

# **Syntheserapport beleidsdoorlichting**

## **Artikel 21 Duurzaam Ondernemen**

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
*13 april 2010*

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

## Syntheserapport beleidsdoorlichting Artikel 21 Duurzaam Ondernemen

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 4677777  
[www.twynstragudde.nl](http://www.twynstragudde.nl)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

drs. M. Blekemolen  
ing. S.A.M. Duifhuizen  
ir. J.M. Groenendijk  
drs. C. Knip MSc  
drs. J.W. Westerweel

Den Haag, 13 april 2010  
541780/BLE/ASG

# Twynstra Gudde

## **Voorwoord**

Voor u ligt het eindresultaat van de beleidsdoorlichting van Artikel 21 Duurzaam Ondernemen die Twynstra Gudde, in nauwe samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het afgelopen half jaar heeft uitgevoerd.

Dit syntheserapport had niet geschreven kunnen worden zonder de medewerking van een groot aantal betrokkenen dat bereid was input aan dit onderzoek te leveren. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om al deze mensen hartelijk te bedanken voor hun tijd en waardevolle bijdrage.

Ook danken wij de leden van de stuurgroep voor hun begeleiding en de medewerkers van de directie Agroketens en Visserij voor hun commentaar en het aandragen van literatuursuggesties. Dit is de kwaliteit van het onderzoek zeker ten goede gekomen.

## Samenvatting

In het kader van 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) dienen ministeries eens per jaar een beleidsterrein door te lichten, met als doel te komen tot een inhoudelijke onderbouwing van het beleid (probleemanalyse en motivering rol overheid) en een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de ingezette budgetten. De directie Agroketens en Visserij (AKV) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2009 en 2010 een beleidsdoorlichting uitgevoerd van Begrotingsartikel 21 Duurzaam ondernemen.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd in een aantal stappen: de beleidstheorie is gereconstrueerd, er heeft een analyse plaatsgevonden van bestaand bronmateriaal en er is een perceptieonderzoek uitgevoerd onder stakeholders. Voorliggend rapport is een synthese van de informatie die op deze wijze is verzameld. De evaluatieperiode betreft de periode 2004 - 2008.

Het beleid dat LNV voert voort uit problemen, waarvan samengevat het gebrek aan duurzaamheid in de primaire sectoren (met negatieve externe effecten als gevolg) en een te langzame transitie naar meer duurzame productiemethoden de belangrijkste zijn. De rol van LNV om hier verandering in aan te brengen is over het algemeen vanuit marktfalen te legitimeren. De doelen die LNV zich stelt worden door stakeholders legitiem bevonden. Het beleid dat gevoerd wordt, ter versterking van de economische positie van de sector (artikel 21.11 en 21.15), is niet zozeer met het argument marktfalen te legitimeren. De faciliterende rol die de overheid hier vervult is gebaseerd op economische motieven en het op sommige punten falen van de internationale handelspolitiek. Dat de taken op Rijksniveau zijn belegd is logisch: het gaat om problemen van bovenlokale aard. Een groot deel van het beleid is afkomstig uit de EU.

LNV streeft naar een vitaal en duurzaam agrocomplex – met inbegrip van de visserij, waarbij:

- de nationale en internationale marktpositie van het agrocomplex wordt behouden en versterkt
- van natuurlijke hulpbronnen een duurzaam gebruik wordt gemaakt
- betrouwbare en hoogwaardige producten voortgebracht worden.

LNV heeft dit uitgewerkt in vijf zogenaamde operationele doelen, die als volgt luiden:

- 21.11 Verbeteren van ondernemerschap en ondernemersklimaat
- 21.12 Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn
- 21.13 Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen w.o. biologische landbouw

## Twynstra Gudde

- 21.14 Bevorderen van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren
- 21.15 Bevorderen van duurzame ketens.

Eerste conclusie is dat het begrip duurzaamheid breed is gedefinieerd en de gestelde 'operationele doelen' niet altijd voldoende concreet zijn gemaakt (specifiek, meetbaar, tijdgebonden). Dit maakt dat het te zeer onduidelijk blijft wat LNV precies wanneer bereikt wil hebben. Uitzondering hierop vormen de subdoelen op het gebied van biologische landbouw, mestbeleid, gewasbescherming, fytosanitair beleid, energie efficiency Voedings- en genotmiddelen-industrie en tuinbouw en agrologistiek en de bevordering van duurzame stallen. Hiervoor zijn wel concrete doelen dan wel normen of streefwaarden benoemd. Voor beleid ter verbetering van ondernemersschap en ondernemersklimaat, dierenwelzijnsbeleid, beleid ter bevordering van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen in de akkerbouw en de veehouderij (m.u.v. duurzame stallen), visserijbeleid en beleid ter bevordering internationale handel is dat niet het geval of is dat onvoldoende.

Kijkend naar de instrumenten blijkt dat LNV veel en veel verschillende typen instrumenten inzet, waarvan normering een belangrijk instrument is op het gebied van milieu, ecologie en dierenwelzijn. En ter bevordering van de overgang naar meer duurzame productiemethoden worden met name financiële instrumenten ingezet (subsidies ten behoeve van innovatie, kennisontwikkeling en verspreiding). De keuze voor het type instrument wordt door de stakeholders in het algemeen onderschreven. Het blijft de onderzoekers echter onvoldoende duidelijk of en hoe de inzet van de verschillende instrumenten volgens LNV met elkaar samenhangt en welke strategieën hieraan ten grondslag liggen. LNV wijst erop dat in meer recente beleidsnota's, zoals 'Toekomstvisie op de veehouderij', (2008) wel degelijk aandacht wordt besteed aan de samenhang van het gevoerde beleid.

Verder concluderen wij dat maar een deel van de doelen concreet (specifiek, meetbaar, tijdgebonden) geformuleerd is en ook niet over alle beleidsonderdelen voldoende gegevens voor handen waren om harde conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid (effect instrumenten op geformuleerde doelstellingen), de doelmatigheid en positieve dan wel negatieve neveneffecten. Wel kunnen wij op basis van de bevindingen het volgende concluderen.

Het gewasbeschermingsbeleid en het mestbeleid, gericht op het verminderen van de milieubelasting, laat positieve resultaten zien. Ook het beleid gericht op de verbetering van de energie-efficiency (in tuinbouw en VGI) heeft effect gehad. De doelstellingen uit het convenant Glastuinbouw zijn gerealiseerd. Verder wordt het fytosanitair beleid positief beoordeeld en zijn er met het beleid op het gebied van biologische landbouw resultaten geboekt, ook al zijn de doelstellingen nog niet gehaald.

Beleid waarvan onduidelijk is wat het precies heeft opgeleverd of waar dit voldoende is, is het beleid gericht op de verduurzaming van de productiemethoden en bedrijfssystemen in de veehouderij en akkerbouwsectoren. Uit onderzoek blijkt dat er voortgang is geboekt in de transitie naar een duurzame landbouw. Maar hoe groot deze voortgang is en wat de bijdrage van het beleid van artikel 21 hieraan is, is niet op te maken uit de informatie.

Over het effect van het nieuw ingevoerde dierenwelzijnsbeleid zijn nog geen uitspraken te doen.

Omdat de effecten niet concreet zijn gemaakt (er zijn geen indicatoren en streefwaarden benoemd), is het ook niet mogelijk 'absolute' uitspraken over de effecten van het beleid gericht op het verbeteren van het ondernemerschap en ondernemersklimaat. Uit onderzoek van het LEI blijkt echter dat de positie van de agrarische sector de afgelopen jaren nog steeds niet gunstig is. In 2008 is de toegevoegde waarde sterk gedaald, aangezwengeld door de kredietcrisis. Het aantal bedrijven neemt af en de inkomens fluctueren sterk, wat erop wijst dat het beleid niet heeft geleid tot een verbeterd ondernemersklimaat. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor een deel ook te wijten is aan de ongunstige economische situatie waarin de sectoren verkeren. Hiernaast heeft het beleid dat gedurende de doorlichtingsperiode gevoerd is ter bevordering van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren nog niet de gewenste resultaten en effecten opgeleverd. Wel laat de ontwikkeling van de paaibestanden van schol en tong gedurende de evaluatieperiode een stijgende lijn zien, wat erop wijst dat de belasting van het ecosysteem is verminderd. LNV geeft aan dat dit is toe te schrijven aan de meerjarige herstelplannen. Ook is er sprake geweest van enige innovatie in de visserijsector.

Wat betreft de doelmatigheid moeten verbeteringen volgens stakeholders gezocht worden in het terugdringen van de uitvoeringskosten en de doorlooptijd van regelingen.

Over de inzet van budgetten kan worden geconcludeerd dat er in totaal gedurende de evaluatieperiode € 1.6 miljard aan nationale middelen uitgegeven is, aan beleidsactiviteiten die deel uitmaken van artikel 21. Hiervan had € 707 mln. betrekking op programma-uitgaven en € 917 mln. op apparaatuitgaven incl. uitgaven t.b.v. baten-lastendiensten<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup>) De kosten van de batenlasten diensten hangen voor een groot deel samen met de uitvoering van Europees beleid, het z.g. Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het omvangrijke Europese programmabudget maakt geen deel uit van de nationale budgetten in artikel 21. Zo werd bijvoorbeeld in 2008 € 792 mln. uitbetaald aan Nederlandse agrariërs in het kader van de Bedrijfstoeslagregeling.

## Twynstra Gudde

Wij bevelen het volgende aan (zie voor toelichting hoofdstuk 10):

- *Aanbeveling 1: Verhelder wat LNV onder duurzaamheid verstaat*

Duurzaamheid is min of meer een containerbegrip dat op meerdere wijzen is in te vullen. Het zou de helderheid van het beleid ten goede komen als LNV meer expliciet maakt wat *zij* onder duurzaamheid (people, planet en profit) verstaat.

- *Aanbeveling 2: Formuleer meer concrete doelen*

Wij bevelen LNV aan duidelijker meer concrete, specifieke en tijdgebonden doelen te formuleren. Dit maakt het beleid beter toetsbaar, waardoor ook bijsturing beter mogelijk is.

- *Aanbeveling 3: Houdt de focus op de voorhoede vast, maar vergeet de achterhoede niet*

Wij achten het zinvol te onderzoeken of er *aanvullend op stimulering* gebruik kan worden gemaakt van bepaalde vormen van normering. Dit is geen pleidooi om voor bepaalde productiemethoden meteen wetgeving voor te schrijven. Maar wat wel mogelijk zou zijn is een vorm waarbij met behulp van convenanten afspraken met meerdere sectoren worden gemaakt over de gewenste situatie over een aantal jaren (doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften).

- *Aanbeveling 4: Kijk kritisch naar de instrumenten en de uitvoeringskosten*

Er worden nu veel instrumenten ingezet. Met name het aantal kennisinstrumenten is groot. Wij raden LNV aan prioriteiten te stellen bij de inzet van instrumenten en te kijken of het aantal kan worden teruggebracht. Kijk hierbij ook kritisch naar de uitvoeringskosten van bepaalde regelingen. Draagt het instrument voldoende bij, gelet op de hoogte van de investeringen en/of kan de uitvoering efficiënter?

- *Aanbeveling 5: Monitor en evalueer!*

Tijdens de secundaire analyse is gebleken dat van verschillende artikelonderdelen geen of slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar zijn. Met name over de bijdrage van de kennisinstrumenten is relatief weinig bekend of onderzocht. Ook blijkt van een aantal regelingen alleen bekend te zijn *dat er gebruik van is gemaakt*, maar dat verder onduidelijk is wat daarvan het resultaat of effect is. Wij raden LNV aan om de effectiviteit van het beleid meer gericht te monitoren, zodat de beleidsinstrumenten van tijd tot tijd scherper kunnen worden geëvalueerd.

- *Aanbeveling 6: Overweeg aanvullende maatregelen visserijbeleid*

Met betrekking tot de visserij is het doel gesteld om de belasting van het ecosysteem te verminderen. Op basis van de beleidsdoorlichting is niet eenduidig vast komen te staan of het gevoerde beleid voldoende effectief is. Doordat alleen quota voor commerciële visbestanden gehanteerd wordt en vanwege de bijvangstproblematiek lijkt dit doel onvoldoende haalbaar.

## Twynstra Gudde

LNV heeft echter te maken met EU-regelgeving en ook vanuit economisch oogpunt (level playing field) is haar handelingsperspectief beperkt. Daarom zullen beleidsaanpassingen met name via de beïnvloeding van EU-regelgeving tot stand kunnen komen. Wij bevelen dan ook aan hier op in te zetten.

Hiernaast zou LNV kunnen inventariseren welke mogelijkheden er zijn om de bijvangstproblematiek zelf aan te pakken. Zo noemen stakeholders Noorwegen als voorbeeld, waar bijvangst verplicht aan boord moet worden gehouden. Wat zijn hiervan de positieve en negatieve effecten? Verder zou LNV kunnen onderzoeken of het mogelijk is vangstrechten op te kopen en deze rechten vervolgens alleen te verstrekken aan vissers die meer duurzame vistechnieken inzetten.



# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Samenvatting

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Centrale onderzoeksvragen	1
1.2	Aanpak en werkwijze	2
1.3	Begeleiding stuurgroep	4
1.4	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Artikel 21: Duurzaam ondernemen, context en beleid op hoofdlijnen</b>	<b>6</b>
2.1	Context van het beleid	6
2.2	Artikel 21: Duurzaam Ondernemen	9
2.3	Theoretische achtergrond marktfalen	12
<b>3</b>	<b>OD 21.11: Verbeteren van ondernemersschap en ondernemersklimaat</b>	<b>14</b>
3.1	Focus OD 21.11	14
3.2	Beleid OD 21.11 in theorie	15
3.3	Beleid OD 21.11 in de praktijk	17
3.4	Conclusies OD 21.11	20
<b>4</b>	<b>OD 21.12: Bevorderen maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn</b>	<b>22</b>
4.1	Focus OD 21.12	22
4.2	Beleid OD 21.12 in theorie	23
4.3	Beleid OD 21.12 in de praktijk	28
4.4	Conclusie OD 21.12	35
<b>5</b>	<b>OD 21.13: Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen</b>	<b>37</b>
5.1	Focus OD	37
5.2	Beleid OD 21.13 in theorie	37
5.3	Beleid OD 21.13 in de praktijk	42
5.4	Conclusie OD 21.13	47
<b>6</b>	<b>OD 21.14: Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren</b>	<b>49</b>
6.1	Focus OD	49
6.2	Beleid OD 21.14 in theorie	49
6.3	Beleid OD 21.14 in de praktijk	52
6.4	Conclusie OD 21.14	58

## Twynstra Gudde

<b>7</b>	<b>OD 21.15: Bevorderen duurzame ketens</b>	<b>60</b>
7.1	Focus OD	60
7.2	Beleid OD 21.15 in theorie	60
7.3	Beleid in de praktijk	63
7.4	Conclusie OD 21.15	66
<b>8</b>	<b>Beschrijving ingezette budgetten</b>	<b>67</b>
8.1	Uitgaven per operationeel doel	67
8.2	Toelichting	69
8.3	Conclusies	71
<b>9</b>	<b>Conclusies</b>	<b>73</b>
9.1	Conclusie: probleemanalyse en legitimatie rol overheid	73
9.2	Conclusie beleid in theorie	75
9.3	Conclusie beleid in de praktijk	78
9.4	Conclusie: budgetten	83
<b>10</b>	<b>Belangrijkste verbeterpunten en aanbevelingen</b>	<b>84</b>

### Literatuurlijst

#### Bijlagen

1. Geraadpleegde betrokkenen
2. Samenstelling stuurgroep
3. Aanbevelingen betrokkenen
4. Doelenbomen

# 1 Inleiding

Met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE) van de minister van Financiën wordt beoogd een nieuwe impuls te geven aan VBTB. Het streven is te komen tot een toegankelijke begroting, waarin heldere beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd en die door betere evaluaties meer inzicht geeft in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het overheidsbeleid.

In het kader van de RPE heeft de directie Agroketens en Visserij (AKV) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het beleid van 'Begrotingsartikel 21: Duurzaam Ondernemen' laten doorlichten. Twynstra Gudde voerde deze beleidsdoorlichting uit, zich baserend op de beleidsreconstructie die is opgesteld door LNV. Voorliggend syntheserapport is het resultaat.

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2004 -2008. Er wordt dus teruggekeken naar het verleden. Het is daarom mogelijk dat bepaalde feiten inmiddels achterhaald of niet meer aan de orde zijn. Ook kan het zijn dat aandachtspunten die uit deze beleidsdoorlichting naar voren komen, al opgepakt zijn door LNV.

## 1.1 Centrale onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die in de beleidsdoorlichting centraal staan, luiden:

- Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op Rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
- Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?
- Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

- 
- Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet?  
Wat is hiervan de onderbouwing?
- 

Deze vragen worden in het laatste hoofdstuk van deze rapportage beantwoord.

## 1.2 Aanpak en werkwijze

Voorliggend syntheserapport is als volgt tot stand gekomen:

### *Stap 1: Reconstructie beleidstheorie*

Begrotingsartikel 21 Duurzaam Ondernemen bestaat uit vijf operationele doelen (OD's):

- 21.11 Verbeteren van ondernemerschap en ondernemersklimaat
- 21.12 Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn
- 21.13 Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen
- 21.14 Bevorderen van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren
- 21.15 Bevorderen van duurzame ketens.

Gestart is met het reconstrueren van het beleid. Hiertoe zijn beleidsdocumenten en beleidsmedewerkers geraadpleegd. Op deze wijze is inzichtelijk gemaakt hoe het beleid eruit heeft gezien (in termen van doelen, instrumenten en beoogde effecten) en op welke veronderstellingen en overtuigingen het beleid is gebaseerd. Deze reconstructie is uitgevoerd door LNV en vormde de basis voor de hierna genoemde stappen.

### *Stap 2: Gegevensverzameling via twee sporen*

#### *1. Secundaire analyse bestaand bronmateriaal*

In de secundaire analyse is een analyse uitgevoerd van bestaand bronmateriaal (een vijftigtal onderzoeksrapporten en jaarverslagen) op relevante feiten betrekking hebbend op de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Deze analyse is uitgevoerd door Twynstra Gudde (TG). De gegevens hiervoor zijn verzameld en aangeleverd door LNV. In de literatuurlijst zijn de geraadpleegde bronnen weergegeven.

De verzamelde gegevens zijn gestructureerd, beschreven en vervolgens voorgelegd aan de betrokken beleidscoördinatoren van LNV, met de vraag een check uit te voeren op:

- feitelijke onjuistheden
- ontbreken van essentiële informatie.

### *2. Perceptieonderzoek onder stakeholders*

Om zicht te krijgen op de wijze waarop stakeholders tegen de legitimiteit en de werking en effecten van het beleid aankijken, is een drietal workshops georganiseerd: één workshop waarin OD's 21.11 en 21.15 centraal stonden, één workshop waarin OD's 21.12 en 21.13 centraal stonden en één workshop over OD 21.14.

In de workshops is het gereconstrueerde beleid in de vorm van vragen en stellingen voorgelegd aan stakeholders die direct en indirect bij het beleid betrokken zijn. Hierbij moet worden gedacht aan vertegenwoordigers van de sector, belangenorganisaties en onderzoeksinstanties. Een overzicht van de organisaties en stakeholders die aan de workshops hebben deelgenomen, is in de bijlage opgenomen.

De workshops zijn door de deelnemers geëvalueerd. Uit deze evaluatie komt naar voren dat deelnemers een goed beeld hebben gekregen over de veronderstellingen en uitgangspunten die aan het behandelde beleid van LNV ten grondslag liggen, de werking en doelmatigheid en dat men alles heeft kunnen inbrengen wat men wilde. Een aantal organisaties kon, vanwege tijdgebrek, niet bij de workshops aanwezig zijn. Dit heeft ertoe geleid dat in de workshop over OD 21.11 en 21.15 en de workshop over 21.12 en 21.13 met name de sector vertegenwoordigd was, en in veel mindere mate vertegenwoordigers vanuit ngo's en de onderzoekswereld. In de workshop over 21.14 was het omgekeerde het geval: hier waren met name de ngo's en de onderzoekskant vertegenwoordigd, en in mindere mate de sector zelf. Omdat het gaat om belanghebbenden, kan dit van invloed zijn op de resultaten. Om deze reden is, waar nodig, in het rapport ook aangegeven uit welke hoek bepaalde percepties afkomstig zijn.

### *Stap 3: Analyse en synthese*

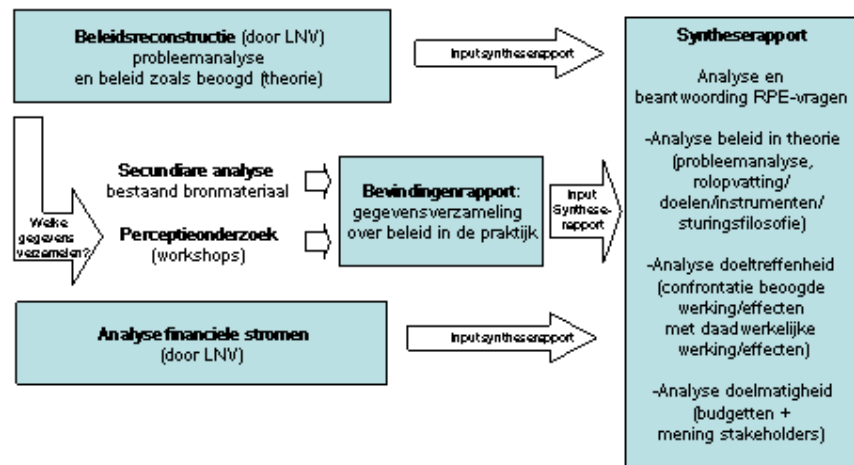
In de laatste stap heeft TG een analyse uitgevoerd van de verzamelde gegevens. Welk beeld ontstaat er op basis hiervan over de werking en de effecten van het gevoerde beleid? En hoe verhoudt zich dit tot wat werd beoogd (gap-analyse)?

### *Stap 4: Analyse ingezette budgetten*

LNV heeft zelf een analyse uitgevoerd van de ingezette budgetten en de trends hierin. De resultaten hiervan zijn opgenomen in hoofdstuk acht van dit rapport.

### *Stap 5: Schrijven syntheserapport*

Tot slot is dit syntheserapport opgesteld.



### 1.3 Begeleiding stuurgroep

De stuurgroep heeft de totstandkoming van dit syntheserapport, alsmede de uitvoering van de analyses die hieraan ten grondslag liggen, begeleid. Dit houdt in dat zij de beleidsreconstructie hebben vastgesteld, hebben getoetst of de relevante informatie is bestudeerd, de tussenrapportages hebben besproken en de voortgang hebben bewaakt. In bijlage 2 is de samenstelling van de stuurgroep opgenomen.

Omwille van de onafhankelijkheid en kwaliteitsborging is tevens een onafhankelijk deskundige in de stuurgroep vertegenwoordigd, in de persoon van dhr. Silvis van het Landbouw Economisch Instituut.

### 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de vijf OD's van artikel 21 Duurzaam Ondernemen.

In het volgende hoofdstukken wordt, voor elk van deze OD's, de probleemanalyse en de rolopvatting van LNV beschreven. Daarbij wordt tevens verslag gedaan wat stakeholders vinden van de legitimiteit hiervan. Hierna wordt het beleid beschreven dat is ingezet om het probleem op te lossen en de werking en effecten daarvan in de praktijk. Ieder hoofdstuk sluit af met een conclusie.

Het is van belang dat de lezer bij het lezen van de meningen van stakeholders, in het achterhoofd houdt dat de afspiegeling van stakeholders niet evenredig was (zie hiervoor). Hierdoor zijn bepaalde belangen en visies soms sterker vertegenwoordigd dan andere.

Opgemerkt dient te worden dat in de OD's verschillende ordeningsprincipes worden gehanteerd. Zo is OD 21.12 ingedeeld naar verschillende typen maatschappelijke problemen en na te streven maatschappelijke effecten (o.a. milieu, dierenwelzijn), terwijl in OD 21.13 niet het type probleem maar de verschillende sectoren als indeling zijn gebruikt. Soms bevat een OD verschillende instrumenten die tezamen tot een of twee maatschappelijk effecten dienen te leiden (zoals in OD 21.11) of zijn de na te streven effecten per onderdeel verschillend (zoals in OD 21.12 het geval is). Omdat de beleidsreconstructie van LNV is opgebouwd uit deze verschillende OD's en deze als basis heeft gediend voor dit onderzoek, is ook dit rapport volgens deze indeling opgebouwd. Dit maakt dat de tussenkopjes per hoofdstuk soms iets van elkaar kunnen verschillen.

Hoofdstuk acht bevat een analyse van de door LNV ingezette budgetten. Deze analyse is uitgevoerd door LNV zelf.

Hoofdstuk negen sluit af met de algemene conclusies, waarbij wij antwoord geven op centrale onderzoeksvragen. In hoofdstuk 10 formuleren wij op basis van de conclusies een aantal aanbevelingen.

Maar eerst volgt nu een hoofdstuk waarin de context van het beleid en het beleid van artikel 21 op hoofdlijnen wordt beschreven.

## 2 Artikel 21: Duurzaam ondernemen, context en beleid op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk gaan wij kort in op de ontwikkelingen in het nationale landbouwbeleid in de afgelopen decennia en op de voornaamste elementen in het Europees landbouwbeleid. Beide vormen de context voor het beleid voor Duurzaam ondernemen in de periode 2004 – 2008. Onderstaande beschrijvingen zijn gebaseerd op de beleidsreconstructie zoals opgesteld door LNV.

Vervolgens komt het beleid van artikel 21 zelf aan bod. Wat houdt het beleid op hoofdlijnen in?

### 2.1 Context van het beleid

#### 2.1.1 Europees landbouwbeleid

In haar beleidsreconstructie geeft LNV aan dat het Europees landbouwbeleid vanaf het begin een voorwaarde is geweest voor het functioneren van de gemeenschappelijke Europese markt voor agrarische producten. De doelen van het beleid zijn vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag van Rome, dat op 1 januari 1958 van kracht werd<sup>2</sup>).

Om de agrarische ondernemers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten te voorzien van kwaliteitsvoedsel voor een eerlijke prijs, zijn verschillende maatregelen getroffen: van richtprijzen voor landbouwproducten en invoerheffingen voor producten van buiten Europa (1959) tot de invoering van de melkquota ter beperking van de productie (1984) en de Mac Sharry-hervorming in 1992, waarbij in de akkerbouw en de rundvleessector steun gekoppeld werd aan de productie en ook in deze sectoren productiebeperkende maatregelen werden genomen. (o.a. braaklegging landbouwgrond).

---

<sup>2</sup>) De doelen luiden:

- productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren
- aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdlijk inkomen van het die in de landbouw werkzaam zijn
- de markten te stabiliseren
- de voorziening veilig te stellen
- redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.



In 2003 is besloten om de directe inkomenssteun aan boeren te ontkoppelen en over te gaan op directe inkomenssteun, losgekoppeld van de productie. Deze ont koppeling wordt in fases ingevoerd, de laatste ont koppelingen zullen in 2012 geschieden. Voortaan krijgen agrarische bedrijven één totaalbedrag uitgekeerd: een bedrijfstoelag<sup>3</sup>). Aan het ontvangen hiervan zijn randvoorwaarden op het vlak van milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid verbonden. Voorts wordt het EU-markt- en prijsbeleid afgebouwd, waardoor bewegingen op de wereldmarkt veel sterker doordringen op de markten binnen de EU.

In 2003 is ook het Europese plattelandsbeleid vernieuwd, waarbij de leefbaarheid van het platteland een doelstelling van het landbouwbeleid is geworden. De rol van boeren als beheerder van landschap en natuur heeft hiermee een sterker accent gekregen.

### 2.1.2 *Nationaal landbouwbeleid*

Binnen de kaders van de gemeenschappelijke markt en het Europees landbouwbeleid, heeft het nationale landbouwbeleid een aanvullende rol. In de zestiger en zeventiger jaren lag het accent hierbij op de versterking van de concurrentiekracht.

Het beleid kwam tot stand in overleg tussen het (toenmalig geheten) ministerie van Landbouw en Visserij, de landbouwspecialisten in de Tweede Kamer en de vertegenwoordigers van de landbouworganisaties, het landbouwschap en de productschappen. Dat deden zij elk vanuit hun eigen positie en verantwoordelijkheid. Door de bestaande overeenstemming over de doelstellingen was het goed mogelijk om via onderhandeling tot gemeenschappelijke standpunten te komen. Bemoeienis van buitenaf was er maar heel weinig. Er was sprake van een relatief gesloten systeem.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kwam de landbouwsector onder maatschappelijke druk te staan. Productieoverschotten, mestoverschotten, milieubelasting en de hoge subsidies waren voor de samenleving als geheel niet langer acceptabel. Het stelsel liep tegen zijn grenzen aan. De overheid zette in op ingrijpend veranderen: van groei naar beheersing, van volume naar kwaliteit. Dit gold voor zowel de gehanteerde productiewijzen als voor de voedselproducten (inclusief de toegenomen aandacht voor voedselveiligheid, de beleving en relatie tussen voedsel en gezondheid).

De overheid zette in op doorvoering van een groot aantal milieumaatregelen en dit had een ingrijpende invloed op de bedrijfsvoering.

---

<sup>3</sup>) In Nederland wordt het 'historisch model' gehanteerd: de bedrijfstoelag is gebaseerd op het totaal aan subsidies dat het bedrijf in de periode 2000 - 2002 ontving.

Het gaat hier onder meer om het beperken van de ammoniakemissie, het normeren van het gebruik van mest en het aanpassen van de bedrijfsvoering, gericht op vermindering van negatieve externe effecten. In de plantaardige sector zette de overheid ook in op het verminderen van de negatieve effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook zette de overheid in op het bevorderen van het dierenwelzijn, door o.a. eisen te stellen aan bijvoorbeeld de huisvesting. Verder werd sterker ingezet op natuur- en landschapsbehoud (onder meer de realisaties van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en later Natura 2000), waardoor landbouwbedrijven meer rekening dienden te houden met ecologie.

Het beleid van de overheid stelt in toenemende mate grenzen aan de landbouwbedrijven en hierdoor zijn bedrijven genoodzaakt zich aan te passen of, indien men dit niet kan, te stoppen.

De ontwikkelingen op de markt, de veranderingen in het EU beleid en in het nationale beleid leiden tot forse veranderingen in de agrofoodsector en groene ruimte. Er is voortdurend een grote druk op bedrijfsresultaten in de primaire landbouw, waardoor de financiële mogelijkheden voor aanpassingen voor veel bedrijven beperkt zijn. Het aantal land- en tuinbouwbedrijven daalt sterk, de productiegroei in de primaire landbouw stagneert. De diversiteit en de eigen expertise van de bedrijven nemen toe. De land- en tuinbouw is zowel onderdeel van de agribusiness (internationale ketens van toelevering, verwerking en afzet) als van plattelandsontwikkeling (natuur- en landschapsbeheer, recreatie, zorgboerderijen e.d.). De collectiviteit staat onder druk. De agribusiness internationaliseert.

Voor het ministerie van LNV betekenden deze ontwikkelingen een verbreding van het beleidsterrein met natuur, landschap, recreatie en voedselkwaliteit/voedselveiligheid. Het departement werd van vakdepartement meer een departement van algemeen bestuur, echter met behoud van de specifieke gerichtheid op de agrofoodsector en de groene ruimte<sup>4</sup>).

### 2.1.3 *Visserijbeleid*

Ook het visserijbeleid moet worden gezien in een Europese context. De Europese Unie ziet de visbestanden in zee als een gemeenschappelijke natuurlijke rijkdom. Daarom is de zeevisserij aan strikte Europese regels gebonden.

---

<sup>4</sup>) Achtereenvolgende naamswijzigingen (Landbouw en Visserij; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en beleidsnota's: Structuurnota Landbouw (1989), Dynamiek & Vernieuwing (1995), Kracht en Kwaliteit (1998) Voedsel en Groen (2000), Vitaal en Samen (2003) en Kiezen voor Landbouw (2005) illustreren deze ontwikkeling.

Om duurzame visserijactiviteiten in de EU-watervaten te bevorderen en een specifiek visbestand of een groep visbestanden te beschermen, worden er vanuit de EU onder meer totaal toegestane vangsten (TAC's) opgelegd, om de maximumhoeveelheid vis te beperken die in een bepaalde periode uit een specifiek bestand kan worden gevangen. Deze TAC's worden verdeeld in nationale quota, die mogen worden aangeland. Ook stelt de EU bijvoorbeeld eisen op het gebied van toezicht en visserijtechnieken.

Europa financiert een aanzienlijk deel van met name het zeevisserijbeleid. In de periode 2000- 2006 gebeurde dat met behulp van het Financieringsinstrument voor Oriëntatie van de Visserij (FIOV). De opvolger van het FIOV was het Europees Visserijfonds (EVF). Het FIOV was een structuurfonds. Het Europees Visserijfonds (looptijd 2007-2013) is dat niet en heeft als doel: behoud en beheer van natuurlijke hulpbronnen.

De Europese Commissie heeft op 20 december 2007 het Nederlandse "Operationele Programma" goedgekeurd. Dit programma bevat de maatregelen die Nederland wil nemen met middelen uit het EVF. Deze worden voornamelijk ingezet voor het bevorderen van vernieuwing en verduurzaming.

## **2.2 Artikel 21: Duurzaam Ondernemen**

Het beleid op het gebied van duurzaam ondernemen staat centraal in deze beleidsdoorlichting. Het is in grote lijnen voortgekomen uit/gerelateerd aan de hiervoor beschreven ontwikkelingen en heeft betrekking op het agrocluster d.w.z. de primaire agrarische sector, de keten (industrie en handel) en de visserijsector. Ook is een klein deel van het beleid gericht op de consument.

De algemene doelstelling van het beleid in artikel 21 van de LNV begroting Duurzaam ondernemen, is als volgt geformuleerd: "LNV streeft naar een vitaal en duurzaam agrocomplex – met inbegrip van de visserij, waarbij:

- de nationale en internationale marktpositie van het agrocomplex wordt behouden en versterkt
- van natuurlijke hulpbronnen een duurzaam gebruik wordt gemaakt
- betrouwbare en hoogwaardige producten voortgebracht worden."

Deze beleidsdoelstelling richt zich op de verduurzaming van het Nederlandse agrocomplex, waarbij zoveel mogelijk de Europese kaders worden gevolgd. De verduurzaming geldt niet alleen de milieuaspecten, maar ook de sociale en economische aspecten (bedrijfsontwikkeling en ondernemerschap).

Het beleid van artikel 21 valt uiteen in vijf zogenaamde operationele doelen (OD's):

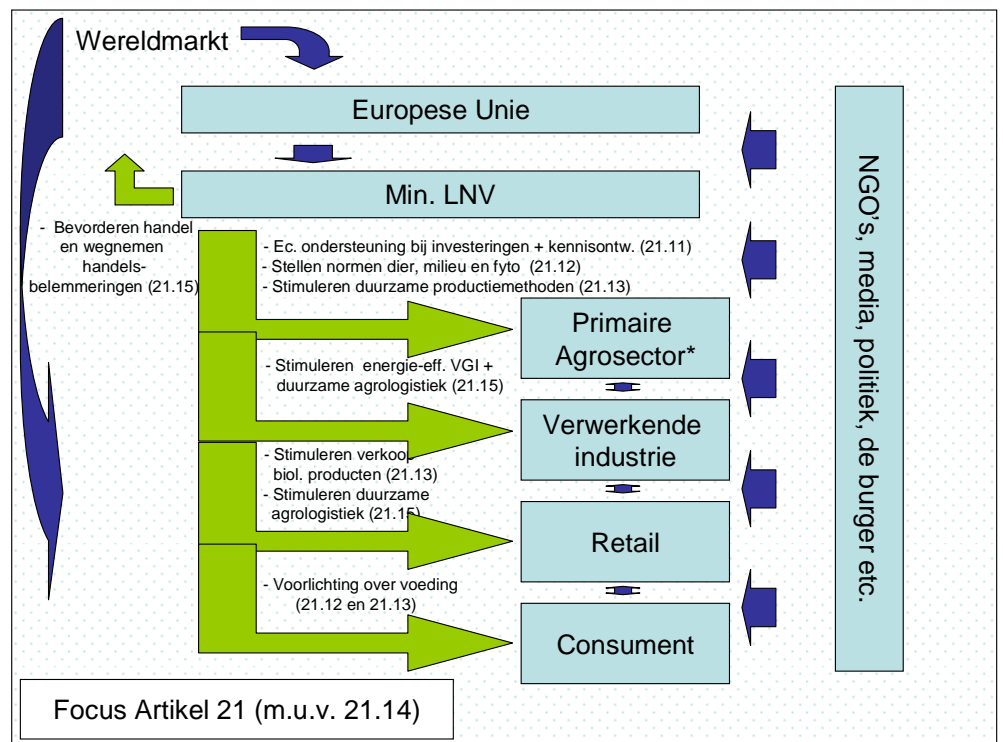
- 21.11 Verbeteren van ondernemerschap en ondernemersklimaat
- 21.12 Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn

- 21.13 Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen w.o. biologische landbouw
- 21.14 Bevorderen van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren
- 21.15 Bevorderen van duurzame ketens.

In onderstaande schema's hebben wij het beleid en de actoren, waarop dit gericht is, gevisualiseerd:

- de lichtblauwe blokken visualiseren de actoren
- de blauwe pijlen staan voor de externe invloeden op het gedrag van deze actoren
- de groene pijlen staan voor de invloed die LNV met haar beleid op de actoren tracht uit te oefenen.

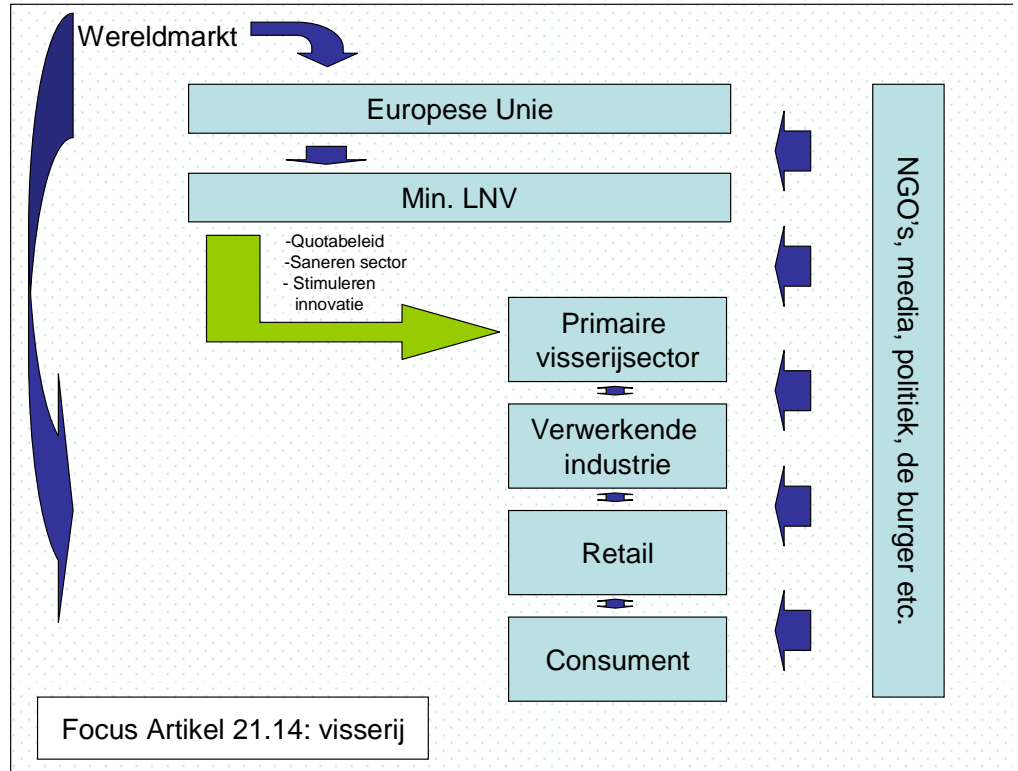
Omdat OD 21.14 (de visserijsector) gericht is op andere actoren dan de overige OD's (welke gericht zijn op de primaire agrosector, handel en industrie), is het beleid van deze OD weergegeven in twee schema's. Onderstaand schema visualiseert het beleid dat is gericht op de agrosector.



\* Tot de primaire agrosector worden gerekend: melkveebedrijven, vleeskalverenbedrijven, varkensbedrijven, leghennenbedrijven, vleeskuikenbedrijven, akkerbouwbedrijven, glastuinbouwbedrijven (glasgroente, snijbloemen, pot- en perkplanten), champignonbedrijven, opengrondgroentebedrijven, bloembollenbedrijven, fruitbedrijven, boomkwekerijbedrijven (bron: LEI).

Hieruit valt af te lezen dat het beleid van artikel 21 (m.u.v. OD 21.14) zich richt op de primaire agrosector, maar ook op de verwerkende industrie, de retail, de consument<sup>5</sup>) en de wereldmarkt.

In onderstaand schema is het beleid gericht op de visserijsector weergegeven.



Zoals uit het schema is af te leiden worden binnen OD 21.14 geen instrumenten ingezet ter beïnvloeding van de verwerkende industrie, retail of de industrie.

Met het beleid van artikel 21 wordt voor een deel invulling gegeven aan het Europese beleid en vult dit tevens op bepaalde aspecten aan. Verder is van belang te vermelden dat een groot deel van de zogenaamde 'GLB-gelden' (1<sup>e</sup> pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) uit de EU geen onderdeel uitmaken van artikel 21.

<sup>5</sup>) Overigens dient te worden opgemerkt dat begrotingsartikel 26 meer beleid bevat gericht op de consument (vraagsturing). Dit beleid maakt echter geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

Ook de volgende instrumenten maken geen deel uit van artikel 21 en behoren niet tot het hier geëvalueerde beleid:

- de Bedrijfstoeslagregeling<sup>6)</sup>
- de fiscale instrumenten Milieu Investeringsaftrek (MIA)<sup>7)</sup>, Vervroegde en Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL<sup>8)</sup>) en Energie Investeringsaftrek (EIA)<sup>9)</sup>
- ondernemersfaciliteiten als aftrek voor kleinschalige investeringen (KIA), zelfstandigenaftrek, willekeurige aftrek voor starters etc.

Deze instrumenten worden ingezet door VROM en EZ maar zijn wel van invloed op de doelgroep waarop het geëvalueerde beleid gericht is.

### 2.3 Theoretische achtergrond marktfalen

Eén van de vragen waarop deze beleidsdoorlichting antwoord dient te geven is de vraag waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent om het probleem waarop het beleid zich richt op te lossen. In dit geval is dus de vraag: waarom is het een taak van de overheid om beleid te voeren op het gebied van duurzaamheid? Omdat het beleid van artikel 21 uiteen valt in verschillende beleidsonderwerpen, waar verschillende problemen aan ten grondslag liggen, zijn op deze vraag meerdere antwoorden mogelijk. Per OD zal daarom op deze vraag worden ingegaan.

Maar om een antwoord te kunnen geven op deze vraag per OD, is het van belang dat er eerst antwoord wordt gegeven op de vraag wanneer iets überhaupt een overheidstaak is. LNV hanteert daarvoor in haar beleidsreconstructie de theorie van marktfalen.

Volgens deze economische theorie is er reden tot overheidsbemoeienis wanneer er sprake is van marktfalen.

---

<sup>6)</sup> In 2008 werd € 792 mln. uitbetaald voor rechtstreekse steun aan Nederlandse agrariërs. Deze bijdrage uit de EU middelen maakt geen deel uit van de financiële stromen in artikel 21. De uitvoeringskosten van de relevante baten lastendiensten (Dienst Regelingen (DR), Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektkundige Dienst (PD)) maken wel deel uit van artikel 21.

<sup>7)</sup> Fiscale regeling van ministerie van VROM biedt ondernemers die investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen een extra belastingaftrek.

<sup>8)</sup> Fiscale regeling van ministerie van Financiën biedt een liquiditeits- en rentevoordeel. Ondernemers die VAMIL voor een bedrijfsmiddel toepassen mogen dit bedrijfsmiddel vrij afschrijven.

<sup>9)</sup> Stimuleert ondernemer te investeren in energie efficiënte bedrijfsmiddelen en duurzame energie.

Dit is het geval wanneer een collectief goed niet automatisch door de markt tot stand wordt gebracht<sup>10)</sup> of wanneer het marktmechanisme niet goed werkt omdat geen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor:

- derden die niet bij de besluitvorming zijn betrokken, respectievelijk
- maatschappelijke waarden die niet effectief worden beschermd.

Dit worden negatieve externe effecten genoemd. Marktfalen vraagt om een vorm van collectieve actie en deze kan door de overheid of door maatschappelijke organisaties worden geleverd (Bronnen: Sociaal Economische Raad, 2008, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2003).

Maar niet alle marktfalen laat zich goed oplossen door overheidsoptreden. Er bestaat namelijk de mogelijkheid dat ook de overheid kan falen. Dit treedt op als de remedie van overheidsoptreden ernstiger is dan de kwaal van marktfalen. Overheidsingrijpen leidt in deze gevallen tot welvaartsverlies in plaats van welvaartswinst doordat andere, verdere, of zwaardere marktverstoringen optreden. Bestuurlijke inefficiëntie en te veel of tegenstrijdige regelgeving zijn daar voorbeelden van. In het geval marktfalen optreedt is overheidsingrijpen gerechtvaardigd indien de welvaartswinsten de kosten van dat ingrijpen ruimschoots overstijgen en het marktfalen effectief wordt tegengegaan. Overheidsingrijpen brengt de maatschappij dan een hogere welvaart dan de markt (Bronnen: Sociaal Economische Raad, 2008, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2003).

Hoe werken bovenstaande inzichten op de het beleid dat in artikel 21 aan de orde is? Is hier sprake van marktfalen waardoor overheidsbemoeienis gelegiti-meerd is? Op deze vraag wordt in de volgende hoofdstukken verder ingegaan.

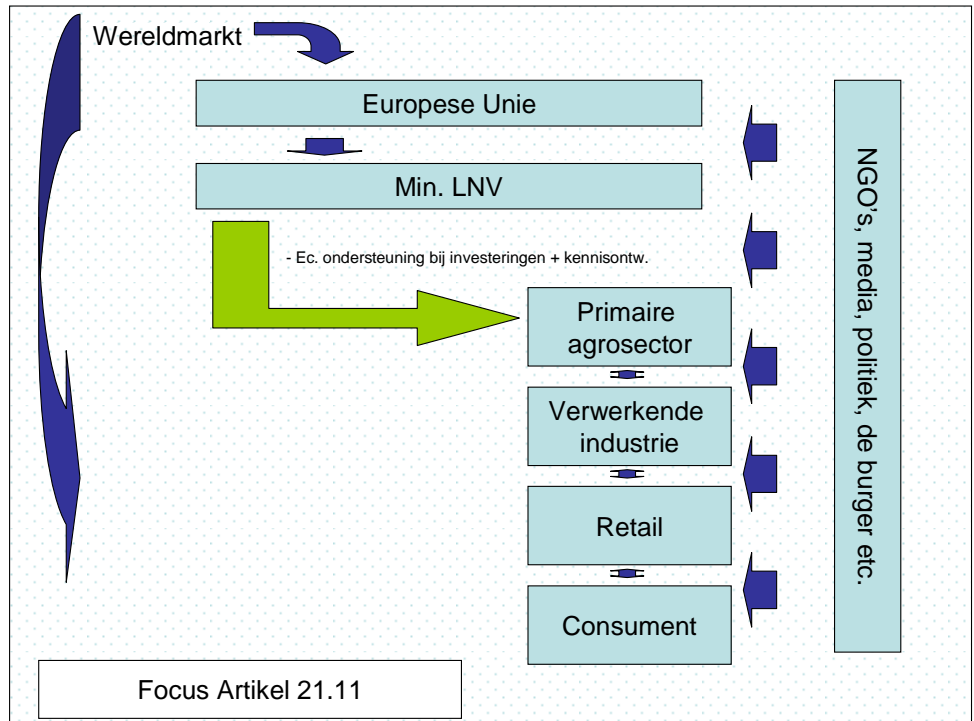
---

<sup>10)</sup> Voor de markt is het namelijk doorgaans pas aantrekkelijk een bepaalde taak (levering dienst of goed) te verzorgen wanneer hier commercieel belang bij is. Dus dat er, simpel gezegd, iets tegenover staat. Goederen kunnen echter kenmerken hebben welke 'de verhandelbaarheid' ervan in de weg staan. Ten eerste kan de consumptie ervan niet rivaliserend zijn. Dit houdt in dat het gebruik van het product of de dienst door de één geen gevolgen heeft voor het gebruik van de ander. Tweede kenmerk dat verhandelbaarheid in de weg staat is als niemand van het gebruik ervan uit te sluiten. Dit worden ook wel collectieve goederen genoemd. Een voorbeeld hiervan is straatverlichting of bewegwijzering.

### 3 OD 21.11: Verbeteren van ondernemersschap en ondernemersklimaat

#### 3.1 Focus OD 21.11

De focus van dit onderdeel is in het volgende plaatje gevisualiseerd. De lichtblauwe blokken geven de actoren in de keten aan, de blauwe pijlen de externe/onderlinge invloeden op de keten en de groene pijl het beleid waar LNV met OD 21.11 op inzet. Dit om duidelijk te maken op welke onderdelen van de keten het beleid van dit OD specifiek ingrijpt.



Dit schema maakt duidelijk dat het beleid dat staat beschreven in OD 21.11 gericht is op economische ondersteuning (o.a. t.b.v. het mogelijk maken van investeringen) en kennisontwikkeling van agrariërs. De instrumenten zijn allen gericht op de primaire sector.



## 3.2 **Beleid OD 21.11 in theorie**

### 3.2.1 *Probleemanalyse*

In de beleidsreconstructie van LNV wordt het probleem, dat aanleiding vormt voor het beleid, als volgt omschreven: in de land- en tuinbouw is sprake van een voortgaand proces van schaalvergroting ter versterking van de concurrentiepositie van bedrijven. Daardoor is er meer kapitaal nodig om bedrijven te starten, aan te passen en over te nemen. Ook investeringen gericht op bedrijfsmodernisering, vernieuwing en duurzaamheid vragen meer investeringen en vergroten de kapitaalbehoefte. Investeringen in dergelijke ontwikkelingen staan onder druk omdat de banken onvoldoende bereid zijn om kredieten te verstrekken aangezien zij, aldus de beleidsreconstructie, te veel gericht zijn op zekerheden. De onafhankelijk deskundige uit de stuurgroep brengt hier overigens tegenin dat als de perspectieven echt goed zijn, banken in het algemeen best bereid zijn te investeren.

Ook komen er, aldus de beleidsreconstructie, meer risico's op ondernemers af, waaronder markt en prijsrisico's (in het kader van het zich wijzigende Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), weerrisico's en veterinaire- en fytosanitaire risico's. In dat kader is het, zo wordt gesteld, van belang dat de ondernemer bewust de keuzemogelijkheid heeft om risico's te beheren en er mee om te gaan.

### 3.2.2 *Rolopvatting en subdoelstellingen*

LNV tracht de *concurrentiekracht* van het agrofoodcomplex te versterken, waarbij tevens de Nederlandse agrosector zich zodanig aanpast dat voldaan wordt aan eisen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, markt en maatschappij. De economische situatie is bij deze aanpassingen volgens LNV een kritische succesfactor.

De rol van de overheid is vooral gericht op het stimuleren van het ondernemerschap (kennis, vaardigheden etc.), het faciliteren, het scheppen van goede condities en het wegnemen van belemmeringen. In de beleidsreconstructie wordt dit als volgt toegelicht: *'Bedrijven worden steeds groter. Een jonge agrariër kan in veel gevallen onvoldoende kapitaal bij elkaar krijgen voorafgaand aan de overname. Voor zo'n overname is nl. toch ongeveer 50% eigen vermogen nodig. Als dat rond is, komt daarbovenop dat extra geld (en financiering) nodig is voor investeringen. Daardoor staat het investeren in vernieuwing en duurzaamheid de eerst komende jaren na overname onder druk'*. Deze belemmeringen voor kleinschalige en startende bedrijven worden beschouwd als marktimperfecties en vormen in de ogen van LNV een legitimatie voor overheidsingrijpen.

## Twynstra Gudde

LNV stelt zich ten doel:

- het stimuleren van goed ondernemerschap bij de Nederlandse agrariërs en het creëren van een goed ondernemersklimaat
- ondersteunen van modernisering van bedrijven door jonge agrariërs in combinatie met het bevorderen van duurzaamheid.

LNV geeft aan dat de aandacht voor jonge agrariërs en de inzet van instrumenten daarvoor met name een politiek belangrijk issue is.

De maatschappelijke effecten die LNV met het beleid van OD 21.11 nastreeft zijn:

- goed presterende agrarische ondernemers, sterker concurrentievermogen en verdere verduurzaming
- levenskrachtige agrarische bedrijven voor jonge agrariërs
- behoud en ontwikkeling van het platteland.

Stakeholders onderschrijven de doelen die LNV stelt. Argument dat zij hierbij noemen is het belang van de agrarische sector voor de Nederlandse economie. Verduurzaming wordt als noodzakelijk gezien om de concurrentiepositie te behouden. Dat LNV hierbij ondersteunt wordt legitiem gevonden. Het merendeel van de stakeholders is het eens met de veronderstelling van LNV dat allereerst een economisch goede positie nodig is om te kunnen investeren in duurzaamheid. Daarentegen wordt door de deelnemers wel opgemerkt dat een goede economische positie niet automatisch betekent dat ook zal worden geïnvesteerd in people en planet.

Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat ondernemerschap primair de verantwoordelijkheid is voor de sector zelf. LNV moet volgens stakeholders een faciliterende rol vervullen en niet te sturend zijn. *“LNV hoeft geen ‘licence to produce’ af te geven”*. Zo zijn de voorwaarden die aan het Borgstellingsfonds worden verbonden volgens een aantal stakeholders erg gedetailleerd, wanneer deze worden vergeleken met voorwaarden die het ministerie van Economische Zaken doorgaans aan regelingen verbindt. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor gebruikers natuurlijk geldt: hoe minder eisen, des te beter, dus op basis hiervan kan niet direct worden geconcludeerd dat de eisen die LNV stelt ook echt te gedetailleerd zijn.

Ook wordt opgemerkt dat LNV het lef moet hebben om af en toe goed geld te investeren om een echte duw te geven, zonder in een structurele rol als suikerroom te vervallen. LNV vervalt volgens stakeholders soms te veel in die laatste rol. Stakeholders hebben echter niet aangegeven op welke specifieke onderdelen zij hiermee doelen.

Focus wordt gelegd op jongeren in dit OD. Deze focus is volgens stakeholders vooral door de politiek geïnitieerd. Volgens de deelnemers had dit door LNV zelf geïnitieerd moeten worden.

Jongeren kunnen zich ontwikkelen en staan meer open voor verandering naar duurzame oplossingen. Dát hierop wordt ingezet wordt dus onderschreven.

### 3.2.3 Instrumenten

Om de gestelde doelen te bereiken, zet LNV verschillende instrumenten in (zie doelenboom in bijlage).

#### *Type instrumenten*

Grofweg bevat OD 21.11 drie typen instrumenten:

- financiële instrumenten om investeringen mogelijk te maken
- instrumenten gericht op kennisontwikkeling
- een instrument om agrariërs in staat te stellen zich te verzekeren tegen weerrisico's.

De relatie tussen de instrumenten en duurzaamheid op het gebied van planet en people is overwegend indirect: de meeste instrumenten<sup>11)</sup> zijn in eerste instantie gericht op het verbeteren van (kennis van) de profitkant. Achterliggende gedachte is, zoals hiervoor aangegeven, dat de economische situatie (profit) de kritische succesfactor is voor duurzaamheid (people en planet).

Op de vraag welk instrumenttype het meest bijdraagt aan het bereiken van het verbeteren van het ondernemersklimaat, geven stakeholders aan dat subsidieregelingen het meest bijdragen. Dit sluit dus aan bij de instrumentkeuze van LNV. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier grotendeels gaat om de mening van direct belanghebbenden bij deze instrumenten (gebruikers). Bij het nut van sommige kennisinstrumenten worden overigens wel kanttekeningen geplaatst (zie volgende paragraaf).

#### *Doelgroep*

De instrumenten van dit OD zijn allen gericht op de primaire sector. Een aantal instrumenten is speciaal gericht op een subgroep hiervan: de jonge agrariërs.

## 3.3 **Beleid OD 21.11 in de praktijk**

### 3.3.1 *Werking instrumenten*

Uit de secundaire analyse komt naar voren dat de instrumenten, gericht op investeringen, sterk worden benut. Zo blijkt uit onderzoek dat het Borgstellingsfonds een goedkoop instrument is om ondernemers in de agrarische sector met te weinig zekerheden te helpen bij de ontwikkeling en het gezond houden van hun bedrijf.

---

<sup>11)</sup> Uitzondering vormt het Borgstellingsfonds plus, waarbij eisen die op het gebied van duurzaamheid (op gebied milieu) worden gesteld aan de begunstigde.

Hiermee levert het instrument, zo wordt er geconcludeerd, een bijdrage aan een evenwichtige, duurzame en concurrerende sector<sup>12</sup>). Het LEI concludeert echter ook dat het Borgstellingsfonds minder geschikt is voor extra stimulering van échte innovaties. Deze gaan doorgaans gepaard met grote investeringen en een groter risico (Bronnen: LEI, De functie van het Borgstellingsfonds voor de Landbouw, 2006, LEI, Borgstellingsfonds: klaar voor de toekomst?, 2006).

Stakeholders geven aan dat het Borgstellingsfonds en de Bedrijfsmoderniseringsregeling bijdragen aan het doen van investeringen. Het Borgstellingsfonds heeft volgens betrokkenen een groot vliegwieleffect en is een belangrijke regeling voor voorlopers die hun nek willen uitsteken.

Van de regenverzekering wordt maar beperkt gebruik gemaakt. In de bestudeerde documenten worden hiervoor verschillende verklaringen genoemd. Onder meer dat de hoogte van het eigen risico te hoog is (waardoor ook veel claims worden afgewezen) (Bron: Bureau Bartels, Evaluatie regenverzekering, 2007).

Uit de secundaire analyse komt naar voren dat een deel van de kennisinstrumenten (Kaderregeling Kennis en Advies en Project Bewust Kiezen) bij heeft gedragen aan de professionalisering van agrariërs (Bronnen: Bureau Bartels, Evaluatie Subsidie maatregel ondernemingsplannen jonge agrariërs, 2007, Stichting NAJK-edu, Eindrapportage Bewust kiezen voor ondernemerschap op het platteland, 2008). Of dit ook heeft geleid tot meer kennis over duurzaam ondernemen is niet bekend. Van de andere kennisinstrumenten (Regeling Beroepsopleiding en Voorlichting, Bedrijfsadviesregeling, Kennisvouchers) wordt gebruik gemaakt, maar over de effecten hiervan zijn in brondocumenten geen gegevens beschikbaar.

De meeste stakeholders beoordelen de bijdrage van de kennisinstrumenten aan de verhoging van de kennis over duurzaam ondernemen als beperkt. Hierbij is opgemerkt dat de instrumenten vooral faciliterend en ondersteunend zijn. Middelen, met name voor de Bedrijfsadviesregeling, maar ook de Regeling Beroepsopleiding en Voorlichting, worden volgens een aantal stakeholders weinig gericht ingezet en het geld zou meer bij adviseurs dan bij de boeren zelf terecht komen. Ook zou er meer met de pioniers zelf in gesprek moeten worden gegaan.

---

<sup>12</sup>) Zo concludeert het LEI dat het Borgstellingsfonds in relatie tot alle investeringen gedaan in de land- en tuinbouw bij ruim 10% het Borgstellingsfonds is betrokken. In de sectoren die veel gebruikmaken van het Borgstellingsfonds (glastuinbouw en intensieve veehouderij) ligt dit percentage hoger aangezien investeringen in grond en immateriële activa (voor 80%) zijn uitgesloten.

### 3.3.2 *Maatschappelijke effecten*

Omdat de effecten niet concreet zijn gemaakt (er zijn geen indicatoren en streefwaarden benoemd), is het niet mogelijk hier 'absolute' uitspraken over te doen. Wel kan, bij wijze van indicatie, gekeken worden naar de economische ontwikkeling van de sector (bruto toegevoegde waarde). Een toename van de bruto toegevoegde waarde gaat vaak samen met meer werkgelegenheid, investeringsruimte en marktaandeel (Bron: MNP, Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities 2001 – 2006, 2007).

De toegevoegde waarde op de primaire bedrijven was vanaf 2001 over het algemeen lager dan in de periode 1995-2000. In 2005 herstelde de primaire productie zich (Bron: MNP, Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities 2001 – 2006, 2007). Uit onderzoek van het LEI blijkt echter dat de positie van de agrarische sector de afgelopen jaren nog steeds niet gunstig is: in 2008 is de toegevoegde waarde sterk gedaald, aangezwengeld door de kredietcrisis, het aantal bedrijven neemt af en de inkomens fluctueren sterk. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat de toegevoegde waarde zeer gevoelig is voor prijsontwikkeling, welke de afgelopen twee jaar bijzonder ongunstig was (Bron: LEI, Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land en tuinbouw in 2009). Ook in het perceptieonderzoek is opgemerkt dat de concurrentiepositie er niet beter op is geworden de laatste jaren. Oorzaken die worden genoemd zijn aangescherpte regelgeving en de internationale concurrentie.

De bijdrage van het beleid van LNV aan het realiseren van de maatschappelijke effecten wordt overwegend als beperkt beoordeeld. De inkomenscijfers zijn volgens stakeholders “*bijna historisch diep*”. Opgemerkt is dat de meerwaarde van duurzame productie niet voldoende in de prijs tot uiting komt. De macht van de supermarkt die stunt met prijzen maakt de duurzame ambities voor agrarische ondernemers bijna onmogelijk, zo is aangegeven.

### 3.3.3 *Doelmatigheid*

Over de doelmatigheid van het beleid van OD 21.11 is het volgende bekend:

- het Borgstellingsfonds is een goedkoop instrument, terwijl uit onderzoek blijkt dat het een groot vliegwieleffect heeft (Bron: LEI, 2006)
- stakeholders geven aan dat de doorlooptijd van aanvragen van het Borgstellingsfonds korter zou kunnen door de controle niet door Dienst Regelingen maar door de banken te laten uitvoeren
- circa 20% van de verleende subsidie van de Bedrijfsmoderniseringsregeling wordt niet benut. Oorzaak hiervan is vaak de te lang durende procedure rond vergunningaanvragen (Bron: LNV, 2009)
- de uitvoeringskosten van de Bedrijfsadviesregeling zijn 36%, de mate van onderuitputting van de regeling is groot en het percentage van niet declareren neemt toe. Bijna de helft van de verleende subsidies wordt niet gedeclareerd (Bron: LNV, 2009).

### 3.4 Conclusies OD 21.11

De belemmeringen voor kleinschalige en startende bedrijven worden beschouwd als marktimperfections en vormen een legitimatie voor overheidsingrijpen. Op zich levensvatbare bedrijven mogen niet door incidentele en toevallige oorzaken in continuïteitsproblemen komen. LNV beschouwt de economische situatie van de ondernemer als kritische succesfactor voor investeringen in duurzaamheid.

Stakeholders onderschrijven de doelen die LNV stelt. Het merendeel van de stakeholders is het eens met de veronderstelling van LNV dat een economisch goede positie nodig is om te kunnen investeren in duurzaamheid. Het is volgens stakeholders echter niet zo dat wanneer de inkomstenkant goed zit dit automatisch betekent dat er dan geïnvesteerd wordt in people en planet. Ook wordt opgemerkt dat ondernemersschap primair de verantwoordelijkheid van de sector zelf is.

Het beleid van OD 21.11 is gericht op de primaire sector en bestaat grofweg uit twee typen instrumenten: instrumenten gericht op het mogelijk maken van investeringen en instrumenten gericht op kennisontwikkeling. Hiernaast worden instrumenten ingezet om agrariërs in staat te stellen om te overleven als er zich buitengewone risico's voordoen en zich te verzekeren tegen weerrisico's. De focus van het subartikel ligt op de profitkant. Er zijn speciale instrumenten ontwikkeld voor jonge agrariërs.

De instrumenten gericht op investeringen worden goed benut en dragen, dit beziend, bij aan het doen van investeringen. Het is niet bekend in hoeverre het daadwerkelijk tot meer duurzaamheid in de sector heeft geleid.

Van een deel van de kennisinstrumenten is bekend dat ze bijdragen aan de professionalisering van agrariërs, van een deel is onbekend wat de inzet heeft opgeleverd. Over het nut van enkele kennisinstrumenten zijn stakeholders kritisch. Of de kennisinstrumenten ook hebben bijgedragen aan echt meer kennis over duurzaamheid is niet uit de beschikbare gegevens op te maken.

Betrokkenen beoordelen de bijdrage van het beleid aan de maatschappelijke effecten overwegend als beperkt. Omdat de gewenste effecten niet concreet zijn gemaakt (er zijn geen specifieke, meetbare indicatoren en streefwaarden benoemd), is het niet mogelijk hier 'harde' uitspraken over te doen op basis van de secundaire analyse. De gegevens hieruit wijzen er niet op dat de positie van de sector echt wezenlijk is verbeterd. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat de hier beschreven beleidsacties een beperkt deel van een groot economisch kader vormen, waarin de markt haar werking doet en leidend is.

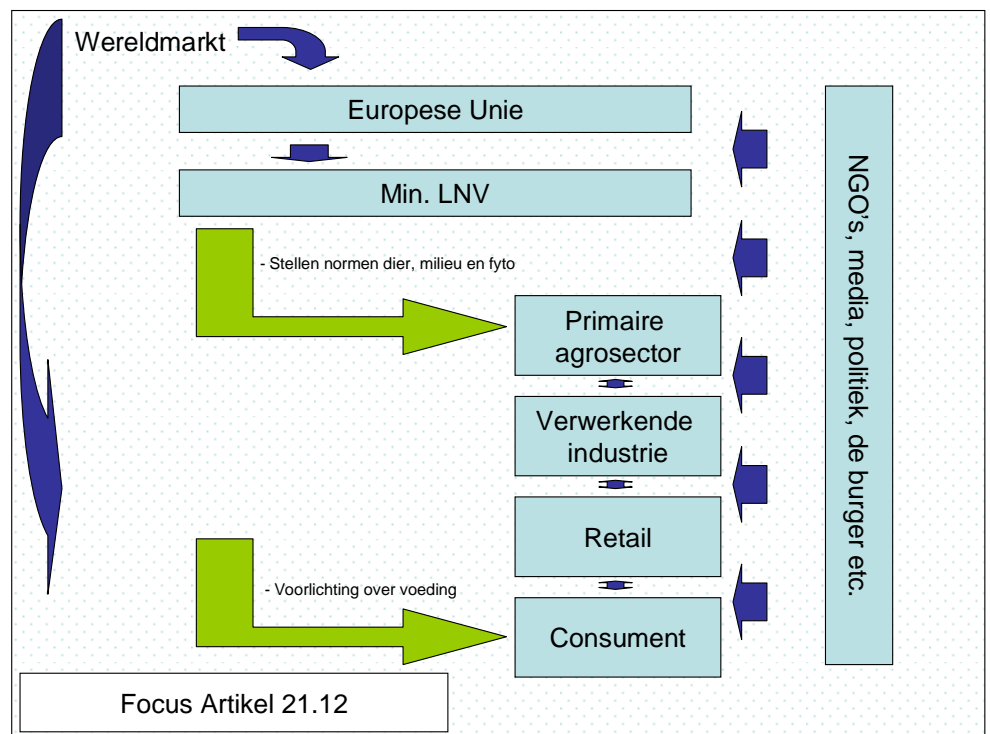
## Twynstra Gudde

Er zijn een aantal punten waarop het beleid mogelijk doelmatiger kan. Dit betreft met name het terugbrengen van de uitvoeringskosten van de Bedrijfsadviesregeling. Ook zou gekeken kunnen worden of de doorlooptijd van aanvraagprocedures verkort zou kunnen worden.

## 4 OD 21.12: Bevorderen maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn

### 4.1 Focus OD 21.12

De focus in dit OD, dat in onderstaand schema is gevisualiseerd, ligt op het opleggen van normen op het gebied van dierenwelzijn, milieubelasting en op fytosanitair gebied. De actoren waarop het beleid van dit OD gericht is betreffen de primaire sectoren en (voor het onderdeel dierenwelzijn) de consument. Het fytosanitaire beleid richt zich hiernaast ook op de wereldmarkt. De focus van OD 21.12 is in onderstaand schema gevisualiseerd.





### 4.2 **Beleid OD 21.12 in theorie**

#### 4.2.1 *Probleemanalyse*

Uit de beleidsreconstructie volgt dat de veehouderij een grote hoeveelheid mest produceert, groter dan wat in Nederland nuttig ingezet kan worden. Hier komt bij dat overmatig gebruik van mest, zowel dierlijke als kunstmest, leidt tot te veel stikstof en fosfaat in de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater. Dat heeft negatieve gevolgen voor het milieu. Ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zorgt voor een belasting van het milieu en kan nadelige gevolgen hebben voor de volksgezondheid.

Ander probleem dat in de beleidsreconstructie wordt benoemd als basis voor OD 21.12 is dat een groeiend deel van de Nederlandse samenleving zich zorgen maakt over hoe wij mensen omgaan met dieren. Voor de gedomesticeerde dieren<sup>13</sup>) draagt de mens een speciale verantwoordelijkheid. Juist door zijn ingrijpen is de mens verantwoordelijk voor een goede huisvesting en verzorging die tegemoet komt aan de aanwezige natuurlijke behoeften en gedragingen van het dier. Er is echter sprake van marktfalen: gemaakte kosten voor eisen aan dierenwelzijn worden thans niet afdoende beloond door de markt.

Tot slot wordt de toenemende kans op insleep van schadelijke organismen en schade als gevolg van uitbraken van schadelijke organismen als probleem aangeduid. Dit als gevolg van de groei van de internationale handel en het feit dat planten en plantaardige producten, met een toenemende diversiteit ook in toenemende mate hun oorsprong van over de gehele wereld hebben.

#### 4.2.2 *Rolopvatting en subdoelstellingen*

Voor het beleid dat wordt beschreven in OD 21.12 vormt marktfalen volgens de beleidsreconstructie de legitimering: er is sprake van negatieve externe effecten op de waarden milieu en dierenwelzijn. Deze maatschappelijke waarden worden zonder overheidsingrijpen niet effectief beschermd. De gevolgen van productiemethoden (milieuvervuiling) worden zonder overheidsbemoeienis niet op de veroorzaker maar op de maatschappij afgewenteld. De markt zorgt er onvoldoende voor dat vervuiling wordt tegengegaan ('*de vervuiler betaalt niet voor wat zij vervuult*').

---

<sup>13</sup>) Domesticatie is het proces waarmee de mens dieren en planten door selectie en fokken zodanig van eigenschappen verandert dat deze steeds meer aangepast raken aan het leven dichtbij en in dienst van de mens. Domesticatie van dieren heeft tot nut te als voedsel te kweken, om werk te verrichten of als gezelschapsdier (bron: [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl)).

## Twynstra Gudde

Daarom beschouwt de overheid het als haar taak om hier maatregelen tegen te nemen en stelt LNV zich ten doel:

- het verminderen van de milieubelasting.

Het mestbeleid streeft ernaar om het gehalte aan stikstof en fosfaat in grond- en oppervlaktewater te verlagen, met als doel dat in alle regio's in Nederland (klei, veen en zand/loss) het grondwater maximaal 50 mg nitraat per liter bevat en regio's die al schoon zijn niet vuiler worden. Dit doel is vastgelegd in de Nitraatrichtlijn (91/676 EEC). De doelen voor stikstof en fosfaat in het oppervlaktewater worden vastgelegd in de waterstroomgebiedsbeheersplannen die in het kader van de Kaderrichtlijn Water zijn opgesteld en eind 2009 ook zijn ingediend bij de Europese Commissie. De norm van stikstoftotaalconcentratie van oppervlaktewater is 2,2 mg per liter. Verder wil Nederland in 2015 het niveau van evenwichtsbemesting voor fosfaat bereiken hebben. Daarbij wordt niet meer fosfaat gegeven dan het gewas nodig heeft minus een onvermijdelijk verlies van maximaal 5 kilogram fosfaat per hectare. Het streven voor gewasbescherming is een afname met 95% van de milieubelasting van het oppervlaktewater in 2010 t.o.v. 1998, met een tussendoelstelling van 75% in 2005. Verder wordt gestreefd naar een afname van de overschrijding van de residu-normen in voeding met 50% in 2010 ten opzichte van 2003.

Maatschappelijke effecten die hiermee worden nagestreefd zijn:

- gezonder leefmilieu
- producten zijn betrouwbaar en veilig.

Het feit dat LNV zich ten doel stelt de milieubelasting te verminderen wordt door stakeholders als legitiem aangemerkt. Ook stakeholders stellen dat milieubelasting binnen de landbouw voornamelijk wordt afgewenteld op de maatschappij in plaats van op de veroorzaker.

Marktfalen is volgens de beleidsreconstructie ook de legitimering van het beleid op het gebied van dierenwelzijn. Hierin wordt gesproken van een dubbele moraal bij de consument: als burger stemt deze in met de bescherming van het dierenwelzijn maar dit komt onvoldoende tot uitdrukking in de prijs die zij als koper bereid is voor vlees te betalen. Hierdoor faalt de markt in het beschermen van dierenwelzijn. Om dit tegen te gaan stelt LNV zich ten doel:

- het ontwikkelen en stimuleren van duurzame en diervriendelijke productie en consumptie
- waarborgen welzijn van landbouwhuisdieren en gezelschapsdieren.

Vanuit de EU worden normen gesteld ten behoeve van het dierenwelzijn. Tot 2007 werd het borgen en verhogen van het dierenwelzijnsniveau hoofdzakelijk nagestreefd via deze EU-regelgeving. Het toenmalige kabinet werkte zo veel mogelijk langs de lijn van level playing field: voor alle ondernemers in de EU moeten dezelfde spelregels gelden.

Als gevolg van veranderde maatschappelijke aandacht en wensen is de beleidsinstek veranderd en ligt de focus naast verhoging van het dierenwelzijnsniveau via het EU-spoor (want dat blijft) op een meer nationale instek (welke is uitgewerkt in de Nota dierenwelzijn van 2007). Het maatschappelijke effect dat wordt nagestreefd is dat:

- geproduceerd en geconsumeerd wordt met meer respect voor dieren, waardoor het welzijnsniveau stijgt.

De doelen die LNV stelt op het gebied van dierenwelzijn worden door stakeholders unaniem als legitiem beoordeeld. Als kritiek wordt echter geuit dat LNV scherper zou mogen formuleren wat zij concreet op een bepaald moment gerealiseerd wenst te hebben. Ook wordt door één van de non-gouvernementele organisaties aangegeven dat het doel weliswaar legitiem is, maar dat het betwijfeld wordt of LNV de juiste instelling is om hier invulling aan te geven. Dit omdat LNV, uitgezonderd voorlichting, geen beleid voert op het gebied van gezelschapsdieren. (Hierbij kan worden opgemerkt dat LNV zich gedurende de evaluatieperiode wel bezig heeft gehouden met de ontwikkeling hiervan). En verder heeft de ngo het beeld dat LNV de belangen van de sector voorop stelt wat betreft landbouwhuisdieren.

Vanuit de sector is aangegeven dat gezonde en zich goed voelende dieren beter presteren, dus dat het ook in het belang van de ondernemer is om zich voor dierenwelzijn in te spannen. Wel stelt zij dat het stimuleren van de marktvraag van belang is. Investerings in meer diervriendelijke productiemethoden worden volgens de sector economisch niet voldoende gewaardeerd. Tegen het argument dat zich goed voelende dieren beter presteren brengt de onafhankelijke deskundige in dat dit niet per definitie het geval is. Zo is volgens de deskundige de voederconversie van biologisch gehouden varkens slechter dan die van 'gangbaar' gehouden varkens.

Op het gebied van fyto-sanitair beleid verwijst de beleidsreconstructie naar de rol die zij dient te vervullen op basis van Europese regelgeving en de International Plant Protection Convention (IPPC), het mondiale kader. Ook stelt LNV dat waarden als biodiversiteit en natuur nog onvoldoende zonder overheidsbemoeienis geborgd zijn. LNV stelt zich ten doel:

- het reduceren van de kans op insleep van schadelijke organismen.

Maatschappelijk effect dat daarbij wordt nagestreefd is:

- producten zijn betrouwbaar en veilig.

Dat LNV de risico's op in- en uitsleep van schadelijke organismen tracht te verminderen wordt als legitiem gezien, maar stakeholders vinden wel dat dit doel, in tegenstelling tot milieu en dierenwelzijnsdoelstellingen, in sterkere mate een primair belang van het bedrijfsleven zelf is. Immers: een uitbraak heeft, in tegenstelling tot bijvoorbeeld milieubelasting, directe economische gevolgen voor de sector zelf.

Van marktfalen lijkt hier dus in mindere mate sprake te zijn. Dit maakt dat de zwaarte van de overheidsverantwoordelijkheid hier volgens betrokkenen “*een punt van discussie kan zijn*”. Ook wordt aangegeven dat het beleid economisch gezien van belang is, gelet op de exportpositie van Nederland.

Wij concluderen dat het beleid van dit OD, in tegenstelling tot OD 21.11, gericht is op verschillende typen problemen: problemen ten aanzien van dierenwelzijn, milieuvraagstukken en fytosanitaire vraagstukken. Voor ieder probleem worden doelen gesteld en instrumenten ingezet. In de beleidsreconstructie wordt niet aangegeven of, en zo ja hoe, het beleid dat gevoerd wordt voor deze verschillende problemen samenhangt. Ziet LNV bijvoorbeeld een relatie tussen het milieubeleid en het dierenwelzijnsbeleid en zo ja, welke?

Stakeholders zijn het er over eens dat bepaalde beleidsdoelen elkaar bijten. Zo kunnen maatregelen die bevorderlijk zijn voor het dierenwelzijn, nadelige gevolgen hebben voor het milieu (emissie). En zo kan het verbieden van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen t.b.v. van het milieu leiden tot meer fytosanitaire risico's. Juist vanwege deze sterke samenhang, is het volgens stakeholders van belang dat de overheid streeft naar meer integraliteit in haar beleid en duidelijker prioriteiten aangeeft. “*De ondernemer heeft vaak te maken met diverse thema's: dierenwelzijn, milieu, ruimtelijke ordening en moet hier integraal een oplossing voor vinden. De overheid ziet deze thema's teveel als losse onderwerpen en ontwikkelt beleid op deelterreinen.*”

### 4.2.3 Instrumenten

Om de gestelde doelen te bereiken, zet LNV verschillende instrumenten in (zie doelenboom in bijlage).

#### *Type instrumenten*

Het beleid in theorie beschouwend valt het volgende op. Het beleid dat wordt ingezet voor het bevorderen van maatschappelijke geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn bestaat uit twee groepen van instrumenten: normerende instrumenten (wetgeving) en instrumenten gericht op kennisontwikkeling en kennisverspreiding. De normerende instrumenten worden door LNV als de belangrijkste aangemerkt.

De achterliggende gedachte is dus dat het gedrag van de doelgroep het beste kan worden beïnvloed door eisen te stellen op het gebied van het milieu<sup>14</sup>), dierenwelzijn en op fyto-sanitair gebied.

Hiernaast heeft LNV productierechten opgekocht om de omvang van de veestapel te beperken en zo de milieubelasting door mest te verkleinen.

Stakeholders onderschrijven deze sturingsfilosofie. De inzet van normstellende instrumenten voor het behalen van de gewenste effecten wordt als meest effectief gezien. Wel moet deze volgens hen streng worden gehandhaafd. Daarbij blijft, zo geeft men aan, “natuurlijk altijd enige voorlichting nodig”.

Door een ngo is aangegeven dat naast normering voor dierenwelzijn marktconform werkende economische instrumenten effectief zijn.

Bijvoorbeeld een tax om zolang het bedrijfsleven dat niet zelf doet het prijsverschil weg te nemen tussen veel te goedkoop en maatschappelijk ongewenst vlees en wel meer verantwoord geproduceerd vlees.

### *Doelgroep*

Kijkend naar de keten zien wij dat de normerende instrumenten overwegend gericht zijn op het beïnvloeden van het gedrag van de primaire sector zelf<sup>15</sup>). Er worden geen eisen gesteld aan de verwerkende industrie, de retail en de consument.

Wel zijn enkele kennisinstrumenten op andere partijen in de keten gericht, namelijk voorlichting aan de consument en aan hobby-dierhouders ter bevordering van het dierenwelzijn.

---

<sup>14</sup>) Het ingezette instrumentarium op het terrein mestbeleid is in 2006 drastisch veranderd als gevolg van een veroordeling in 2003 van Nederland door het Europese Hof van Justitie inzake de tenuitvoerlegging door Nederland van de Nitraatrichtlijn. De veroordeling van het Hof betekende dat het door Nederland tot dan toe gevoerde beleid, gebaseerd op een mineralenbalans (het mineralenaangiftesysteem, veelal aangeduid met de afkorting MINAS), niet langer juridisch houdbaar was. Om die reden is per 1 januari 2006 het instrumentarium van het mestbeleid grondig aangepast. Het mestbeleid is sinds 2006 gebaseerd op een stelsel van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat, naast regels voor het gebruik van mest en regels voor de verantwoording van de productie en de afvoer van mest (zie VROM/LNV, Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) inzake de Nitraatrichtlijn, 2004). De beschouwing in dit rapport richt zich vooral op dit nieuwe instrumentarium vanaf 2006. Het systeem van mestproductierechten bestond ook al voor 2006, maar is wel vereenvoudigd in 2006.

<sup>15</sup>) Overwegend, want het mestbeleid als bij dierenwelzijn zijn normerende instrumenten ook gericht op de transportsector (mesttransport, diertransporten).

### 4.3 **Beleid OD 21.12 in de praktijk**

#### 4.3.1 *Werking instrumenten onderdeel milieu*

Belangrijk instrument ter vermindering van de milieubelasting is wet- en regelgeving. Zo zijn in 2006<sup>16)</sup> gebruiksnormen gesteld voor de hoeveelheden stikstof en fosfaat uit dierlijke mest en kunstmest die toegepast mogen worden bij de teelt van gewassen. En zijn criteria opgesteld waaraan de werkzame stoffen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt moeten voldoen.

De diensten van LNV die toezien op de naleving van de mestregelgeving, Dienst Regelingen en AID, communiceren jaarlijks over de resultaten van de handhaving van de geldende mestregels. Gelet op de structurele veranderingen in de mestregels en de handhaving daarvan op 1 januari 2006 en de tijd die nodig is om de controles op naleving van gebruiksnormen af te ronden, zijn de resultaten over het jaar 2006 van de naleving van de nieuwe regels van het mestbeleid pas gepubliceerd in 2008. DR en AID concludeerden op basis van de resultaten over 2006 dat het mestbeleid goed wordt nageleefd (Bron: LNV/Dienst Regelingen, 'controles mestbeleid 2006 afgerond' persbericht 2008). Op basis van controles over 2007 en 2008 schatten beide organisaties in dat 80 a 90% van de ondernemers zich houdt aan de regels (Bron: LNV/Dienst Regelingen, 'Resultaten controles mestbeleid stemmen positief', persbericht 2009).

Over de naleving van wet- en regelgeving over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is over de jaren 2004-2005 bekend dat de naleving varieerde van 23% (controle op gebruik in drie grote sierteeltgewassen: roos, gerbera en chrysan) tot 93% (controle op gebruik in de groenteteelt). De naleving verschilt dus sterk per sector.

---

<sup>16)</sup> Het ingezette instrumentarium op het terrein mestbeleid is in 2006 drastisch veranderd als gevolg van een veroordeling in 2003 van Nederland door het Europese Hof van Justitie inzake de tenuitvoerlegging door Nederland van de Nitraatrichtlijn. De veroordeling van het Hof betekende dat het door Nederland tot dan toe gevoerde beleid, gebaseerd op een mineralenbalans (het mineralenaangiftesysteem, veelal aangeduid met de afkorting MINAS), niet langer juridisch houdbaar was. Om die reden is per 1 januari 2006 het instrumentarium van het mestbeleid grondig aangepast. Het mestbeleid is sinds 2006 gebaseerd op een stelsel van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat, naast regels voor het gebruik van mest en regels voor de verantwoording van de productie en de afvoer van mest (zie VROM/LNV, Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) inzake de Nitraatrichtlijn, 2004). De beschouwing in dit rapport richt zich vooral op dit nieuwe instrumentarium vanaf 2006. Het systeem van mestproductierechten bestond ook al voor 2006, maar is wel vereenvoudigd in 2006.

Ook bleek dat, als illegale middelen werden gevonden, dat dan meestal ging om middelen die wel in Nederland waren toegelaten, maar niet voor de desbetreffende teelt (Bron: MNP, Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, 2006). Over de jaren hierna zijn dergelijke gegevens niet beschikbaar.

Stakeholders oordelen positief over de bijdrage van wet- en regelgeving op het gebied van mest en gewasbescherming aan de vermindering van milieubelasting.

Zoals gezegd heeft LNV hiernaast productierechten opgekocht om de omvang van de veestapel te beperken en zo de milieubelasting door mest te verkleinen. Uit onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft gehad (Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Emissiearm bemesten geëvalueerd, 2009). Ook betrokkenen oordelen positief over dit instrument.

Over de effecten van de kennisinstrumenten (zoals voorlichting over de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming en co-vergisting van dierlijke mest) is weinig bekend. Stakeholders beoordelen de bijdrage van deze instrumenten wisselend: bijdrage is niet groot, maar ook niet afwezig. Opvallend positief zijn de stakeholders over de demoprojecten en informatie over goede praktijken waarmee LNV tracht de toepassing van en kennis over geïntegreerde gewasbescherming te stimuleren.

### 4.3.2 *Maatschappelijke effecten onderdeel milieu*

Uit de secundaire analyse blijkt dat gewasbescherming duurzamer is geworden. De tussendoelstelling van 75% afname van de milieubelasting van het oppervlaktewater in 2005 is gerealiseerd.

De reductie is volgens het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) vooral het gevolg van wetgeving (Lozingenbesluit open teelt en veehouderij) (Bron: MNP, Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, 2006). Uit de laatste meting van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt echter dat de afname stagneert. Hieruit kunnen wij concluderen dat het gewasbeschermingsbeleid in de evaluatieperiode tot de gewenste resultaten heeft geleid, maar dat het de vraag is of deze positieve lijn voldoende wordt doorgezet om de doelstelling in 2010 te kunnen halen. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving is daarvoor een extra inspanning nodig (Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Natuurbalans 2009, 2009).

Om te meten in hoeverre de doelen van de Nitraatrichtlijn gerealiseerd worden, heeft Nederland het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid ingericht, waarbij op circa 535 bedrijven intensief het mineralenmanagement en het milieuresultaat (nitraatgehalte in het grondwater) gemonitord wordt. Op basis van de resultaten hiervan stelt het RIVM dat het nitraatgehalte in het grondwater onder landbouwpercelen in de periode van 1992 tot 2007 sterk is gedaald.

Vooral in de zandregio's, daalde de gemiddelde concentratie van 140 mg/l naar 75 mg/l. Ook in de kleiregio's zijn de gehalten gedaald en lagen ze in deze periode ruim onder de norm<sup>17</sup>) van 50 mg/l (Bron: RIVM, Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2006, 2008). Ook de streefwaarde voor fosfaat in grondwater werd gemiddeld gezien gehaald. Slechts 3% van de bedrijven (alle in de kleiregio) bleef echter onder de norm van stikstoftotaalconcentratie van oppervlaktewater (van 2,2 mg/l) (Bron: RIVM, Waterkwaliteit op landbouwbedrijven, Evaluatie Meststoffenwet 2007, 2007). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zegt te verwachten dat de effecten van de recente beleidsmaatregelen uit het huidige actieprogramma (2004-2009) pas over een aantal jaren te zien zullen zijn in de waterkwaliteit (Bron: RIVM, Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2006, 2008).

Een ander maatschappelijk effect dat met het beleid werd nagestreefd was veilige en betrouwbare producten; af te meten aan de afname van het aantal overschrijdingen van de residunorm met 50% in 2010 (t.o.v. 2003). (Er was geen streefwaarde geformuleerd voor een jaartal in de evaluatieperiode). Uit onderzoek van het MNP (uit 2006) bleek dat voor groenten en fruit, geteeld in Nederland, het percentage overschrijdingen in 2005 2,5% betrof. In 2003 was dit nog 3,5%. Drie jaar bleek echter te kort om van een trend te spreken, omdat de variatie tussen de jaren in de periode vóór 2003 soms groter was dan het verschil tussen 2003 en 2005 (Bron: MNP, Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, 2006). En over de jaren hierna waren geen gegevens beschikbaar.

De ondervraagde stakeholders zijn van mening dat het beleid niet of beperkt bijdraagt aan het realiseren van hoogwaardige en betrouwbare producten. Hierbij is opgemerkt dat dit namelijk eerstens wordt bereikt door ondernemers zelf. Als overheid kun je hier, zo werd gesteld, minder aan doen.

### 4.3.3 Doelmatigheid onderdeel milieu

Betrokkenen geven aan dat het beleid aan doelmatigheid kan winnen door toezicht te bundelen. Nu hebben ondernemers met allerlei verschillende toezichthouders te maken (DR, AID, gemeenten, provincies, VROM Inspectie) “Uitdaging is om meer vanuit de ondernemer te redeneren bij controles en minder vanuit de regelgeving.” Wij interpreteren dit als een pleidooi om meer oog te hebben voor de praktische uitvoerbaarheid van regelgeving. Minder controlerend handelen vanuit de geest van de regels en meer vanuit de geest van de praktijk.

---

<sup>17</sup>) De EU- nitraatnorm is de waterkwaliteitsnorm die gehanteerd wordt om te bepalen of maatregelen nodig zijn of effect hebben gehad.



### 4.3.4 Werking instrumenten onderdeel dierenwelzijn

Een belangrijk instrument dat wordt ingezet ter verbetering van het dierenwelzijn is wet- en regelgeving. Zoals hierboven aangegeven betrof dit tot 2007 met name EU-regelgeving die door Nederland werd geïmplementeerd. Na 2007 is de Nederlandse overheid zelf aanvullend beleid gaan ontwikkelen. Uit de secundaire analyse blijkt dat LNV verschillende onderzoeken heeft uitgevoerd<sup>18</sup>), onder meer om te komen tot nieuwe regelgeving of tot alternatieven. Ook is in de evaluatieperiode toegezegd dat wanneer de sector komt met certificeringsnormen voor gezelschapsdieren dat LNV dit dan met regelgeving ondersteund (Bron: LNV, Evaluatie Forum Dierenwelzijn, 2008). Verder is er gelobbyd op EU-niveau ten einde het beleid te verbeteren<sup>19</sup>).

Uit nalevingsonderzoeken die de afgelopen jaren in de verschillende sectoren zijn gehouden (zowel door de AID als door anderen), komen wisselende nalevingspercentages naar voren. Deze variëren van 45% tot 78%. Deze percentages zijn niet representatief, omdat de controles zowel select als aselekt bij verschillende soorten bedrijven plaatsvinden.

---

<sup>18</sup>) Zo is de Regeling Agressieve Dieren (RAD) geëvalueerd, met als resultaat dat de RAD per 1 januari 2009 is ingetrokken en heeft de evaluatie van de Wet op de dierproeven plaatsgevonden, wat heeft geleid tot een aantal aanbevelingen. In 2007 is gestart met de evaluatie van het Dierentuinbesluit en in januari 2008 met een onderzoek naar het welzijn van circusdieren in Nederlandse Circussen. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend (LNV, Voortgangsnota Dierenwelzijn, 2008). Ook financiert LNV onderzoek naar alternatieven, zoals voor het castreren van beerbiggen (Bron: LNV, Rijksjaarakverslag 2006), en naar diervriendelijkere methoden voor het bedwelmen van pluimvee (LNV, Voortgangsnota Dierenwelzijn, 2008). Hiernaast heeft LNV het Landbouw Economisch Instituut van Wageningen-UR gevraagd om advies over een werkmethode om integrale afwegingen binnen beleid te kunnen maken. Integrale afweging betekent hier dat waarden op het gebied van dierenwelzijn, milieu, diergezondheid, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en economie in samenhang bij belangrijke beleidsvraagstukken rond landbouwhuisdieren met elkaar worden bediscussieerd en beoordeeld (LNV, Voortgangsnota Dierenwelzijn, 2008). Dit onderzoek heeft als bouwsteen gediend voor de Nota Dierenwelzijn uit 2007. Hierin heeft LNV haar beleid op het gebied van dierenwelzijn voor de komende jaren verwoord. Tot slot is binnen het onderzoeksprogramma 'Waardering van dierenwelzijn' van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en LNV het thema 'robuustheid en adaptatievermogen' opgenomen. In het najaar van 2008 zijn diverse onderzoeksvoorstellen ingediend.

<sup>19</sup>) Zo heeft LNV in het najaar van 2007 en in 2008 een aantal lidstaten bezocht met als doel via samenwerking het dierenwelzijnsbeleid in Europa te verbeteren. Inmiddels is er een netwerk van gelijkgezinde lidstaten tot stand gebracht die een voorhoedepositie in willen nemen op het gebied van dierenwelzijn (Bron: LNV, Voortgangsnota Dierenwelzijn, 2008).

LNV beschikt, zo wordt in onderzoek geconcludeerd, al met al niet over een betrouwbaar, representatief beeld van de mate waarin de dierenwelzijnsregels worden nageleefd (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzaamheid intensieve veehouderij, 2008). In 2008 heeft LNV voor het eerst een concrete streefwaarde benoemd voor het nalevingspercentage, namelijk 80%. In dat zelfde jaar heeft LNV, naar aanleiding van door haar ingestelde onderzoeken naar knelpunten in de handhaving<sup>20</sup>), verbetermaatregelen aangekondigd. Dit heeft ertoe geleid dat de handhaving is aangescherpt door het instellen van vliegende brigades.

De meeste ondervraagde stakeholders beoordelen de bijdragen van wet- en regelgeving en de handhaving hiervan aan het verbeteren van dierenwelzijn als groot.

Er is gedurende de evaluatieperiode het nodige aan voorlichting gedaan. Zo heeft het Voedingscentrum campagnes gevoerd met als doel de consument meer bewust te maken van dierenwelzijn in relatie tot aankoopgedrag. Eind 2006 is het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) opgericht om objectief te adviseren over het op een verantwoorde manier aanschaffen en houden van huisdieren, verstrekt het Landelijk Kennisnetwerk Levende Have via internet informatie aan hobbymatige en kleinschalige houders van landbouwhuisdieren en parkdieren en werd de Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit (PVH) in de periode 2006-2008 financieel ondersteund bij het versterken van haar organisatie (Bron: LNV, Voortgangsnota Dierenwelzijn, 2008). Over de effecten van dit alles is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar. Stakeholders beoordelen de bijdrage van voorlichting overwegend als beperkt.

#### 4.3.5 *Maatschappelijke effecten onderdeel dierenwelzijn*

Het MNP stelt dat van veel maatregelen duidelijk is dat ze bijdragen aan het dierenwelzijn. Hierbij noemt zij wet- en regelgeving als effectief instrument. Het MNP signaleert echter ook negatieve ontwikkelingen op het gebied van dierenwelzijn. In de melkveehouderij blijven steeds meer koeien op stal, vooral vanwege arbeidsbesparing doordat het aantal koeien per bedrijf steeds groter wordt en de inzet van melkrobots. Het MNP concludeert dat het dierenwelzijn op onderdelen is verbeterd sinds 2001, mogelijk met uitzondering van de melkveehouderij vanwege de teruglopende weidegang. Een overkoepelende indicator voor dierenwelzijn is er echter nog niet (Bron: MNP, Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities 2001 – 2006).

---

<sup>20</sup>) Zie onderzoeken van Hoeksta en VanThemsche.

De Wageningen UR heeft in opdracht van LNV onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin er sprake is van ongerief bij dieren<sup>21</sup>). Uit dit onderzoek bleek dat bij varkens, nertsen, pluimvee, runderen en paarden nog hoge scores voor ongerief voorkomen<sup>22</sup>) (Bron: Wageningen UR, Ongerief bij rundvee, varkens, pluimvee, nertsen en paarden- Inventarisatie en prioritering en mogelijke oplossingsrichtingen, 2007 ). Op basis hiervan is de Nota Dierenwelzijn met bijbehorende Uitvoeringsagenda opgesteld. In de Voortgangsnota Uitvoeringsagenda Dierenwelzijn en diergezondheid geeft LNV aan dat er nog niet kan worden gerapporteerd in hoeverre de diverse acties hebben bijgedragen aan het verbeteren van het dierenwelzijns- en diergezondheidsniveau. Hier wordt een monitoringssysteem voor ontwikkeld (Bron: Ministerie van LNV, Voortgangsnota Uitvoeringsagenda Dierenwelzijn en diergezondheid, 2008).

Wat betreft bewustwording van consumenten blijkt uit onderzoek van de Wageningen Universiteit dat de waarde van dierenwelzijn nauwelijks van betekenis is in de aankoop van voedsel. Mensen die deze waarden wél belangrijk vinden, wegen het ook als aankoopmotief, zeggen ernaar te handelen en doen dat ook. Echter, dit is maar een heel kleine groep (maximaal 4%) (Bron: Wageningen Universiteit , Eten van Waarde; Peiling Consument en Voedsel, 2009.).

Stakeholders beoordelen de bijdrage van het beleid van LNV aan het welzijn van dieren zeer divers: eenderde van de ondervraagden ziet geen bijdrage, eenderde een beperkte bijdrage en eenderde een grote bijdrage. Door een ngo is aangegeven dat LNV tracht een sector te beïnvloeden die extreem kostprijs gedreven is en zich verzet tegen iedere wijziging die ook maar iets kost. Ze is van mening dat LNV te veel toegeeft aan dit verzet.

---

<sup>21</sup> ) Voor de uitwerking van het begrip ongerief is de indeling uit het Europese programma Welfare Quality gebruikt. Per diersoort, type dier en type huisvesting werd voor elk van de items (Gedrag:1) natuurlijk gedrag en gedragsproblemen; 2) sociaal gedrag; 3) algehele angst; 4) angst voor mensen; Gezondheid: 5) ziekte; 6) verwondingen; 7) ingrepen; Fysiek en fysiologisch comfort: 8) rust- en ligcomfort; 9) bewegingsgemak; 10) thermocomfort; Voeding: 11) voeding; 12) vochtverstrekking) vastgesteld of en in welke mate sprake is van ongerief, welk deel van de levensfase het dier dat ongerief ervaart en welk deel van de populatie aan dat ongerief is blootgesteld. Hoe hoger de score, des te hoger de ernst, duur, als het aandeel in de populatie.

<sup>22</sup> ) Bij melkkoeien liggen de oorzaken voor het ongerief o.a. in de inrichting van de (ligboxen)stal (krap, glad, bewegingsproblemen). Bij paarden speelt, naast de negatieve consequenties van onwetendheid bij de houders/verzorgers, vooral de sociale isolatie, individuele huisvesting, gebrek aan beweging en de mismatch tussen fokdoel (inherent aanleg) en het gebruik van de meeste paarden. Bij varkens, vleeskalveren, nertsen en pluimvee is de prikkelarme omgeving en het gebrek aan ruimte een bron van (ernstig) ongerief.

4.3.6 *Doelmatigheid onderdeel dierenwelzijn*

Er zijn door de stakeholders geen concrete aanbevelingen gedaan ter verbetering van de doelmatigheid van het dierenwelzijnsbeleid. Ook zijn hier in de secundaire analyse geen gegevens over gevonden.

4.3.7 *Werking instrumenten onderdeel fyto sanitair*

Ook in het fyto sanitaire beleid is normering een belangrijk instrument. In wetgeving (Plantenziektewet, Zaaizaad- en Plantgoedwet en de Landbouwkwaliteitswet) zijn fyto sanitaire normen vastgelegd voor aanwezigheid van quarantaine organismen. Via de Plantenziektenkundige Dienst en de plantaardige keuringsdiensten (ZBO's) wordt toegezien op naleving hiervan. Het is echter lastig om op basis van beperkte kengetallen van vondsten van schadelijke organismen uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid. Meer vondsten kan betekenen dat er daadwerkelijk meer schadelijke organismen zijn binnengekomen, dus dat de kwaliteit van de zendingen naar Nederland slechter was. Omgekeerd kan een hoger aantal notificaties ook betekenen dat landen van export actiever zijn in rapporteren van vondsten. Dit hoeft nog niet te betekenen dat het aantal vondsten als zodanig is toegenomen. Tevens kunnen stijgingen en dalingen te maken hebben met verschuivende handelsstromen (andere producten brengen andere risico's met zich mee). LNV geeft aan dat er jaarlijks wel een rapportage fyto signalering wordt opgesteld dat een beeld geeft van de risico's. Zo werd in 2007 gesignaleerd dat de rups *Helicoverpa armigera* veel werd aangetroffen bij import, waarop het beleid is aangepast om dit tegen te gaan.

Stakeholders beoordelen de bijdrage van wetgeving en handhaving aan de vermindering van het risico op insleep van schadelijke organismen als groot.

Verder blijkt uit de secundaire analyse dat LNV zich in internationale gremia inzet voor fyto sanitaire beleidsvorming, om te borgen dat internationale regelgeving uitvoerbaar is voor het bedrijfsleven en aansluit bij de economische belangen van Nederland. En dat LNV met landen die niet tot de EU behoren bilaterale afspraken maakt over de toegang van plantaardige producten tot markten in die landen en de voorwaarden daarbij.

4.3.8 *Maatschappelijke effecten onderdeel fyto sanitair*

Zoals hiervoor al is aangegeven is het niet goed mogelijk om harde uitspraken te doen over bijdrage van het beleid aan de vermindering van het risico op insleep van schadelijke organismen. Hierdoor is het ook lastig om een verband te leggen tussen het fyto sanitair beleid en het maatschappelijke effect dat ermee wordt nagestreefd: hoogwaardige en betrouwbare producten.

LNV wijst er in ieder geval op dat Nederland internationaal in de top staat met export en import van plantaardig materiaal en dat deze positie nog steeds krachtig in stand blijft.

### 4.3.9 *Doelmatigheid onderdeel fyto-sanitair*

Er zijn geen concrete aanbevelingen gedaan ter verbetering van de doelmatigheid van het fyto-sanitaire beleid. Ook zijn hier in de secundaire analyse geen gegevens over gevonden.

## 4.4 **Conclusie OD 21.12**

Marktfalen is de reden voor beleid op het gebied van dierenwelzijn en milieu. Er is sprake van negatieve externe effecten waarvoor de markt zonder overheidsbemoeienis niet of onvoldoende corrigeert. Dit wordt door betrokkenen beaamd. Op het gebied van fyto-sanitair beleid verwijst de beleidsreconstructie naar de rol die de Nederlandse rijksoverheid dient te vervullen op basis van Europese regelgeving en de International Plant Protection Convention (IPPC); het mondiale kader. Ook stelt LNV dat waarden als biodiversiteit en natuur nog onvoldoende zonder overheidsbemoeienis geborgd zijn. Stakeholders vinden het weliswaar legitiem dat LNV hier een taak vervult, maar vinden dat dit doel, in tegenstelling tot milieu en dierenwelzijnsdoelstellingen, in sterkere mate een primair belang van het bedrijfsleven zelf is.

De doelen die LNV in OD 21.12 stelt worden door betrokkenen legitiem bevonden. Wel plaatsen betrokkenen kanttekeningen bij de concreetheid van de doelen op het gebied van dierenwelzijn (wanneer moet wat gerealiseerd zijn?) en een enkele betrokkene heeft kritiek op de invulling die LNV hieraan geeft (te veel de belangen van de sector voorop en te weinig aandacht voor gezelschapsdieren).

Het beleid van OD 21.12 bestaat in hoofdzaak uit twee type instrumenten: normstellende instrumenten en instrumenten gericht op kennisontwikkeling/verspreiding. Het beleid is met name gericht op de primaire sector. Met het beleid in dit OD worden verschillende doelen nagestreefd. Of, en zo ja hoe, het beleid van deze verschillende onderdelen (dier, milieu, fyto) samenhangt wordt niet door LNV geëxpliciteerd. Terwijl maatregelen die bevorderlijk zijn voor het dierenwelzijn, nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu (emissie). En zo kan het verbieden van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen t.b.v. het milieu leiden tot meer fyto-sanitaire risico's. Juist vanwege deze sterke samenhang, is het volgens stakeholders van belang dat de overheid streeft naar meer integraliteit in haar beleid en duidelijker prioriteiten aangeeft.

Het beleid ter vermindering van de milieubelasting ten gevolge van gewasbeschermingsmiddelen vertoont positieve resultaten: de gewasbescherming is duurzamer geworden en de tussendoelstelling van 75% afname van de milieubelasting van het oppervlaktewater in 2006 is gerealiseerd (Bron: Milieu- en Natuurplanbureau, Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, 2006). Het is, met de stagnering van deze daling in 2007, echter nog de vraag of de doelstelling van 2010 wordt gehaald (Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Natuurbalans 2009, 2009). Ook het mestbeleid laat positieve resultaten zien.

Over de afname van de overschrijding van de residunormen (als indicatie voor veilige en betrouwbare producten) kunnen op basis van de beschikbare gegevens geen conclusies worden getrokken.

Op het gebied van dierenwelzijn wordt geconcludeerd dat het beleid de afgelopen jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt (er is beleid ontwikkeld aanvullend op Europees beleid) en op punten strenger is geworden. Over het concrete effect dat dit heeft op het welzijn van dieren, zijn nog geen uitspraken te doen. Onderzoek uit 2007 wijst uit dat er nog sprake is van situaties met hoge mate van ongerief bij dieren.

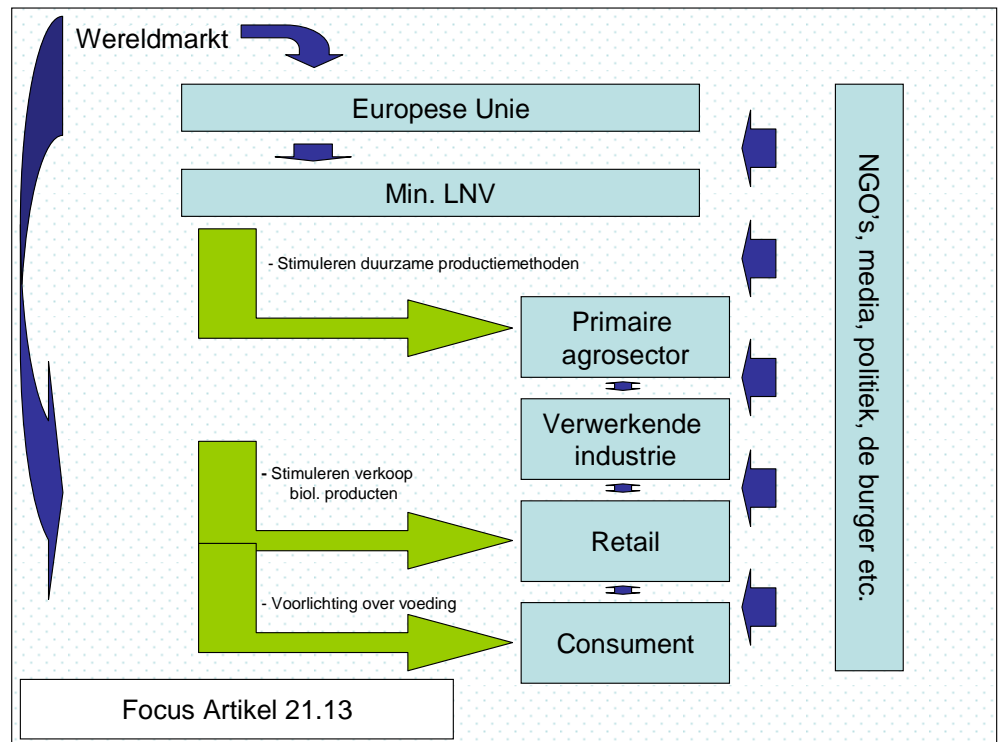
De effecten van het fytosanitaire beleid zijn niet goed meetbaar en interpreteerbaar, maar stakeholders oordelen positief over de bijdrage ervan aan de vermindering op het risico op insleep van schadelijke organismen.

Betrokkenen geven aan dat het milieubeleid aan doelmatigheid kan winnen door toezicht te bundelen.

## 5 OD 21.13: Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen

### 5.1 Focus OD

De focus in dit OD volgens onderstaand schema, ligt op het stimuleren van duurzame productiemethoden bij de primaire sector, het stimuleren van de verkoop van biologische producten bij de retail en het geven van voorlichting aan de consument.



### 5.2 Beleid OD 21.13 in theorie

#### 5.2.1 Probleemanalyse

In haar beleidsreconstructie geeft LNV aan dat intensivering en schaalvergroting hebben bijgedragen aan het succes van de agrosector, maar dat dit ook ten koste gaat van de belasting van het milieu en dierenwelzijn.

Daarom staat in OD 21.13 het bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen centraal.

Aan het beleid voor de glastuinbouw ligt het probleem ten grondslag dat het energiegebruik nog niet duurzaam genoeg is. Ten eerste vanwege de niet-duurzame energiebronnen die worden gebruikt, ten tweede vanwege de ruimtelijke spreiding van de bedrijven, waardoor mogelijkheden voor een gezamenlijke energie-infrastructuur beperkt zijn. Verder maken de afnemende voorzieningszekerheid van gas, de te verwachten structureel hogere gasprijs, het milieu- en klimaatbeleid het noodzakelijk de afhankelijkheid van de fossiele brandstoffen te verminderen.

Milieuproblemen (vanwege mest) en problemen op het gebied van dierenwelzijn liggen ten grondslag aan het beleid gericht op de intensieve veehouderij.

De uitdaging in de akkerbouwsector is dat deze omschakelt naar een kennisintensieve, duurzame bedrijfstak. Deze veranderingen kosten tijd, worden niet door de markt ondersteund en zijn moeilijk in gang te zetten, zo wordt in de beleidsreconstructie gesteld.

Aan het beleid op het gebied van biologische landbouw ligt de wens ten grondslag dat deze sector zich ontwikkelt om zo een voorbeeldfunctie te zijn voor andere sectoren. LNV stelt dat investeringen in biologische werkwijze onvoldoende economisch worden gewaardeerd en dat dit overheidsingrijpen legitimeert.

### 5.2.2 *Rolopvatting en subdoelstellingen*

LNV heeft een rol, zo stelt de beleidsreconstructie, omdat diverse publieke waarden (natuur, milieu, klimaat en voedselveiligheid) niet zonder overheidsbemoediging geborgd worden (marktfalen). Ze ziet haar rol in de verschillende sectoren als volgt:

Omdat de biologische landbouw volgens LNV een bijdrage kan leveren aan de verdere verduurzaming van de hele Nederlandse land- en tuinbouw wordt ingezet op het versterken van de biologische landbouw. LNV ziet voor zichzelf een tijdelijke rol als aanjager en stimulator (inclusief borgen en kaders stellen). Doel is een tijdelijke impuls aan de biologische landbouw te geven zodat zij zich kan ontwikkelen tot een professionele sector, die zelfstandig kan bestaan en een voorbeeldfunctie kan vervullen. Het eerste doel luidt dus:

- stimuleren van de biologische landbouw.

De meningen over de legitimiteit hiervan lopen uiteen. Enerzijds wordt bevestigd dat er sprake is van marktfalen, dat de consumptie van biologische producten zou moeten worden gestimuleerd en dat de overheid zou kunnen helpen bij het creëren van markt.



En dat het ook een rol van de overheid is om de burger te helpen bij het maken van een goede keuze: klopt de claim van de producent wel? Anderzijds wordt ook opgemerkt dat dit niet de enige weg is naar duurzaamheid. Dit sluit overigens aan bij dat wat LNV in haar beleidsnota aangeeft: biologische landbouw is een vorm, niet dé vorm. En wordt gesteld dat biologische producten een marktvraag zijn en dus ook in de markt geregeld moet worden. Stimulatie zou zelfs kunnen leiden tot overvoering van nichemarkten waarvoor lang niet alle consumenten extra geld over hebben.

Verder wordt opgemerkt dat het de vraag is of biologische landbouw negen miljard mensen wel kan voeden en of dit daarom de te bewandelen duurzame weg is. En dat LNV onvoldoende oog heeft voor de negatieve effecten die deze manier van landbouw kan hebben in vergelijking met de effectieve en efficiënte productiemethoden van de gangbare landbouw.

In de glastuinbouw ziet LNV haar rol als versneller bij de transitie naar een energiezuinige sector (gericht op het gebruik van alternatieve energiebronnen, innovatieve samenwerking d.m.v. de aanleg van gezamenlijke energie-infrastructuur en innovatieve besparingsmaatregelen op bedrijfsniveau). Subdoel dat LNV voor glastuinbouw stelt is:

- stimuleren van duurzaamheid in de glastuinbouw.

Alle deelnemers vinden het legitiem dat de overheid hier een rol in vervult.

In de veehouderij ziet de overheid haar rol als stimulator om te komen tot integraal duurzame productiemethoden voor de intensieve veehouderij met een verduurzaming in al zijn facetten: people, planet en profit. Subdoel dat LNV hier stelt luidt:

- faciliteren overgang duurzame productiemethoden in veehouderij.

Nagenoeg alle ondervraagde stakeholders vinden het stellen van dit doel legitiem. Argumenten die worden genoemd zijn dat investeringen onvoldoende economisch worden gewaardeerd en dat eisen uit politiek en samenleving een rol van de overheid rechtvaardigen. Wel wordt door stakeholders aangegeven dat de overheidssteun tijdelijk van aard dient te zijn. *“Het kan nodig blijken om de overgang te ondersteunen, maar uiteindelijk zal de vraag uit de markt duurzame productie moeten legitimeren. De overheid moet vooral aandacht besteden aan de noodzakelijke voorwaarden voor marktwerking.”*

Ook in de akkerbouw wil de overheid een stimulerende rol vervullen bij de transitie van de gevraagde veranderingen in de akkerbouwsector (die niet door de markt worden ondersteund en veel tijd vergen). Subdoel dat LNV voor de akkerbouw stelt, luidt:

- faciliteren overgang duurzame bedrijfsvoering in akkerbouw.

De meeste deelnemers vinden het stellen van dit doel legitiem. De meerkosten van de overgang worden veelal niet terugverdiend op de markt, dus stimulering van overheidswege is belangrijk om een (politieke en maatschappelijke) gewenste ontwikkeling te ondersteunen. Innovatie is in deze bedrijfstak bovendien erg moeilijk. Deelnemers geven echter ook aan dat verdere verduurzaming in deze sector minder van belang lijkt te worden geacht. LNV pakt dit volgens stakeholders minder op.

De maatschappelijke effecten die LNV met het beleid in dit OD nastreeft zijn:

- een versterkte positie van de duurzame agrosector. Voor de biologische landbouw is dit geconcretiseerd: een vergroting van het areaal naar 10% in 2010 en een aandeel van biologische landbouw in de consumentenbestedingen van 5% in 2007<sup>23</sup>)
- natuurlijke hulpbronnen worden duurzaam gebruikt
- productiemethoden en bedrijfsvoering duurzamer in sectoren veehouderij, glastuinbouw en intensieve veehouderij.

### 5.2.3 Instrumenten

Om de gestelde doelen te bereiken, zet LNV verschillende instrumenten in (zie doelenboom in bijlage).

#### *Type instrumenten*

Qua type instrumenten valt op dat het in dit OD met name gaat om financiële regelingen gericht op het faciliteren en stimuleren van agrariërs om over te schakelen op meer duurzame productiemethoden. Denk hierbij aan subsidieregelingen voor innovatieprojecten en subsidieregelingen voor investeringen gericht op introductie van innovaties.

Hiernaast bevat dit OD diverse kennisinstrumenten, zoals de ondersteuning van kennisnetwerken en voorlichting.

In de intensieve veehouderij en de akkerbouwsector wordt een combinatie van bovengenoemd type instrumenten ingezet. In de glastuinbouw-, de bloembollen- en paddenstoelensectoren en in de biologische landbouwsector wordt hiernaast ook gewerkt met normering (Besluit Glastuinbouw) en convenanten.

---

<sup>23</sup>) De doelstellingen zijn in 2008 bijgesteld en luiden voor de periode 2008-2011:

- 10% van het onderzoeksbudget voor biologische landbouw is gericht op het leggen van de relatie met vraagstukken in de gangbare landbouw
  - 15 gezamenlijke initiatieven verbinden biologisch en gangbaar met de samenleving
  - 10 innovaties uit de biologische sector worden toegepast in de gangbare landbouw
  - Jaarlijks 10% groei in consumentenbestedingen aan biologische voedingsmiddelen
  - Jaarlijks 5% groei in biologisch areaal
  - Handhaving 10%-norm voor beleidsondersteunend onderzoek en wettelijke onderzoekstaken.
- (Bron: Ministerie van LNV, Beleidsnota Biologische Landbouwketen 2008-2011)

In glastuinbouw-, de bloembollen- en paddenstoelensectoren zijn met behulp van convenanten meerjarenafspraken met de sector gemaakt op het gebied van energie-efficiency. De biologische landbouw tracht LNV te stimuleren middels convenanten met ketenpartijen en maatschappelijke organisaties.

Verder voert LNV in deze glastuinbouwsector ruimtelijk beleid: LNV streeft ernaar de structuur van de glastuinbouwgebieden te verbeteren door de inzet van verschillende financiële regelingen<sup>24</sup>). Ter stimulering van de biologische landbouw is LNV actief in Brussel en richt zij zich ook op het financieren van voorlichting aan de consument. Ook wordt ingezet op onderwijs over biologische landbouw en wordt er onderzoek gedaan door de WUR om de kennisbasis te versterken (dit laatste valt onder artikel 26 en wordt dus niet in deze beleidsdoorlichting meegenomen).

Voor de biologische landbouw wordt het Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw, naast de kennis (onderzoek en kennisverspreiding), door LNV als het meest belangrijke, overkoepelende instrument gezien. Instrumenten (zoals campagnes, voorlichting, ketenmanagement, meerjarige opschalingsplannen etc.) maken hier onderdeel van uit. Een Task Force geeft uitvoering aan het convenant, waarin marktpartijen, overheid en maatschappelijke organisaties afgesproken hebben de omzet van biologische producten naar 5% te laten groeien in 2007<sup>25</sup>).

Opvallend is dat LNV nauwelijks normerende instrumenten inzet om duurzame productiemethoden te bevorderen. De sturingsfilosofie is dat overschakelen moet plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. En dat agrariërs worden overgehaald als het overschakelen financieel aantrekkelijk wordt gemaakt. Er moeten innovatie mogelijkheden zijn en agrariërs moeten hier kennis van hebben.

Ondervraagde stakeholders kunnen zich vinden in de sturingsfilosofie van LNV.

---

<sup>24</sup>) Ten eerste streeft LNV naar vernieuwing van de glastuinbouw door financiële ondersteuning bij afbraak van oude kassen en bouw van duurzame nieuwe kassen (eerste pijler). Hiertoe dient de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG). De tweede pijler beoogt de infrastructuur en de ruimtelijke kwaliteit in de oude glastuinbouwgebieden in het Westland en Aalsmeer te verbeteren. Dit wordt uitgevoerd in samenwerking met de provincies. Hiertoe is de Infrastructuurregeling glastuinbouwgebieden in het leven geroepen. De Stidug vormt de derde pijler en heeft tot doel de ontwikkeling van nieuwe project-vestigingslocaties, geschikt voor duurzame glastuinbouw, in Nederland te stimuleren.

<sup>25</sup>) in 2008 is doelstelling aangepast in groeid doelstelling per jaar.

Ook zij verwachten dat instrumenten gericht op innovatie, zoals subsidieregelingen voor innovatieprojecten en voor investeringen gericht op introductie van innovaties, het meeste bijdragen. En ook kennisinstrumenten worden positief gewaardeerd.

Door een aantal betrokkenen wordt ook normering als effectief instrument gezien. Hierbij wordt opgemerkt dat wet- en regelgeving in de vorm van middelvoorschriften innovaties ook kan belemmeren. Ander instrument dat volgens stakeholders kan helpen zijn fiscale maatregelen, zoals het beïnvloeden van de consument door middel van prijsprikkels (hogere BTW-tarieven op niet duurzame voeding). In convenanten zien stakeholders alleen iets wanneer deze ook goed worden ingevuld en bijbehorend instrumentarium bevat. Het mag volgens stakeholders niet slechts een politiek doeleinde dienen.

### *Doelgroep*

Doelgroep van de instrumenten van dit OD zijn de intensieve veehouderijsector, de glastuinbouwsector, de akkerbouwsector en de biologische landbouwsector. Ter versterking van de positie van de biologische landbouwsector richt LNV ook instrumenten op (de beïnvloeding van) de consument, ketenpartijen en maatschappelijke organisaties.

## **5.3 Beleid OD 21.13 in de praktijk**

### *5.3.1 Werking beleidsinstrumenten biologische landbouw*

De subsidieregelingen die LNV inzet om de biologische landbouw te stimuleren worden gewaardeerd en dragen volgens stakeholders bij aan de doelstellingen. Uit de secundaire analyse volgt echter dat de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode maar een geringe rol heeft gespeeld bij het besluit om te schakelen (Bron: Expertisecentrum LNV, Evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2001-2004). Om deze reden heeft LNV in 2005 besloten de regeling niet meer open te stellen.

Uit onderzoek blijkt dat het plausibel is dat de activiteiten die in het kader van het 2<sup>e</sup> Convenant zijn ondernomen, hebben bijgedragen aan een toename van consumentenbestedingen. De voorlichtingscampagnes (die in het kader van de convenanten hebben plaatsgevonden) worden door direct betrokkenen 'als een aanjager met een groot hefboomeffect' gekwalificeerd. Met betrekking tot het ketenmanagement zijn de convenantpartijen van mening dat 'bedrijven voortdurend gestimuleerd worden om een extra of grotere stap richting de 5% ambitie te maken'. In combinatie met de meerjarige opschalingsplannen is ook hier sprake van een groot hefboomeffect met betrekking tot de commerciële resultaten zo wordt geconcludeerd (Bron: Ecorys, Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007, 2007). LNV geeft aan dat er geen specifieke gegevens over koopgedrag beschikbaar zijn, aangezien retailers deze informatie uit concurrentieoverwegingen niet publiek willen maken.

Maar uit het feit dat er in actieweken hogere omzetten worden gerealiseerd, maakt LNV op dat er zonder de mediacampagne minder groei is in de consumptieve biologische bestedingen (Bron: LNV, Project Effectieve en efficiënte instrumentenmix, 2009).

Ook de resultaten van kennisnetwerk BioConnect zijn positief, zo wijst onderzoek van Ecorys uit (Bron: Ecorys, Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007, 2007).

LNV heeft met haar activiteiten in Brussel voor de biologische landbouw onder meer bijgedragen aan verbetering markttoegang (o.a. het verplicht stellen van het EU-logo voor verwerkte biologische producten) (Bron: Ecorys, Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007, 2007). Ook geeft LNV aan bij te hebben gedragen aan ontwikkelingsgerichte regelgeving (o.a. het mogelijk maken van ingrediëntenetikettering).

### 5.3.2 *Werking instrumenten glastuinbouw*

Uit onderzoek blijkt dat de convenantenaanpak positieve resultaten heeft opgeleverd: de meerjarenafspraken energie-efficiency (MJA) leidden de afgelopen vijftien jaar tot een overall energie-efficiencyverbetering van meer dan 2% per jaar. Dat bedrijven en instellingen op deze schaal vrijwillig met elkaar én met de overheid samenwerken, oogst internationaal veel lof, zo blijkt uit een studie naar de resultaten (Bron: LNV, Meerjarenafspraken energie-efficiency, resultaten 2007). Ook stakeholders zijn positief over de bijdrage hiervan. Ze bieden volgens betrokkenen een duidelijk kader en vormen een leidraad waar de sector naar toe kan werken in de toekomst.

De regelingen ter stimulering van innovatieve concepten zijn benut. De resultaten hiervan zijn op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen, maar stakeholders zijn positief over de bijdrage van deze instrumenten.

Tot slot blijkt uit de secundaire analyse dat de financiële instrumenten ter verbetering van structuur van de glastuinbouwgebieden effect lijken te hebben gehad. Er is veel belangstelling voor de verschillende regelingen en er is gedurende de evaluatieperiode herstructurering gerealiseerd<sup>26</sup>).

---

<sup>26</sup>) In het kader van het Stidug liepen er in 2007 5 projecten die in totaal 1247 ha glastuinbouwgebied realiseren; drie ervan lopen (na verlening) in 2009 af en twee in 2011. Vanaf 2007 zijn de nieuwe Stidug-projecten, die via het ILG worden gefinancierd, opgenomen onder artikel 22 van de LNV begroting. Met deze nieuwe projecten wordt 700 ha gerealiseerd (Bron: LNV, Rijksjaarsverslag 2006). Met de RSG is in 2007 een herstructurering van 895 ha gerealiseerd. Hiervan is 335 ha gerealiseerd door afbraak en 560 ha door nieuwbouw van glasopstanden (Bron: Evaluatie Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw 1997-2007).

Stakeholders uiten als kritiek op het ruimtelijk beleid dat de vertaling ervan op regionaal niveau (door provincies) te veel uiteen loopt, waardoor willekeur ontstaat. Ook zouden er onvoldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld ter compensatie bij saneringen/verplaatsingen.

### 5.3.3 *Werking instrumenten intensieve veehouderij en melkveehouderij*

LNV heeft twee regelingen ingezet ter stimulering van duurzame productiemethoden: een regeling ter stimulering van duurzame stallen en een ter stimulering van gecombineerde luchtwassers. Voor beide was veel belangstelling. Op de regeling ter stimulering van gecombineerde luchtwassers vond zelfs een grote overtekening plaats. De regeling ter stimulering van duurzame stallen wordt door betrokkenen als meest effectief beoordeeld. Omdat de regeling pas aan het einde van de te evalueren periode is ingevoerd, zijn er over de resultaten in die periode geen uitspraken te doen. De subsidie op gecombineerde luchtwassers levert volgens de Algemene Rekenkamer een relatief geringe bijdrage aan de vermindering van ammoniakemissies (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzaamheid intensieve veehouderij, 2008).

Uit de evaluatie van de regeling gericht op de stimulering van innovatie (IIV-subsidie) blijkt dat deze een duidelijke toegevoegde waarde heeft. Ongeveer de helft van de deelnemers geeft aan dat zij zonder de subsidie het project sowieso niet had kunnen doorzetten. Er wordt geconcludeerd dat met de IIV-subsidie als het ware een 'hefboomeffect' wordt gerealiseerd waardoor initiatiefnemers toch de stap kunnen en/of durven zetten om hun innovatieprojecten op te pakken.

Een andere belangrijke rode draad uit de tussentijdse effectevaluatie is dat alle projecten een duidelijke relatie hebben met het versterken van de duurzaamheid van de intensieve veehouderij<sup>27</sup>) (Bron: Bureau Bartels BV, Effectevaluatie Innovatieregeling Intensieve Veehouderij, 2009).

Wat de kennisinstrumenten betreft blijkt uit de secundaire analyse dat het Programma Netwerken in de Veehouderij (NidV) en de regeling Praktijknetwerken goed hebben aangesloten bij de wensen en behoeften die bij (netwerken van) veehouders leefden en een positieve impact gehad hebben op de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen agrarische ondernemers.

---

<sup>27</sup>) Bij vrijwel alle projecten zien we daarbij dat het versterken of behouden van economische duurzaamheid gepaard gaat met de ambitie om te komen tot verbeteringen in dierenwelzijn en/of reductie van milieubelasting en/of verbetering van arbeidsomstandigheden. Hoewel het versterken of behouden van economische duurzaamheid dus veelal een belangrijke drijfveer vormt voor de IIV-projecten wordt vrijwel altijd getracht om dit te koppelen aan het versterken van de sociale en/of ecologische duurzaamheid van segmenten van de intensieve veehouderij.

Ook hebben beide een positieve bijdrage gehad op het realiseren van vernieuwingen binnen de ondersteunde netwerken. De regeling blijkt echter nog niet erg bekend te zijn onder veehouders. Dit heeft in 2007 geleid tot een onderbenutting (Bronnen: Bureau Bartels BV (2009), Evaluatie netwerken in de veehouderij, Bureau Bartels BV, Evaluatie Regeling praktijknetwerken in de veehouderij, 2009).

Over de Melkveeacademie is bekend dat in 2008 ruim 10% van de doelgroep haar activiteiten heeft bezocht (Bron: LNV, Rijksjaarsverslag 2008). Over het effect hiervan zijn geen gegevens beschikbaar.

Het oordeel van stakeholders over de kennisinstrumenten loopt sterk uiteen: ongeveer evenveel ondervraagde stakeholders vinden dat de kennisinstrumenten veel bijdragen als dat er stakeholders zijn die vinden dat ze niet bijdragen aan het faciliteren van de overgang naar duurzame productiemethoden in de veehouderij.

### 5.3.4 *Werking instrument akkerbouw*

Om de overgang naar duurzame bedrijfsvoering in de akkerbouw te faciliteren is een programma ontwikkeld, genaamd Kennis op de Akker. Het programma moet leiden tot een vernieuwde kennisinfrastructuur. Verbetering van ondernemers- en vakmanschap van de primaire producent staat hierbij centraal, ondersteund door de ontwikkeling van managementtools waarin actuele kennis en bedrijfsspecifieke gegevens worden gecombineerd (Bron: LEI, Kennis op de Akker, een programmeringstudie, 2005).

De doelen per thema voor KodA zijn bij aanvang van KodA geformuleerd in de vernieuwingsopgave. In maart 2007 en juli 2008 is tijdens een tussentijdse evaluatie (waarbij onder meer is gekeken naar kwaliteit, rendement, kennis en samenwerking) vastgesteld dat de doelen grotendeels gehaald zijn of gaan worden (Bron: LNV, Samenvatting vernieuwingsopgave KodA, 2009). De betrokkenen die een mening hadden over KodA zagen een beperkte dan wel grote bijdrage van dit instrument aan de overgang naar duurzame bedrijfsvoering in de akkerbouw.

### 5.3.5 *Maatschappelijke effecten*

De maatschappelijke effecten die met OD 21.13 werden nagestreefd waren:

- een versterkte positie van de duurzame agrosector (voor biologische landbouw een vergroting van het areaal naar 10% in 2010 en een aandeel van biologische landbouw in de consumentenbestedingen van 5% in 2007)
- natuurlijke hulpbronnen worden duurzaam gebruikt
- productiemethoden en bedrijfsvoering duurzamer in sectoren veehouderij, glastuinbouw en intensieve veehouderij.

Over de verduurzaming in de verschillende sectoren is het volgende bekend.

Het LEI concludeert dat door de inzet van maatregelen direct dan wel indirect voortgang is geboekt in de transitie naar een duurzame landbouw. Gedeeltelijk is dit volgens haar gebeurd via directe ondersteuning van ondernemers om de duurzaamheid van de bedrijfsvoering te beïnvloeden; daarnaast ook via heroriëntatie en herinrichting van de agrarische sector (Bron: Ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 – 2006 (POP1), LEI 2008). Deze conclusies zijn echter gebaseerd op een evaluatie van Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006, een programma dat onder andere vanuit EU-gelden wordt gefinancierd. Ze hebben dus alleen betrekking op het eerste deel van de evaluatieperiode en hebben niet direct betrekking op de in OD 21.13 ingezette instrumenten. Het geeft echter wel een indicatie en wijst erop dat stappen in de goede richting zijn gemaakt.

Het MNP signaleert een toegenomen ambitie op het gebied van duurzame energie. Dit is volgens het MNP het gevolg van kansen die glastuinders, akkerbouwers en veehouders zien om hier in de toekomst aan te verdienen. De relatie tussen de beleidsinzet van de minister van LNV en het percentage innoverende agrarische bedrijven is volgens het MNP echter lastig te leggen, omdat er geen direct verband te leggen is tussen de hoeveelheid innovaties en het departementale beleid: innovatie vindt ook autonoom, los van het departementale beleid, plaats (Bron: Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities 2001-2006 MNP). Uit recent onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut komt echter naar voren dat door de terugval in inkomens er de afgelopen jaren minder wordt geïnvesteerd (Bron: LEI; Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2009, 2009). De invloed hiervan op innovatie is onduidelijk.

Wij kunnen alleen concluderen dat er gebruik is gemaakt van de stimulerende maatregelen die LNV heeft ontwikkeld. Dit wijst erop dat er een bijdrage is, maar daarover is geen zekerheid te geven. Het is namelijk mogelijk dat ondernemers ook zonder deze maatregelen de stap hadden gezet. En als er een bijdrage is, is ook niet te beoordelen of deze substantieel is. Alleen in de glastuinbouw is op basis van de duidelijke toename van energie-efficiëntie (van 46% in 2004 naar 30% in 2008) door onder meer een afname van het primair brandstofgebruik per m<sup>2</sup> (Bron: LEI, Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw, 2008) aantoonbaar sprake van een duurzaam gebruik van hulpbronnen. Dit duidt op een meer duurzame sector. Het doel van het convenant Glastuinbouw en Milieu, een energie-efficiencyverbetering van 35% in 2010, is daarmee in 2008 gehaald (Bron: LNV, Rijksjaarsverslag 2008). Ook in de bloembollen en paddenstoelen zijn stappen gezet. Paddenstoelen 7,6% energiebesparing in 2008 t.o.v. 2005. Bloembollen meer dan 2% besparing gemiddeld per jaar (Bron: LEI, Energiemonitor glastuinbouw 2007, 2008). Stakeholders zien een beperkte tot grote bijdrage van het beleid aan meer duurzame productiemethoden. Niemand van de ondervraagden is van mening dat het beleid niet bijdraagt.



Over de positie van de biologische landbouwsector concludeert LNV in haar jaarverslag van 2007 dat de groei van de biologische landbouw achter blijft bij de doelstellingen (Bron: LNV, Rijksjaarverslag 2007). Ook blijkt dat de doelstelling van vergroting van de consumentenbestedingen aan biologische producten in 2007 naar 5% in de evaluatieperiode niet is gerealiseerd (Bron: Ecorys, Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007, 2007). Dit blijkt, zo luidt de conclusie van de evaluatie van de beleidsnota biologische landbouw, niet te komen door een gebrek aan professionaliteit of een gebrek aan ketensamenwerking, maar door de geringe schaal (en hierdoor de hogere prijzen). Dit vormt de belangrijkste belemmering voor voldoende groei van de afzet van biologische producten (Bron: Ecorys, Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007, 2007). Wel blijkt dat consumentenbestedingen op het gebied van biologische voeding stijgen. Uit onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut blijkt dat de Nederlandse consument in 2008 ruim 12% meer uitgaf aan biologische producten dan in 2007. Het marktaandeel van biologische producten in de totale consumptieve bestedingen aan voedings- en genotmiddelen kwam hiermee uit op 2,1% (Bron: LEI, Landbouw economische bericht 2009). Geconcludeerd kan dus worden dat de marktpositie van de biologische landbouw is versterkt, maar niet in de mate die werd nagestreefd.

Voor wat betreft de voorbeeldfunctie van biologische sector voor de gangbare sector blijkt dat met name te spelen bij onderzoekers en ketenpartijen en veel minder bij – en tussen – primaire ondernemers. Knelpunt tussen gangbare en biologische ondernemers onderling lijkt het (voort)bestaan van een verschil in opvattingen en percepties. Deze verschillen belemmeren de omschakeling van de biologische landbouw onder gangbare ondernemers. Bij deze conclusie moet, aldus Ecorys, in het achterhoofd worden gehouden dat het tijd kost voordat de effecten van de voorbeeldfunctie zichtbaar zullen zijn (Bron: Ecorys, Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007, 2007)

### 5.3.6 *Doelmatigheid beleid*

Er zijn geen concrete aanbevelingen gedaan ter verbetering van de doelmatigheid van dit artikel. Ook zijn hier in de secundaire analyse geen gegevens over gevonden.

## 5.4 **Conclusie OD 21.13**

LNV heeft, zo volgt uit de beleidsreconstructie, een rol in het bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen, omdat diverse publieke waarden (natuur, milieu, klimaat en voedselveiligheid) niet zonder overheidsbemoediging geborgd worden (marktfalen). Dat de overheid in de glastuinbouw, de intensieve veehouderij en de akkerbouw de transitie naar meer duurzaamheid ondersteunt en/of probeert te versnellen, wordt door de meeste stakeholders onderschreven.

Argumenten die worden genoemd zijn onder meer dat investeringen onvoldoende economisch worden gewaardeerd en dat eisen uit politiek en samenleving een rol van de overheid rechtvaardigen.

Dat de overheid ook de biologische landbouw probeert te versterken omdat deze, aldus de beleidsreconstructie, een bijdrage kan leveren aan de verdere verduurzaming van de hele Nederlandse land- en tuinbouw wordt niet door alle stakeholders als legitiem gezien. Zo luidt de kritiek onder meer dat biologische producten een marktvraag zijn en dus ook in de markt geregeld moet worden. LNV wijst erop dat dit met het convenant juist door de markt zelf wordt geregeld en dat biologische landbouwers geen directe financiële ondersteuning meer krijgen (RDPP is in 2004 voor het laatst opgesteld).

Qua type instrumenten kan worden geconcludeerd dat het in dit artikel met name gaat om financiële regelingen gericht op het faciliteren en stimuleren van agrariërs om over te schakelen op meer duurzame productiemethoden (subsidiereregelingen voor innovatieprojecten en subsidieregelingen voor investeringen gericht op introductie van innovaties). Hiernaast bevat dit OD diverse kennisinstrumenten, zoals de ondersteuning van kennisnetwerken en voorlichting, convenanten (glastuinbouw en biologische landbouwsector) en onderwijsregelingen (biologische landbouwsector). Er worden geen normerende instrumenten ingezet om duurzame productiemethoden te bevorderen. De instrumenten zijn vrijwel uitsluitend gericht op de primaire sectoren zelf. Uitzondering vormen de instrumenten ter stimulering van de biologische productie, welke gericht zijn op de hele keten.

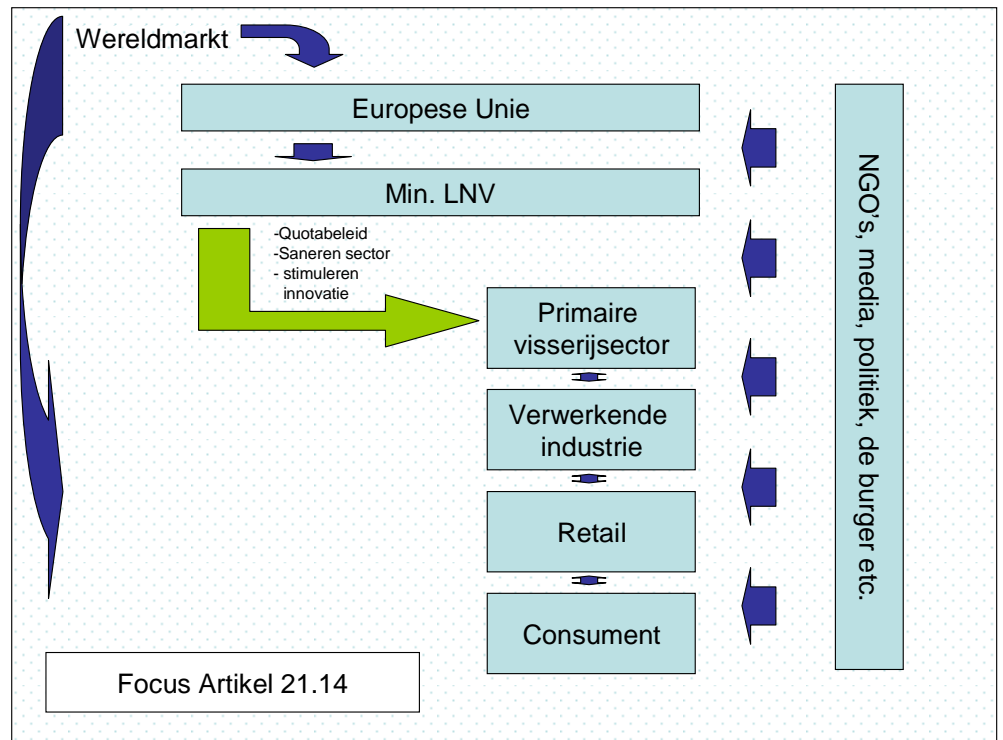
De instrumenten gericht op de versterking van de biologische landbouw hebben onmiskenbaar positieve resultaten maar hebben gedurende de evaluatieperiode nog niet tot het gewenste niveau (areaal naar 10% in 2010 en een aandeel van biologische landbouw in de consumentenbestedingen van 5% in 2007) geleid. In de andere sectoren zijn instrumenten weliswaar benut, maar heeft alleen de instrumentinzet in glastuinbouw tot aantoonbare verduurzaming geleid, namelijk tot een verbetering van de energie-efficiency.

Of in de andere sectoren daadwerkelijk sprake is van substantieel meer gebruik van duurzame productiemethoden is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen. Het MNP signaleert een toegenomen ambitie op het gebied van duurzame energie en stakeholders zijn van mening dat het beleid bijdraagt. Maar hiertegenover staat dat er de afgelopen jaren, door de terugval in inkomens, minder is geïnvesteerd.

## 6 OD 21.14: Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren

### 6.1 Focus OD

De focus in dit OD ligt op het bevorderen van duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren, waarbij wetgeving (quotabeleid), sanering en het stimuleren van innovatie van belang zijn.



### 6.2 Beleid OD 21.14 in theorie

#### 6.2.1 Probleemanalyse

Probleem dat aanleiding vormt voor het beleid dat staat beschreven in OD 21.14 is de toenemende druk op de visbestanden en op de traditionele gebieden waar schelpdieren worden gevangen en gekweekt.

Door overbevissing komen vispopulaties onder het biologische minimum en zijn ze niet meer in staat zich in voldoende mate voort te planten. Dit betekent een aantasting van de biodiversiteit en ecosystemen van de zee.

Bijkomend probleem is dat er visserijmethoden worden gebruikt die weinig selectief zijn en waardoor onder meer ondermaatse vis gevangen wordt.

Ook zijn bepaalde methoden (visserij met de zogenaamde boomkor) beschadigend voor de zeebodem en heeft deze negatieve effecten op alle andere organismen.

### 6.2.2 *Rolopvatting en subdoelstellingen*

De overheid beschouwt het als haar taak en eerste verantwoordelijkheid om wettelijke minimumkaders, lange termijn doelstellingen en randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de visserijketen kan opereren. Dit is voor een belangrijk deel een door de Europese Unie gedelegeerde verantwoordelijkheid. Reden die in de beleidsreconstructie wordt genoemd is dat de markt (visserijsector en consument) in haar beslissingen onvoldoende rekening houdt met alle maatschappelijke ongewenste effecten (marktfalen). Overbevissing leidt onder meer tot milieuschade en dit externe effect komt niet tot uitdrukking in de prijs.

Subdoelen die LNV hierbij stelt luiden:

- sanering Noordzeevisserij
- bevorderen innovatie zeevisserij
- bevorderen innovatie aquacultuur en schelpdierkweek
- sanering IJsselmeervisserij
- verbeteren visbestandbeoordeling.

Hiermee streeft LNV de volgende maatschappelijke effecten na:

- minder belasting ecosysteem
- economisch meer rendabele (Noordzee)visserij.

Het grootste deel van de stakeholders onderschrijft de veronderstelling van LNV dat er in de visserijsector sprake is van marktfalen, aangezien de visserijsector in haar beslissingen geen rekening houdt met alle maatschappelijke kosten (externe effecten). Dit leidt tot overbevissing. Daarom wordt het legitiem gevonden dat LNV deze rol op zich neemt. Wel wordt er een aantal zaken door stakeholders gemist. Zo komt visserij in de Waddenzee en binnenvisserij volgens stakeholders niet duidelijk in het OD terug (hoewel sommige instrumenten, zoals het Innovatieplatform aquacultuur resp. de sanering van de IJsselmeervisserij, hier wel degelijk op gericht zijn). Ook wordt er volgens enkele betrokkenen voorbijgegaan aan de integrale koppeling tussen gebieden - IJsselmeer, Waddenzee, Noordzeekust en Noordzee.

Over de doelen wordt door stakeholders opgemerkt dat deze met name gericht zijn op het oplossen van huidige problemen (saneren) en zoeken naar alternatieven en vernieuwing (innovatie). LNV wijst erop dat tot 2006 de nadruk op saneren lag, en hierna sterker op innovatie. Het bevorderen van innovatie in de verschillende sectoren wordt in het algemeen legitiem gevonden. Het stimuleren van innovatie is een rol van de overheid, zo wordt aangegeven. Wel wordt opgemerkt dat het de vraag is of het gebrek aan innovatie nog het probleem is in de kweeksector. De Nederlandse sector loopt voorop in duurzame kweek, zo wordt gesteld. Het probleem is eerder de slechte concurrentiepositie ten opzichte van kwekers in andere landen.

Over de legitimiteit van het saneren van de Noordzee- en de IJsselmeervisserij wordt wisselend geoordeeld. Degenen die het ermee eens zijn geven als argument dat het een overheidstaak is om de omvang van de vloot te beperken gezien de afgesproken visserij- en ecosysteemdoelen binnen de EU. Ook wordt gesteld dat het capaciteitsprobleem dat is ontstaan mede te wijten is aan de overheid zelf. Zij heeft volgens stakeholders in het verleden niet pro-actief op de ontwikkelingen gereageerd en zelfs de groei van de vissersvloot gestimuleerd. Dit maakt dat het ook haar taak is de ontstane situatie te corrigeren. LNV merkt hierbij op dat Nederland al sinds 1987 geen subsidies meer geeft voor nieuwbouw van vissersvaartuigen.

Degenen die het doel saneren niet legitiem vinden, geven aan dat saneren geen doel op zich mag zijn, maar slechts een middel is om te komen tot een gezondere sector. Het gaat er om dat de vissers die overblijven ook daadwerkelijk duurzamer te werk gaan. Dit komt minder sterk terug. Er is volgens betrokkenen sprake van discrepantie tussen het hoofddoel (verduurzaming) en de doelen in sanering.

Ten aanzien van het doel 'verbeteren visserijbeoordeling' wordt opgemerkt dat het weliswaar legitiem is dat overheid zuiverheid in de beoordeling nastreeft, maar dat het probleem niet zozeer de wetenschappelijke beoordeling is. Het gaat meer om de manier waarop deze informatie wordt gebuikt. Dit moet transparant zijn, zodat er draagvlak ontstaat.

### 6.2.3 *Instrumenten*

Om de gestelde doelen te bereiken, zet LNV verschillende instrumenten in (zie doelenboom in bijlage).

#### *Type instrumenten*

Een van de belangrijkste onderdelen van het Europese zeevisserijbeleid, dat Nederland heeft uit te voeren zijn de vangstbeperkende maatregelen (quotabeleid). Hiervoor wordt wetgeving ingezet. Normering en toezicht op de naleving hiervan zijn dus essentiële onderdelen van het visserijbeleid.

Andere instrumenten die worden ingezet zijn financiële regelingen ter stimulering van vrijwillige sanering, financiële regelingen ter stimulering van innovatie en instrumenten gericht op onderzoek (o.a. ter verbetering visstandbeoordelingen) en verbeteren onderlinge communicatie betrokkenen. Opvallend is dat onderzoek zich ook richt op de wateren van Mauritanië. Door stakeholders is aangegeven dat het op zich goed is dat hier onderzoek plaatsvindt, maar dat het wel de vraag is of het legitiem is om hier te vissen<sup>28</sup>).

Betrokkenen onderschrijven de inzet van normering. Wetgeving wordt als essentieel gezien. Als wetgeving en handhaving hiervan geschrapt zou worden *'ben je verder van huis'*. Betrokkenen stellen dat convenanten echter ook een effect zouden kunnen hebben. Het positieve hiervan is dat je hiermee richting toekomst zaken kunt regelen. Ook creëert het draagvlak.

Het is van belang te vermelden dat het beleid in 2005 is aangescherpt. Dit wil zeggen dat er aanvullende maatregelen zijn genomen om zowel de economische situatie van de sector als de ecologie te verbeteren. In 2007 is het beleid verder aangescherpt met de invoering van herstelplannen waarmee de quota voor tong en schol verder zijn teruggebracht (Bron: Ministerie van LNV, Beleidsbrief Visserij, 2007).

### *Doelgroep*

Kijkend naar de keten valt verder op dat de instrumenten met name gericht waren op de primaire sector zelf. Sinds 2007 richten de instrumenten (onderzoek en innovatie) zich ook op andere partijen uit de keten.

## **6.3 Beleid OD 21.14 in de praktijk**

### *6.3.1 Werking instrumenten*

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, vormt het Europese quotabeleid het meest belangrijke onderdeel van het visserijbeleid. Werkt dit? De Algemene Rekenkamer is kritisch. Ten eerste richt het quotabeleid zich uitsluitend op de instandhouding van commerciële vissoorten (kabeljauw en schol) (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008). Hierdoor wordt niet het hele systeem beschermd, zo geven ook enkele stakeholders aan.

---

<sup>28</sup>) LNV wijst erop dat vissen is toegestaan op basis van een Europees visserijakkoord. Wetenschappelijk onderzoek is een verplicht onderdeel van deze overeenkomst. Doel van het onderzoek is het tijdig signaleren van mogelijk negatieve effecten als gevolg van visserij.

Ten tweede heeft het quotabeleid ook voor de commerciële vissoorten in de praktijk niet het beoogde effect, zo concludeert ze. Door de druk van de visserijbelangen komen de vangsten hoger uit dan goed is voor de duurzaamheid van deze visbestanden. Daar komt bij dat buiten de quotaregeling om grote hoeveelheden vis als ongewenste bijvangst (discards) dood terug in zee worden gegooid. (Europese) maatregelen om dit probleem aan te pakken, komen niet van de grond (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008). Dit komt overeen met dat wat door betrokkenen is aangegeven. Nederlandse vissers blijven, met behulp van groepsquota *'weliswaar netjes binnen het maximum'*, maar doordat vissers vangsten terug in zee gooien om niet boven het quotum uit te komen is er sprake van een schijnwerkelijkheid. Het zou volgens betrokkenen beter zijn om net als in Noorwegen te verplichten om bijvangsten aan boord te houden. Zo krijg je veel beter zicht op de daadwerkelijke vangsten en kunnen er acuut maatregelen worden genomen als visstanden te sterk dalen. Overigens heeft de minister destijds naar aanleiding van de conclusies van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat het oplossen van het discardsprobleem zeer urgent is. Bij de aanpak van het discardsprobleem heeft de Europese Commissie het voortouw. Instrumenten die de Commissie voorstaat zijn een geleidelijke invoering van een teruggooiverbod – hetgeen inhoudt dat alle vis en schaal- en schelpdieren moeten worden aangeland – en aanvullende maatregelen zoals het geven van stimulansen voor het verbeteren van de selectiviteit van het vistuig, de verplichting om van visgrond te veranderen en sluitingen van gebieden voor de visserij (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008).

Uit de secundaire analyse komt verder naar voren dat de door het ministerie van LNV ingezette handhavingscapaciteit formeel voldoet aan de EU-regelgeving. Dit is volgens de Algemene Rekenkamer echter niet genoeg om te kunnen voldoen aan de onderlinge werkafspraken tussen de inspecties van de lidstaten en het Europese controlebureau voor de visserij<sup>29</sup>). De minister heeft hier destijds tegenin gebracht dat in het Europees recht een aantal kwalitatieve eisen is geformuleerd voor nalevings- en controlesystemen en dat de Nederlandse controleorganisatie hieraan voldoet (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008). Over de naleving zijn in de secundaire analyse geen gegevens gevonden. Hier is ook geen streefpercentage voor vastgelegd. Betrokkenen, ook niet belanghebbenden, oordelen echter positief over de handhaving. De controles van de AID bij de afslagen en het peilen van gegevens werken volgens betrokkenen goed. *'Er is weinig 'grijs circuit', helemaal als je het vergelijkt met andere landen in de EU.'*

---

<sup>29</sup>) De afgelopen jaren heeft de AID gemiddeld 6% van alle aanlandingen gecontroleerd en wordt ieder vissersvaartuig drie tot vier keer per jaar op zee gecontroleerd. De Europese Commissie hanteert echter op basis van afspraken tussen de betrokken inspecties als maatstaf dat ieder vissersvaartuig zes keer per jaar moet worden gecontroleerd. Ook uit de risicoanalyse van de AID blijkt dat dit minimumaantal controles noodzakelijk is (30: 17-18).

Uit risicoanalyses van de AID blijkt echter dat de vissers op vrijwel alle terreinen van de zeevisserij geneigd zijn de regels te overtreden, wat de AID wijdt aan de grote economische druk waaronder de sector te lijden heeft (Bron: Algemene Rekenkamer, 2008).

Wat betreft de saneringsmaatregelen kan op basis van de secundaire analyse worden geconcludeerd dat deze tot een reductie van de vloot hebben geleid<sup>30</sup>). De Algemene Rekenkamer concludeert dat de inkrimping van de vloot in de praktijk niet tot een aanmerkelijke verbetering van het rendement van de overblijvende vissers leidt. Dit komt doordat gesaneerde vissers hun aandeel in de visrechten behouden en de overblijvende vissers deze rechten kunnen bijkopen of -huren. Dat betekent dat de jaarlijks dalende quota ondanks saneringen nog steeds over evenveel ondernemers worden verdeeld (Bron: Algemene Rekenkamer, 2008). Dat de quota verhandelbaar zijn, vinden niet alle stakeholders een goede zaak. Met saneren bereikt LNV weliswaar dat er minder vissers actief zijn, maar niet dat er minder gevangen wordt. En hierdoor lijkt een situatie te zijn ontstaan die volgens sommigen op 'huisjesmelkerij' lijkt. Het zou volgens betrokkenen goed zijn als de rechten worden opgekocht door de overheid of ngo's (zoals dit in de Verenigde Staten en Canada gebeurt), en waarbij quota alleen gegund worden aan duurzame vissers.

Voor wat betreft de maatregelen die zijn genomen om de negatieve ecologische effecten van de mechanische kokkelvisserij tegen te gaan, zijn alleen gegevens beschikbaar over het begin van de evaluatieperiode. In 2004 concludeerde de Adviesgroep Waddenzeevisserij dat het beleid voor verbeteringen heeft gezorgd, maar nog niet intensief genoeg is om de doelstellingen te realiseren (Adviesgroep Waddenzeevisserij, Ruimte voor de Waddenzee, 2008). Deze conclusie heeft geleid tot volledige uitkoop van de mechanische kokkelvisserijsector in 2005 (Bron: Ministerie van LNV, Kabinetsreactie van 28 juni 2004 op het advies 'Ruimte voor de Wadden).

Over de bijdrage van innovatieregeling voor de zeevisserij kunnen we concluderen dat deze heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van ecologische duurzamere vangstechnieken, namelijk de pulskor<sup>31</sup>). De bijdrage van de regeling is volgens de meeste betrokkenen groot. De nieuwe techniek werd echter nog niet op grote schaal toegepast.

---

<sup>30</sup>) Door een saneringsronde is de vlootcapaciteit in de Noordzeevisserij in 2006 met 15% verminderd. Met de sanering in 2007 is 16% van de vlootcapaciteit voor platvis uit de vaart genomen. (ca. 8,5% van het aantal vaartuigen). Hiernaast is de doelstelling de visserijcapaciteit op het IJsselmeer met 50% te reduceren gehaald (Bron: LNV, 2008).

<sup>31</sup>) Deze visserijtechniek leidt, zo blijkt uit onderzoek, tot minder bodemberoering en minder bijvangst, de kwaliteit van de vis was aanzienlijk beter dan conventioneel gevangen vis en het brandstofverbruik was ongeveer 40% lager dan gebruikelijk.



Reden is dat de EU slechts vijf procent van de Nederlandse vloot toestond. Volgens de Algemene Rekenkamer is er weerstand onder vissers (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008)<sup>32</sup>).

Het Innovatieplatform Aquacultuur, ter bevordering van innovatie, blijkt te hebben bijgedragen aan het innovatieve karakter van de sector, zo blijkt uit een evaluatie hiervan (Bron: Rijnconsult, Evaluatie Innovatieplatform Aquacultuur, 2006). Het effect van de stimuleringsregeling voor innovatieve aquacultuurprojecten is onbekend. Wel blijkt dat er een overtekening op de regeling heeft plaatsgevonden (Bron: Evaluatie innovatieplatform aquacultuur 2004-2006, LNV), wat erop duidt dat er veel belangstelling voor is. Ook zijn er op het gebied van de schelpdierkweek in de periode 2006-2008 initiatieven ontplooid met betrekking tot alternatieven voor de traditionele schelpdierkweek, geeft LNV aan. Met name op het terrein van alternatieve winning van mosselzaad met behulp van zgn. mosselzaadvanginstallaties (MZI's) is er volgens LNV sprake van een doorbraak bij de mosselsector, zo af te leiden uit het aantal verleende vergunningen voor het gebruik van mosselzaadvanginstallaties. De bijdrage van de stimuleringsregeling wordt door stakeholders echter overwegend als beperkt beoordeeld. Kritiek is dat er veel geld voor nodig is en de trajecten lang duren. Ook is aangegeven dat het probleem niet een gebrek aan kennis van innovatieve methoden is, maar dat deze methoden economisch niet rendabel zijn. Om deze reden is de vraag opgeworpen of 'viskweekondersteuning' wel iets is dat je als land moet willen. "*Past dit wel in Nederland, economisch gezien?*"

Uit de tussenevaluatie van het Visserij Innovatie Platform komt naar voren dat de bereidheid onder vissers is toegenomen om nieuwe mogelijkheden en oplossingen te onderzoeken. Maar ondanks het toegenomen bewustzijn en urgentiebesef en het feit dat een start is gemaakt met meer kleinschalige innovaties die stapsgewijze verbeteringen brengen, kan, zo wordt geconcludeerd, nog niet worden gesproken van een zichtbaar 'zwaan-kleef-aan' effect. Dit wordt geweten aan de verslechtering van de financieel-economische situatie in de kottersector. De noodzaak om te investeren in innovatie en duurzaamheid wordt door vissers erkend, maar de financiële middelen ontbreken (Bron: Witteveen en Bos, Evaluatie Visserij Innovatie Platform, 2009).

Over de kennisinstrumenten kan het volgende worden geconcludeerd. Het F-project heeft volgens betrokkenen het gewenste resultaat opgeleverd. Het gebruik van praktijkgegevens en de onderlinge communicatie zijn verbeterd. Opgemerkt wordt dat ook het vooraf vergroten van inspraak van vissers helpt op de naleving te bevorderen.

---

<sup>32</sup>) Veel kotters vissers zouden de pulskor niet willen gebruiken omdat er met deze techniek minder vis gevangen zou kunnen worden. Bovendien zijn de meeste vissers van mening dat de schade aan de bodem door de boomkor niet groot is (Bron: Algemene Rekenkamer, 2008).

De resultaten van het door het LNV gesteunde onderzoek in de wateren van Mauritanië waren ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend. In de tussenevaluatie van het FIOV wordt echter al wel aangegeven dat de onderzoeksprojecten op termijn een bijdrage zullen leveren aan een duurzame exploitatie van de pelagische visbestanden (Bron: Tussentijdse evaluatie van het FIOV Programma Nederland (2001-2006), december 2003). Stakeholders denken ook dat het onderzoek bijdraagt aan de verbetering van de visstandbeoordeling.

### 6.3.2 *Maatschappelijke effecten*

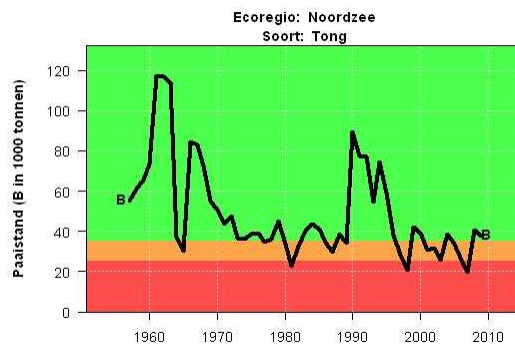
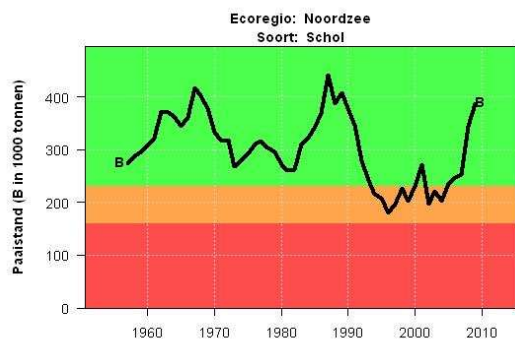
Maatschappelijke effecten die LNV met haar beleid van OD 21.14 nastreeft zijn minder belasting van het ecosysteem en een economisch meer rendabele (Noordzee)visserij.

Wat betreft de rentabiliteit concludeert LNV in haar jaarverslag van 2006 dat de economische positie van de sector onder grote druk staat. De forse quotumkorting in combinatie met hoge brandstofprijzen hebben er volgens LNV toe geleid dat de solvabiliteit het afgelopen jaar tot een dieptepunt is gedaald (Bron: Jaarverslag LNV 2006). Uit de reactie van LNV op het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 2008 uitvoerde, blijkt de sector nog steeds in problemen te zijn. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de inkrimping van de vloot in de praktijk niet tot een aanmerkelijke verbetering van het rendement van de overblijvende vissers leidt. Gesaneerde vissers behouden hun aandeel in de visrechten, waardoor de jaarlijks dalende quota ondanks saneringen nog steeds over evenveel ondernemers worden verdeeld (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008).

De minister van LNV heeft hierbij opgemerkt dat door de saneringsrondes het aantal vissers met vangstrechten is afgenomen, zodat de te vangen hoeveelheden vis over minder vissers hoeft te worden verdeeld. Zij heeft er op gewezen, dat de rentabiliteit van de sector niet alleen bepaald wordt door het aantal schepen en de daarvoor beschikbare hoeveelheden vis, maar ook door andere factoren, zoals de olieprijs, de prijzen op de afslag en alternatieve inkomstenbronnen van vissers (Bron: Algemene Rekenkamer, Duurzame Visserij, 2008). Stakeholders geven aan dat het beleid niet heeft geleid tot een rendabele sector, en wijten dit eveneens aan zaken als de rentestand, olieprijsen en de visprijzen vanwege import. Zonder het beleid zou de visserijsector er nog slechter aan toe zijn, of zelfs *'ten dode opgeschreven'*.

Een indicatie voor de belasting van het ecosysteem vormt de paaistand. Het paaibestand is de totale omvang (uitgedrukt in ton) van het bestand aan geslachtsrijpe vis. Uit de secundaire analyse komt naar voren dat het paaibestand van schol in de periode tot 1995 is gehalveerd. Na 1995 zette de groei-vertraging niet door, maar trad ook geen herstel op.

Voor tong geldt dat de stand vanaf medio jaren negentig eerst sterk is gedaald; de laatste jaren ligt zij ongeveer rond het voorzorgsniveau, net als begin jaren tachtig (Bron: Algemene Rekenkamer, 2008). Uit onderstaande figuur, waarin de omvang van de paaibestanden is weergegeven (uitgedrukt in de hoeveelheid volwassen vis), valt echter af te leiden dat er voor beide soorten gedurende de evaluatieperiode sprake is van enig herstel (Bron: Imares, ICES, Kernbegrippen overzicht toestand visbestanden in Europa, 2010). Maar, in lijn met dat wat de Algemene Rekenkamer concludeert, bevond de stand van tong zich gedurende het grootste deel van de evaluatieperiode onder het voorzieningsniveau.



De Algemene Rekenkamer concludeert dat in de Nederlandse situatie de vangsten regelmatig boven het quotum uitkomen, doordat schol en tong niet apart binnengehaald kunnen worden. Vissers zien zich genoodzaakt om één van beide vissoorten overboord te gooien zodra het quotum van die soort is bereikt, maar er nog wel op de andere soort gevist mag worden (Bron: Algemene Rekenkamer, 2008).

De hoofdconclusie uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer luidt dat het Nederlandse visserijbeleid vanuit ecologisch oogpunt niet streng genoeg is om de ambities gericht op betere bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee te kunnen waarmaken. Bij de beleidskeuzes die in de praktijk worden gemaakt, hebben de economische belangen volgens de Algemene Rekenkamer de overhand. Zowel de economische positie van de visserijsector als de ecologische situatie in de Noordzee verslechteren daardoor (Bron: Algemene Rekenkamer, 2008). De minister geeft in een reactie hierop aan dat zij het slechts ten dele eens is met de conclusie dat het Nederlandse visserijbeleid vanuit de ecologische optiek niet streng genoeg is. Daarbij stelt zij in de eerste plaats dat er voor de Noordzeevervisserij niet iets bestaat als 'het Nederlandse visserijbeleid'. De minister geeft aan dat het beheer van visbestanden in de Europese wateren een gedeelde Europese verantwoordelijkheid is en dat Nederland de afspraken daarover in het Europese visserijbeleid strikt moet implementeren. In de tweede plaats geeft zij aan dat zij als minister van LNV een evenwichtige afweging van belangen moet maken en dus ook oog dient te hebben voor de sociaal-economische positie van de visserij. Ook bij de Europese maatregelen voor het herstel van visbestanden en voor de discardsproblematiek spelen zowel de structuur van de visserij in Europa, de regelgeving, de natuurlijke omstandigheden alsook economische afwegingen een rol, zo schrijft de minister (30:23).

De bijdrage van het beleid aan de vermindering van de belasting van het ecosysteem zien de meeste stakeholders als beperkt. Vanuit een ngo is aangegeven dat er geen bijdrage is wanneer het ecosysteem in zijn geheel wordt beschouwd.

De aanvullende maatregelen, zoals de herstelplannen, zijn tegen het einde van de te evalueren periode ingevoerd. Hierdoor worden de effecten hiervan naar verwachting pas later zichtbaar.

### 6.3.3 *Doelmatigheid*

Het beleid kan volgens stakeholders doelmatiger door:

- voor binnenvisserij één landelijke productorganisatie te vormen
- alvorens een 'kenniskring' te erkennen en te subsidiëren, beoordelen of er niet al iets dergelijks is
- na te denken hoe je vissers kunt inzetten voor natuurbeheer
- te kijken naar de uitvoeringskosten van regelingen (geen specifieke regeling genoemd).

## 6.4 **Conclusie OD 21.14**

Reden voor overheidsingrijpen is dat de markt (visserijsector en consument) in haar beslissingen geen rekening houdt met alle maatschappelijke ongewenste effecten (marktfalen).

Overbevissing leidt onder meer tot milieuschade en dit externe effect komt niet tot uitdrukking in de prijs. Dit wordt onderschreven door betrokkenen. Er is sprake van marktfalen (geen correctie voor gevolgen visserij voor ecosysteem), waardoor een rol voor de overheid gelegitimeerd is. Dat LNV het ten doel stelt innovatie te bevorderen wordt onderschreven.

Over de legitimiteit van het doel saneren oordelen betrokkenen wisselend. Saneren wordt weliswaar als noodzakelijk gezien, maar het is volgens betrokkenen een middel, geen doel op zich. Het gaat er uiteindelijk om dat de vissers die overblijven ook daadwerkelijk duurzamer te werk gaan. Dit komt volgens stakeholders minder sterk terug. Het verbeteren van de visstandbeoordeling wordt legitiem gevonden, maar het is volgens betrokkenen met name van belang dat de wijze van beoordelen transparant is (wat ook is bereikt, zie verder).

Over de werking en de effecten van het visserijbeleid kunnen wij concluderen dat het quotumbeleid nog niet het gewenste effect heeft. Omdat het zich uitsluitend richt op de instandhouding van commerciële vissoorten wordt niet het hele systeem beschermd. En onder druk van de visserijbelangen komen ook de commerciële visvangsten hoger uit dan goed is voor de duurzaamheid van deze visbestanden. Hier komt bij dat buiten de quotaregeling om grote hoeveelheden vis als ongewenste bijvangst (discards) dood terug in zee worden gegooid. Conclusie is dat het (Europese) visserijbeleid onvoldoende leidt tot de gewenste bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee. Wel is er gedurende de evaluatieperiode een stijgende lijn in het paaibestand van tong en schol zichtbaar (waarbij moet worden opgemerkt dat het paaibestand van schol zich het grootste deel van de evaluatieperiode onder het voorzieningenniveau bevond). LNV geeft aan dat dit is toe te schrijven aan de meerjarige herstelplannen.

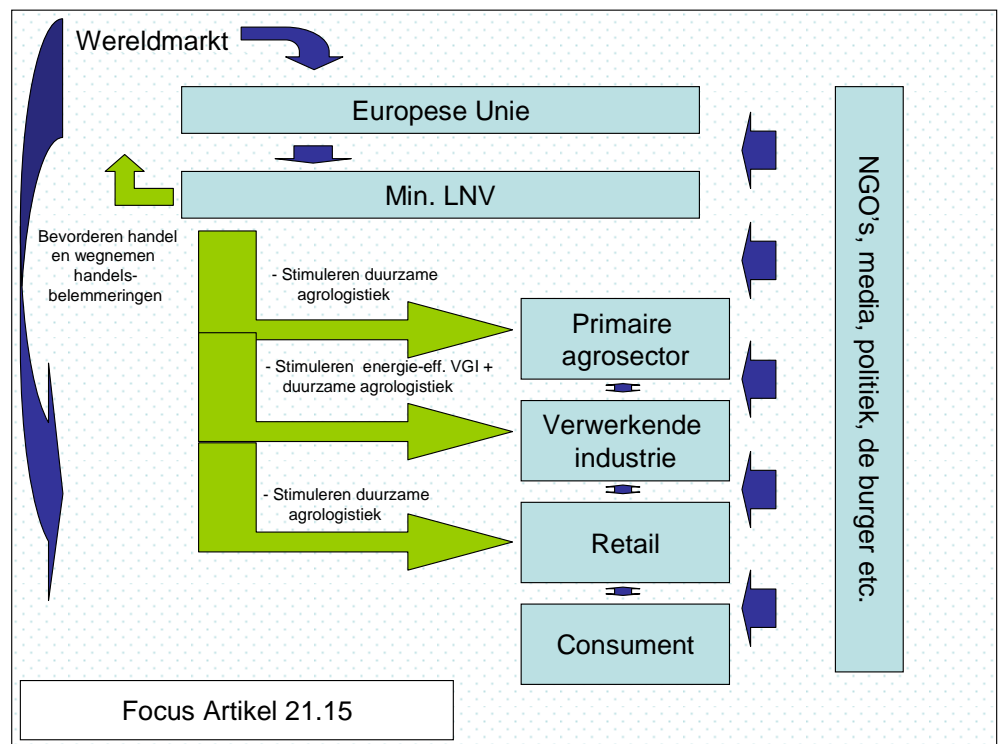
Wat betreft de saneringsmaatregelen kan op basis van de secundaire analyse worden geconcludeerd dat deze tot een reductie van de vloot hebben geleid, maar dat dit niet tot een aanmerkelijke verbetering van het rendement van de overblijvende vissers heeft geleid. De economische positie van de sector staat onder grote druk. Dit is echter grotendeels te wijten aan externe factoren.

Positief is dat het F-project volgens betrokkenen heeft geleid tot een efficiënter gebruik van visserijgegevens en betere en meer inhoudelijke communicatie tussen vissers, de overheid en onderzoekers. Ook kan worden geconcludeerd dat het beleid heeft geleid tot enige innovatie in de sectoren (pulskor, mosselvangstinstallaties), maar dat er nog geen sprake is van een grote omslag. Dit is mede te wijten aan de slechte economische situatie waarin de sector verkeert en de beperkte ruimte die de EU biedt voor stimulering van de pulskor.

## 7 OD 21.15: Bevorderen duurzame ketens

### 7.1 Focus OD

De focus in dit OD ligt op het bevorderen van duurzame keten, door middel van het stimuleren van de duurzame agrologistiek, energie-efficiency en het bevorderen van internationale handel en het wegnemen van handelsbelemmeringen.



### 7.2 Beleid OD 21.15 in theorie

#### 7.2.1 Probleemanalyse

Uit de beleidsreconstructie volgt dat het probleem dat ten grondslag ligt aan beleid op het gebied van internationale handel is dat de internationale agrohandel wordt gekenmerkt door grote en groeiende concurrentie.

De positie van Nederland als tweede agro-exporteur ter wereld is van grote economische betekenis, maar vergt onderhoud. LNV faciliteert waar nodig initiatieven van het bedrijfsleven, met speciale aandacht voor het MKB.

Ander probleem in relatie tot internationale handel is, aldus de beleidsreconstructie, dat oneigenlijke handelingen van de overheid in partnerlanden aan de buitengrens de concurrentiepositie van lucht- en zeehavens en het importerende en exporterende bedrijfsleven negatief beïnvloeden. In de beleidsreconstructie wordt dit politiek falen genoemd.

Op het gebied van agrologistiek stelt LNV dat het goederenvervoer zich in de komende 20 jaar gaat verdubbelen en dat één derde van de vrachtwagens voedsel en bloemen vervoert. De groeiende transportbehoefte leidt tot toenemende congestie. Met extra asfalt valt die groei niet meer op te vangen. De enige uitweg om te voorkomen dat straks alles stil staat, is het zoeken naar intelligente logistieke oplossingen waarbij de vervoersbehoefte vermindert en tegelijk de milieubelasting substantieel wordt verlaagd.

Tot slot vormt het energieverbruik in de voedings- en genotmiddelenindustrie een probleem. Het grote aandeel dat deze industrie in het totaal inneemt is niet bevorderlijk voor een duurzame toekomst, met toenemende schaarste van fossiele brandstoffen.

### 7.2.2 *Rolopvatting en subdoelstellingen*

In de beleidsreconstructie wordt aangegeven dat LNV in het oplossen van bovenstaande problemen vooral een faciliterende en stimulerende rol heeft in samenwerking met stakeholders op deze terreinen. LNV streeft zo naar het versterken van een op eigen kracht werkend, internationaal concurrerend agrocomplex binnen het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (people, planet, profit).

Als subdoelen heeft LNV geformuleerd:

- het bevorderen van internationale handel en investeringen, het versterken van bilaterale economische relaties en het versterken van het imago van Nederland als betrouwbare leverancier van duurzame en hoogwaardige agrarische producten en diensten
- optimaliseren van informatieoverdracht in ketens en koppeling keteninformatie zodanig dat de administratieve en logistieke processen bij zowel het bedrijfsleven als de overheid verbeteren
- een innoverende en vervoer efficiënte agrologistiek ten behoeve van het behoud en de versterking van economisch krachtige en maatschappelijk verantwoorde agroketens, waarbij aandacht wordt geschonken aan aspecten als dierenwelzijn, concurrentiekracht, landschappelijke kwaliteit en vermindering milieubelasting
- verbeteren energie-efficiency in de voedings- en genotmiddelenindustrie.

Maatschappelijke effecten die LNV hiermee nastreeft zijn:

- sterk internationaal werkend concurrerend agrarisch bedrijfsleven
- besparing aantal wegkilometers, verminderen uitstoot CO<sub>2</sub>, minder files op Nederlandse wegen
- minder gebruik van fossiele brandstoffen.

In haar beleidsreconstructie geeft LNV aan dat in bepaalde gevallen sprake is van 'politiek' falen waar het gaat om de toegang tot internationale markten. Dit ziet LNV als een legitimatie van overheidsbemoeienis.

Aan stakeholders is de vraag voorgelegd of zij de doelen die LNV in dit OD stelt legitiem vindt en haar rolopvatting onderschrijft. Dit is voor alle doelen van dit OD het geval. Het is volgens stakeholders van groot belang dat de overheid de internationale (non-)tarifaire exportbelemmeringen aanpakt. Om dezelfde reden wordt ook het doel de administratieve en logistieke hinder bij im- en export van landbouwgoederen te verminderen en het bevorderen van innoverende en vervoer efficiënte agrologistiek onderschreven. Dit is nodig om de Nederlandse agrarische sector concurrerend te kunnen laten zijn. De relatie met mededinging en Brussels beleid is hierbij belangrijk.

Voor het stimuleren van duurzame energie wordt wel een duidelijke stimulerende rol van LNV i.s.m. EZ gezien. LNV dient hierbij ruimte aan de sector te geven om hier invulling aan te geven, zodat de ondernemers verantwoord kunnen investeren.

### 7.2.3 Instrumenten

Om de gestelde doelen te bereiken, zet LNV verschillende instrumenten in (zie doelenboom in bijlage).

#### *Type instrumenten*

Dit OD bevat kennisinstrumenten, convenanten en concrete pilots. Hiernaast bevat dit artikel een project (CLIENT) gericht op het verbeteren van de efficiency. Dit is in onze ogen niet zo zeer een beleidsinstrument maar een werkwijze om de uitvoering van het beleid te verbeteren.

Ter versterking van de internationale handel is er een programma opgezet (Bilateraal Economische Samenwerking- programma). Activiteiten die in het kader hiervan worden ontplooid<sup>33</sup>) zijn zowel gericht op kennisontwikkeling van ketenpartijen als op het bevorderen van onderling contact om zo de onderlinge relaties te versterken (marktfacilitatie).

---

<sup>33</sup>) Handelsmissies, vakbeurzen en seminars, LNV-raden/attachés, marktanalyses en Collectieve Promotie Landbouw Activiteiten (CPLA).



Ook ter bevordering van innoverende en vervoersefficiënte agrologistiek staan kennisinstrumenten centraal. Het platform agrologistiek biedt partijen uit de sector mogelijkheden om kennis uit te wisselen ten behoeve van meer efficiënte en meer duurzame logistiek van agrarische goederen. Hiernaast zijn er concrete pilotprojecten uitgevoerd.

De meerjarenafspraken Energie-efficiency (MJAE's) voor de voedings- en genotmiddelenindustrie beogen de energie-efficiency van bedrijven in die sector te verhogen. Dit onderdeel hangt dus samen met OD 21.13, wat MJAE's bevat voor onderdelen van de primaire sector.

Met name instrumenten gericht op innovatie worden door stakeholders als effectief beschouwd als het gaat om het bevorderen van duurzame ketens. Er kan volgens stakeholders gericht op systeeminnovaties worden ingezet. Hierbij is opgemerkt dat kennisontwikkeling echter wel cruciaal is om duurzaamheid in de keten te laten 'doorsijpelen'. Het is volgens stakeholders een probleem dat er nu te veel geïnvesteerd wordt in versnipperde kennisontwikkeling. Stakeholders zien met name een faciliterende rol voor LNV weggelegd, door kennis ter beschikking te stellen en te verspreiden.

### *Doelgroep*

Het beleid van dit artikel is gericht op de hele keten, met uitzondering van de consument. De activiteiten van het BES-programma richten zich op de distributieketen. De afspraken in de VGI zijn gemaakt met bedrijven uit de aardappelverwerkende industrie, de cacao-industrie, de groente- en fruitverwerkende industrie, koffiebranderijen, de margarine-, vetten- en oliënindustrie, meelfabrikanten, de vleesverwerkende industrie en de zuivelindustrie.

De activiteiten van het Platform Agrologistiek richten zich op de toeleveranciers van grondstoffen (zoals mengvoeder en meststoffen aan primaire producenten), collectievervoer van de primaire productie naar de verwerking (bijvoorbeeld de veiling), verplaatsingvervoer van de veiling naar het distributiecentrum en fijndistributie van het distributiecentrum naar de winkelier en supermarkt.

## **7.3 Beleid in de praktijk**

### *7.3.1 Werking instrumenten*

Uit de secundaire analyse blijkt dat betrokkenen (LNV-raden/attachés, PPO's en brancheverenigingen) het BES-programma als een volledig en samenhangend pakket beschouwen dat goed voldoet aan de wensen van de doelgroepen.

Ook blijkt dat de Collectieve Promotie Landbouw Activiteiten daadwerkelijk hebben geleid tot een toename van de internationale handel<sup>34</sup>) (Bron: Economische Voorlichtingsdienst, Resultaten van CPA, Spinn off onderzoek, 2009). Dit beeld wordt bevestigd door de stakeholders in de workshop, waarin de bijdrage van het BES-programma aan het bevorderen van internationale handel positief wordt beoordeeld. Het is de vraag in hoeverre het BES-programma een bijdrage levert aan de verduurzaming van ketens. Een deel van de activiteiten heeft een link met het thema duurzaamheid (zoals seminars over dierenwelzijn en klimaat i.r.t. handelsperspectieven), maar in hoeverre activiteiten ook tot duurzamer gedrag leiden is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen.

Het CLIENT-systeem is in 2007 voor een aantal sectoren (zuivel, pootaardappelen) operationeel gegaan. Stakeholders beoordelen de bijdrage van CLIENT wisselend: van beperkt tot groot. Voorstanders vinden dat de bijdrage groot is en geven aan dat met CLIENT een goede afstemming tussen bedrijfsleven en overheid heeft plaatsgevonden. De kritiek richt zich op de efficiëntie van het projectmanagement.

Uit de documentenanalyse komt naar voren dat de activiteiten van het Platform Agrologistiek de samenwerking in de branche hebben bevorderd. Zo zijn vanuit door het platform georganiseerde bijeenkomsten nieuwe projecten en initiatieven ontstaan.

Concrete effecten op gebied van transportbesparing, CO<sub>2</sub>-uitstoot en bijvoorbeeld dierenwelzijn zijn echter sterk verbonden met de A-status projecten en regionaal van aard. Uit onderzoek blijkt dat de A-status projecten in totaal op korte termijn tot een kilometerreductie op de weg van 3 mln. km leiden, met een CO<sub>2</sub>-reductie van 2600 ton tot gevolg (Bron: Buck Consultants International, Tussentijdse beleidsevaluatie Visie Agrologistiek, 2007). Op de vraag hoe stakeholders oordelen over de bijdrage van het Platform Agrologistiek aan bewustwording en het bereiken van een gedragverandering, geeft men aan dat deze bijdrage beperkt tot groot is.

---

<sup>34</sup>) Uit een onderzoek uitgevoerd door de EVD komt naar voren dat ongeveer een jaar tot anderhalf jaar na de missies en beurzen al 30% van de bedrijven tot zaken is gekomen. Na afloop van de CP(L)A-activiteit heeft 81% zijn contacten opgevolgd en bijna de helft is terug geweest naar het land waarop de handelsmissie of beurs betrekking had. De gemiddelde omzet per bedrijf die dankzij de missie of beurs inmiddels gerealiseerd is, komt neer op ongeveer € 40.000. Gerelateerd aan de kosten van deze missies en beurzen -uitgaande van de meest behoudende berekening- komt dat neer op bijna € 10 per iedere door de overheid geïnvesteerde euro. De multiplier van CP(L)A is dus minimaal 1:10.

In het kader van de uitvoering van het Meerjarenaafspraken Energie-efficiency Voedings- en genotmiddelenindustrie waren ultimo 2006 203 bedrijven uit verschillende sectoren toegetreten. De totale energie-efficiencyverbetering was ultimo 2005 3,3% ten opzichte van 2001 (Bron: LNV, Rijksjaarsverslag 2006). De TEEV verbeterde eind 2007 met 10,5% ten opzichte van het referentiejaar 1998. Hiervan is 2,2%-punt in het laatste jaar gerealiseerd. Dat houdt een gemiddelde in van 1,2% per jaar (Bron: LNV, Meerjarenaafspraken energie-efficiency, resultaten 2007).

De zuivelsector is zeer te spreken over de MJAE's. Het heeft ertoe geleid dat de sector energiebesparende maatregelen neemt. "Voordeel is dat je weet waar je komende jaren aan toe bent, je kunt rekening houden met de taakstelling". Doordat het gaat om meerjarenaafspraken, kun je als ondernemer de keuze in investeringen in energie-efficiency afstemmen op de afspraken in de toekomst.

### 7.3.2 *Maatschappelijke effecten*

Maatschappelijke effecten die LNV hiermee nastreeft zijn:

- sterk internationaal werkend concurrerend agrarisch bedrijfsleven
- besparing aantal wegekilometers, verminderen uitstoot CO<sub>2</sub>, minder files op Nederlandse wegen
- minder gebruik van fossiele brandstoffen.

Er zijn geen directe gegevens beschikbaar over de bijdrage van LNV in het beoogde effect van een sterk internationaal werkend en concurrerend bedrijfsleven. De bijdrage van het beleid hieraan is, vanwege allerlei externe invloeden, ook erg moeilijk meetbaar. Stakeholders zijn positief over de rol die LNV hierbij heeft gespeeld.

De pilotprojecten hebben geleid tot een reductie van wegekilometers. Omdat niet is aangegeven welke reductie werd nagestreefd, is niet duidelijk of de behaalde reductie voldoende is. Over de bijdrage aan de besparing van wegekilometers, het verminderen van de uitstoot en files, zijn stakeholders weinig positief. Het merendeel is van mening dat het beleid van LNV hier niet aan heeft bijgedragen. Er wordt volgens betrokkenen nog te weinig op ingezet.

Of er in de VGI minder fossiele brandstoffen worden gebruikt is uit de beschikbare gegevens niet op te maken. Wel blijkt uit de secundaire analyse dat er in de periode 2001-2007 een energie-efficiency verbetering (TEEV) in de VGI is opgetreden en dat besparingen voor bijna 50% worden gerealiseerd door energiebesparing in het proces (een afname van 20% ten opzichte van 2006). De overige 50% komt voor rekening van energiebesparing in gebouwen en utilities (25%), good housekeeping en energiezorg (9%) en strategische projecten (18%) (Bron: LNV, Meerjarenaafspraken energie-efficiency, resultaten 2007). Stakeholders zijn van mening dat het beleid van LNV hieraan bij heeft gedragen. Over de mate waarin verschilt men van mening.

De onafhankelijke deskundige heeft opgemerkt dat het bevorderen van de internationale handel negatieve invloed kan hebben op het gebied van agrologistiek.

### 7.3.3 *Doelmatigheid*

Of de instrumenten doelmatig zijn ingezet is niet uit de beschikbare gegevens op te maken. Wel hebben stakeholders aangegeven dat het projectmanagement van het CLIENT-programma zou kunnen worden verbeterd.

## 7.4 **Conclusie OD 21.15**

LNV streeft naar het versterken van een op eigen kracht werkend, internationaal concurrerend agrocomplex binnen het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (people, planet, profit). Om dit te bevorderen vervult LNV een stimulerende en faciliterende rol. In haar beleidsreconstructie geeft LNV aan dat in bepaalde gevallen sprake is van ‘politiek’ falen waar het gaat om de toegang tot internationale markten. Dit ziet LNV als een legitimatie van overheidsbemoeienis. Stakeholders onderschrijven dit en zien een rol voor de overheid in het wegnemen van handelsbelemmeringen.

Dit OD richt zich op verschillende schakels in de keten: de primaire sector, de verwerkende industrie en de retail. In dit OD valt de veelheid en diversiteit aan instrumenten op. Enkele instrumenten hebben geen directe relatie met de centrale doelstelling, ‘het bevorderen van duurzame ketens’.

Het BES-programma wordt als volledig en samenhangend pakket dat goed voldoet aan de wensen van de doelgroepen gezien. De bijdrage aan het bevorderen van internationale handel en investeringen wordt positief beoordeeld, in hoeverre dit echter ook tot duurzame ketens leidt is niet uit de beschikbare gegevens op te maken. Hetzelfde geldt voor het CLIENT-export programma.

De bijdrage van het platform agrologistiek aan duurzaamheid is directer doordat de A-status projecten een kilometerreductie hebben gerealiseerd en tot andere activiteiten tot bewustwording en gedragsverandering.

Ook de MJAE's hebben geleid tot investeringen in energie-efficiency en bevorderen zo de duurzame ketens.

Of de instrumenten doelmatig zijn ingezet is niet uit de beschikbare gegevens op te maken.

## 8 Beschrijving ingezette budgetten

In dit hoofdstuk wordt nader inzicht gegeven in de uitgavenstromen binnen artikel 21 Duurzaam ondernemen gedurende de doorlichtingsperiode. Zoals ook in de inleiding is aangegeven zijn de gegevens en de analyse in dit hoofdstuk integraal aangeleverd door LNV.

Allereerst treft u in onderstaande tabel een overzicht aan van de uitgaven per begrotingsjaar per operationeel doel en per beleidsveld. Daarna worden de meest relevante uitgavencategorieën toegelicht en de pieken, dalen en trends in het uitgavenpatroon verklaard.

### 8.1 Uitgaven per operationeel doel

21 Duurzaam ondernemen	Realisatie				
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>21.11 Verbeteren van ondernemerschap en ondernemersklimaat</b>					
– Jonge agrariërs	1 748	579	12 319	1 012	2 666
– Ondernemerschap	1 205	1 638	5 845	2 268	1 439
– Interne begrotingsreserve					47 862
<b>Subtotaal</b>	<b>2 953</b>	<b>2 217</b>	<b>18 164</b>	<b>3 280</b>	<b>51 967</b>
<b>21.12 Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn</b>					
– Verbetering dierenwelzijn	13 229	1 471	2 523	4 123	4 981
– Nieuw mestbeleid		13 390	7 828	9 617	1 381
– Fytosanitair beleid	182	759	1 759	2 514	2 785
– Gewasbeschermingsbeleid	3 345	3 477	3 201	1 861	1 600
– RBV 2 <sup>e</sup> tranche, Mineralenheffing	56 315		150		
<b>Subtotaal</b>	<b>73 071</b>	<b>19 097</b>	<b>15 461</b>	<b>18 115</b>	<b>10 747</b>
<b>21.13 Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfsystemen w.o. biologische landbouw</b>					
– Glastuinbouw	14 966	14 403	9 932	8 587	18 097
– Biologische landbouw	8 163	7 865	9 958	6 050	3 139
– Intensieve veehouderij			1 285	1 172	1 825

## Twynstra Gudde

– Melkveehouderij	6 522	2 885	3 025	1 711	3 648
– Akkerbouw	1 362	1 369	1 684	1 634	2 227
– Overige sectoren	1 223	329	342	171	5 796
– Innovatie en Samenwerking duurzame landbouw	4 384	9 875	4 537	4 511	5 526
– Multifunctionele landbouw					286
– Interne begrotingsreserve					32 003
<b>Sub totaal</b>	<b>36 620</b>	<b>36 726</b>	<b>30 763</b>	<b>23 836</b>	<b>72 547</b>
<b>21.14 Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren</b>					
– Sanering	5 324		19 059		19 326
– Onderzoek	13 644	9 531	3 135		
– Innovatie	2 849	3 601	1 400		517
– Innovatie, Kennisontwikkeling en Verspreiding		3 601		1 475	758
– Binnenvisserij	1 024	20 967	100 971	481	464
– Verduurzaming Noordzeevervisserij		9 531		3 868	6 391
– Interne begrotingsreserve					29 693
<b>Sub totaal</b>	<b>22 841</b>	<b>47 231</b>	<b>124 565</b>	<b>5 824</b>	<b>57 149</b>
<b>21.15 Bevorderen van duurzame ketens</b>					
– Bilaterale economische samenwerking	2 669	2 987	2 797	2 698	1 905
– Agrologistiek	855	512	764	486	736
– ICT Beleidsprogramma's	221	940	1 980	3 627	854
– Energie en Overig	2 400	2 191	1 986	2 068	1 572
– Biobased Economy					420
<b>Sub totaal</b>	<b>6 145</b>	<b>6 630</b>	<b>7 527</b>	<b>8 879</b>	<b>5 487</b>
<b>Totaal Programma-uitgaven</b>	<b>141 630</b>	<b>111 901</b>	<b>196 480</b>	<b>59 934</b>	<b>197 897</b>
<b>Apparaatsuitgaven</b>					
21.21 Apparaat	57 560	19 064	19 440	21 335	22 158
21.22 Baten-lastendiensten	75 023	160 758	174 264	183 267	184 137
<b>Totaal Apparaatsuitgaven</b>	<b>132 583</b>	<b>179 822</b>	<b>193 704</b>	<b>204 602</b>	<b>206 295</b>
<b>Totaal Uitgaven</b>	<b>274 213</b>	<b>291 723</b>	<b>390 184</b>	<b>264 536</b>	<b>404 192</b>
<b>Totaal Ontvangsten</b>	<b>57 242</b>	<b>33 230</b>	<b>51 619</b>	<b>23 077</b>	<b>93 479</b>

## 8.2 Toelichting

In totaal is gedurende de evaluatieperiode € 1.624.848,-- aan nationale middelen uitgegeven voor beleidsactiviteiten die deel uitmaken van artikel 21. Hiervan had € 707.842,-- betrekking op programma uitgaven en € 917.006,-- op apparaatsuitgaven incl. uitgaven t.b.v. baten-lastendiensten.

Programma uitgaven worden gemaakt ten behoeve van de financiering van beleidsinstrumenten binnen de hier genoemde beleidsvelden. Het apparaatsbudget valt uiteen in uitgaven ten behoeve van salarissen en materiële kosten (apparaat) in totaal ruim € 139 mln. en kosten baten-lastendiensten ruim € 777 mln.

De beleidsvelden multifunctionele landbouw, en biobased economy zijn nieuwe beleidsterreinen die een daadwerkelijke start kennen vanaf 2009. Bij selectie van de beleidsvelden is besloten om deze velden niet mee te nemen in deze doorlichting.

De volgende beleidsonderdelen (instrumenten) laten opvallende pieken, dalen of trends zien:

### 8.2.1 *OD 21.11 Verbeteren van ondernemerschap en ondernemersklimaat*

De relatief hoge uitgaven binnen dit OD in 2006 zijn te verklaren door uitgaven t.b.v. de volgende twee onderdelen. De subsidieregeling jonge agrariërs is de budgettair belangrijkste regeling in dit OD. De regeling is voor het eerst opengesteld in 2005. Er was toen € 20 mln. (incl. EU) voor 2 jaar beschikbaar. Dit verklaart de relatief hoge uitgaven in 2006 voor dit onderdeel. De piek in 2006 binnen het beleidsveld ondernemerschap (€ 5,8 mln.) is veroorzaakt door betalingen in het kader van de oogstschaderegeling 2002.

### 8.2.2 *OD 21.12 Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorzwaarden en dierenwelzijn*

De piek in uitgaven in 2004 binnen dit OD zijn het gevolg van relatief grote uitgaven t.b.v. de beleidsonderdelen Dierenwelzijn (Noodfonds vogelpest), Mineralenheffing en Regeling Beëindiging Veehouderijtakken. In 2004 is een groot deel van de ruim € 13,2 mln. uitgegeven voor het Noodfonds Vogelpest t.b.v. bedrijven die door de overheidsmaatregelen failliet dreigden te gaan.

De in het verleden betaalde mineralenheffingen kunnen over een periode van zes jaar worden verrekend. Als gevolg hiervan hebben in 2004 voor € 15,3 mln en in 2005 voor € 10,6 mln. terugbetalingen aan boeren plaatsgevonden. Hier staan € 11,2 mln. aan ontvangsten uit heffingen tegenover.

In 2005 zijn alle aanvragen van zowel de 1<sup>e</sup> als de 2<sup>e</sup> tranche van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) afgehandeld. In totaal is aan de RBV 2<sup>e</sup> tranche tussen 2003 en 2005 ruim € 100 mln. betaald waarvan in 2004 € 40,5 mln.

### 8.2.3 *OD 21.13 Bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen w.o. biologische landbouw*

Het budgettair belangrijkste beleidsveld binnen dit OD is glastuinbouw. Een piek voor Glastuinbouw in 2004, 2005 en 2008 is veroorzaakt door uitgaven t.b.v. de regeling Stidug (Regeling Stimulering Inrichting Duurzame Glastuinbouwgebieden) € 11,1 mln. in 2004 en € 9,5 mln. in 2005 en in mindere mate de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG € 10 mln.). Vanaf 2008 zijn vooral substantiële uitgaven gedaan voor de energieregelingen MEI (marktintroductie energie innovatie) € 9,0 mln. en IRE (Investeringsregeling energiebesparing) € 3,2 mln.

### 8.2.4 *OD 21.14 Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren*

De piek in uitgaven in 2006 is het gevolg van omvangrijke uitgaven ten behoeve van de beleidsvelden sanering en binnenvisserij (uitkoop kokkelvisserij). In 2005 en 2007 zijn saneringsregelingen opengesteld. Uitbetaling van de saneringsaanvragen uit 2005 heeft in 2006 plaatsgevonden € 19 mln. en uit 2007 in 2008 voor € 19,3 mln. In 2006 is eenmalig een bedrag van € 100 mln. van het Waddenfonds overgeboekt naar de LNV begroting om de kokkelvisserijsector uit te kopen.

### 8.2.5 *OD 21.15 Duurzame ketens*

Binnen dit operationele doel is sprake van een gelijkmatig uitgavenpatroon over de evaluatieperiode. Het budgettair belangrijkste beleidsveld is het Programma Bilaterale Economische Samenwerking (BES). De budgetten zijn aangewend voor o.a. identificatie- en sectorale handelsmissies, handelscontactbijeenkomsten, vakbeurzen, handelsreizen met individuele matchmaking, seminars en symposia.

### 8.2.6 *Apparaatsuitgaven*

De relatief hoge apparaatsuitgaven in 2004 (€ 57 mh.) hebben betrekking op beheer en onderhoud van een rederij met acht schepen t.b.v. het beleidsveld Visserij.

De uitgaven ten behoeve van Baten-lastendiensten hebben betrekking op bijdragen van LNV aan de batenlasten-diensten Dienst Regelingen (DR), Plantenziektenkundige Dienst (PD) en Algemene Inspectiedienst (AID).



De stijging van de kosten van de baten-lastendiensten is te verklaren door toegenomen werk in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), in het bijzonder de betaling van de Europese toeslagrechten aan Nederlandse agrariërs. Voorts is er vanaf 2005 sprake van een aanzienlijk hogere bijdrage voor het Programma Digitale Dienstverlening (overgang van papieren naar digitale verwerking). Ook de bijdragen aan PD en AID zijn vanaf 2005 aanzienlijk toegenomen. i.v.m. een volume toename van controles (AID) en keuringsactiviteiten (PD) in diverse beleidsvelden.

Met betrekking tot de werkzaamheden in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van DR het volgende. In 2008 is € 107 mln. bijgedragen aan Dienst Regelingen, hiervan is ruim de helft besteed aan het uitvoeren van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid met name aan de uitvoering van de Bedrijfstoelageregeling. In 2008 werd € 792 mln. uitbetaald via deze regeling ten behoeve van rechtstreekse steun aan Nederlandse agrariërs. Deze bijdrage uit de EU middelen maakt geen deel uit van de financiële stromen in artikel 21.

### 8.2.7 *Interne begrotingsreserves*

In 2008 zijn op de LNV begroting drie nieuwe interne begrotingsreserves ingesteld. De liquide middelen van de drie fondsen (Borgstellingsfonds voor de Landbouw, het Ontwikkeling- en Saneringsfonds voor de Landbouw en het Ontwikkeling- en Saneringsfonds voor de Visserij) zijn overgeheveld naar de interne begrotingsreserves. De fondsen zijn in 2008 eenmalig aan de begroting toegevoegd om hun nieuwe status aan te geven en ze formeel binnen de begroting te betrekken.

## 8.3 **Conclusies**

- In totaal is gedurende de evaluatieperiode € 1.6 miljard aan nationale middelen uitgegeven aan beleidsactiviteiten die deel uitmaken van artikel 21. Hiervan had € 707 mln. betrekking op programmauitgaven en € 917 mln. op apparaatuitgaven incl. uitgaven t.b.v. baten-lastendiensten.
- De kosten van de batenlasten diensten hangen voor een groot deel samen met de uitvoering van Europees beleid, het z.g. Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het omvangrijke Europese programmabudget maakt geen deel uit van de nationale budgetten in artikel 21. Zo werd bijvoorbeeld in 2008 € 792 mln. uitbetaald aan Nederlandse agrariërs in het kader van de Bedrijfstoelageregeling.
- Er is een stijging van de uitgaven ten behoeve van baten-lastendiensten in de evaluatieperiode zichtbaar. Deze stijging wordt veroorzaakt door toegenomen werk in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), in het bijzonder de betaling van de Europese toeslagrechten aan Nederlandse agrariërs en door toename van controles (AID) en keuringsactiviteiten (PD) in diverse beleidsvelden.

- De programma uitgaven zijn in 2007 lager dan in de andere jaren. Reden is het aflopen van diverse regelingen met name bij het beleidsveld Glastuinbouw en bij OD 21.14 Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren. Bij dit OD was sprake van afronding van het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) en de start van het Europees Visserij Fonds (EVF).
- De hoogste budgettaire inzet vindt plaats t.b.v. OD 21.13 Bevorderen van duurzame productie methoden en bedrijfssystemen w.o. biologische landbouw. Dit OD omvat veel beleidsvelden en in een aantal daarvan, zoals glastuinbouw en biologische landbouw, worden zware financiële stimuleringsmaatregelen ingezet.

## 9 Conclusies

Dit hoofdstuk geeft de conclusies van deze beleidsdoorlichting weer, waarbij getracht wordt een antwoord te geven op de RPE-vragen.

### 9.1 Conclusie: probleemanalyse en legitimatie rol overheid

---

**De RPE-vragen die in deze paragraaf aan bod komen luiden:**

- Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
  - Wat is de oorzaak van het probleem?
  - Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
  - Waarom ligt de verantwoordelijkheid op Rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
  - Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- 

**Conclusie** is dat het beleid gebaseerd is op verschillende problemen, waarvan samengevat het gebrek aan duurzaamheid in de primaire sectoren (met externe effecten als gevolg) en een te langzame transitie naar meer duurzame productiemethoden de belangrijkste zijn. De rol van LNV om hier verandering in aan te brengen is over het algemeen vanuit marktfalen te legitimeren. De doelen die LNV zich stelt worden door stakeholders legitiem bevonden. Het beleid dat gevoerd wordt, ter versterking van de economische positie van de sector (artikel 21.11 en 21.15), is niet zozeer met het argument marktfalen te legitimeren. De faciliterende rol die de overheid hier vervult is gebaseerd op economische motieven en het op sommige punten falen van de internationale handelspolitiek. Dat de taken op Rijksniveau zijn belegd is logisch: het gaat om problemen van bovenlokale aard. Een groot deel van het beleid is afkomstig uit de EU.

---

#### 9.1.1 *Onderbouwing*

Samengevat is het eerste probleem dat aanleiding vormt voor het beleid dat de werkzaamheden van de agrosectoren nog te veel leiden tot milieuproblemen, ecologische problemen en problemen op het vlak van dierenwelzijn en daarmee in zijn totaliteit meer duurzaam moeten worden. Omdat er sprake is van marktfalen worden deze problemen met overheidsbemoeienis opgelost en rekent LNV het tot haar taak hier beleid op te voeren.

Ook stakeholders vinden het legitiem dat LNV hier een rol vervult. Alleen zijn door een non-gouvernementele organisatie vraagtekens geplaatst bij, of LNV de aangewezen overheidsinstantie is om zich bezig te houden met de bevordering van dierenwelzijn of dat deze taak beter door een andere (overheids)instantie kan worden vervuld.

Het tweede probleem is dat de overgang naar meer duurzame productiemethoden zonder overheidsbemoediging niet snel genoeg tot stand komt. Dit komt onder meer doordat met deze overgang vaak hoge investeringskosten gemoeid zijn terwijl een meer duurzame manier van werken nog onvoldoende gewaardeerd wordt door de markt en dus onvoldoende kan worden doorvertaald in de prijs. Ook hier is sprake van marktfalen. Dit vormt reden tot het faciliteren en stimuleren van een overgang naar meer duurzame productiemethoden in de verschillende sectoren, wat door stakeholders in het algemeen als legitiem wordt beschouwd. Ook de SER, die onderzoek deed naar redenen van overheidsbemoediging in de landbouwsector, concludeert dat *'(...) zonder overheidsbeleid er maatschappelijk gezien een onderinvestering dreigt in innovatie, kennis en duurzaamheid. Dat geldt in principe voor alle sectoren van de economie, en dus ook voor de landbouw.'* (Bron: Waarden van de landbouw, SER, 2009).

Een derde probleem is de economische positie van de primaire sectoren. Deze staat onder druk en LNV tracht deze te versterken. Argument van LNV is dat de economische positie een kritische succesfactor is voor het doen van investeringen in duurzaamheid. Dit is, op basis van bovenstaande, te onderbouwen en wordt ook door betrokkenen erkend. Ook al wordt hierbij aangetekend dat wanneer de economische situatie goed is dit niet betekent dat er automatisch geïnvesteerd zal worden in duurzaamheid. Voor deze onderdelen van artikel 21 vormt marktfalen geen legitimatie voor overheidsingrijpen. Het gaat immers om het faciliteren en stimuleren van de sector om haar economische positie te behouden/versterken. Stakeholders vinden het belang van de agrarische sector voor de Nederlandse economie een goed argument om als overheid een faciliterende rol te vervullen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het hier om de mening van belanghebbenden uit de sector zelf gaat. In haar beleidsreconstructie geeft LNV aan dat in bepaalde gevallen wel sprake is van het falen van internationale handelspolitiek, wat LNV beschouwt als een legitimatie van overheidsbemoediging.

Dat bovengenoemde taken op rijksniveau zijn belegd is te verklaren uit het feit dat het gaat om problemen van boven lokaal niveau. Daarbij zou er oneerlijke concurrentie kunnen optreden als agrariërs of vissers per regio met ander beleid te maken krijgen. Een groot deel van het beleid is afkomstig uit de EU en daarmee verplichtend.

Wat ons opvalt in de probleemanalyse, als onderdeel van de door LNV opgestelde beleidsreconstructie, is dat de verschillende problemen los van elkaar worden beschreven, terwijl, zo geven ook stakeholders aan, er een bepaalde onderlinge samenhang en beïnvloeding te verwachten valt. Maatregelen die bevorderlijk zijn voor het dierenwelzijn, kunnen bijvoorbeeld nadelige gevolgen hebben voor het milieu (emissie). En het verbieden van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen t.b.v. het milieu kan leiden tot meer fytosanitaire risico's. Juist vanwege deze sterke samenhang is het, ook volgens stakeholders, van belang dat de overheid streeft naar meer integraliteit in haar beleid en duidelijker prioriteiten aangeeft.

## 9.2 Conclusie beleid in theorie

---

### **De RPE-vragen die in deze paragraaf aan bod komen luiden:**

---

- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
  - Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
- 

**Conclusie** is dat het begrip duurzaamheid breed is gedefinieerd en de gestelde 'operationele doelen' niet altijd voldoende concreet zijn gemaakt (specifiek, meetbaar, tijdgebonden). Dit maakt dat het te zeer onduidelijk blijft wat LNV precies wanneer bereikt wil hebben. Uitzondering hierop vormen de subdoelen op het gebied van biologische landbouw, mestbeleid, gewasbescherming, fytosanitair, energie efficiency VGI en tuinbouw en agrologistiek en de bevordering van duurzame stallen. Hierbij zijn wel concrete doelen dan wel normen of streefwaarden voor benoemd. Voor beleid ter verbetering van ondernemerschap en ondernemersklimaat, dierenwelzijnsbeleid, fytosanitair beleid, beleid ter bevordering van duurzame productiemethoden en bedrijfs-systemen in de akkerbouw en de veehouderij (m.u.v. duurzame stallen), visserijbeleid en beleid ter bevordering internationale handel niet zijn geen concrete doelen dan wel normen of streefwaarden benoemd.

Kijkend naar de instrumenten blijkt dat LNV veel en veel verschillende typen instrumenten inzet, waarvan normering een belangrijk instrument is op het gebied van milieu, ecologie en dierenwelzijn. En ter bevordering van de overgang naar meer duurzame productiemethoden worden met name financiële instrumenten ingezet (subsidies ten behoeve van innovatie, kennisontwikkeling en verspreiding). De keuze voor het type instrument wordt door de stakeholders in het algemeen onderschreven.

Het blijft de onderzoekers echter onduidelijk of en hoe de inzet van de verschillende instrumenten volgens LNV met elkaar samenhangt en welke strategieën hieraan ten grondslag liggen. LNV wijst erop dat in recente beleidsnota's, zoals 'Toekomstvisie op de veehouderij', (2008) wel degelijk aandacht wordt besteed aan de samenhang van het gevoerde beleid.

---

### 9.2.1 *Onderbouwing*

LNV heeft zich het volgende ten doel gesteld:

- het verbeteren van ondernemersschap en ondernemersklimaat (21.11)
- het bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn (21.12)
- het bevorderen van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen w.o. biologische landbouw (21.13)
- het bevorderen van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren (21.14)
- het bevorderen van duurzame ketens (21.15).

Zelf spreekt LNV hierbij van operationele doelen. Wat ons echter opvalt is dat deze doelen weinig operationeel (specifiek, meetbaar, tijdgebonden) zijn geformuleerd. Er wordt niet aangegeven wanneer er volgens LNV sprake is van een bepaalde verbetering en op welke termijn deze zou moeten zijn gerealiseerd wil LNV haar beleid als succesvol bestempelen. Met andere woorden: de doelen zijn altijd goed (de goede kant op) en nooit goed genoeg (geen norm). Van echte operationele doelen is in onze ogen dan ook geen sprake. Hier staat tegenover dat een aantal van de *subdoelen* wel specifiek is geformuleerd. Op het gebied van biologische landbouw, mestbeleid, gewasbescherming, fytosanitair, energie efficiency VGI en tuinbouw en agrologistiek en de bevordering van duurzame stallen zijn wel concrete doelen dan wel normen of streefwaarden voor benoemd. Voor een groot aantal subdoelen (van het beleid ter verbetering van ondernemersschap en ondernemersklimaat, dierenwelzijnsbeleid, fytosanitair beleid, beleid ter bevordering van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen in de akkerbouw en de veehouderij (m.u.v. duurzame stallen), visserijbeleid en beleid ter bevordering internationale handel is dit echter niet of onvoldoende expliciet aangegeven, wat wanneer bereikt moet zijn. Wanneer zijn duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen bijvoorbeeld voldoende bevorderd?

Wat ons verder opvalt is dat LNV niet duidelijk aangeeft wat zij precies onder het begrip duurzaamheid verstaat, of anders; wat zij hier *niet* onder verstaat. LNV stelt in haar beleidsreconstructie dat '*verduurzaming niet alleen geldt voor de milieuaspecten, maar ook voor de sociale en economische aspecten (bedrijfsontwikkeling en ondernemerschap)*'. Met deze brede definiëring van het begrip verduurzaming kan in principe alle verbetering als verduurzaming worden aangeduid. Wat ook blijkt uit de inzet van een deel van de instrumenten. Zo bevat subartikel 21.11 verschillende instrumenten gericht op het versterken van bedrijfseconomische kennis. En bevat subartikel 21.15 een programma gericht op het verstevigen van de internationale positie van de sector. Kortom duurzaamheid wordt zeer breed gedefinieerd en nauwelijks ingeperkt. Ook het stimuleren van de economische positie van de sector wordt eronder verstaan.

### *Type instrumenten*

Kijkend naar de inzet van beleidsinstrumenten blijkt dat er veel instrumenten worden ingezet, rond de 50 in totaal (zie de doelenbomen in de bijlage).

De typen instrumenten beschouwend zien wij dat ter verbetering van ondernemersschap en ondernemersklimaat met name financiële instrumenten worden ingezet (om investeringen mogelijk te maken en gericht op kennisontwikkeling). Stakeholders onderschrijven in grote lijnen de instrumentkeuze van LNV. Hier merken wij op dat het hier grotendeels de mening betreft van direct belanghebbenden bij deze instrumenten (gebruikers).

Ten behoeve van het bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn<sup>35</sup>) vormen normering en handhaving de belangrijkste typen instrumenten. Hetzelfde geldt voor het tegengaan van negatieve effecten op de ecologie ten gevolge van overbevissing. Hiernaast zet LNV in op kennisontwikkeling en kennisverspreiding om dierenwelzijn en milieuvriendelijk gedrag te bevorderen. Dit is vooral gericht op de primaire sectoren zelf, maar deels ook op de consument. Deze sturingsfilosofie (normering in combinatie met kennisinstrumenten) wordt door stakeholders onderschreven.

Om de overgang naar meer duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen te stimuleren worden voornamelijk financiële instrumenten (subsidieregelingen) ingezet. Deze zijn gericht op de ontwikkeling van meer innovatieve methoden, op de verspreiding van kennis hierover of op de ondersteuning van agrariërs die besluiten daadwerkelijk over te schakelen op meer duurzame methoden. De omschakeling naar duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen wordt niet 'afgedwongen' met behulp van wet- en regelgeving maar vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Je bent als ondernemer immers vrij om wel of niet gebruik te maken van een subsidie-regeling. Er wordt bijvoorbeeld niet gesteld 'over 10 jaar moet ieder bedrijf gebruik maken van luchtwassers'. Alleen met de glastuinbouwsector, de bloembollensector, de paddestoelensector en de VGI zijn, met behulp van convenanten, concrete langere termijn afspraken gemaakt over waar de sector over een aantal jaar moet staan op het gebied van de energie-efficiency. Dit roept bij de onderzoekers, en ook bij een aantal ondervraagde stakeholders, de vraag op hoe er wordt gezorgd dat ook de overige agrariërs, die de stap niet vrijwillig maken, meer duurzaam gaan werken. Veel wortel, weinig stok. Wat gebeurt er met de 'achterhoede'? Hierbij moet worden opgemerkt dat LNV wel degelijk een 'ondergrens' trekt, door normen op te leggen op het gebied van milieu en dierenwelzijn.

---

<sup>35</sup>) Hierbij moet worden opgemerkt dat het dierenwelzijnsbeleid tot 2007 een één op één doorvertaling was van het EU-beleid. Sinds 2007 is er door LNV aanvullend dierenwelzijnsbeleid ontwikkeld.

Het beleid bestaat dus uit een basisniveau van normering, met hier bovenop subsidiering om verdergaande verduurzaming te stimuleren.

Met name instrumenten, gericht op innovatie, worden door stakeholders als effectief beschouwd als het gaat om het bevorderen van duurzame ketens. Er kan volgens stakeholders wat gericht op systeeminnovaties worden ingezet.

De instrumenteninzet overziend kunnen wij concluderen dat er een zeer breed palet aan type instrumenten wordt ingezet en dat de sturingsfilosofie in het algemeen door stakeholders onderschreven wordt. De instrumenttypen lijken, gezien de doelen, logisch gekozen. Wel roept de inzet van instrumenten ter bevordering van meer duurzame productiemethoden en ketens bij de onderzoekers de vraag op of de huidige inzet dwingend genoeg is om ook de achterhoede mee te krijgen. Wel willen wij benadrukken dat hiermee niet gezegd is dat het stimuleren van de voorhoede geen effectieve strategie is. De vraag is alleen: is het voldoende? En er zullen altijd bedrijven zijn die de omschakeling niet vrijwillig maken. Hoe wordt geborgd dat ook zij duurzamer gaan werken?

Wat ons verder opvalt, is dat onduidelijk blijft of en zo ja welke samenhang LNV ziet tussen de inzet van al deze instrumenten. Zijn er bijvoorbeeld instrumenten die elkaar zouden moeten of kunnen versterken? Of zijn er instrumenten die in een bepaalde volgorde het meest effectief zijn (bijvoorbeeld eerst stimuleren en faciliteren en als dat niet werkt, normeren. Wat is de achterliggende strategie?

LNV wijst erop dat in meer recente beleidsnota's zoals de nota 'Toekomstvisie op de veehouderij' uit 2008, wel aandacht wordt geschonken aan de samenhang van doelstellingen en het feit dat deze elkaar soms bijten. Hierbij stelt de minister: "De sector zal met provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties bekijken hoe men tot een aanvaardbare afweging kan komen tussen de verschillende aspecten van duurzaamheid. Met de minister van VROM zal ik betrokken partijen faciliteren in deze discussie" (Bron: LNV, Toekomstvisie op de veehouderij, 2008)

### 9.3 Conclusie beleid in de praktijk

---

#### RPE-vragen

---

- Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
  - Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?
  - Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
-



---

**Conclusie** luidt dat maar een deel van de doelen concreet (specifiek, meetbaar, tijdgebonden) geformuleerd is en ook niet over alle beleidsonderdelen voldoende gegevens voor handen waren om harde conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid (effect instrumenten op geformuleerde doelstellingen), de doelmatigheid en positieve dan wel negatieve neveneffecten. Wel kunnen wij op basis van de bevindingen het volgende concluderen.

Het gewasbeschermingsbeleid en het mestbeleid, gericht op het verminderen van de milieubelasting, laat positieve resultaten zien. Ook het beleid gericht op de verbetering van de energie-efficiency (in tuinbouw en VGI) heeft effect gehad. De doelstellingen uit het convenant Glastuinbouw zijn gerealiseerd. Verder wordt het fytosanitair beleid positief beoordeeld en zijn er met het beleid op het gebied van biologische landbouw resultaten geboekt, ook al zijn de doelstellingen nog niet gehaald.

Beleid waarvan onduidelijk is wat het precies heeft opgeleverd en of dit voldoende is, is het beleid gericht op de verduurzaming van de productiemethoden en bedrijfssystemen in de veehouderij en akkerbouwsectoren. Uit onderzoek blijkt dat er voortgang is geboekt in de transitie naar een duurzame landbouw. Maar hoe groot deze voortgang is en wat de bijdrage van het beleid van artikel 21 hieraan is, is niet op te maken uit de beschikbare informatie. Over het effect van het nieuw ingevoerde dierenwelzijnsbeleid zijn nog geen uitspraken te doen.

Omdat de effecten niet concreet zijn gemaakt (er zijn geen indicatoren en streefwaarden benoemd), is het ook niet mogelijk 'absolute' uitspraken te doen over de effecten van het beleid gericht op het verbeteren van het ondernemerschap en ondernemersklimaat. Uit onderzoek van het LEI blijkt echter dat de positie van de agrarische sector de afgelopen jaren nog steeds niet gunstig is. In 2008 is de toegevoegde waarde sterk gedaald, aangezwengeld door de kredietcrisis, het aantal bedrijven neemt af en de inkomens fluctueren sterk, wat erop wijst dat het beleid niet heeft geleid tot een verbeterd ondernemersklimaat. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor een deel ook te wijten is aan de ongunstige economische situatie waarin de sectoren momenteel verkeren. Hiernaast heeft het beleid dat gedurende de doorlichtingsperiode gevoerd is ter bevordering van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren nog niet de gewenste resultaten en effecten opgeleverd. Wel is er sprake geweest van enige innovatie in de visserijsector en is er gedurende de evaluatieperiode sprake van een groei van het paaibestand van schol en tong, wat erop wijst dat de belasting van het ecosysteem is verminderd.

Wat betreft de doelmatigheid moeten verbeteringen volgens stakeholders gezocht worden in het terugdringen van de uitvoeringskosten en de doorlooptijd van regelingen.

---

### 9.3.1 *Onderbouwing*

Het beoordelen van de doeltreffendheid van beleid veronderstelt dat de doelstellingen van het gevoerde beleid helder zijn geformuleerd en zijn vertaald in meetbare grootheden. Zoals hierboven aangegeven is dit, voor wat betreft een groot deel van de geformuleerde doelstellingen, niet het geval. Harde uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid kunnen wij dus in de meeste gevallen (beleid ter verbetering van ondernemersschap en ondernemersklimaat, dierenwelzijnsbeleid, fyto-sanitair beleid, beleid ter bevordering van duurzame productiemethoden en bedrijfssystemen (m.u.v. tuinbouw en VGI), visserijbeleid, beleid ter bevordering internationale handel), niet doen. Dit neemt niet weg dat er op basis van de verzamelde gegevens wel een indicatie kan worden gegeven.

#### *Positieve resultaten/effecten*

Om met de positieve resultaten te beginnen. Op het gebied van de vermindering van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen zijn duidelijk stappen in de goede richting gezet. Wij kunnen concluderen dat het gewasbeschermingsbeleid in de evaluatieperiode tot de gewenste resultaten heeft geleid (als is het de vraag of deze positieve lijn voldoende wordt doorgezet om de doelstelling in 2010 te kunnen halen). Ook het mestbeleid laat positieve resultaten zien. De regelgeving wordt door het overgrote deel van de doelgroep nageleefd en de bijdrage van het mest- en gewasbeschermingsbeleid wordt door betrokken ook positief beoordeeld.

Verder zijn er concrete resultaten geboekt in de bevordering van de energie-efficiency in de glastuinbouw en VGI-sectoren. Het doel van het convenant Glastuinbouw en Milieu, een energie-efficiencyverbetering van 35% in 2010, is daarmee in 2008 gehaald en ook in de VGI-sectoren is de energie-efficiency verbeterd (geen SMART-doelstelling voor geformuleerd). Ook is er ruimtelijke herstructurering in de glastuinbouw gerealiseerd.

Tevens blijkt dat de instrumenten, gericht op de versterking van de biologische landbouw, positieve resultaten hebben opgeleverd, al heeft dit nog niet tot de gewenste versterking van de positie (vergroting areaal en aandeel consumen-tenbestedingen) van deze sector geleid.

Tot slot: de effecten van het fyto-sanitaire beleid zijn niet goed meetbaar, maar stakeholders oordelen positief over de bijdrage ervan aan de vermindering op het risico op insleep van schadelijke organismen.

#### *Onduidelijke resultaten/effecten*

Beleid waarvan onduidelijk is wat het precies heeft opgeleverd en of dit voldoende is, is het beleid gericht op de verduurzaming van de productiemethoden en bedrijfssystemen in de veehouderij en akkerbouwsectoren. Uit onderzoek blijkt dat er voortgang is geboekt in de transitie naar een duurzame landbouw.

Maar hoe groot deze voortgang is en wat de bijdrage van het beleid van artikel 21 hieraan is, is niet bekend. Wij kunnen concluderen dat er gebruik is gemaakt van de stimulerende regelingen (throughput) en dat bepaalde regelingen, zoals de Innovatieregeling Intensieve Veehouderij, ook positieve resultaten heeft opgeleverd. Maar of de bijdrage van de instrumenten substantieel is, is voor de akkerbouwsector en de intensieve veehouderij niet te beoordelen. LNV heeft namelijk niet expliciet aangegeven wat zij in deze sectoren wil bereiken.

Op het gebied van dierenwelzijn kan worden geconcludeerd dat het beleid de afgelopen jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt (er is beleid ontwikkeld aanvullend op Europees beleid) en op punten strenger is geworden. Over het concrete effect dat dit heeft op het welzijn van dieren zijn nog geen uitspraken te doen. De toekomst zal moeten uitwijzen of het beleid dit ten goede verandert. Positief is dat LNV gaat monitoren op de resultaten en effecten die het nieuwe dierenwelzijnbeleid oplevert.

*(Nog) niet de gewenste resultaten/effecten*

Beleid dat (nog) niet tot de gewenste resultaten en effecten heeft geleid, is het beleid gericht op het verbeteren van het ondernemerschap en ondernemersklimaat. Hoewel een aantal instrumenten goed wordt benut (zoals het Borgstelingsfonds en investeringsregelingen), beoordelen betrokkenen de bijdrage van het beleid aan de maatschappelijke effecten overwegend als beperkt. Ook de gegevens uit de secundaire analyse wijzen er niet op dat de positie van de sector is verbeterd.

Daarbij is de bijdrage van het beleid aan verduurzaming onbekend. Dit laatste geldt ook voor bepaalde onderdelen van het beleid dat gevoerd is ten behoeve van de verduurzaming van de ketens: betrokkenen oordelen positief over deze instrumenten ter bevordering van de internationale handel, maar wat de relatie is met duurzaamheid in de keten is onduidelijk. De meerjarenafspraken met de VGI en de pilots in de agrologistiek dragen wel bij aan de duurzaamheid in de keten. Of CO<sub>2</sub>-reductie van 2600 ton en een energie-efficiencyverbetering van 1,2% substantieel of voldoende zijn, kunnen wij niet beoordelen. Het merendeel van de ondervraagde stakeholders is van mening dat het beleid van LNV niet aan een besparing van het aantal wegkilometers, een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de files op Nederlandse wegen heeft bijgedragen.

Beleid dat ook (nog) niet tot de gewenste resultaten en effecten heeft geleid is het beleid dat is gevoerd ter bevordering van duurzame vis en kweek van vis en schelpdieren. Bij het quotabeleid, het belangrijkste instrument dat wordt ingezet, zijn door zowel de Algemene Rekenkamer als de ondervraagde stakeholders kanttekeningen geplaatst: het is alleen gericht op de instandhouding van commerciële vissoorten (waardoor niet het hele systeem wordt beschermd) en buiten de quotaregeling om worden grote hoeveelheden vis als ongewenste bijvangst (discards) dood terug in zee worden gegooid.

Wel laat de ontwikkeling van de paaibestanden van schol en tong gedurende de evaluatieperiode een stijgende lijn zien, wat erop wijst dat de belasting van het ecosysteem is verminderd. LNV geeft aan dat dit is toe te schrijven aan de meerjarige herstelplannen.

Conclusie luidt echter dat het beleid onvoldoende leidt tot de gewenste bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee, aangezien hiermee slechts een deel van het ecosysteem beschermd wordt.

Ook de saneringsmaatregelen hebben, mede als gevolg van externe factoren, niet tot een aanmerkelijke verbetering van het rendement van de overblijvende vissers geleid. En innovaties vinden weliswaar plaats (pulskor, mosselvangstinstallaties), maar er is nog geen sprake van een grote omslag. Dit is mede te wijten aan de slechte economische situatie waarin de sector verkeert.

Positief is dat het F-project volgens betrokkenen heeft geleid tot een efficiënter gebruik van visserijgegevens en betere en meer inhoudelijke communicatie tussen vissers, de overheid en onderzoekers. Ook kan worden geconcludeerd dat het beleid heeft geleid tot enige innovatie in de sectoren (pulskor, mosselvangstinstallaties), maar dat er nog geen sprake is van een grote omslag. Dit is mede te wijten aan de slechte economische situatie waarin de sector verkeert en de beperkte ruimte die de EU biedt voor stimulering van de pulskor.

Bij het visserijbeleid moet, zoals de minister destijds als reactie ook opmerkte, in ogenschouw worden genomen dat er niet iets bestaat als 'het Nederlandse visserijbeleid'. Het gaat om EU-beleid, dat de Nederlandse overheid dient te implementeren en waarbij een afweging wordt gemaakt tussen ecologische belangen en de sociaal-economische belangen.

### *Doelmatigheid*

Er waren geen doelmatigheidsonderzoeken beschikbaar, dus op basis van de secundaire analyse kunnen wij weinig conclusies over de doelmatigheid van het beleid trekken. Alleen over een drietal regelingen is wat bekend, namelijk dat:

- het Borgstellingsfonds een relatief goedkoop instrument is
- er sprake is van een lang durende aanvraagprocedure bij de Bedrijfsmoderniseringsregeling
- de uitvoeringskosten van de Bedrijfsadviesregeling aan de hoge kant zijn (36%).

Op de vraag aan stakeholders of zij verbetermogelijkheden zien op het gebied van doelmatigheid blijkt, hierop aansluitend, dat het meest genoemde verbeterpunt is het terugdringen van de uitvoeringskosten en de doorlooptijd van regelingen. Er zijn geen concrete regelingen genoemd, behalve het Borgstellingsfonds. De doorlooptijd bij aanvragen zou volgens stakeholders verkort kunnen worden door de controle niet door Dienst Regelingen maar door de banken te laten uitvoeren.

#### 9.4 Conclusie: budgetten

---

**RPE-vragen**

- Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?
- 

In totaal is gedurende de evaluatieperiode € 1.6 miljard aan nationale middelen uitgegeven aan beleidsactiviteiten die deel uitmaken van artikel 21. Hiervan had € 707 mln. betrekking op programma uitgaven en € 917 mln. op apparaats-uitgaven incl. uitgaven t.b.v. baten-lastendiensten.

De kosten van de batenlasten diensten hangen voor een groot deel samen met de uitvoering van Europees beleid, het z.g. Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het omvangrijke Europese GLB programmabudget maakt geen deel uit van de nationale budgetten in artikel 21. Zo werd bijvoorbeeld in 2008 € 792 mln. uitbetaald aan Nederlandse agrariërs in het kader van de Bedrijfs-toeslageregeling.

Er is een stijging van de uitgaven ten behoeve van baten-lastendiensten in de evaluatieperiode zichtbaar. Deze stijging wordt veroorzaakt door toegenomen werk in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), in het bijzonder de betaling van de Europese toeslagrechten aan Nederlandse agrariërs en door toename van controles (AID) en keuringsactiviteiten (PD) in diverse beleidsvelden.

## 10 Belangrijkste verbeterpunten en aanbevelingen

In de bijlage staan alle aanbevelingen die door stakeholders zijn gedaan. Hieronder de aanbevelingen van de onderzoekers zelf, waarbij een aantal van de - in de ogen van de onderzoekers- meest relevante suggesties van stakeholders zijn meegenomen. Voor de helderheid: onderstaande aanbevelingen komen geheel voor rekening van de onderzoekers.

De eerste aanbevelingen zijn algemeen van aard. Hierna volgen meer specifieke aanbevelingen ter verbetering van de effectiviteit van het beleid.

### *Aanbeveling 1: Verhelder wat LNV onder duurzaamheid verstaat*

Duurzaamheid is min of meer een containerbegrip dat op meerdere wijzen is in te vullen. Het zou de helderheid van het beleid ten goede komen als LNV meer expliciet maakt wat *zij* onder duurzaamheid verstaat. En misschien belangrijker: wat niet. Het begrip is binnen de vijf OD's erg breed 'gedefinieerd'. En wordt summier gerelateerd aan people, planet en profit. Het zou meer duidelijkheid geven als per begrip concrete indicatoren zouden worden benoemd waaraan duurzaamheid volgens LNV kan worden 'afgemeten'. Dit is nu slechts ten dele het geval. Voor bijvoorbeeld planet zijn indicatoren benoemd om de milieubelasting aan af te meten (o.a. nitraatgehalte in oppervlaktewater). Hiermee is overigens niet gezegd dat indicatoren altijd kwantitatief gespecificeerd moeten zijn. Zolang ze tezamen maar als basis kunnen zijn voor een (indicatieve) boordeling van de stand van zaken.

### *Aanbeveling 2: Formuleer meer concrete doelen*

Wij bevelen LNV aan duidelijker meer concrete, specifieke en tijdgebonden doelen te formuleren. Dit maakt het beleid beter toetsbaar, waardoor ook bijsturing beter mogelijk is.

### *Aanbeveling 3: Houdt de focus op de voorhoede vast, maar vergeet de achterhoede niet*

LNV zet vooral in op stimuleren en faciliteren, zodat agrariërs de overstap naar een meer duurzame manier van werken kunnen zetten. Het is inderdaad onrealistisch te verwachten dat agrariërs en vissers, zeker in deze economisch zware tijden en gezien het feit dat de markt investeringen in duurzaamheid (nog) onvoldoende terugbetaald, zonder hulp een transitie (kunnen) doormaken. Daarbij, de SER nog maar eens aanhalend: zonder overheidsbeleid dreigt maatschappelijk gezien een onderinvestering in innovatie, kennis en duurzaamheid. De strategie van stimulering dient dan ook absoluut niet te worden losgelaten. Maar er is in onze ogen naast stimulering meer nodig.

LNv trekt weliswaar een ondergrens door normen te stellen op het gebied van milieubescherming en dierenwelzijn, maar de omschakeling naar meer duurzame productiemethoden moet zich verder voltrekken op basis van vrijwilligheid. Er zullen dus altijd bedrijven zijn die de omschakeling niet op vrijwillige basis maken. Wij achten het zinvol te onderzoeken of er *aanvullend op stimulering* gebruik kan worden gemaakt van bepaalde vormen van normering. Onderzoek leert namelijk dat de markt zich zonder een duidelijk doel met bijbehorende normen slechts beperkt gaat inspannen waardoor maatregelen onvoldoende in de markt overgenomen worden. (Bron: Twynstra Gudde en Buck Consultants International, *Bloemlezing van maatregelen en actieplan ten behoeve van het Innovatieprogramma Klimaat (IPK)*, 2005). Normering kan bijdragen aan het organiseren van een sense of urgency en gelijkheid voor de koplopers.

Dit is geen pleidooi om voor bepaalde productiemethoden meteen wetgeving voor te schrijven. Maar wat wel mogelijk zou zijn is een vorm waarbij met behulp van convenanten afspraken met meerdere sectoren worden gemaakt over de gewenste situatie over een aantal jaren (doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften). Bij wijze van voorbeeld: over een x-aantal jaren moeten alle bedrijven in de intensieve veehouderij werken met duurzame stallen en luchtwassers. Zoals onderzoek laat zien werkt deze strategie goed voor de sectoren waar zij reeds wordt toegepast. Voordeel van convenanten is dat hierin concrete afspraken kunnen worden gemaakt gericht op de langere termijn en niet, zoals in wetgeving, meteen een harde norm wordt opgelegd. Ze zijn gericht op een situatie in de toekomst en hiermee minder star.

#### *Aanbeveling 4: Kijk kritisch naar de instrumenten en de uitvoeringskosten*

Er worden nu veel instrumenten ingezet. Met name het aantal kennisinstrumenten is groot. Wij raden LNv aan prioriteiten te stellen bij de inzet van instrumenten en te kijken of het aantal kan worden teruggebracht. Zo kan meer focus en effort gericht worden op de prioriteiten. Meer door minder. Kijk hierbij ook kritisch naar de uitvoeringskosten van bepaalde regelingen. Draagt het instrument voldoende bij, gelet op de hoogte van de investeringen en/of kan de uitvoering efficiënter? In dit onderzoek zijn een aantal regelingen genoemd waarbij dit volgens stakeholders de vraag is.

#### *Aanbeveling 5: Monitor en evalueer!*

Van bepaalde beleidsterreinen (zoals het mestbeleid) was veel bestaand onderzoek voorhanden. Hiermee kon een goed beeld worden gevormd van de werking en de effecten van het gevoerde beleid. Tijdens de secundaire analyse is echter ook gebleken dat van verschillende artikelonderdelen geen of slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar zijn. Met name over de bijdrage van de kennisinstrumenten is relatief weinig bekend of onderzocht. Ook blijkt van een aantal regelingen alleen bekend te zijn *dat er gebruik van is gemaakt*, maar dat verder onduidelijk is wat daarvan het resultaat of effect is.

Wij raden LNV aan om de effectiviteit van het beleid meer gericht te monitoren, zodat de beleidsinstrumenten van tijd tot tijd scherper kunnen worden geëvalueerd. Dan wordt het mogelijk om gericht bij te sturen en het beleid te wijzigen of stop te zetten wanneer blijkt dat het niet de gewenste resultaten oplevert.

### *Aanbeveling 6: Overweeg aanvullende maatregelen visserijbeleid*

Met betrekking tot de visserij is het doel gesteld om de belasting van het ecosysteem te verminderen. Op basis van de beleidsdoorlichting is niet eenduidig vast komen te staan of het gevoerde beleid voldoende effectief is. Doordat alleen quota voor commerciële visbestanden gehanteerd wordt en vanwege de bijvangstproblematiek lijkt dit doel onvoldoende haalbaar. LNV heeft echter te maken met EU-regelgeving en ook vanuit economisch oogpunt (level playing field) is haar handelingsperspectief beperkt. Daarom zullen beleidsaanpassingen met name via de beïnvloeding van EU-regelgeving tot stand kunnen komen. Wij bevelen dan ook aan hier op in te zetten.

Hiernaast zou LNV kunnen inventariseren welke mogelijkheden er zijn om de bijvangstproblematiek zelf aan te pakken. Zo noemen stakeholders Noorwegen als voorbeeld, waar bijvangst verplicht aan boord moet worden gehouden. Wat zijn hiervan de positieve en negatieve effecten? Verder zou LNV kunnen onderzoeken of het mogelijk is vangstrechten op te kopen en deze rechten vervolgens alleen te verstrekken aan vissers die meer duurzame vistechnieken inzetten.



## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2008); *Duurzaamheid intensieve veehouderij*, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2008); *Duurzame Visserij*, Den Haag
- Buck Consultants International (2007), *Tussentijdse beleidsevaluatie Visie Agrologistiek*, Nijmegen
- Bureau Bartels BV (2007); *Evaluatie regenverzekering*, Amersfoort
- Bureau Bartels BV (2009); *Evaluatie netwerken in de veehouderij*, Amersfoort
- Bureau Bartels BV (2008); *Evaluatie regeling praktijknetwerken in de veehouderij*, Amersfoort
- Bureau Bartels BV (2009); *Effectevaluatie Innovatieregeling Intensieve Veehouderij*, Amersfoort
- Bureau Bartels BV (2008); *Procesevaluatie RLS-module Innovatieregeling intensieve veehouderij*, Amersfoort
- Bureau Bartels BV (2007); *Evaluatie subsidiemaatregel jonge agrariërs*, Amersfoort
- Bureau Bartels (2007); *Evaluatie Subsidiemaatregel ondernemingsplannen jonge agrariërs*, Amersfoort
- Economische Voorlichtingsdienst (2009), *Resultaten van CPA, Spinn off onderzoek*, Den Haag
- Ecorys (2007); *Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007*, Rotterdam
- EIM (2008); *Ondernemen met toekomst, Resultaten ondernemerschapscan in de landbouw*, Zoetermeer
- EIM (2009); *Evaluatie Bilaterale Economische Samenwerking (BES)*, Zoetermeer
- Expertisecentrum Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004), *Evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2001-2004*, Ede
- Framian (2003); *Tussentijdse evaluatie van het FIOV Programma Nederland (2001-2006)*
- Imares, rapport (2001); *Kernbegrippen overzicht toestand visbestanden in Europa*
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2003); *De Calculus van het publiek belang*
- Landbouw Economisch Instituut/Wageningen UR (2006); *De functie van het Borgstellingsfonds voor de Landbouw*, Den Haag
- Landbouw Economisch Instituut/Wageningen UR (2006); *Borgstellingsfonds: klaar voor de toekomst?*, Den Haag
- Landbouw Economisch Instituut, Wageningen UR (2006); *Mogelijkheden van brede weerverzekering*, Den Haag

## Twynstra Gudde

- Landbouw Economisch Instituut, Wageningen UR (2008); *Energie monitor glastuinbouw 2007, tussenrapportage 2008*, Den Haag
- Landbouw Economisch Instituut (2005); *Kennis op de akker, een programmerings studie*, Den Haag
- Landbouw Economisch Instituut/Wageningen UR (2009); *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2009*, Den Haag
- Landbouw Economisch Instituut/Wageningen UR (2009); *Landbouw economische bericht 2009*, Den Haag
- Landbouw Economisch Instituut/Wageningen UR (2008); Ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 – 2006 (POP1), Den Haag
- Milieu- en Natuurplanbureau (2006); *Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming*, Bilthoven
- Milieu en Natuurplanbureau (2007); *Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities, veranderingen tussen 2001 en 2006*, Bilthoven
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008); *Voortgangsnota Uitvoeringsagenda Dierenwelzijn en diergezondheid*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008); *Ruimte voor Mosselzaadinvanginstallaties*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006); *Vissen met tegenwind, advies taskforce Noordzeevervisserij*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007); *Meerjarenspraken energie-efficiency, resultaten 2007*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005); *Kiezen voor Landbouw*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2003) ; *Vitaal en samen, LNV beleidsprogramma 2004-2007*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006), *Rijks Jaarverslag 2006*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006), *Rijks Jaarverslag 2007*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006), *Rijks Jaarverslag 2008*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004), *Kabinetsreactie van 28 juni 2004 op het advies 'Ruimte voor de Wadden*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009), *Project Effectieve en efficiënte instrumentenmix, Samenvatting en fiches per rege-ling*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009); *Samenvatting vernieuwingsopgave KodA*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009), *Meerjarige mediacampagne van het Voedingscentrum (2006-2011)*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008); *Evaluatie forum gezelschapsdieren*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007), *Beleidsbrief Visserij*, Den Haag

## Twynstra Gudde

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007), *Beleidsnota Biologische Landbouwketen 2008-2011, Biologisch in verbinding, perspectief op groei*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008), *Toekomstvisie op de veehouderij*, Den Haag
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009); *Emissiearm bemesten geëvalueerd*, Bilthoven
- Planbureau voor de Leefomgeving (2008); *Kwaliteit voor later- Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*, Bilthoven
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009); *Natuurbalans*, Bilthoven
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009); *Milieubalans*, Bilthoven
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2007); *Waterkwaliteit op landbouwbedrijven, Evaluatie Meststoffenwet 2007*, Bilthoven
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2008); *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2006*, Bilthoven
- Rijnconsult (2006); *Evaluatie Innovatieplatform Aquacultuur 2006-2008*
- Sociaal-Economische Raad (2008); *Waarde van de landbouw*, Den Haag
- Stichting NAJK-edu (2008); *Eindrapportage Bewust kiezen voor ondernemerschap op het platteland*, Utrecht
- Twynstra Gudde en Buck Consultants International, *Bloemlezing van maatregelen en actieplan ten behoeve van het Innovatieprogramma Klimaat (IPK)*, 2005
- Witteveen en Bos (2009), *Evaluatie Visserij Innovatie Platform*, Deventer
- Wageningen UR/Animal Science Group (2007); *Ongerief bij rundvee, varkens, pluimvee, nertsen en paarden- Inventarisatie en prioritering en mogelijke oplossingsrichtingen*,
- Wageningen UR (2008); *Eten van Waarde; Peiling Consument en Voedsel*, Den Haag.

Twynstra Gudde

## **Bijlagen**

## Geraadpleegde betrokkenen

### Workshop 1: artikel 21.11 en 21.15

<b>Organisatie</b>	<b>Wie</b>
LTO Nederland	Dhr. Van der Grind
Landbouwkundig Economisch instituut	Dhr. Van de Meulen
GIBO GROEP	Dhr. Breembroek
Nederlandse Zuivelorganisatie	Dhr. Vrij
Agrarisch ondernemer	Dhr. De Lange
Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt.	Dhr. De Regt (alleen middagdeel).

### Workshop 2: artikel 21.12 en 21.13

<b>Organisatie</b>	<b>Wie</b>
KAVB	Dhr. Langeslag
Nederlandse Varkenshouders Vakbond	Dhr. Wino Zwanenburg pt
ZLTO	Dhr. Fuchs
PVE	Mw. De Ruter
ASG WUR + Lector Dierenwelzijn Hogeschool Larensteijn	Dhr. Hopster
Nederlandse Melkveehouders Vakbond	Dhr. Herman Zonderland
LTO Vakgroep Pluimveehouderij	Dhr. Spieker
Stichting Skal	Dhr. De Vries
Innovatienetwerk Utrecht	Dhr. Vos (alleen ochtenddeel)
LTO Glaskracht.	Dhr. Van Dijk.

### Aanvullende schriftelijke input:

Stichting Natuur en Milieu	Dhr. Hermans
Dierenbescherming.	Dhr. Van den Berg.

### Workshop 3: artikel 21.14

<b>Organisatie</b>	<b>Wie</b>
ABN AMRO	Dhr. De Haan
Productschap Vis	Mw. Kraan
Landbouwkundig Economisch instituut	Dhr. Taal
Waddenvereniging	Mw. Walker
Imares Wageningen	Dhr. Bult
Combinatie van binnenvissers.	Dhr. Walder.

## **Samenstelling stuurgroep**

- Dhr. Van Ditzhuijzen (voorzitter), Ministerie van LNV
- Mw. Jacobs, Ministerie van LNV (notulist)
- Mw. Elsinghorst, Ministerie van LNV
- Dhr. Jol, Ministerie van LNV
- Mw. Paffen, Ministerie van LNV
- Dhr. Beekmans, Ministerie van LNV
- Dhr. Van Loenen, Ministerie van Economische Zaken
- Dhr. Van Burken, Ministerie van Financiën
- Dhr. Henkes, Ministerie van VROM
- Dhr. Silvis, Landbouw Economisch Instituut (onafhankelijk deskundige).

## Aanbevelingen betrokkenen

### **Aandacht voor onderwijs**

Aangegeven wordt dat er een gat lijkt te bestaan tussen het regulier onderwijs en het ondernemen. Dit sluit onvoldoende op elkaar aan. In de 10 jaar na afronding van de agrarische opleiding wordt volgens stakeholders vrij weinig opleiding aangeboden op het gebied van ondernemersschap.

### **Kwaliteitssystemen/toezicht**

Stakeholders zien de inzet van kwaliteitssystemen als een goed instrument om duurzaamheid te stimuleren. Hier kunnen eisen in worden opgenomen op het gebied van duurzaamheid, waardoor afnemers weten of een producent dier-vriendelijk, milieuvriendelijk etc. produceert. Hierbij zouden onderzoeksresultaten om indicatoren voor dierenwelzijn te ontwikkelen gebruikt kunnen worden. Deelname aan dergelijke systemen kan door de overheid gestimuleerd worden door een vermindering van het toezicht bij deelnemers. Bijvoorbeeld door dan toe te zien op toezicht door de sector zelf (tweedelijns).

Ook zijn stakeholders voor meer risicogebaseerd handhaven en voorstander van meer doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften. Met doelvoorschriften ontstaat volgens stakeholders meer experimenteerruimte voor de ondernemers, hetgeen stimulerend werkt voor innovaties.

Vanuit de onderzoekswereld wordt aangegeven dat indicatoren die zijn ontwikkeld voor dierenwelzijn nog beter in de praktijk zouden kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld door deze te vertalen in kwaliteitssystemen. Als positief voorbeeld noemt een betrokkene de vleeskalverensector, welke de ontwikkelde kennis gaat toepassen.

### **Meer differentiatie in controles**

Stakeholders uit de sector wensen meer differentiatie in het systeem, waarbij goed gedrag beloond wordt met minder controles.

### **Creëren markt bestanddelen mest**

Het mestprobleem is volgens verschillende deelnemers op te lossen door waardevolle bestanddelen op de markt te brengen. Hier zou de overheid lef kunnen tonen door, net als bij biologische landbouw, markt te creëren. Dit zal de markt niet zelf oppakken omdat er sprake is van een risicovolle nichemarkt. In de plaats hiervan legt de overheid te veel regels op waardoor het creëren van markt juist wordt ondermijnd. Ondernemers krijgen hiervan een moedeloos gevoel, zo wordt aangegeven.

### **Integrale benadering**

Stakeholders vragen zich af of het handig is om duurzaamheid sectorgewijs te stimuleren. Een meer integrale benadering zou in de ogen van stakeholders beter zijn.

### **Integreer visie op Waddenzee**

Opgemerkt wordt dat er een visie is ontwikkeld op de Waddenzee en dat deze is aangeboden aan de minister. Het is belangrijk dat deze een plek krijgt in het geheel. Nu komt de Waddenzee helemaal niet voor in het artikel.

### **Vangstrechten opkopen?**

Dat de quota verhandelbaar zijn, vinden niet alle stakeholders een goede zaak. Hierdoor bereikt LNV met saneren alleen dat er minder vissers zijn, maar niet dat er minder gevangen wordt. En hierdoor is de situatie ontstaan dat quota verhuurd worden, wat volgens sommigen op 'huisjesmelkerij' lijkt. Het zou volgens vertegenwoordigers van ngo's goed zijn als de rechten worden opgekocht door een ngo, zoals dit in de Verenigde Staten en Canada gebeurt. Dan kunnen de ngo's de quota verkopen aan duurzame vissers. Of je zou als staat kunnen zorgen dat je de rechten in handen krijgt.

### **Imago vis: rol overheid vs. rol sector**

Stakeholders geven aan dat Nederland altijd een exportland is geweest. Nederlanders zelf eten weinig vis. De vraag wordt opgeworpen of de consument daarom gestimuleerd zou moeten worden meer vis te eten. Een stakeholder geeft aan dat dit al gebeurt, door het Visbureau. En men is het erover eens dat dit niet de primaire taak van de overheid is.

Maar het ministerie zou de consument, volgens stakeholders, wel kunnen helpen met het verduidelijken welke vis duurzaam is en welke niet. Dit roept echter weer de vraag op: wat wordt er precies onder duurzaamheid verstaan? Niet iedereen kan zich bijvoorbeeld vinden in de definities van de viswijzer. Bijkomend probleem is: de markt betaalt niet voor duurzaamheid.

Ook kampt de sector het met probleem dat supermarkten radicaal een vissoort niet meer willen verkopen, terwijl de vis die er ligt, gevangen mag worden.

Maar, zo vragen stakeholders zich af: wie moet hier iets aan doen? Is dit niet een taak van de sector zelf? Waarom positioneert zij zich niet beter? *"Noordzeevis is een heel gezond product. Waarom wordt dat niet sterker uitgedragen?"* De sector zelf doet hier, zo stellen stakeholders, weinig moeite voor. Het is vooral de handel die hiermee bezig is. En het is begrijpelijk dat wanneer zij merkt dat er op bepaalde vis, zoals pangasiusfilet uit het buitenland, meer kan worden verdiend, zij hiervoor kiest.

### **Investeer in onderwijs**

Stakeholders geven aan dat de visserijsector slechts georganiseerd is, waardoor het voor LNV lastig is om een vertegenwoordiger van de sector te spreken.



Hier zou LNV volgens stakeholders meer druk op mogen uitoefenen. Er moet een professionaliseringsslag plaatsvinden. Aan de andere kant, zo geeft men aan, is het een probleem dat er in de sector verschillende belangen spelen. De belangen van iemand die pangasiusfilet verkoopt liggen anders dan een visser van schol. Maar wat opvalt is, zo wordt aangegeven, is dat het kennisniveau van vissers over het algemeen laag ligt. Zo geeft Imares eens per jaar een training, welke vrij basaal is, en het is soms verbazingwekkend welke kennis sommige vissers ontberen. Dit wijten stakeholders aan het lage onderwijsniveau. Je hebt geen HBO of Universitaire opleidingen. De huidige Mbo-opleiding is onder de maat. Er wordt bijvoorbeeld nauwelijks aandacht besteed aan de EU. LNV zou moeten investeren in onderwijs. Hiermee verhoog je niet alleen het kennisniveau, maar creëer je als LNV ook meteen draagvlak voor je eigen beleid.

### **Invoering Noors Systeem: aan boord houden bijvangst**

Stakeholders geven aan dat discards een groot probleem vormen. Men pleit voor het verplicht stellen van het aan boord houden hiervan (net als in Noorwegen), zodat er beter zicht komt op de daadwerkelijke vangsten. Hierbij kun je vissers ook stimuleren iets te doen met vangsten die je nou eenmaal hebt. Laat opbrengst veilen. Nu is het 'visvoer' en dat is zonde.

### **Meer evalueren op EU-niveau**

Stakeholders hebben de indruk dat EU beleid veel te weinig wordt geëvalueerd. Hierdoor wordt er niet geleerd van fouten en er wordt ook niet gekeken naar verschillen tussen landen.

### **Meer proactieve houding LNV**

Stakeholders geven aan dat LNV een ongebreidelde groei in netten heeft toegelaten, waardoor de huidige situatie is ontstaan. Er wordt te vaak pas achteraf ingegrepen. LNV durft er niet voor te kiezen nee te zeggen. Bijv. door het beperken van vergunningen.

### **Meer proefondervindelijke invoering beleid**

Door meer proefondervindelijk beleid in te voeren, hou je er volgens stakeholders meer grip op. Het is goed om pilots te houden, zo wordt gesteld, maar zorg ook dat je er grip op houdt. Een slecht voorbeeld is Japanse oestervangerij. De pilot is volgens een stakeholder nu zo opgezet "*dat de hele Waddenzee ermee kan worden leeggevist.*" Zet zo'n pilot goed op en denk vooraf beter na over de effecten. Hoe past Japanse oestervangerij in totaal. Dit wordt niet altijd goed overzien. Hoe verhoudt een pilot zich tot instandhoudingsdoelstelling. Bedenk dit vooraf. Zet als LNV mensen hierover aan tafel. Wat betekent het voor sector, natuur etc.?

**Zorg voor helderheid beleid NMa – beleid LNV**

Volgens een van de stakeholders is er sprake van een grijs gebied wanneer het gaat om het visserijbeleid en de gemeenschappelijke ordening van de markt enerzijds en de toepassing van het mededingingsbeleid anderzijds. Vanuit het visserijbeleid worden beperkingen opgelegd aan vissers (visquota, zeedagen, gesloten gebieden etc.). Vanuit de gemeenschappelijke ordening van de markt mogen vissers vanuit de PO's maatregelen nemen om de vis te sparen (te kleine vis of kuitzieke vis). Deze maatregelen hebben positief effect op het milieu, maar moeten om effectief te zijn gezamenlijk genomen worden (door alle PO's samen). De NMa ziet echter op grond van nationale en Europese mededingingsregels afspraken tussen PO's als risico, omdat in die omstandigheid een dominante marktpositie kan ontstaan.

**Stel de juiste prioriteiten**

Er moet volgens de stakeholders dus wel een goede prioritering in interventies gesteld worden. De ambitie tot eiwittransitie (vanuit de gedachte dat als iedereen wereldwijd net zoveel vlees eet als in het westen, er te veel broeikasgassen worden uitgestoten) waarbij mensen van dierlijk naar plantaardig eiwit geholpen moeten worden is een voorbeeld van een verkeerde interventie volgens de stakeholders. Deze inzet gaat niet wereldwijd bijdragen aan de oplossing van broeikasgassen, want de opkomende landen gaan meer vlees eten ongeacht ons beleid. Het accent wordt net op de verkeerde plek gelegd.

**Aandacht voor consument?**

Een deel van de stakeholders is van mening dat het goed zou zijn als LNV meer aandacht besteedt aan het beïnvloeden van de consument, zodat deze bewustere keuzes maakt. Wellicht met BTW-tarieven, of andere prijsprikkels. Het merendeel van de stakeholders is echter van mening dat LNV niet op de consument moet inzetten, met name omdat het gros op export gericht is.

Twynstra Gudde

## **Doelenbomen**

