringscyclus van bedrijven; het mogelijk concurrentievervalsend effect van subsidies en wijzigingen in wet- en regelge-

ving; onzekerheid als fundamenteel kenmerk van innovatie. Uiteindelijk moet het Ministerie zich bij iedere nieuwe of aangepaste wet afvragen: 'Waartoe stimuleert het de ondernemer? Tot afwachten, tot precies dat te doen wat de overheid wil en niets meer, of tot het zoeken naar creatieve oplossingen voor problemen?'

1) Er bestaat een fundamenteel wantrouwen tussen overheid en innoverende bedrijven. De overheid lijkt een groot wantrouwen te koesteren jegens de ondernemers. Volgens veel ondernemers timmert de overheid wetten en regels juridisch dicht omdat ze vreest dat boeren en tuinders misbruik zullen maken van eventuele mazen in de wet. De ondernemers wantrouwen de overheid, omdat die de 'spelregels' te pas en te onpas zou veranderen. 2) De overheid moet zich in de implementatie van en de communicatie over beleid bewust zijn van de aanwezigheid van verschillende groepen bedrijven. Vooruitstrevende ondernemers (de top zogezegd) reageren heel anders op de overheid en de wetten en regels die zij uitvaardigt dan afwachtende ondernemers of ondernemers die ermee stoppen. 3) De overheid moet meer rekening houden met de investeringscycli van bedrijven. Overheidsbeleid dat niet past in de cyclus van investeren en afschrijven jaagt de ondernemer op hoge kosten. 4) De overheid dient zich bewust te zijn van het mogelijk concurrentievervalsend effect van beleidswijzigingen en subsidieverstrekingen. Waar dat in het nadeel uitpakt van vooruitstrevende ondernemers remt dat innovatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat vanuit algemeen belang enige concurrentievervalsing soms onvermijdelijk is. 5) Innovatie gaat onvermijdelijk gepaard met onzekerheid, en het is niet meer dan logisch dat enkele projecten mislukken. Het Ministerie van LNV zal dus in zijn subsidiebeleid een zeker verlies in moeten leren calculeren.

Visies vanuit het Ministerie van LNV

Bovenstaande conclusies geven zo veel mogelijk de mening van de ondernemer weer. Daarmee is natuurlijk maar één kant van de zaak zichtbaar gemaakt. In een workshop over de uitkomsten van dit onderzoek hebben zes beleidsmedewerkers hun visie op de problematiek gegeven. Wat hen betreft is de grote mate van detaillering in wet- en regelgeving het belangrijkste van de genoemde knelpunten. Unaniem wordt geconcludeerd dat een beleid op hoofdlijnen gewenst is. Daarbij staat het doel voorop en niet de manier waarop dat doel bereikt moet worden. Tegelijk stelt men dat een dergelijk beleid (waarbij alleen de einddoelen geformuleerd zijn) moeilijk te realiseren is. Een tweede belangrijk probleem is de communicatie vanuit de overheid over de inhoud en de zin van bepaalde wet- en regelgeving. Veel wordt nu overgelaten aan het bedrijfsleven (accountants, adviesbureaus), maar de vraag is of de overheid hierin geen grotere verantwoordelijkheid moet nemen. Tot slot wordt geconcludeerd dat er een zeker innovatiebewustzijn bestaat op het Ministerie van LNV, maar dat dit zich nog onvoldoende vertaalt in de praktijk. Vaker dan voorheen zullen beleidsmakers zich af moeten vragen wat voor effect wetten en regels zullen hebben op de innovatieruimte van de ondernemer. Een uitgebreidere beschrijving van de uitkomsten van de workshop treft u aan in bijlage 1. In bijlage 2 hebben we een eerste voorzichtige aanzet gegeven om de resultaten van dit onderzoek te vertalen in een 'innovatietoets voor beleid'.

1. Inleiding

De afgelopen jaren heeft het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een beeld van de toekomstige agrosector geschetst. In de nota's *Voedsel en Groen* en *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* spreekt het Ministerie van een mondiaal concurrerend agrocluster, dat op maatschappelijk verantwoorde wijze onderneemt. Het Nederlandse agrocluster geniet daarin het vertrouwen van consumenten in binnen- en buitenland. De gangbare opvatting is dat de agrarische sector in Nederland nieuwe wegen in moet slaan om dit toekomstbeeld te realiseren. De ondernemer zelf speelt daarin een cruciale rol door te zoeken naar nieuwe wegen om aan de diverse behoeften van verschillende consumenten te voldoen. De overheid bepaalt hierbij de randvoorwaarden waarbinnen de ondernemer onderneemt.

Het Ministerie van LNV is er zich van bewust dat de randvoorwaarden die zij stelt de ondernemer soms onnodig beperken in zijn mogelijkheden. In de nota *Innovatie: sleutel tot verandering* kondigt het ministerie van LNV aan dat ze zich zal inspannen om 'de belemmeringen in wet- en regelgeving die primaire producenten en de agrarische praktijk ontmoeten bij het doorvoeren van innovaties' te verminderen, en de stimulerende factoren te vergroten. Daarvoor is een innovatietoets nodig, die 'in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus helpt om een integrale afweging te maken van de effecten op innovatie, administratieve lasten, effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid' (Ministerie van LNV, 2001). In opdracht van het Ministerie van LNV hebben wij daarom een onderzoek uitgevoerd, waarin twee vragen worden gesteld:

1. in hoeverre vormen wetten en regels een belemmering voor maatschappelijk gewenste innovaties door bedrijven?
2. hoe moeten wetten en regels worden vormgegeven opdat ze gewenste innovaties niet belemmeren?

Vermeldenswaard is ook het verschijnen van het rapport *Lastige lasten* (eveneens van mevrouw Sorgdrager), waarin zij de problematiek van de administratieve lastendruk onderzocht. Waar relevant, verwijzen we naar de conclusies van *Lastige lasten*. In bijlage 3 staat een hele korte samenvatting van de belangrijkste conclusies van *Lastige lasten*, voor zover van belang voor dit onderzoek.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 schetsen we kort de gebruikte onderzoeksmethode, gevolgd door een beschrijving van het theoretisch kader van deze studie. In hoofdstuk 3 geven we de resultaten van het onderzoek weer. Deze zijn uitgesplitst in twee groepen: innovatiebewuste wet- en regelgeving en een innovatiebewust Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). In hoofdstuk 4 zetten we de belangrijkste bevindingen nogmaals op een rij. In de bijlagen treft u aan: een samenvatting van de discussiebijeenkomst met LNV-beleidsmedewerkers op 19 juni 2002, een eerste aanzet tot het formuleren van een innovatietoets en een samenvatting van enkele verwante onderzoeken uit het verleden.

2. Methode en kader

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de gebruikte onderzoeksmethode, en schetsen we het denkkader dat als achtergrond van deze studie is gebruikt.

2.1 Methode

Dit onderzoek is uitgevoerd in vier fases, en beperkt zich tot de primaire producenten in de agrarische sector¹. In de eerste fase is een analytisch raamwerk neergezet, en is relevante literatuur doorgenomen. Het analytisch raamwerk is getoetst tijdens een bijeenkomst met beleidsmedewerkers (maart 2002) en in gesprekken met intermediairs en agrarisch ondernemers. In de tweede fase hebben we zeven intermediairs en adviseurs geïnterviewd, omdat deze vaak een brede blik op de problematiek hebben. In de derde fase zijn tien agrarisch ondernemers geïnterviewd, gelijkelijk verdeeld over de glastuinbouw, de melkveehouderij, de bollenteelt en de intensieve veehouderij. Het betrof vooral ondernemers die voorop durven gaan. Ze ontwikkelen zelf innovaties of pikken nieuwe ontwikkelingen snel op. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met deskundigen binnen het LEI en een gesprek bij LASER. In de vierde fase hebben we een discussiebijeenkomst georganiseerd met beleidsmedewerkers. Het doel was niet alleen om de uitkomsten van dit onderzoek te toetsen aan de ervaringen van beleidsmedewerkers, maar ook om te discussiëren over oplossingen en te zorgen voor een goede overdracht van de onderzoeksresultaten. Een kort verslag van deze discussiebijeenkomst treft u aan in bijlage 1.

2.2 Het theoretisch kader van deze studie

In deze paragraaf laten we zien met welke denkbeelden in het achterhoofd wij de gesprekken met ondernemers en adviseurs zijn ingegaan. Het toont hoe we over innovatie denken, en hoe wij de interviews hebben geanalyseerd. We beginnen met een definitie van het begrip innovatie. Vervolgens identificeren wij verschillende groepen ondernemers op basis van hun bereidheid dan wel hun vermogen tot innoveren. Tot slot gaan we kort in op de rol van de overheid.

Wat is innovatie?

Een echte innovatie is niet alleen nieuw voor een bedrijf, maar ook nieuw voor een sector, een regio of zelfs de hele wereld. Innovaties kunnen we in vele soorten en maten onderscheiden. Er zijn product- en procesinnovaties, innovaties door individuele bedrijven,

¹ In het project *Innovatie in ketens* dat in de tweede helft van 2002 door het LEI wordt uitgevoerd is ruimschoots aandacht voor het niet-primaire deel van het agrocluster.

innovaties in ketenverband, systeeminnovaties, technologische en organisatorische innovaties, innovaties in de groene ruimte, innovaties die passen binnen de normale bedrijfsactiviteiten en innovaties die leiden tot een nevenactiviteit van het bedrijf of een volledige overgang naar een andere bedrijfsactiviteit. Innovaties gaan altijd gepaard met risico's, en daarmee onderscheidt een innovatie zich van adoptie. Bij adoptie koopt de ondernemer 'van de plank' of schakelt over op een nieuwe maar beproefde werkwijze. De adopterende ondernemer weet precies waar hij aan begint. Een innoverende ondernemer daarentegen weet aan het begin van het innovatieproces nog niet waar hij zal uitkomen. De innovatie kan technisch onhaalbaar blijken te zijn, of commercieel floppen. Innovatie is derhalve niet alleen een (tastbare) nieuwigheid, maar ook een creatief zoekproces naar originele oplossingen en een leerproces. Daarom hoeft een mislukking ook niet noodzakelijk te beteken dat er geld weggegooid is. Mits men leert van zijn fouten is iedere innovatiepoging (geslaagd of niet geslaagd) waardevol. Innovatie in de land- en tuinbouw heeft twee typische kenmerken. Omdat het merendeels kleine bedrijven betreft (ook de grote tuinbouwbedrijven zijn 'klein' naar internationale maatstaven voor bedrijven) is innovatie vaak extra risicovol. Grote bedrijven zoals Philips, Unilever en dergelijke beschikken over een portefeuille van innovatieprojecten waardoor ze risico's kunnen spreiden. Kleine bedrijven hebben die mogelijkheid niet. Hun voortbestaan is afhankelijk van het succes van één of twee innovatieprojecten. In de land- en tuinbouw gaan innovaties vaak gepaard met verhoudingsgewijs grote investeringen in kennis, machines, gebouwen en dergelijke. Dat maakt bedrijven inflexibel. Een eenmaal ingeslagen weg wordt niet snel verlaten, want daardoor zou een deel van de gedane investeringen waardeloos worden.

Ondernemerstypen

Er wordt vaak gesproken over dé boeren en tuinders. Wie iets verder kijkt weet hoe divers de ondernemers in de primaire sector zijn. De afgelopen jaren hebben vele onderzoekers pogingen laten zien om te komen tot een zinvolle indeling van ondernemers: blijvers en wijkers, koeienboeren en machineboeren (Van der Ploeg, 1991, pag. 68), koplopers en achterblijvers, 'zuinige ondernemers, maatschappelijke ondernemers, traditionele groeiers, nieuwe groeiers en twijfelaars' (De Lauwere et al., 2002) enzovoort. De meeste indelingen zijn toegespitst op een specifieke vraagstelling, en dat maakt het heel moeilijk om een indeling in een ander onderzoek toe te passen. De indeling die we hier kiezen overlapt ongetwijfeld met andere indelingen, onder andere de indelingen in de LEI-onderzoek *Eureka*, maar is specifiek toegesneden op onze vraagstelling. Figuur 2.1 geeft de indeling schematisch weer.

Allereerst maken we een onderscheid tussen ondernemers die doorgaan en ondernemers die stoppen met ondernemen. De laatste groep ondernemers verkoopt het bedrijf en zoekt een baan in loondienst of gaat rentenieren. Ze hebben geen bedrijfsopvolger, moeten plaatsmaken voor natuurontwikkeling, industrie of woningbouw of hebben onvoldoende financiële middelen om de investeringen te doen die nodig zijn om door te kunnen gaan.

De andere groep bedrijven blijft ondernemer. Sommigen zoeken hun heil buiten de agrarische sector en worden bijvoorbeeld handelaar of projectontwikkelaar, anderen blijven bij hun oude beroep. Binnen deze groep ondernemers onderscheiden we afwachtende en vooruitstrevende ondernemers, die zich van elkaar onderscheiden door hun attitude jegens nieuwe ontwikkelingen. Afwachtende ondernemers kijken de kat uit de boom. Ze

ontwikkelen innovaties niet zelf, en zijn relatief laat bij het oppakken van nieuwe ontwikkelingen. Ze wachten af, en kijken toe hoe anderen innoveren en experimenteren. De afwachter ondernemer is onzeker over alle aspecten van de innovatie: de technische haalbaarheid, het rendement en de wettelijke kaders. Vooruitstrevende ondernemers durven risico's te nemen. Ze ontwikkelen zelf innovaties of pikken nieuwe ontwikkelingen snel op. In het eerste geval spreken we van innoveerders. Wat zij doen is niet alleen nieuw voor hun eigen bedrijf, maar ook voor de gehele sector, een regio, of soms zelfs voor de hele wereld. In het tweede geval spreken we van vroege volgers. Vroege volgers ontwikkelen niet zelf maar kopen innovaties 'kant-en-klaar' van de plank kort nadat ze op de markt zijn verschenen.

Uit gesprekken blijkt dat vooruitstrevende ondernemers zich laten leiden door de markt, of door een 'interne drive' om iets te doen, of iets te ondernemen. Overheidsbeleid kan belemmerend werken maar is volgens deze ondernemers zelf als zodanig zelden een drijfveer om zelf te gaan innoveren of een innovatie kort na marktintroductie aan te schaffen.

Op dit punt is enige relativering wel gepast. Ergens zullen wetten en regels ook voor deze ondernemers richtinggevend zijn. De vooruitstrevende ondernemer anticipeert in een vroeg stadium op de maatschappelijke ontwikkelingen die uiteindelijk aanleiding geven tot wet- en regelgeving. Bovendien zal de vooruitstrevende ondernemer zich actief opstellen richting wetgever. Binnen de spelregels van democratie en goed bestuur probeert hij wetten en regels in zijn voordeel te beïnvloeden (door informatie te verstrekken, door politici op zijn bedrijf uit te nodigen enzovoort).

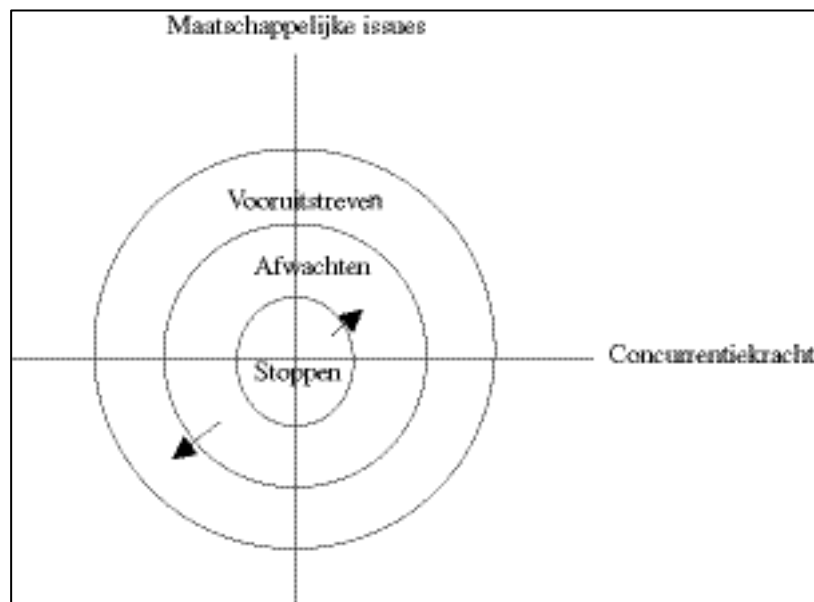
<i>Ondernemen</i>	Doorgaan		Stoppen
<i>Attitude</i>	Vooruitstrevend	Afwachtend	
<i>Ontwikkelen</i>	Innoveren	Vroeg volgen	
<i>Opklimmen</i>	←		

Figuur 2.1 Ondernemerstypen

Tot slot zijn er ondernemers die hun bedrijf op een hoger plan willen brengen: afwachter ondernemers die vooruitstrevend willen worden, vroege volgers die zich willen ontwikkelen tot innoveerders. Dit noemen wij opklimmende ondernemers. Voor deze ondernemers is vooral gebrek aan kennis en netwerken een knelpunt. Men heeft vaak wel ideeën, maar weinig ervaring met innoveren. Opklimmende ondernemers zijn kwetsbaar. Slechte ervaringen (mislukte projecten, slechte ervaringen met de overheid) kunnen de opklimmende ondernemer doen terugvallen in de oude toestand van afwachter of vroeg volgende ondernemer.

Figuur 2.2 positioneert de verschillende ondernemerstypen ten opzichte van elkaar. In het midden bevinden zich de ondernemers die ermee stoppen, aan de randen bevinden

zich de vooruitstrevende ondernemers. De laatste groep bevindt zich op het hoogste niveau van ondernemerschap. Het maakt niet uit in welke richting de ondernemer vooruitstrevend is. De een zoekt het in schaalvergroting en internationalisering, de ander in het leveren van toeristische diensten, natuurbeheer, streekproducten enzovoort. In deze figuur hebben we twee dimensies gekozen: concurrentiekracht en maatschappelijke issues, maar mengvormen tussen beiden zijn uiteraard ook mogelijk. De opklimmende ondernemers zijn weergegeven door de pijlen.



Figuur 2.2 Positionering van ondernemerstypen

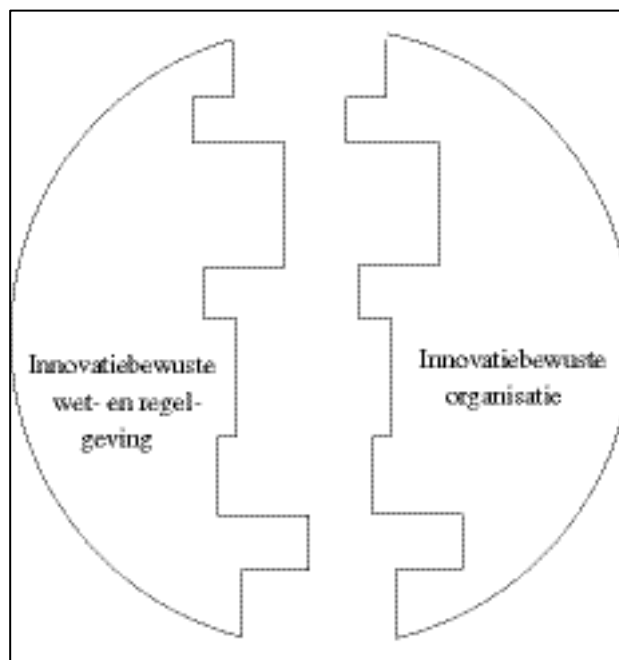
Overheid en ondernemers

De overheid behartigt het algemeen belang, of weegt tenminste verschillende tegenstrijdige belangen tegen elkaar af. Ze laat dat algemeen belang tot uitdrukking komen in wetten en regels, probeert ontwikkelingen te sturen door middel van subsidies en belastingen, levert publieke diensten (publiek onderzoek, onderwijs, infrastructuur) en probeert partijen bij elkaar te brengen wanneer zij dat gewenst acht. De overheid is mede vormgever van de ruimte waarbinnen ondernemers opereren, en dus ook van de ruimte die ondernemers hebben om te innoveren. Laten we de rol van de overheid echter niet overschatten. Ook consumenten, grootwinkelbedrijven, handelaren en leveranciers bepalen in belangrijke mate de ruimte waarbinnen boeren en tuinders ondernemen. En dan is er natuurlijk nog de ondernemer zelf, wiens kennis en ondernemerskwaliteiten bepalen hoeveel ruimte de ondernemer voor zichzelf ziet. In deze studie beperken we ons tot de rol van de overheid als wetgever. Wet- en regelgeving is voor iedereen gelijk. Idealiter verleent de overheid alleen bij uitzondering ontheffingen op wetten en regels. De meeste wet- en regelgeving is niet primair gericht op het bevorderen van innovatie, maar op het beschermen van het milieu, het dierenwelzijn of de voedselveiligheid. In principe wil de overheid de innoverende on-

dernemer zo min mogelijk in de weg leggen, behalve als de innovatie strijdig is met het algemeen belang. Toch is dit ideaal ver weg. Van de vooruitstrevende bedrijven die deelnemen aan de LEI-Innovatiemonitor ziet 39% regelgeving als een belangrijk knelpunt bij innovatie. 44% van deze bedrijven vindt de onzekerheid rond wet- en regelgeving een belangrijk knelpunt bij innovatie.

3. Resultaten

Wet- en regelgeving beïnvloedt innovatieprocessen. Het is dan ook goed dat het Ministerie van LNV streeft naar een innovatiebewuste wet- en regelgeving. Dat wil zeggen, wetten en regels die innovaties zo min mogelijk belemmeren, behalve uiteraard die innovaties die de maatschappij ongewenst vindt. De eerste paragraaf gaat daarom over innovatiebewuste wet- en regelgeving. In de loop van dit onderzoek hebben we ons gerealiseerd dat er echter meer aan de hand is. Niet alleen de wet- en regelgeving moet innovatiebewust zijn, ook de organisatie die wetten en regels maakt moet innovatiebewust zijn. Het een kan niet zonder het ander, het zijn twee stukjes van dezelfde puzzel. De innovatiebewuste organisatie weet wat innovatie is, welke risico's er aan verbonden zijn en welke processen zich afspelen die leiden tot innovatie. Paragraaf 3 gaat daarom over een innovatiebewust Ministerie van LNV. We praten dan niet over concrete maatregelen, maar over een algemeen innovatiebewustzijn bij het Ministerie en aanverwante organisaties.



Figuur 3.1 Innovatiebewuste wet- en regelgeving in een innovatiebewuste organisatie: twee stukjes van dezelfde puzzel

3.1 Innovatiebewuste wet- en regelgeving

De knelpunten die ondernemers en adviseurs signaleerden hebben we geïnterpreteerd en in zeven thema's gegroepeerd. Omdat in veel gesprekken ook het subsidiebeleid van LNV aan de orde kwam, is ook dit meegenomen in de analyse. Alvorens over te gaan tot de beschrijving van deze thema's is het goed de lezer deelgenoot te maken van enkele belangrijke constatering. Ten eerste hebben we moeten vaststellen dat de vooruitstrevende ondernemers geen defensieve houding aannemen ten aanzien van het overheidsbeleid. Deze ondernemers vinden dat de maatschappij best eisen aan hen mag stellen, maar vinden ook dat zij de ruimte moeten krijgen om te innoveren. Ze willen in de eerste plaats ondernemer blijven, dat wil zeggen niet afhankelijk zijn van subsidies, hun eigen brood verdienen en zelf verantwoordelijk zijn voor hun beslissingen. Ten tweede, vooruitstrevende ondernemers storen zich relatief weinig aan de hoeveelheid regels en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten. Dat laat onverlet dat ook zij graag zien dat de administratieve lasten omlaag gaan. Ten derde, bij gesprekken met ondernemers zijn uitsluitend innovaties op bedrijfsniveau aan de orde geweest. Innovaties in ketenverband of door groepen ondernemers en systeeminnovaties zijn niet door ondernemers ter sprake gebracht¹. We kunnen dan ook niet zeggen wat het effect van wet- en regelgeving op dergelijke innovaties is. In het onderzoek *Innovatie in ketens* dat in de tweede helft van 2002 door het LEI wordt uitgevoerd, wordt wel aandacht besteedt aan systeeminnovaties. In dit project kijken we echter niet naar de invloed van wet- en regelgeving, maar naar knelpunten bij innovatie door middel van samenwerking (waarvan wet- en regelgeving er één van kan zijn). Productinnovaties zijn eveneens ondervertegenwoordigd. Dat is volgens ons het gevolg van het feit dat de ondernemer bij dergelijke innovaties betrekkelijk weinig met wet- en regelgeving te maken heeft. Tot slot constateren we dat het moeilijk is om te bepalen waar wetten en regels de gewone bedrijfsvoering hinderen, en waar ze uitsluitend innovatie hinderen. In de praktijk blijkt dat wetten en regels die hinderlijk zijn voor de gewone bedrijfsvoering, ook hinderlijk zijn, zelfs in verstrekte mate, voor innovatie. In het vervolg proberen we het innovatiehinderend effect van wetten en regels zo veel mogelijk te identificeren.

Kosten van innovatie: hoe lager, hoe beter

Als een ondernemer gaat innoveren maakt hij van tevoren een globale inschatting van de verwachte kosten en baten. De kosten worden onder andere veroorzaakt door noodzakelijke investeringen in productiemiddelen en gebouwen, door technisch en/of commercieel haalbaarheidsonderzoek dat moet worden verricht, het inhuren van een adviseur etc. Soms worden de kosten veroorzaakt door eisen die de overheid stelt, met name het testen van innovaties en het doorlopen van toelatingsprocedures. In bepaalde gevallen heeft de overheid dus rechtstreeks invloed op de verwachte rendabiliteit van een innovatie, en dus op de beslissing van de ondernemer om al of niet te innoveren. Daarom zou de overheid eens kritisch moeten kijken of het testen van innovaties en de noodzakelijke toelatingsprocedures

¹ In aantal zijn dergelijke innovaties gering. Het merendeel van de innovaties betreft nog steeds innovaties op bedrijfsniveau. Een willekeurige selectie van gesprekspartners (zoals ook is gebeurd) levert dan ook bijna uitsluitend 'cases' op van innovaties op bedrijfsniveau. Voor innovaties in keten- of groepsverband en systeeminnovaties was een veel gerichtere selectie van 'cases' (dat wil zeggen gesprekspartners) nodig geweest.

res voor de ondernemer niet goedkoper kunnen. De overheid zou bijvoorbeeld kunnen besluiten om buitenlandse (EU) testresultaten te erkennen, om toelatingen breder van toepassing te laten zijn of om zelf de kosten te dragen. Daarbij mag het achterliggend belang niet uit het oog worden verloren. Aan de eisen ten aanzien van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden mag niet getornd worden.

Voorbeeld

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen

De moeizame toelatingsprocedures van het CBT zien ondernemers als een grote belemmering voor innovaties op het terrein van gewasbescherming. Voor ieder gewas en voor iedere plaag moet een nieuwe toelatingsprocedure gestart worden, ook al betreft het eenzelfde middel. Vaak zien de producenten van gewasbeschermingsmiddelen daar voor kleinere gewassen van af. De kosten van de toelatingsprocedure wegen dan niet op tegen de opbrengsten. Vooruitstrevende ondernemers zouden liever zien dat eerst gekeken wordt naar het milieueffect van een nieuw middel, voordat overgegaan wordt tot een algeheel verbod of toelating voor alle gewassen. Verder is men van mening dat de kosten van de toelatingsprocedure gereduceerd kunnen worden door toelatingen op Europees niveau te regelen. Er is volgens hen geen enkele reden waarom in Nederland nogmaals een toelatingsprocedure moet worden doorlopen die reeds eerder in bijvoorbeeld Denemarken al is doorlopen. Dit geldt natuurlijk alleen voor landen en gebieden waar klimaat- en bodemomstandigheden vergelijkbaar zijn.

Onverwachte wijzigingen in wet- en regelgeving: vermijd ze zo veel mogelijk

Een probleem dat door alle ondernemers en alle adviseurs wordt genoemd is de snelle en vaak onverwachte wijziging van wet- en regelgeving. Innovatieprocessen zijn voor de meeste land- en tuinbouwbedrijven langdurige en kostbare processen, die gepaard gaan met verhoudingsgewijs grote investeringen in kennis, machines, gebouwen en dergelijke. Beleidswijzigingen kunnen deze investeringen waardeloos maken, of tenminste de beoogde (concurrentie)voordelen doen verdwijnen. Dit knelt des te meer voor vooruitstrevende ondernemers, die vaak hun nek uitgestoken hebben en bijvoorbeeld geanticipeerd hebben op toekomstige strengere wetten en regels. Als de overheid de wetten en regels bij nader inzien afzwakt, straft zij in zekere zin de vooruitstrevende ondernemers. Vanzelfsprekend worden ondernemers hierdoor kopschuw. Het heeft zich immers niet geloond om voorop te lopen. Om innovatie te bevorderen moet beleid dan ook een grote mate van voorspelbaarheid hebben. Ondernemers moeten het kunnen beschouwen als een stabiele factor in hun omgeving. Natuurlijk zal beleid op z'n tijd herzien moeten worden. In dat geval verdient het aanbeveling rekening te houden met de investeringscyclus van bedrijven, opdat de kosten voor de bedrijven beperkt blijven. Afgeschreven productiemiddelen en -gebouwen worden sneller vervangen dan productiemiddelen en -gebouwen die nog niet afgeschreven zijn. Daarmee zal een maatregel ongetwijfeld meer draagvlak krijgen onder ondernemers. Daar staat echter tegenover dat er soms gewerkt zal moeten worden met lange overgangstermijnen. Dat beperkt met name voor afwachtende ondernemers de prikkel om te vernieuwen.

Voorbeelden

Maneb en Mencozeb

Erg actueel ten tijde van de interviews was het verbod op twee carbonaten: Maneb en Mencozeb. In eerste instantie waren bestrijdingsmiddelen op basis van deze twee ingrediënten verboden per 1 juli 2001. In november 2001 besloot het CBT de middelen weer toe te laten. Deze maatregel van het CBT is aangevochten door Zuid-Hollandse Milieufederatie en Stichting Natuur en Milieu. Daarop heeft het college van beroep voor het bedrijfsleven besloten dat per 3 april 2002 de middelen opnieuw verboden zijn.

Groen Label-stallen

Een ondernemer zit met zijn bedrijf in een 250-meterzone. Dat wil zeggen dat het bedrijf op een afstand van 250 meter van een natuurgebied ligt. Als gevolg daarvan mag deze ondernemer niet meer uitbreiden vanwege de ammoniakbeperkingen. Als de ondernemer zijn stallen aan het Groene Label laat voldoen, mag dat echter wel. Volgens de huidige regels moeten de koeien die de ondernemer heeft dan op een sleufvloer staan. Dat is echter relatief duur. Binnen de politiek overweegt men toe te staan dat de ammoniak ook via het voerspoor beperkt mag worden. Dan hoeft deze ondernemer geen sleufvloer meer aan te leggen. Het besluit is echter nog niet genomen en laat (vanwege een demissionair kabinet en de verkiezingen) nog een tijdje op zich wachten. Een definitieve beslissing durft de ondernemer daardoor nog niet te nemen.

Kortom, doordat wijzigingen in de regels vaak voorkomen en de precieze invulling dan wel de datum van het ingaan van de nieuwe regels onzeker zijn, zijn ondernemers eerder geneigd af te wachten.

Voorbeeld¹

Regelgeving en de investeringscyclus

De overheid houdt bij wijzigingen in de regelgeving vaak geen rekening met de investeringscyclus. Een voorbeeld van zo'n probleem is te zien bij de veranderde regels van de welzijnseisen in de varkenshouderij. Deze voorschriften zijn per 1 september 1998 veranderd. Er is weliswaar sprake van een overgangsregeling maar die is slechts beperkt. Om de mate van detail weer te geven volgt nu een citaat uit de folder over de welzijnseisen:

Vraag: moeten de stallen bij uitbreiding van varkensrechten aan de nieuwste welzijnseisen voldoen?

Antwoord: Regel is dat bij het verwerven van varkensrechten, bóven het gekorte deel van de varkensrechten, àlle stallen moeten voldoen aan de nieuwe welzijnseisen. Hierop is een uitzondering: als er voor een stal varkensrechten worden verworven, terwijl die stal vóór 10 juli 1997 in aanbouw was en daarvoor een geldige milieuvergunning is verleend. In dat geval hoeft de nieuwe stal niet te voldoen aan de nieuwe welzijnseisen, mits deze stal vóór 1 september 1998 in gebruik is genomen. Wordt de stal pas na 1 september 1998 in gebruikgenomen, dan moet hij wel aan deze eisen voldoen. De overige stallen moeten wel aan de nieuwe welzijnseisen voldoen, tenzij ze een Groen Label-erkenning hebben en voor 10 juli 1997 in gebruik zijn genomen.

Een ondernemer heeft in 1997 een van zijn stallen verbouwd volgens de toen geldende regels. In 1999 wil dezelfde ondernemer zijn andere stal verbouwen. Door de nieuwe regels valt de nieuwe stal echter zodanig groter uit dat er varkensrechten moeten worden bijgekocht. Maar omdat er dan sprake is van uitbreiding, moet deze ondernemer ook zijn in 1997 gebouwde stal opnieuw verbouwen om aan de huidige regelgeving te voldoen.

¹ Informatiebrochure over de nieuwe welzijnseisen in de varkenshouderij, Min. van LNV (1998), Den Haag.

Minder detail in wetten en regels creëert meer ruimte voor innovatie

Ondernemers en adviseurs hebben de indruk dat er te veel nadruk wordt gelegd op de manier waarop beleid juridisch wordt vormgegeven, en minder op de doelstelling van het beleid. Volgens sommige zegslieden durft het Ministerie van LNV geen risico's te nemen, en legt daarom alles vast in schijnbaar controleerbare en afdwingbare wetten en regels. Iedere uitzondering of nuancering van het beleid wordt in wetten en regels vastgelegd. Ondernemers hebben daardoor weinig ruimte hun eigen weg te kiezen. Sorgdrager constateert in *Lastige lasten* dat veel gedetailleerde wetgeving ten aanzien van veterinaire aangelegenheden en mest uit Brussel afkomstig is. Maar ze geeft ook aan dat de overheid moet nagaan of een dergelijk strakke greep wel wenselijk en reëel is. De oplossing van deze problematiek is volgens ons daarin gelegen dat men meer moet uitgaan van de intentie van het beleid. Men moet meer handelen naar de geest van de wet en minder naar de letter van de wet. Het doel van het beleid (bijvoorbeeld een mooier landschap) moet voorop staan.

Voorbeeld

Minder detail creëert ruimte

Een goed voorbeeld van 'minder detail creëert ruimte voor innovatie' is het project Koeien & Kansen. Dat is een landelijk project met als hardste doel binnen drie jaar te voldoen aan de Minas-eindnormen. Er zijn een groot aantal wetenschappelijke instellingen betrokken bij de uitvoering van het project. Binnen het project is er met name aandacht voor de uitspoeling van nitraat en de vervluchtiging van ammoniak. Het meest aantrekkelijke van dit project vond een innovatieve ondernemer echter dat 'het pad naar het behalen van de eindnormen' voor de deelnemers niet is vastgelegd:

'Iedereen haalt de resultaten op zijn eigen manier. En dat is mooi. De doelstelling is helder en je krijgt als ondernemer veel vrijheid. Dat stimuleert de creativiteit. En het doel wordt toch gehaald.'

Een experimenteerproject

De provincie Noord-Brabant heeft tijdelijk het beregeningsverbod opgeheven nadat de stuurgroep Landbouw Innovatie Noord-Brabant (LIB) en de ZLTO een instrument gingen ontwikkelen en verspreiden waarmee boeren hun beregening veel beter konden inzetten. Dat gaf ruimte voor groentebedrijven in waterwingebieden. Maar de provincie houdt wel een stok achter de deur. Er wordt geëvalueerd en als de doelstellingen niet worden gehaald, dan volgt alsnog een beregeningsverbod.

Er bestaat een sterke roep om ontheffingen ten behoeve van experimenten. Onze stelling is dat ontheffingen alleen bij uitzondering verleend mogen worden. Het verlenen van ontheffingen betekent immers dat de overheid gedetailleerd naar projecten en bedrijven moet gaan kijken, en dat levert veel ongewenste bureaucratie en rechtsongelijkheid op. Bij een minder gedetailleerd beleid ontstaat die experimenteerruimte vanzelf. Mocht het desondanks nodig zijn ontheffing te verlenen, dan moeten overheid en ondernemers duidelijke afspraken maken over wanneer en hoe bepaald wordt of een experiment geslaagd is. Ook moet men afspreken wat er gebeurt als experimenten mislukken. In geval van ontheffingen kan dat bijvoorbeeld betekenen dat de wetten en regels waarop ontheffing was verleend onverkort van toepassing zullen zijn als het experiment mislukt.

Gebrek aan consistentie in wet- en regelgeving

Innoverende ondernemers beklagen zich niet zozeer over de hoeveelheid regels, als wel over het gebrek aan onderlinge consistentie van regels. Het lijkt er soms op dat de overheid één doel met verschillende wetten en regels tracht te bereiken. Dat is een overbodige belasting van de ondernemer. In andere gevallen zijn de wetten en regels ten behoeve van de ene doelstelling inconsistent met de wetten en regels ten behoeve van de andere doelstelling. Dat remt uiteraard innovatie. Sommige ondernemers constateren dat de overheid zichzelf tegenwerkt. Soms zijn verschillende beleidsdoelstellingen fundamenteel inconsistent met elkaar. Maar juist in dergelijke gevallen is innovatie gevraagd.

Voorbeeld

Mestnummers¹

'Een groot knelpunt waar wij tegen aanlopen is het feit dat ons bedrijf twee mestnummers heeft. Via mestnummers vindt de registratie van mestrechten plaats. Een deel van het bedrijf hebben we van de buurman gekocht en die had een eigen mestnummer. Fiscaal-, hypothecair-, veterinaire- en milieuvergunning-technisch is het nu een bedrijf, maar voor de mestboekhouding zijn het twee bedrijven. Als wij alles op een mestnummer willen plaatsen worden we 40% afgeroomd. Er is dan namelijk sprake van een 'verplaatsing', hoewel er aan de feitelijke situatie niets verandert. In de toekomst zouden wij graag een nieuwe stal willen bouwen. Maar dan moet een deel van de dieren in die stal op het ene mestnummer en het andere deel op het andere mestnummer worden geregistreerd en geadmistreerd. Dat is dus bijna onmogelijk. Terwijl er feitelijk sprake is van een win-win-situatie, want op beide mestnummers verbetert het dierenwelzijn met de nieuwe stal en de milieubelasting vermindert. Bij een nieuwe stal is er ook nog sprake van uitbreiding. Volgens de welzijnswet moet je bij uitbreiding het volledige bedrijf aan de nieuwste welzijnseisen laten voldoen. Daardoor kunnen we niet gefaseerd bouwen, waardoor de ontwikkeling van ons bedrijf zal stagneren. Vanwege niet op elkaar afgestemde regelgeving is zo sprake van een stand-still situatie. Men weet niet meer wanneer men het goed doet, en dus wordt er maar niets gedaan.'²

Gewasbescherming

Een voorbeeld waarbij de overheid volgens veel ondernemers haar eigen doel voorbijschiet is het gewasbeschermingsmiddelenbeleid. Vooruitstrevende ondernemers zoeken naar manieren om de bedrijfsrisico's onder controle te houden en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken. Zij zijn van mening dat een voldoende breed middelenpakket daarvoor onontbeerlijk is. Volgens hen kijkt de overheid (in dit geval niet alleen het Ministerie van LNV) onvoldoende naar het netto-milieu-effect van een maatregel. Zo kan het verbod op een middel dat weinig wordt gebruikt, maar dat voor noodgevallen 'onmisbaar' is, leiden tot overmatig gebruik van preventief te gebruiken middelen die wel zijn toegestaan. De vraag is of dat uiteindelijk het milieu ten goede komt.

Communicatie: beleid beter motiveren, meer interactief communiceren

Communicatie is een belangrijk onderdeel van wet- en regelgeving. Dat betekent niet alleen dat de overheid de wetten en regels zelf duidelijk uit moet leggen, maar ook dat ze de achterliggende motivatie duidelijk moet maken. Alleen op die manier creëert men draagvlak, en vermijdt men illegale praktijken. Dit ligt in het verlengde van de bevindingen van Sorgdrager in *Lastige lasten*, waarin zij constateert dat de ondernemers lasten aanzienlijk

¹ Wyno Zwanenburg (2000), *Varkenshouders in dialoog met de samenleving*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum; Actieplan Ve rklaring van Wageningen.

² Vanaf oktober 2002 kunnen mestnummers zonder afoming worden samengevoegd (Boerderij 14 mei 2002).

minder als last ervaren als ze het nut ervan inzien. Communicatie is natuurlijk niet alleen spreken, het is ook luisteren. Ondernemers vinden het frustrerend dat de overheid doof lijkt voor argumenten om problemen anders aan te pakken dan door de overheid zelf wordt voorgesteld. We hebben het dan echter vooral over opmerkingen van vooruitstrevende ondernemers. Vooruitstrevende ondernemers hebben contacten binnen de overheid en kunnen dus af en toe praten over de problemen die ze tegenkomen. Zij trachten het beleid actief te beïnvloeden. Andere ondernemers hebben die contacten niet of nauwelijks. Vaak weten ze niet eens hoe de overheid functioneert en hoe een beleidsproces verloopt, laat staan dat ze weten hoe het beleidsproces beïnvloed kan worden. Vandaar dat men ondernemers niet alleen moeten leren innoveren, maar ook moeten leren hoe ze met de overheid om moeten gaan.

Organisatorische en personele aspecten van beleidsuitvoering: minder strikte scheiding tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders

Sommige ondernemers hadden ook problemen met de wijze waarop de beleidsuitvoering is georganiseerd. Zij constateren dat de ambtenaar met wie zij contact hebben, meestal niet degene is die de besluiten neemt. De werkelijke beslissingsbevoegdheid ligt hoger in de organisatie. Vaak bij mensen die daar vaak minder tijd voor hebben en die minder goed geïnformeerd zijn (volgens de ondernemers). Ondernemers die innoveren op de grens van het onbekende zullen hoger in de hiërarchie van de ambtelijke organisatie door moeten dringen om de ruimte te krijgen die nodig is om hun plannen uit te kunnen voeren. Dat is niet eenvoudig, en alleen de meest vooruitstrevende ondernemers slagen daarin. Voor de anderen is het vooral een bron van ergernis. Daarnaast hebben ondernemers ook problemen met de vele personeelwisselingen bij het Ministerie van LNV en haar uitvoerende organisaties, waardoor communicatie met de overheid wordt ervaren als een Echternach processie (vijf stappen voorwaarts, drie stappen terug). In een iets andere context constateert ook Sorgdrager in *Lastige lasten* dat er een gat is tussen uitvoerders en beleidsmakers. Door gebrek aan afstemming en door niet optimaal gebruik te maken van de binnen LNV beschikbare kennis stijgt de administratieve lastendruk. Trekken we deze constatering door naar het thema innovatie, dan is het waarschijnlijk dat uitvoerende organen vaak al heel goed weten waar wetten en regels de innovatieruimte van de ondernemer beperken, maar dat onvoldoende van die kennis gebruik wordt gemaakt.

Voorbeeld

Subsidie aanvragen¹

Ondernemers vinden dat de organisatie van het beoordelingsproces binnen LNV ondoorzichtig is. Ze signaleren een barrière tussen de eerste beoordelaars die de aanvragen behandelen en de beoordelingscommissie. Beiden hanteren ogenschijnlijk niet altijd dezelfde beslissingscriteria, en dus is het goed mogelijk dat een aanvraag die door de eerste beoordelaar positief wordt beoordeeld door de beoordelingscommissie wordt afgewezen. Zoiets frustreert de ondernemers blijkbaar enorm. Daarbij beklagt men zich over de trage afhandeling van aanvragen en de trage uitbetaling van de subsidie. Ondernemers willen snel een duidelijk 'ja' of een duidelijk 'nee' horen in reactie op hun aanvraag. Indien 'ja', dan moet een snelle uitbetaling volgen. Specifiek ten aanzien van plattelandsvernieuwing beklagen ondernemers zich dat de overheid innovaties in de dienstverlening langs dezelfde lat legt als technische innovaties (hoe nieuw is het voor Nederland?). Ondernemers vinden dat niet terecht, want innovaties in de dienstverlening verschillen nu eenmaal fundamenteel van technische innovaties.

Innovatie subsidies: verschaft zo snel mogelijk duidelijkheid

Bij de ondernemers die wij gesproken hebben lijkt het innovatiesubsidiebeleid van LNV eerder een bron van ergernis te zijn geweest, dan een stimulans voor innovatie. Men beklagt zich over de lange doorlooptijd, de valse verwachtingen die aanvankelijk werden gewekt (niet alleen door de overheid, maar ook door adviseurs en intermediairs) en de rigide interpretatie van de voorwaarden door de beoordelingscommissie. Verder plaatsen ondernemers vraagtekens bij de manier waarop subsidies besteed worden. Vaak worden subsidies toegekend aan projecten waarbij samenwerking plaats vindt tussen meerdere partijen. Tussen die partijen vindt veel overleg plaats. Als gevolg daarvan zijn subsidies vaak al opgegaan aan vergaderen voordat er iets concreets is gebeurd. Men had liever gezien dat subsidies ten bate van de uitvoerenden kwamen. Het eindoordeel over subsidies is gemengd. Sommige vooruitstrevende ondernemers zien er weinig meer in, intermediairs menen dat subsidies wel degelijk het laatste zetje geven aan ondernemers. Het lijkt er op dat subsidies vooral de opklimmende ondernemers helpen, en soms ook de afwachende ondernemers (de volgers) een beslissend zetje geven. Voor het welslagen van het innovatiesubsidiebeleid lijkt een heldere communicatie en een snelle afhandeling van aanvragen noodzakelijk.

3.2 Een innovatiebewust Ministerie van LNV

Innovatiebewuste wet- en regelgeving komt niet zo maar tot stand. Ze kan alleen maar gerealiseerd worden in een beleidsomgeving die volledig doordrongen is van de noodzaak tot innoveren. Ook moet een dergelijk ministerie kennis hebben van innovatieprocessen. Kortom, alleen een innovatiebewust ministerie maakt innovatiebewuste wet- en regelgeving. Hoe innovatiebewust het Ministerie van LNV is, kunnen we niet meten. In september 2001 heeft het ministerie van LNV de innovatiebeleidsbrief *Innovatie: sleutel tot verandering*

¹ Enige relativisering is bij dit voorbeeld wel op z'n plaats. Het voorbeeld is gebaseerd op de ervaringen van enkelen. Ervaringen die soms twee of drie jaar oud zijn, maar wel bepalend zijn geweest voor hun mening. Het is mogelijk dat een en ander inmiddels verbeterd is of dat het incidenten betrof. Desondanks hebben wij gemeend het hier als voorbeeld op te moeten nemen.

uitgebracht, waarin zij haar visie op innovatiebeleid in algemene termen neerzet. Sorgdrager merkt in haar rapport *Lastige lasten* op dat het Ministerie van LNV open staat voor verandering. We kunnen dus wel stellen dat het Ministerie van LNV een zeker innovatiebewustzijn heeft ontwikkeld. Desondanks menen wij dat het Ministerie van LNV haar innovatiebewustzijn verder kan vergroten door rekening te houden met de volgende vijf facetten van innovatie in de agrarische sector.

Wederzijds wantrouwen

Er bestaat een fundamenteel wantrouwen tussen overheid en innoverende bedrijven. In de ogen van de ondernemers koestert de overheid een groot wantrouwen jegens de ondernemers. Ze veronderstelt te gemakkelijk dat ondernemers zullen proberen onder de regels uit te komen. Op hun beurt wantrouwen de ondernemers de overheid, omdat die de 'spelregels' te pas en te onpas zou veranderen. De overheid toont zich volgens veel ondernemers geen betrouwbare partner. De waarheid ligt ongetwijfeld in het midden, maar het wederzijds wantrouwen leidt er wel toe dat overheid en ondernemers elkaar gevangen houden in een innovatieremmende omklemming. De overheid stelt gedetailleerde regels op, en beperkt daarmee de innovatieruimte van de ondernemers drastisch. Ondernemers zijn eerder geneigd innovaties voor zich uit te schuiven in afwachting van wat de overheid gaat doen. Voor de overheid is het noodzakelijk haar eigen wantrouwen terug te brengen tot gezonde proporties.

Doelgroepen maar geen doelgroepenbeleid

In hoofdstuk 2 hebben we verschillende ondernemerstypen onderscheiden: ondernemers die doorgaan en ondernemers die stoppen met ondernemen, vooruitstrevende en afwachterende ondernemers, innoverende, volgende en opklimmende ondernemers. Het gaat er echter niet om om een echt doelgroepenbeleid te ontwikkelen, waarbij het Ministerie voor iedere groep afzonderlijke regels en structuren creëert. Veel meer gaat het om het bewustzijn bij beleidsmakers dat eenzelfde wet of regel voor verschillende typen ondernemers heel verschillend kan uitpakken. Wat voor een vooruitstrevende ondernemer een uitdaging is, kan voor een afwachterende ondernemer of een ondernemer die gaat stoppen misschien wel een (te) zware last zijn. Vooruitstrevende ondernemers kijken nu eenmaal anders tegen problemen aan. Ze zijn zich bewuster van de eisen die de omgeving stelt en kunnen daar ook mee om gaan. Afwachterende ondernemers en ondernemers die ermee stoppen stellen zich reactief op. Ze handelen pas als het probleem acuut wordt, zijn niet in staat om te reageren als gevolg geldgebrek of gebrek aan kennis, of willen niet reageren omdat eventuele investeringen niet meer lonend zijn voor de enkele jaren dat een bedrijf nog bestaat. Verder moet LNV zich realiseren dat deze bedrijven op geheel verschillende kennisniveaus opereren. Innoverende ondernemers weten waar Abraham de mosterd haalt. Met hen kan de overheid op hoog niveau communiceren. Andere bedrijven zijn meer gebaat bij een heldere, eenduidige communicatie. Vooruitstrevende bedrijven zullen met de overheid in discussie willen gaan, en beschikken ook over het benodigde netwerk. Afwachterende bedrijven zullen daartoe minder behoefte hebben, en beschikken vaak ook niet over zo'n uitgebreid netwerk.

De investeringscyclus van bedrijven

De overheid moet meer rekening houden met de investeringscycli van bedrijven. Veel innovaties in de agrarische sector zijn immers ingebed in investeringen in machines en gebouwen. Overheidsbeleid dat niet past in de cyclus van investeren en afschrijven jaagt de ondernemer op hoge kosten. Het vergroot niet alleen de weerstand tegen wetten en regels, maar maakt ondernemers ook voorzichtiger in het opstarten van kostbare innovatietrajecten.

De overheid als concurrentievervalsers

Ondernemen is ook concurreren. De overheid stelt zich in de concurrentie tussen bedrijven altijd zo neutraal mogelijk op. In de afweging van belangen waarvoor de overheid zich gesteld ziet kan dat niet altijd, en dus is er soms sprake van enige concurrentievervalsing. Wetten en regels die hoge eisen stellen aan de onderneming, zijn in het (concurrentie)voordeel van vooruitstrevende ondernemers, maar vormen voor grote groepen ondernemers een behoorlijke last. Afzwakking van de oorspronkelijk hoge eisen komt vele ondernemers ten goede, maar 'straf' de vooruitstrevende ondernemers. Om het innovatiestimulerend effect van wetten en regels te maximaliseren zouden eenmaal aangekondigde eisen eigenlijk niet meer aangepast mogen worden. Tot slot dient de overheid zich ook bewust te zijn van het mogelijk concurrentievervalsend effect van omschakelingsubsidies. Die komen immers vaak terecht bij de volgende en afwachende ondernemers, en niet bij de innoverende ondernemers. Dat wringt. Innoverende ondernemers dragen immers wel de grootste risico's. Zij constateren vervolgens dat de volgers, wier risico's wezenlijk kleiner zijn, met steun van de overheid eenzelfde veranderingsslag maken. De overheid moet hier een afweging maken tussen de vrijheid van ondernemerschap (bevordert innovatie) en het algemeen belang (zo veel mogelijk ondernemers die de gewenste omslag maken).

Innoveren gaat gepaard met onzekerheid

Echte innovatie is altijd een sprong in het diepe. Wie innoveert heeft wel een idee waar hij of zij heen wil, maar weet nog niet zeker of hij of zij daar ook uit zal komen. Dat lijkt een open deur, maar veel ondernemers hebben het gevoel dat het Ministerie van LNV zich daar onvoldoende bewust van is. Volgens hen wil de overheid bij het beoordelen van subsidieaanvragen of het goedkeuren van experimenten te veel zekerheden. Zekerheden die de ondernemer vaak niet kan geven, omdat innoveren nu eenmaal met onzekerheid gepaard gaat. Ondernemers vinden dat het Ministerie van LNV meer risico's moet durven nemen, als zij innovatie werkelijk middels subsidies wil ondersteunen. Het Ministerie van LNV zal dan moeten incalculeren dat een deel van de projecten die zij subsidieert niet resulteert in een werkelijk innovatie. De subsidie is daarmee niet weggegooid, er is immers een goede kans dat ondernemer en overheid veel van het 'mislukte' project hebben geleerd. Het Ministerie van LNV moet projecten beoordelen op basis van schetsmatige plannen waarin opgenomen een aantal 'go-no-go'-momenten, en er van afstand op toezien dat ook van 'mislukte' projecten wordt geleerd (bijvoorbeeld door in de eindafrekening de ondernemer te laten aangeven waarom een project 'mislukt' is of door betrokkenheid gedurende het innovatieproces).

4. Conclusie

Wet- en regelgeving

Niet de hoeveelheid wetten en regels vormt de grootste belemmering voor innovatie, maar het gebrek aan onderlinge consistentie van wetten en regels en de wijze waarop die wetten en regels worden gecommuniceerd en uitgevoerd. De vooruitstrevende ondernemers die in het kader van deze studie zijn geïnterviewd gaven aan vooral gehinderd te worden door onverwachte beleidswijzigingen, die eerdere inspanningen waardeloos kunnen maken. Vanzelfsprekend maakt hen dat kopschuw. Om innovatie te bevorderen moet beleid dus voorspelbaar zijn.

Maar dat is niet alles. Zowel ondernemers als beleidsmedewerkers van LNV vinden dat het Ministerie van LNV meer wetten en regels op hoofdlijnen vast moet leggen, en niet te veel in detail mag treden. Het doel moet vooropstaan, en niet de manier waarop dat doel bereikt wordt. Dat creëert meer ruimte om te experimenteren en te innoveren. Ontheffingen zijn dan vaak niet nodig, maar als men dan ontheffing verleent, dan zijn duidelijke afspraken met de ondernemer omtrent doel en effectmeting met betrekking tot het experiment onontbeerlijk.

Communicatie is een derde belangrijke factor. Om innovatie te bevorderen moet beter gecommuniceerd worden over de intenties achter de wetten en de regels. Niet het middel, maar het doel moet in de communicatie voorop staan. Zoals Sorgdrager in *Lastige lasten* constateert, ervaren ondernemers de wetten en regels minder als een last, als men het nut ervan inziet. Een deel van de communicatie wordt nu overgelaten aan het bedrijfsleven (accountants, adviesbureaus), maar de vraag is of de overheid zelf hierin niet een grotere verantwoordelijkheid moet nemen.

Als vierde punt vermelden we de kosten van innovatie die voortvloeien uit door de overheid verplicht gestelde testen en toelatingsprocedures. Het Ministerie van LNV zou zeker moeten kijken of men niet hetzelfde kan bereiken tegen lagere kosten voor de ondernemer, bijvoorbeeld door bredere toelatingen, erkenning van de testresultaten van buitenlandse instituten en dergelijke. Tot slot verdient het aanbeveling om te kijken of men doelen niet met minder wetten en regels kan realiseren. Bij ondernemers bestaat de indruk dat de overheid één doel soms met verschillende wetten en regels wil bereiken, hetgeen volgens velen onvermijdelijk leidt tot hinderlijke inconsistenties en een overmaat aan bureaucratie.

We constateren overigens dat het moeilijk is om te bepalen waar wetten en regels de gewone bedrijfsvoering hinderen, en waar ze uitsluitend innovatie hinderen. In de praktijk blijkt dat wetten en regels die hinderlijk zijn voor de gewone bedrijfsvoering, ook hinderlijk zijn, zelfs in verstrekte mate, voor innovatie. Verder wijzen we er op dat in het onderzoek *Innovatie in ketens*, dat in de tweede helft van dit jaar wordt uitgevoerd, meer aandacht geschonken zal worden aan innovaties in ketenverband en de bijbehorende specifieke knelpunten. Op wet- en regelgeving wordt in dit onderzoek echter niet ingegaan.

Innovatiebewustzijn

Innovatiebewuste wet- en regelgeving komt niet zo maar tot stand. Ze kan alleen gerealiseerd worden in een beleidsomgeving die volledig doordrongen is van de noodzaak tot innovatie en die kennis heeft van innovatieprocessen. Waar beleidsmakers zich afvragen wat voor effect wetten en regels zullen hebben op de innovatieruimte van de ondernemer. Kortom, alleen een innovatiebewust ministerie maakt innovatiebewuste wet- en regelgeving. Hoe innovatiebewust het Ministerie van LNV is, kunnen we niet aangeven. In september 2001 heeft het ministerie van LNV de innovatiebeleidsbrief *Innovatie: sleutel tot verandering* uitgebracht, waarin zij haar visie op innovatiebeleid in algemene termen neerzet. Sorgdrager merkt in haar rapport *Lastige lasten* op dat het Ministerie van LNV open staat voor verandering. Samen met beleidsmedewerkers concluderen we dan ook dat er zeker een bepaald innovatiebewustzijn bestaat, maar dat dit zich nog onvoldoende vertaalt in de praktijk. Om het innovatiebewustzijn verder te vergroten verdient het aanbeveling om rekening te houden met de volgende vijf facetten van innovatie in de agrarische sector.

Ten eerste lijkt er een fundamenteel wantrouwen te bestaan tussen overheid en ondernemers. Dat creëert een klimaat waarin innovatie slecht gedijt. De overheid timmert wetten en regels juridisch dicht omdat ze vreest dat boeren en tuinders anders misbruik zullen maken van eventuele mazen in de wet. Ondernemers wantrouwen op hun beurt de overheid, omdat die de 'spelregels' te pas en te onpas verandert.

Ten tweede moet de overheid zich bewust zijn van de aanwezigheid van verschillende typen bedrijven. Het gaat er echter niet om om een echt doelgroepenbeleid te ontwikkelen, waarbij het Ministerie voor iedere groep afzonderlijke regels en structuren creëert. Dat is ongewenst en onhaalbaar. Veel meer gaat het om het bewustzijn bij beleidsmakers dat eenzelfde wet of regel voor verschillende typen ondernemers heel verschillend kan uitpakken, en ieder type ondernemer vraagt van de overheid een andere manier van communiceren. Vooruitstrevende ondernemers kunnen aan de strengste wetten en regels voldoen, afwachtende ondernemers en ondernemers die ermee ophouden niet. Vooruitstrevende bedrijven hebben behoefte aan interactieve communicatie. Zij willen met de overheid overleggen. Afwachtende bedrijven hebben vooral behoefte aan een heldere argumentatie van wet- en regelgeving. Opklimmende bedrijven hebben vooral behoefte aan steun bij het leren innoveren.

Ten derde moet de overheid rekening houden met de investeringscycli van bedrijven. Veel innovaties (maar niet alle!) in de agrarische sector gaan immers gepaard met investeringen. Overheidsbeleid dat niet past in de cyclus van investeren en afschrijven jaagt de ondernemer op hoge kosten, en vergroot derhalve de weerstand tegen dat beleid.

Ten vierde dient de overheid zich bewust te zijn van het mogelijk concurrentievervalsend effect van beleidswijzigingen en subsidieverstrekingen. Beleidswijzigingen, al of niet op verzoek van de Tweede Kamer of belangengroepen, zijn vaak in het voordeel van grote groepen afwachtende en afbouwende ondernemers. Vooruitstrevende ondernemers die geanticipeerd hadden op strengere wettelijke eisen zien het beoogde concurrentievoordeel daardoor verdampen. Verder dient de overheid zich ook bewust te zijn van het mogelijk concurrentievervalsend effect van omschakelingssubsidies. Die komen immers vaak terecht bij de volgende en afwachtende ondernemers, en niet bij de innoverende on-

dernemers. Enige frictie op dit punt is onvermijdelijk. Vanuit andere doelstellingen van overheidsbeleid kan een massale omschakeling (met overheidssteun) immers gewenst zijn.

Tot slot wijzen we er op dat innovatie altijd met onzekerheid omgeven is. Het is een open deur, maar veel ondernemers hebben het gevoel dat het Ministerie van LNV zich er onvoldoende bewust is. Ondernemers vinden dat het Ministerie van LNV meer risico's moet durven nemen, als zij innovatie werkelijk middels subsidies wil ondersteunen. Het Ministerie van LNV zal dan moeten incalculeren dat een deel van de projecten die zij subsidieert niet resulteert in een werkelijk innovatie. De subsidie is daarmee niet weggegooid, er is immers een goede kans dat ondernemer en overheid veel van het 'mislukte' project hebben geleerd. Het Ministerie van LNV moet projecten beoordelen op basis van schetsmatige plannen waarin opgenomen een aantal 'go-no-go'-momenten, en er van een afstand op toezien dat ook van 'mislukte' projecten wordt geleerd (bijvoorbeeld door in de eindafrekening de ondernemer te laten aangeven waarom een project 'mislukt' is).

Naar een innovatietoets

Als het Ministerie van LNV een innovatietoets wil gaan uitvoeren op nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving, dan stelt zij zichzelf de vraag: 'Waartoe stimuleert deze wet de ondernemer?' Stimuleert een wet een ondernemer tot afwachten, omdat deze verwacht dat de wet onuitvoerbaar zal blijken te zijn en dus aangepast zal worden? Of stimuleert een wet een ondernemer precies dat te doen wat de overheid wil en niets meer? Of laat de wet de ondernemer ruimte om te zoeken naar creatieve oplossingen voor problemen? In bijlage 2 doen wij een eerste suggestie met betrekking tot de inhoud van een innovatietoets.

Literatuur

AWT, *Innovatie, concurrentie en regelgeving; acht sectorcases*. AWT-achtergrondstudie nr. 8, Den Haag, 1996.

AWT, *De invloed van wet- en regelgeving op innovaties*. AWT-Advies 27, Den Haag, 1997.

Calicher, E., 'Geharrewar nodigt uit tot illegaal gebruik'. In: *Agrarisch Dagblad*. 12 april 2002.

Diederer, P., H. van Meijl en A. Wolters (2000), *Eureka! Innovatieprocessen en innovatiebeleid in de land- en tuinbouw*. Rapport 1.00.04. LEI, Den Haag, 2002.

Frouws, J. et al., *Naar de geest of naar de letter: een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector*. Studies van Landbouw en Platteland 19, Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen, 1996.

Lauwere, C. de, K. Verhaar, *Het mysterie van het ondernemerschap : boeren en tuinders op zoek naar nieuwe wegen in een dynamische maatschappij*. IMAG, Wageningen, 2002.

OECD, *Regulatory reform and innovation*. OECD, Paris, 2000.

Ploeg, J.D. van der, *Landbouw als mensenwerk: arbeid en technologie in de agrarische ontwikkeling*. Coutinho, Muiderberg, 1991.

Roediger-Schluga, T., *The Stringency of Environmental Regulation and the 'Porter Hypothesis'*. MERIT-Infonomics Research Memorandum Series 2001-002, Maastricht, 2001.

Sorgdrager, W., *Lastige lasten: mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector*. Den Haag, 2002.

Bijlage 1 Samenvatting workshop voor beleidsmedewerkers

Bijeenkomst LNV, woensdag 19 juni 2002, 15:00 uur tot 17:00 uur.

Deelnemers

Gert van der Bijl (DL)
Ruud Brockhoff (DWK)
Frits Germs (DL)
Wendalin Kolkman (I&H)
Patricia Meinen (Min. van Justitie)
Mark Schakenraad (LASER)
Hedi Schuite (LEI)
Arjan Wolters (LEI)

Samenvatting

Op 19 juni 2002 heeft het LEI een bijeenkomst met beleidsmedewerkers georganiseerd. Het doel van de bijeenkomst was drieledig:

- toetsing van de uitkomsten van dit onderzoek;
- beleidsmedewerkers de gelegenheid bieden het onderzoek aan te vullen vanuit hun eigen perspectief;
- te zorgen voor een goede overdracht van de uitkomsten van het onderzoek naar beleidsmakers.

In het eerste deel van de bijeenkomst zijn vooral de uitgenodigde beleidsmedewerkers aan het woord geweest met als doel:

- verschillende definities van het begrip innovatie te inventariseren;
- samen met beleidsmedewerkers een volgorde van belangrijkheid te bepalen van de verschillende problemen die in het voorlopige onderzoeksrapport naar voren komen;
- concretisering van het begrip 'innovatiebewustzijn'.

Innovatie

De definities van het begrip innovatie lopen mgal uiteen, ook tussen de beleidsmedewerkers. Voor de nota 'sleutel voor verandering' is eerder door LNV geprobeerd om tot een definitie te komen, maar door de complexiteit van het onderwerp en de uiteenlopende visies is dat niet gelukt. De schrijvers van de nota vinden dat overigens geen probleem. Van de vier verschillende definities die op deze bijeenkomst worden gegeven hebben er drie betrekking op het proces dat leidt tot innovatie. Innovatie is vooral het zoeken naar iets nieuws. Eén persoon ziet innovatie als een trendbreuk, die nieuw is voor de sector. De definitie die het LEI hanteert is:

*Innovatie is een verandering op een bedrijf die nieuw is voor een sector.
Innovaties worden gekenmerkt door een grote mate van onzekerheid.*

Op deze definitie wordt gemengd gereageerd. Men is het er over eens dat een definitie belangrijk is, juist omdat iedereen een andere definitie hanteert. Op die manier weet je precies welke beperkingen de onderzoekers zich hebben opgelegd. Men is het alleen nog niet helemaal eens of de gehanteerde definitie wel de juiste is. Dat is uiteindelijk aan de onderzoekers om te bepalen.

Innovatie in wet- en regelgeving: de knelpunten

Iedere deelnemer aan de bijeenkomst is gevraagd om de in de studie gesignaleerde knelpunten in volgorde van belangrijkheid te plaatsen: op de eerste plaats het grootste knelpunt, op tweede plaats het iets minder grote knelpunt enzovoort. De gemiddelde plaats op de ranglijst (over alle 6 deelnemers) is gebruikt om de onderstaande tabel op te stellen. Daarnaast is gekeken naar de variatie in de antwoorden. Dat brengt ons bij de volgende conclusies:

Tabel B1.1 Mate van belang van knelpunten volgens de deelnemers (exclusief LEI-medewerkers)

Knelpunt	Plaats op ranglijst	Mate van variatie in de antwoorden
Te veel details in wetten en regels waardoor er geen ruimte is voor een eigen invulling door de ondernemer	1	Laag
Gebrekkige communicatie van de overheid over onverwachte wijzigingen en de zin, of het doel van bepaalde wetten, regels en subsidies	2	Hoog
Onverwachte wijzigingen in wet- en regelgeving	3	Laag
Gebrek aan consistentie; verschillende regels om 1 doel te bereiken en onderlinge tegenstrijdigheid tussen regels	4	Hoog
Kosten die direct het gevolg zijn van bepaalde wet- en regelgeving	5	Laag
Organisatorische en personele aspecten; uitvoering en opstellen van regels nu strikt gescheiden	6	Laag

1. De mate van detaillering van wetten en regels is een zeer belangrijk knelpunt met betrekking tot innovatie. Daarover bestaat vrijwel geen verschil van mening.
2. Organisatorische en personele aspecten acht men het minst belangrijke knelpunt met betrekking tot innovatie. Ook de kosten als gevolg van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld ten behoeve van de toelating van nieuwe bestrijdingsmiddelen) beschouwt men als een minder belangrijk knelpunt.
3. Er bestaat vrijwel geen verschil van mening omtrent het belang van onverwachte wijzigingen in wetten en regels als knelpunt bij innovatie. Dit knelpunt neemt in de rangorde een gemiddelde plaats in.
4. Er bestaat wel verschil van mening over het belang van 'gebrek aan consistentie' en 'gebreekte communicatie van de overheid'. Over deze punten wordt verder gepraat.

De volgorde is overigens niet voor alle innovaties gelijk. De bovenstaande tabel is een abstractie. Ze geeft het gemiddelde belang weer van knelpunten voor alle innovaties. Maar het relatieve belang van knelpunten per innovatie(type) afzonderlijk verschilt.

Consistentie

Inconsistentie van wet- en regelgeving is een knelpunt, maar het vinden van duidelijke voorbeelden is lastig. Bovendien hangt de mate van inconsistentie erg af van het niveau

waarop je wet- en regelgeving bekijkt. Op grote lijnen valt het meestal mee, maar op detailniveau zijn vaak wel veel knelpunten te vinden. Bovendien kunnen we niet ontkennen dat er soms een fundamentele tegenstrijdigheid bestaat tussen de doelen die we met wet- en regelgeving willen bereiken. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak tot het terugdringen van de ammoniak uitstoot vs. de wens om vee in de wei te laten lopen met het oog op dierenwelzijn en landschappelijk schoon. Voeg daarbij ook nog de noodzaak om internationaal concurrerend te zijn, en het dilemma is compleet. Anderzijds ligt juist in die fundamentele tegenstrijdigheid de noodzaak tot innovatie. Tot slot, wordt gesuggereerd dat de overheid daarom toe moet naar doelvoorschriften, waarbij de overheid de randvoorwaarden moet aangeven.

Communicatie

Over communicatie leken de meningen in eerste instantie uiteen te lopen. Maar uiteindelijk bleek iedereen het erover eens dat communicatie erg belangrijk is. Hoe communicatie moet worden ingevuld, daar is men het niet over eens. De discussie draait met name om de vraag wie verantwoordelijk is voor de communicatie, en hoe deze dan zo efficiënt mogelijk plaats moet vinden. Binnen het ministerie van LNV is het al moeilijk om het overzicht te behouden, en het is dan ook geen wonder dat de ondernemer dat overzicht niet meer heeft. Een belangrijk deel van de communicatie over wetten en regels wordt momenteel uitgevoerd door bedrijven, waaronder het geprivatiseerde DLV en accountants. Mogelijk doen die dat beter dan LNV dat zou kunnen, ze staan immers dicht bij de boeren en tuinders. Anderzijds, kan LNV als verantwoordelijke voor wetten en regels de communicatie daarover overlaten aan het bedrijfsleven? Het gaat er vooral om te communiceren over het doel van wet- en regelgeving.

Een innovatiebewust ministerie

Naar aanleiding van de stelling 'Het ministerie van LNV is een innovatiebewust ministerie', vond een discussie plaats die met name ging over het verschil tussen bewustzijn en de uiting van dat bewustzijn in de praktijk, zowel binnen het ministerie als naar uitvoerderLASER en de ondernemers toe. Aan dat laatste schort het nog wel eens. Ook bij het opstellen van nieuwe wetten en regels wordt nog geen rekening gehouden met het effect dat nieuwe regels op de innovatieruimte van de ondernemer kunnen hebben.

Een ander belangrijk punt is de negatieve intentie waar men bij het opstellen van wetten en regels van uit gaat. Men probeert meestal de regels zodanig in te vullen dat de kans op misbruik zo klein mogelijk is. Terwijl men ook van de positieve intentie kan uitgaan. Ook gaat men bij het opstellen van wetten en regels vaak uit van een bepaald beeld dat men van de praktijk heeft ('mind-readen'), zonder te toetsen of dat beeld wel klopt.

Bespreking van de onderzoeksresultaten

Tijdens de bespreking van de onderzoeksresultaten zijn verschillende opmerkingen/aanvullingen gemaakt die hebben geleid tot aanpassingen in de oorspronkelijke tekst. De aanpassingen zijn gecommuniceerd met de deelnemers aan de workshop. In een aantal gevallen is de tekst daarop aangepast.

Bijlage 2 Een eerste aanzet tot een innovatietoets voor beleid

Het idee achter de innovatietoets past in een trend die een aantal jaren geleden is ingezet om wet- en regelgeving vooraf te toetsen op uiteenlopende effecten. Zo toetst ACTAL (Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten) wet- en regelgeving op de mate waarin ze bijdraagt aan de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Op verschillende niveaus (Rijksoverheid, provincies, gemeenten) zijn inmiddels toetsen ontwikkeld. Zo is er een Bedrijfs Effecten Toets (BET), een Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (U&H) en een Milieueffectentoets (MET). Een Innovatietoets is een logische uitbreiding van het toetsingsinstrumentarium.

Een Innovatietoets voor beleid helpt om 'in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus een integrale afweging te maken van de effecten (van het voorgestelde beleid) op innovatie, administratieve lasten, effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid' (Ministerie van LNV, 2001). In deze bijlage vertalen we de conclusies van ons onderzoek in suggesties ten aanzien van de inhoud van de innovatietoets.

Suggesties voor een innovatietoets

De centrale vraag die iedere beleidsmedewerker van een innovatiebewust ministerie zichzelf zou moeten stellen wanneer hij/zij een wetsvoorstel onder ogen krijgt, is:

'In hoeverre biedt deze wet de ondernemer de ruimte en de prikkel om te komen met creatieve oplossingen voor het probleem dat de overheid door middel van deze wet probeert aan te pakken?'

Deze vraag kunnen we uitsplitsen in een aantal concretere deelvragen. De argumentatie voor deze deelvragen is afgeleid uit de resultaten van dit onderzoek.

Communicatie

- Zijn uitvoerende instanties in een vroeg stadium betrokken bij de totstandkoming van deze wet/regel?
- Is er interactief gecommuniceerd met (vooruitstrevende) ondernemers?
- Is het doel (op redelijk abstract niveau gedefinieerd) voor iedereen duidelijk?
- Is er een communicatieplan richting ondernemers?
- Wordt daarin rekening gehouden met verschillende ondernemerstypen?

Argumentatie: communicatie wordt gezien als één van de grootste knelpunten. Overleg met uitvoerende instanties en vooruitstrevende ondernemers zal meestal een goede indicatie geven waar de wet/regel het meeste knelt. Voor het verkrijgen van draagvlak onder ondernemers is een goede communicatie nodig, die in de eerste plaats draait om het 'waarom' van de wet/regel.

Relatie tot eerdere wetten en regels op dit beleidsterrein

- Betreft het hier een aanscherping of afzwakking van een bestaande regeling?
- Hadden ondernemers redelijkerwijs op die aanscherping of afzwakking kunnen anticiperen? (met andere woorden ligt de nieuwe wet redelijk in lijn met eerdere wetgeving op dit terrein?)
- Indien het een afzwakking is, komen ondernemers die op een scherpere wetgeving hadden geanticipeerd daardoor nadelig uit?

Argumentatie: overheidsbeleid moet een zekere mate van voorspelbaarheid hebben en zo min mogelijk concurrentievervalsing zijn om innovatie maximaal te stimuleren.

Relatie tot andere beleidsterreinen

In hoeverre botst het doel van deze wet met de doelen van andere wetten en regels?

In hoeverre botst deze wet met andere wetten en regels zonder dat er sprake is van tegenstrijdige doelen?

Argumentatie: belangrijk is om eventuele tegenstrijdigheden al bij voorbaat in kaart te brengen. Vervolgens is dan de vraag of deze inconsistenties oplosbaar zijn, en zo ja, hoe dat het beste kan gebeuren. Niet alle inconsistenties zijn 'natuurlijk', sommige inconsistenties vloeien voort uit de manier waarop wetten geïmplementeerd worden.

Mate van detail

- Is de wet van toepassing op alle agrarisch ondernemers (in eenzelfde sector)? (met andere woorden bestaan er uitzonderingen voor groepen ondernemers?)
- In hoeverre schrijft de wet voor hoe de ondernemer het doel dat de wet beoogt moet bereiken?
- Heeft de ondernemer ruimte om te kiezen voor een eigen oplossing van het probleem?
- Is het doel van de wet enigszins meetbaar op bedrijfsniveau?
- Stimuleert de wet/regel de ondernemer om verder te gaan dan door de overheid gevraagd?

Argumentatie: het feit dat er uitzonderingen bestaan impliceert meestal al een zekere mate van detail. Verder hebben we in dit onderzoek geconcludeerd dat het om de innovativiteit te bevorderen beter is om te sturen op doelen dan op middelen.

Kosten voor de ondernemer als gevolg van deze wet/regel

- In hoeverre verhoogt deze wet de directe kosten van innovaties (toelatingsprocedures, kosten van kwekersrechten en patenten en dergelijke.)?
- In hoeverre kan het voldoen aan deze regels gepaard gaan met investeringen in gebouwen en duurzame productiemiddelen?
 - Is de termijn waarop deze wet/regel ingaat enigszins in overeenstemming met de afschrijvingstermijnen van gebouwen en duurzame productiemiddelen die eventueel aangepast moeten worden ten behoeve van deze wet/regel?

- Hoeveel ondernemers zullen genoodzaakt zijn tot het doen van grote investeringen?

Argumentatie: rendement is een belangrijke beslissingsvariabele. Indien wetten en regels de directe en indirecte kosten van innovaties verhogen, daalt het verwachte rendement en dus het aantal innovaties.

Tot slot

Wetten en regels worden meestal niet gemaakt met het doel innovatie te stimuleren. Wetten en regels kunnen nooit zo gemaakt worden dat ze de ondernemer helemaal niet hinderen. Hooguit kunnen we er naar streven om de negatieve effecten te minimaliseren. Uiteindelijk is het invoeren van een wet of regel het resultaat van een afweging van verschillende gewenste en ongewenste (neven)effecten. Wat betreft innovatie is dit natuurlijk niet anders. Wel is het belangrijk om die afwegingen en dilemma's op de een of andere manier te communiceren naar de betrokkenen.

Bijlage 3 Eerder onderzoek op dit terrein

AWT-studie en studie Naar de geest of naar de letter

In het verleden zijn verschillende onderzoeken verricht naar het effect van overheidsbeleid op de innovativiteit van het bedrijfsleven. Meestal betrof het studies naar de effecten van wet- en regelgeving, zoals het AWT-rapport (Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid) *De invloed van wet- en regelgeving op innovaties* en *Naar de geest of naar de letter: een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector* (J. Frouws en andere, 1996). AWT concludeert dat niet de omvang en de mate van gedetailleerdheid vanuit innovatie-oogpunt relevant zijn, maar de flexibiliteit in de wet- en regelgeving. Maar, zo vervolgt AWT, te grote flexibiliteit botst weer met de behoefte bij burgers, overheid en bedrijfsleven aan eenduidigheid. Het tweede onderzoek geeft weer hoe ondernemers in de agrarische sector het overheidsbeleid ervaren: gebrek aan speelruimte, gevoelens van miskenning en onrechtvaardigheid en dergelijke. Beide onderzoeken schieten echter ieder op hun eigen manier te kort. Het AWT-onderzoek is weliswaar goed onderbouwd, maar laat de beleidsmakers enigszins met lege handen achter. Het onderzoek van Frouws en andere toont goed de mening van de ondernemers, maar geeft evenmin handvatten aan beleidsmakers.

Studie Lastige lasten

In 1999 besloot het kabinet Kok om de administratieve lastendruk over de gehele breedte voor het Nederlandse bedrijfsleven te verlagen. Nederlandse ondernemingen zijn te veel tijd en geld kwijt aan administratieve handelingen ten behoeve van overheidsmaatregelen. Dat heeft een negatieve invloed op hun concurrentie positie, en doet afbreuk aan de maatschappelijke acceptatie van overheidsmaatregelen. Als onderdeel van dit traject verscheen in april 2002 het rapport *Lastige lasten* van oud-minister van Justitie mevrouw Sorgdrager. Daarin wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de administratieve lastendruk in de agrarische sector, en doet Sorgdrager enkele aanbevelingen ter vermindering van de administratieve lasten. Sorgdrager besteedt geen aandacht aan de vraag in hoeverre wetten en regels innovatie stimuleren of ontmoedigen (dat is onderdeel van een vervolgtraject dat wordt afgerond in het najaar 2002). In die zin zijn ons eigen onderzoek en *Lastige lasten* complementair. De conclusies van *Lastige lasten* stroken soms met onze eigen bevindingen, of zijn direct relevant voor de vraagstelling van ons eigen onderzoek. Derhalve vatten we hieronder enkele conclusies¹ van *Lastige lasten* samen.

¹ We hebben niet de pretentie het gehele rapport *Lastige lasten* samen te vatten. Onze samenvatting doet geen recht aan breedte en diepte van *Lastige lasten*. Voor een complete samenvatting raadplege men het rapport zelf.

Wat zijn administratieve lasten?

Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Men kijkt dus niet naar de kosten die voortvloeien uit de regelgeving zelf.

Sorgdrager merkt op dat administratieve lasten niet alleen worden veroorzaakt door de overheid. Ook PBO's (productschappen) dragen hun steentje bij, en een belangrijk deel van de administratieve lasten vloeit voort uit private regelingen, zoals certificeringssystemen. Belangrijk is echter de conclusie dat men die lasten veel minder als last ervaart, omdat men er het nut van inziet. Verder merkt Sorgdrager op dat de Europese regelgeving heel bepalend is voor de regelgeving die *Lastige lasten* aan de orde is geweest (veterinaire wetten en mestwetgeving). Die EU-regels zijn vaak heel gedetailleerd zodat er weinig ruimte is voor een nationale interpretatie. In die zin heeft het Ministerie van LNV niet altijd evenveel speelruimte. Door de maatschappelijke druk rond thema's als dierenwelzijn en milieu is er vaak weinig ruimte voor versoepeling en ontstaat de situatie waarin wetten en regels elkaar in hoog tempo opvolgen. Dit sluit aan bij onze constatering dat vooruitstrevende ondernemers hinder ondervinden van elkaar snel opvolgende en veranderende wetten en regels.

Ondanks de beperkingen vanuit Brussel levert implementatie van de conclusies van *Lastige lasten* volgens Sorgdrager al gauw een besparing op de administratieve lasten op van 25 tot 30%. Voorgesteld wordt onder andere:

- vermindering van het aantal vereiste formulieren;
- samenvoeging van mestnummers;
- afschaffing van de verplichting tot het bijvoegen van een rapport van bevindingen van de accountant bij MINAS-aangifte;
- harmonisering van begrippen, definities, controles en momenten van gegevensinwinning. Ook dit is een voorbeeld van een te grote mate van detail in wetten en regels;
- vergaande toepassing van ICT;
- toets op uitvoerbaarheid van regels;
- meer betrokkenheid van uitvoeringsorganen bij het concipiëren van regels.

Sorgdrager stelt dat het Ministerie van LNV moet nagaan hoe strak de greep van de overheid moet zijn om een bepaald doel te bereiken. Zo moet vaker evalueren of gestelde doelen nog steeds het beste op de huidige manier bereikt kunnen worden, en of de sector niet zelf meer verantwoordelijkheid kan dragen. In dat laatste geval is wederzijds vertrouwen tussen overheid en bedrijven heel belangrijk. Over de interne organisatie merkt Sorgdrager op dat initiatieven soms onvoldoende in de organisatie geïmplementeerd worden, en dat de regie op initiatieven soms ontbreekt.