

# Evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2001-2004

Ir. M.C. Kersbergen  
Ir. J. Leferink



landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit

© 2004 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport EC-LNV nr. 2004/320  
Ede, 2004

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2004/320 en het aantal exemplaren.

De kosten per exemplaar bedragen € 5,-. Een factuur wordt meegestuurd bij de bestelling.

Oplage 500 exemplaren

Samenstelling Ir M.C. Kersbergen, Ir. J. Leferink

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV  
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie  
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41  
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede  
Telefoon : 0318 822500  
Fax : 0318 822550  
E-mail : Balie@minlnv.nl

# Voorwoord

Voor u ligt de integrale samenvatting van de evaluatie van de beleidsnota biologische landbouw 2001-2004. Aan deze evaluatie is de afgelopen maanden zowel door het adviesbureau IMEconsult als ook door medewerkers van het Expertisecentrum hard gewerkt. De opdracht was afkomstig van de directie Landbouw van het ministerie van LNV.

De nota biologische landbouw is opgesteld in een tijd dat de biologische sector sterk groeide. Het economisch tij was gunstig. De levensmiddelenbranche beleefde goede jaren en kwaliteit en assortiment leken belangrijker dan de prijs van producten. Het biologische concept paste hier prima bij en de verwachtingen rond de groei van biologisch waren dan ook hooggespannen.

Tijdens de evaluatie was er sprake van een heel andere situatie. De groei van de biologische landbouw is het afgelopen jaar praktisch tot stilstand gekomen, Nederland is getroffen door een economische recessie en de supermarkten zijn in een prijzenslag verwickeld. Tegelijkertijd moet LNV het nieuwe beleid voor biologische landbouw voor de komende vier jaar vaststellen. Ik verwacht dat de resultaten van deze evaluatie daaraan een bijdrage kunnen leveren.

Ir. H. de Wilde  
Waarnemend Directeur Expertisecentrum LNV

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Het beleid, beleidstheorie en doelen</b>	<b>9</b>
2.1	De beleidsdoelen	9
2.2	De beleidstheorie en de ingezette instrumenten	9
2.3	De merites van het beleid	10
2.3.1	Duurzaamheid	10
2.3.2	Voorbeeldfunctie	11
<b>3</b>	<b>Instrumenten en beleidsprestaties</b>	<b>13</b>
3.1	Ketenprofessionalisering en vraagstimulering	13
3.1.1	Algemeen	13
3.1.2	Taskforce en Convenant MBL € 1,8 mln	13
3.1.3	Ketenmanagers € 0,6 mln	13
3.1.4	Mediacampagne € 5,6 mln	14
3.1.5	Promotieregelingen € 1,8 mln	14
3.1.6	Meerjarige opschalingsplannen (MOP's) € 2,1 mln	14
3.1.7	Co-innovatieprojecten € 1,9 mln	14
3.2	Transparantie en sluiten van de keten	15
3.2.1	Toelating Gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong € 0,5 mln	15
3.3	Onderzoek	15
3.3.1	Onderzoek € 38,1 mln	15
3.4	Voorlichting en onderwijs	16
3.4.1	DLV (€ 2,7 mln)	16
3.4.2	Demoregeling (€ 0,3 mln)	16
3.4.3	Onderwijsregelingen (€ 0,4 mln)	16
3.5	Stimuleren productie	16
3.5.1	RSBP-regeling (€ 16,0 mln)	16
3.5.2	IBV-regeling (€ 3,0 mln)	16
3.5.3	Kaderregeling Kennis en Advies (€ 0,1 mln)	16
3.6	Fiscale maatregelen	17
3.7	Overige maatregelen	17
3.7.1	Arbeidsmaatregelen	17

<b>4</b>	<b>Beleidsrealisatie en doeltreffendheid</b>	<b>19</b>
4.1	Algemeen	19
4.2	Het bereiken van de (tussen)doelstellingen	19
4.2.1	Groei biologisch areaal	19
4.2.2	Consumentenbestedingen	20
4.2.3	De concurrentiepositie	20
4.3	Professionaliseren van de ketens	20
4.3.1	Task Force en convenant	20
4.3.2	De communicatiecampagne	20
4.3.3	De CBL-regeling en de PBS-regeling	21
4.3.4	De ketenmanagers	21
4.3.5	De meerjarige opschalingsplannen (MOP's)	21
4.3.6	De co-innovatie projecten	22
4.3.7	Totale bijdrage van ketenactiviteiten aan einddoel	22
4.4	Kennisontwikkeling en -verspreiding	23
4.4.1	Onderzoek	23
4.4.2	Voorlichting en onderwijs	23
4.5	Stimulering biologische productie	23
4.5.1	De RSBP	23
4.5.2	De IBV	23
4.5.3	De Kaderregeling Kennis en Advies	24
4.6	Overige maatregelen	24
4.6.1	Gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong	24
4.6.2	Fiscale maatregelen	24
4.6.3	Ondersteuning Biologica	25
4.7	Externe Factoren	25
4.7.1	Economische recessie en prijzenslag	25
4.7.2	Dierziekten	25
4.7.3	Europese marktontwikkelingen	25
<b>5</b>	<b>Doelmatigheid</b>	<b>27</b>
5.1	De doelmatigheid van de ketenaanpak	27
5.1.1	Het convenant en de Task Force	27
5.1.2	De mediacampagne	27
5.1.3	De MOP's	28
5.1.4	Alternatieven voor de vraaggerichte aanpak	28
5.1.5	Conclusie over doelmatigheid van de vraaggerichte aanpak	29
5.2	De doelmatigheid van de uitvoering	29
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>31</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>33</b>

# 1 Inleiding

In 2000 is de nota van het ministerie van LNV getiteld 'Een biologische markt te winnen, Beleidsnota Biologische Landbouw 2001-2004' verschenen. De ambitie die in de Beleidsnota is geformuleerd is dat "het Nederland zou sieren als in 2010 10% van het landbouwareaal biologisch is".

De beleidsnota is begin 2004 in opdracht van LNV geëvalueerd. Deze evaluatie heeft tot doel:

- Vaststellen of de maatschappelijke doelen uit de nota zijn gerealiseerd en de bijdrage van het beleid daaraan.
- Leren van ervaringen; In het regeerakkoord 2003 is de ambitie gehandhaafd dat in 2010 van het totale landbouwareaal 10% biologisch is. Mede op basis van de uitkomst van deze evaluatie van het gevoerde beleid zal het vervolgbeleid voor biologische landbouw na 2004 worden bepaald.
- Verantwoording afleggen aan het parlement.

Het grootste deel van de evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau, IMEconsult. Twee vragen zijn uitgevoerd door het Expertisecentrum van het ministerie van LNV, namelijk de vraag of de beleidsdoelen uit de nota nog steeds maatschappelijk relevant zijn – is de biologische sector duurzamer dan gangbaar en vervult de sector op het gebied van duurzaamheid daadwerkelijk een voortrekkersrol - en de vraag of het beleid rond professionalisering van de ketens doelmatig is geweest. Deze integrale samenvatting geeft de belangrijkste bevindingen van de drie documenten<sup>1</sup> weer.

Dit document is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden het beleid, de achterliggende beleidstheorie en de doelen kort samengevat. Ook vatten we in hoofdstuk 2 de bevindingen van het rapport over de duurzaamheid van de biologische sector samen. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 of de voorgenomen instrumenten zijn ingezet zoals gepland, met andere woorden of de beleidsprestatie is geleverd. Daarna komt in hoofdstuk 4 aan bod in welke mate de doelen zijn bereikt en wat het effect van de beleidsmaatregelen is geweest. In hoofdstuk 5 gaan we in op de doelmatigheid van het beleid. Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen en conclusies.

De evaluatie is uitgevoerd volgens de principes van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek van de Rijksoverheid (RPE). Dit betekent dat het beleid wordt bekeken door de bril van de overheid: wat heeft de overheid aan input geleverd en aan beleidseffecten gerealiseerd? De overheid is echter slechts één van de convenantpartners rond biologische landbouw. Een beperking van een evaluatie uitgevoerd volgens deze methode is dan ook dat het geen recht kan doen aan de inspanningen van de overige convenantpartners.

Verder willen we opmerken dat de instrumenten als vraagstimulering, onderzoek en omschakelingsregeling afzonderlijk worden beoordeeld op hun effectiviteit, maar bedoeld zijn om elkaar te versterken.

---

<sup>1</sup> De onderliggende documenten Biologisch meer gangbaar, IMEconsult, juli 2004, Doelmatigheid beleid professionalisering Biologische keten, EC-LNV, 2004, en Duurzaamheid en voortrekkersrol biologische keten, EC-LNV 2004, zijn op verzoek te verkrijgen bij het ministerie van LNV.

## 2 Het beleid, beleidstheorie en doelen

### 2.1 De beleidsdoelen

Waarom stimuleert de overheid biologische landbouw? Door de groei van de biologische landbouw te stimuleren wil het rijk bereiken dat:

- Er op meer areaal op biologische wijze geproduceerd wordt. Hiermee wordt direct een groter deel van de Nederlandse landbouw duurzaam en wordt er (milieu)winst geboekt;
- De biologische landbouw een sector van betekenis wordt. Hierdoor kan de biologische landbouw haar voortrekkersrol optimaal vervullen, wat bijdraagt aan een verduurzaming van de gehele landbouw in ons land.

De ambitie van het beleid is dat in 2010 10% van het areaal biologisch is. Verder is door de Task Force in het Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw (MBL) als doelstelling geformuleerd dat biologische producten in Nederland in 2004 een marktaandeel van gemiddeld 5% van de consumentenbestedingen aan voedingsmiddelen hebben. Verder heeft het kabinet in de nota de ambitie opgenomen dat de biologische landbouw groeit tot een internationaal op eigen kracht concurrerende sector.

### 2.2 De beleidstheorie en de ingezette instrumenten

Tot het jaar 2000 werd de biologische landbouw bevorderd door het aanbod te stimuleren: via de omschakelingsregeling RSBP werden boeren gesteund bij omschakeling. De nota 'een markt te winnen' bracht op dit punt een omslag teweeg. LNV gaat er sinds 2001 vanuit dat de ontwikkeling van de biologische landbouw in eerste instantie door de markt gedragen moet worden, waarbij de vraag van de consument leidend is. Dat betekent dat LNV de aanbodzijde alleen wil stimuleren, als de vraagzijde daartoe aanleiding geeft.

Het beleid is gericht op het wegnemen van barrières aan de vraagkant. Consumenten moeten zich meer bewust worden van de voordelen van biologisch, de prijs van biologische producten moet worden verlaagd, het aanbod vergroot en het vertrouwen van de consument in biologische producten moet worden verhoogd.

Ook aan de productiekant zijn barrières geconstateerd. De biologische landbouw is arbeidsintensiever en er worden hogere eisen gesteld aan het ondernemerschap. Het beleid reikt handvatten aan op het terrein van arbeidsbesparing en kennis ten behoeve van ondernemers waardoor de bedrijfsvoering kan worden verbeterd, leidend tot lagere kosten.

In de keten moet de samenwerking tussen de ketenpartners verbeterd worden, zodat het aanbod wordt vergroot en ook daar kosten worden bespaard. De gezamenlijke kostenbesparingen moeten de barrière van de hogere consumentenprijs helpen slechten.

Een schematische weergave van de beleidstheorie staat in bijlage 1.

Uiteindelijk zijn de volgende beleidsmaatregelen uitgevoerd en als zodanig ook geëvalueerd.

### **Speerpunten en beleidsinstrumenten**

#### **1. Ketenontwikkeling en vraagstimulering:**

- instelling van een Task Force MBL (Marktontwikkeling Biologische Landbouw) en covenant MBL;
- financiële ondersteuning ketenactiviteiten en ketenmanagement;
- co-innovatie projecten;
- mediacampagne.

#### **2. Sluiten van de keten:**

- stimuleren toelating van GNO's (gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong).

#### **3. Kennisontwikkeling en verspreiding:**

- onderzoek;
- voorlichting en onderwijs (DLV, Demoregeling, VIA-regeling, Kaderbrief 2002, Regeling Groen Cursusonderwijs).

#### **4. Stimuleren productie:**

- RSBP (Regeling Stimulering Biologische Productiemethode);
- IBV (Investeringsregeling voor biologische varkenshouderijen);
- Kaderregeling kennis en advies.

#### **5. Fiscale maatregelen:**

- Duurzame ondernemingsaftrek, BTW-aftrek (beide niet doorgegaan);
- Groenregeling, VAMIL, EIA, MIA.

#### **6. Arbeidsmaatregelen:**

- Onderzoek arbeidspools en arbeidsbesparende middelen.

#### **7. Platform Biologica**

## **2.3 De merites van het beleid**

Zoals gezegd is de achterliggende reden voor de overheid om biologische landbouw te stimuleren het duurzamer maken van de landbouw. Dit omdat de biologische landbouw wordt gezien als duurzamer dan gangbaar en bovendien een voorbeeldfunctie vervult voor de gangbare landbouw.

In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre de biologische landbouw inderdaad duurzamer is en een voortrekkersrol heeft en dus of de doelstelling achter het beleid nog maatschappelijk relevant is. Meer hierover is te lezen in het rapport 'duurzaamheid en voortrekkersrol biologische landbouw'.

### **2.3.1 Duurzaamheid**

In een aantal, qua areaal omvangrijke, grondgebonden sectoren (akkerbouw, vollegrondsgroententeelt en melkveehouderij) presteren de biologische bedrijven bij de meeste duurzaamheidsaspecten beter dan de gangbare. Het milieu wordt minder belast door gewasbeschermingsmiddelen (dit geldt ook voor de fruitteeltsector) en uitspoeling van mineralen (dit laatste geldt vooral voor de melkveehouderij). Verder is de bijdrage aan het broeikaseffect lager door de lagere CO<sub>2</sub> uitstoot als gevolg van een lager (indirect) energieverbruik.



De grondgebonden sectoren presteren bovendien beter op het gebied van landschapskwaliteit (melkveehouderij en vollegrondsgroententeelt). Bovendien heeft het extensieve karakter van de sectoren akkerbouw en melkveehouderij een positief effect op de biodiversiteit.

Bij de niet-grondgebonden intensieve veehouderij sectoren (pluimvee- en varkenshouderij) is het lastiger om uitspraken te doen over de duurzaamheidsprestaties van de biologische sector. Er zijn weinig eenduidige gegevens gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Op basis van expert judgements is het aannemelijk dat in de biologische intensieve veehouderijsectoren sprake is van een hogere ammoniakuitstoot per dier, waardoor de duurzaamheidsprestatie lager is. Bij de biologische pluimveehouderij wordt deze slechtere prestatie door de lagere dierdichtheden gecompenseerd. Verder is er een grotere kans op mineralenuitspoeling door de vrije uitloop. De biologische sectoren hebben in tegenstelling tot de gangbare sectoren geen mestoverschot. De intensieve biologische veehouderij sectoren presteren wel beter op het gebied van dierenwelzijn dan de gangbare sectoren, maar ze scoren niet altijd beter op het gebied van diergezondheid.

### **2.3.2 Voorbeeldfunctie**

Om te beoordelen in hoeverre de biologische sector een voorbeeldfunctie vervult, is gekeken naar de volgende aspecten:

- Aantal en aard van (technische) innovaties<sup>2</sup> die vanuit de biologische keten toepassing hebben gevonden in de gangbare keten.
- Aantal en aard van spin-off effecten die vanuit de biologische naar de gangbare keten hebben plaatsgevonden.

In een recent verschenen rapport 'Kraamkamer van duurzaamheid' wordt vermeld dat de gangbare landbouw(keten) daadwerkelijk (technische) innovaties of concepten overneemt van de biologische sector (keten). Het aantal beschreven voorbeelden van innovaties die door de gangbare keten al daadwerkelijk zijn overgenomen is echter niet indrukwekkend hoog. Het is echter de vraag of dit aantal hoog kan zijn, gezien de relatief kleine omvang van de biologische landbouw. Ook is de aandacht voor doorstroming van innovaties naar de gangbare sector nog relatief gering.

De biologische landbouw vervult een voorbeeldfunctie. Het landbouwsysteem heeft over het algemeen meer aandacht voor duurzaamheid en loopt voorop in zaken als de aandacht voor dierenwelzijn en multifunctionaliteit van de landbouw. Gangbare ondernemers kunnen zich spiegelen aan biologische ondernemers.

---

<sup>2</sup> Onder innovaties worden ook ideeën, concepten etc. verstaan.

## 3 Instrumenten en beleidsprestaties

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of het beleid volgens planning is uitgevoerd, met andere woorden of de beleidsprestatie daadwerkelijk is geleverd. Als dit niet het geval is, wordt aangegeven wat de reden daarvan is. Ook wordt aangegeven of er behalve die uit de nota, nog andere maatregelen zijn uitgevoerd en de reden daarvan.

### 3.1 Ketenprofessionalisering en vraagstimulering

#### 3.1.1 Algemeen

In het begin van de beleidsperiode werd ervan uitgegaan dat de potentiële consumentenvraag wel latent aanwezig is, maar dat de keten hier niet voldoende op in wist te spelen, onder andere door gebrek aan afstemming. Men was van mening dat vooral professionalisering van de keten nodig was. De focus van de activiteiten is echter verschoven van professionalisering van de keten naar het direct stimuleren van de vraag. Het bleek namelijk dat het achterblijven van de vraag, zeker door de economisch ongunstige omstandigheden, nog steeds het belangrijkste knelpunt was. Afstemming binnen de keten, bleek nadat de ketenpartijen meer met elkaar in gesprek gingen, veel minder een knelpunt. Daarom zijn de meeste projecten die gestart zijn met ondersteuning van de Task Force, gericht op vraagstimulering.

#### 3.1.2 Taskforce en Convenant MBL € 1,8 mln

In het convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw heeft de overheid met ketenpartijen en maatschappelijke organisaties afgesproken dat in 2004 5% van de consumentenbestedingen binnen het segment voeding biologisch moet zijn. Het convenant is ondertekend door het ministerie van LNV, het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL), De Land- en tuinbouworganisatie (LTO), Biologica, de Rabobank, de Triodosbank, de Stichting Merkartikel en de Stichting Natuur en Milieu.

Nadat het convenant was ondertekend, is de Task Force begonnen met het opstellen van ketenbusinessplannen en –programma's, zoals in de nota was voorzien. De bedoeling was dat de partijen die ketenplannen ook zouden ondertekenen. De ketenbusinessplannen bleken echter onvoldoende stimulans en aanknopingspunten te bieden voor ketenpartijen om projectactiviteiten te ontwikkelen. Later is men zich meer gaan richten op specifieke ketens door ketenmanagers in te zetten en zogenaamde meerjarige opschalingsplannen (MOP's) voor een specifieke keten te ontwikkelen. Dit is een zoekproces geweest dat circa 2,5 jaar heeft geduurd. Het beleid gericht op professionalisering van de ketens is dus gaandeweg ontwikkeld.

#### 3.1.3 Ketenmanagers € 0,6 mln

Tijdens de uitvoering van het beleid bleek dat het niet voldoende is om de uitwerking van het Convenant aan de koepelpartijen over te laten. Direct en intensief contact met de werkvloer, in dit geval vooral de supermarkten, door het kernteam was noodzakelijk, omdat de ontwikkelactiviteiten aanvankelijk moeizaam van de grond kwamen. De voorzitter en het secretariaat van de Task Force hebben hierbij ondersteuning gekregen van zogenaamde ketenmanagers. Dit concept was reeds door Biologica met succes geïntroduceerd in de biologische varkensvleessector. De aanstelling van ketenmanagers vindt in principe plaats op basis van cofinanciering door de overheid en het bedrijfsleven. Inmiddels zijn vier ketenmanagers aangesteld.

#### **3.1.4 Mediacampagne € 5,6 mln**

In de beleidsnota was al voorzien in voorlichting gericht op het creëren van begrip bij de consument voor de waarde van biologisch voedsel. De mediacampagne is in september 2002 van start gegaan, een jaar later dan voorzien. Dit werd veroorzaakt door de lange procedure van de Europese aanbesteding. De opdracht aan het reclamebureau luidde als volgt:

Ontwikkel een meerjarige campagne die er voor zorgt:

- dat biologisch in beeld komt bij een breed publiek, dus bij de doorsnee supermarktbezoeker en niet alleen bij het maatschappelijk geëngageerde deel van het koperspubliek;
- dat de afzet daadwerkelijk groeit, door het creëren van omstandigheden die dat mogelijk en aannemelijk maken.

In de eerste fase van de campagne is het accent gelegd op een herpositionering van biologisch, waarbij het accent werd verschoven van biologisch als landbouwmethode, naar biologisch als uitstekend en smakelijk voedsel. Biologisch moest volgens betrokkenen 'ge-ontideologiseerd' worden, zodat consumenten duidelijk werd dat je biologische producten ook kunt kopen zonder een maatschappelijk statement af te geven. Die herpositionering was volgens de Task Force ook nodig om aansluiting te krijgen bij de belevingswereld van consumenten en retailers die biologisch in hun assortiment moesten opnemen. In tweede instantie is de campagne meer gericht op de relatie tussen biologisch en producten op de winkelvloer.

#### **3.1.5 Promotieregelingen € 1,8 mln**

Er is € 0,9 miljoen beschikbaar gesteld door de Task Force aan de retailers via het CBL voor promotiedoeleinden. Het gaat hierbij om een co-financieringsregeling waarbij LNV 1/3 deel bijdraagt en het bedrijfsleven 2/3 deel. Deze zogenaamde CBL-regeling was er op gericht om (marketing)communicatieactiviteiten te stimuleren. Het idee achter de CBL-regeling was dat supermarkten en andere winkeliers meer mogelijkheden hebben om met communicatie het aankoopgedrag van consumenten te beïnvloeden dan vanuit de Task Force met een algemene campagne mogelijk is. De supermarkten zelf hebben €1,8 miljoen bijgedragen. Voor de biologische speciaalzaken is een gelijk bedrag ter beschikking gesteld voor een masterplan gericht op opleiding van ondernemers, winkelcertificering, ontwikkeling van winkelmodules en voorlichting en promotie, de zogenaamde PBS-regeling. De speciaalzaken hebben € 1,3 miljoen bijgedragen.

#### **3.1.6 Meerjarige opschalingsplannen (MOP's) € 2,1 mln**

Aanvankelijk was het doel van dit instrument risicovolle plannen van bedrijven die zouden bijdragen aan de doelstelling van de nota, te steunen. Dit botste echter met EU-regelgeving omdat dit zou lijken op staatssteun. Daarom is de financiële ondersteuning gekoppeld aan generieke promotie en als onderdeel van de mediacampagne gepresenteerd. De financiële bijdrage is bedoeld voor activiteiten die het vermarkten van biologische producten promotioneel ondersteunen en scholing van winkelpersoneel.

Er zijn inmiddels circa 30 MOP-projecten. Ze zijn voor het merendeel gekoppeld aan specifieke ketenpartijen. Dit leidt tot maatwerk. De meeste van deze plannen zijn pas het afgelopen half jaar gestart of moeten nog starten. Naast de LNV-investering heeft het bedrijfsleven er ook € 4,4 miljoen ingestoken. Er is steeds sprake van co-financiering. De feitelijke effectiviteit zal in een later stadium blijken.

#### **3.1.7 Co-innovatieprojecten € 1,9 mln**

De co-innovatieprojecten zijn bedoeld voor het verder professionaliseren van de biologische ketens door het aanpakken van kennisvragen. Door co-financiering door het bedrijfsleven is een zeker commitment gewaarborgd. Zo heeft LNV € 1,9 miljoen euro geïnvesteerd en het bedrijfsleven 5,2 miljoen. Er zijn 25 co-innovatieprojecten gestart, waarvan er inmiddels 5 zijn afgerond. De projecten zijn door een aanvankelijk afwachtende houding van het bedrijfsleven laat op gang gekomen, de meeste activiteiten vinden plaats in 2003 en 2004. De vragen hebben veelal betrekking op

opscaling van productie en afzet, consument en marketing, ketenvorming, ketensamenwerking, kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging.

## **3.2 Transparantie en sluiten van de keten**

Volgens de nota zijn transparantie en betrouwbaarheid van de biologische keten van belang om het vertrouwen van de consument in de keten waar te maken. Dit betekent een zoveel mogelijk gesloten biologische keten, transparantie van het productieproces en een betrouwbaar controle- en certificeringssysteem. In deze evaluatie is alleen gekeken naar de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong.

### **3.2.1 Toelating Gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong € 0,5 mln**

Door LNV is onderzocht of de toelatingseisen voor GNO's kunnen worden vereenvoudigd. Gebleken is dat de toelatingseisen niet kunnen worden vereenvoudigd, wel de manier om aan de toelatingseisen te voldoen. Door gebruik te maken van zogenaamde argumentaties op grond van reeds beschikbare kennis, in plaats van nieuw onderzoek, kunnen dossiervragen beantwoord worden. Hiermee worden de kosten verlaagd.

Verder is via het project GENOEG (Gewasbeschermingsmiddelen van Natuurlijke Oorsprong Effectief Gebruiken) getracht de toelating van GNO's te stimuleren door bij te dragen in de onderzoekskosten. Het gevolg is dat vier GNO's naar verwachting in 2005 regulier zullen worden toegelaten. Daarnaast zijn 4 stoffen akkoord bevonden voor plaatsing op de RUB-lijst (Regeling Uitzondering Bestrijdingsmiddelen).

## **3.3 Onderzoek**

### **3.3.1 Onderzoek € 38,1 mln**

Bijna de helft van het beschikbare budget voor biologische landbouw is gestoken in onderzoek. Hiervan gaat € 35,3 miljoen naar WUR, en € 2,6 miljoen naar het Louis Bolk Instituut (LBI). Het gaat hierbij overigens niet om nieuw geld voor onderzoek, maar een her-allocatie van middelen, overeenkomstig de motie Waalkens. Volgens deze motie zou de Stichting DLO van WUR in 2008 10% van het onderzoeksbudget aan biologisch moeten besteden. Het aandeel biologisch onderzoek bij DLO is sinds 2000 meer dan verdubbeld en bedroeg in 2003 9%. WUR heeft in 2001 het Innovatiecentrum Biologische Landbouw opgericht om de ontwikkeling en de integratie van kennis over biologische landbouw binnen het instituut te coördineren. Het innovatiecentrum fungeert ook als kennisloket naar buiten.

Het onderzoeksbudget wordt voor 95% ingezet ten behoeve van de primaire productie en voor 5% voor overig onderzoek. Het karakter van het onderzoek varieert van meer fundamenteel wetenschappelijk tot meer toegepast participatief onderzoek. Het participatieve onderzoek vindt plaats via praktijkprojecten op bedrijven van bij de projecten aangesloten bedrijven, de zogenaamde BIO-projecten.

Door de commissie Beckers is de vraagarticulatie ten aanzien van onderzoeksthema's verbeterd. Verder heeft de commissie Beckers de vertegenwoordiging vanuit de primaire sector middels de sectorwerkgroepen beter georganiseerd. Het merendeel van de adviezen van de commissie Beckers is overgenomen door LNV, met name de adviezen gericht op de primaire productie.

## 3.4 Voorlichting en onderwijs

### 3.4.1 DLV (€ 2,7 mln)

De DLV Adviesgroep heeft gedurende de beleidsperiode een vaste bijdrage ontvangen voor voorlichting ten behoeve van de biologische landbouw. Zij participeren onder andere in de BIO-projecten.

### 3.4.2 Demoregeling (€ 0,3 mln)

De demoregeling ondersteunt het stimuleren van aanpassingen en vernieuwingen op land- en bosbouwbedrijven. Het thema Biologisch was in de periode 2002-2003 onderdeel van de demo-regeling. Dit jaar komt er nog een nieuwe openstelling. Van de 22 ingediende projectplannen op het gebied van de biologische landbouw zijn uiteindelijk 7 projecten goedgekeurd met een totale bijdrage van € 324.000. De Demo-projecten zijn nog niet afgerond.

### 3.4.3 Onderwijsregelingen (€ 0,4 mln)

De regeling Versterking en Innovatie Agrarisch onderwijs (VIA-regeling) is in 2002 opengesteld voor het thema biologisch landbouw. Voor dit thema zijn vijf aanvragen ingediend. Uiteindelijk is aan één aanvraag daadwerkelijk subsidie verleend.

De Regeling Groen Cursusonderwijs (GCO) dient voor voorlichting en nascholingscursussen. De regeling kende twee openstellingen, waarbij het thema 'biologische landbouw' alleen in 2002 is opgenomen. Bij de Regeling Groen Cursusonderwijs is geen enkele cursus gericht op biologische landbouw gestart.

## 3.5 Stimuleren productie

### 3.5.1 RSBP-regeling (€ 16,0 mln)

De Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP) heeft tot doel de omschakeling van gangbare naar biologische landbouw in Nederland te stimuleren. Hiertoe wordt aan primaire producenten een financiële bijdrage gegeven voor de eerste 5 jaar na de omschakeling. De regeling voorziet ook in een geringere premie voor voortzetting van biologische teelt. In 2003 is de regeling niet opengesteld en in 2004 zal de huidige RSBP voor de laatste maal opengesteld worden.

### 3.5.2 IBV-regeling (€ 3,0 mln)

De Investeringsregeling Biologische Varkenshouderij is eind 2001 ingesteld ter ondersteuning van het door Albert Heijn, De Groene Weg/Dumeco en de Vereniging Biologische Varkenshouders gesloten convenant voor de opschaling van de biologische varkenshouderij. De investeringsregeling beoogt de omschakeling in de varkenshouderij te bevorderen door de risico's van de hoge investeringen in de aanpassing van de huisvesting te verminderen.

### 3.5.3 Kaderregeling Kennis en Advies (€ 0,1 mln)

De Kaderregeling voor Kennis en Advies heeft als doel ondernemers in de agrarische sector te stimuleren en te ondersteunen bij het ontwikkelen van activiteiten die plaatsvinden in het ontwikkelingsproces van hun onderneming. De regeling is voor het eerst begin 2003 opengesteld, onder andere voor biologische landbouw. Er zijn 37 bedrijfsplannen gemaakt.

## **3.6 Fiscale maatregelen**

In de Beleidsnota was tevens een Duurzame ondernemingsaftrek (DOA) aangekondigd. De middelen die hiervoor waren gereserveerd bedroegen bijna 40% van het totale beschikbare budget van circa € 125 mln. Deze maatregel is uiteindelijk niet doorgegaan omdat zij in strijd bleek met de Europese wet- en regelgeving. Ook het voorstel om het BTW-tarief voor biologische producten te verlagen van 6% naar een nultarief is niet doorgegaan, omdat hiervoor geen steun werd verkregen bij de andere EU-lidstaten. Het niet doorgaan van deze fiscale maatregelen wordt over het algemeen gezien als een belangrijk gemis in het stimuleren van biologische productie.

Biologische boeren kunnen net als andere primaire producenten gebruik maken van de investeringsaftrekinstrumenten VAMIL (Willekeurige afschrijving Milieu-investeringen), KIA (KleinschaligheidsInvesteringsAftrek), EIA (Energie investeringsAftrek) en MIA (Milieu-InvesteringsAftrek). Tevens kunnen ze gebruik maken van de groenregeling. Deze regeling biedt de mogelijkheid voor biologische boeren om over geleend geld een lagere rente te betalen, mits in het bezit van een groenverklaring. Het aantal afgegeven groenverklaringen is jaarlijks afgenomen en bedroeg 69 in 2003.

## **3.7 Overige maatregelen**

### **3.7.1 Arbeidsmaatregelen**

Er heeft een inventariserend onderzoek plaatsgevonden naar de haalbaarheid van arbeidspools. De resultaten wezen uit dat het concept arbeidspools niet levensvatbaar zou zijn. Daarnaast valt op te merken dat het probleem ook wat minder speelt in economisch slechte tijden.

## 4 Beleidsrealisatie en doeltreffendheid

### 4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk bespreken we de mate waarin de (tussen)doelstellingen van het beleid zijn gehaald en welke bijdrage de ingezette instrumenten hieraan hebben geleverd. Wanneer we uitsluitend naar de groei van het areaal biologisch en de concurrentiepositie van de biologische sector kijken, kunnen we slechts constateren dat de resultaten ver achter blijven bij de ambitie. We vatten deze algemene resultaten samen in paragraaf 4.2. Echter, wanneer het gaat om het bereiken van een aantal noodzakelijk geachte tussendoelen ontstaat een genuanceerder beeld. Die tussendoelen hangen onderling samen, en we bespreken ze dan ook per beleidsstrategie in onderlinge samenhang. Aandacht voor de tussendoelen doet recht aan het feit dat een deel van het beleid, met name wanneer het gaat om onderzoek en kennisverspreiding, een veel langere horizon heeft dan vier jaar, voordat de effecten in de maatschappij waarneembaar zijn. Bovendien kunnen we op deze manier rekening houden met het feit dat de beleidsperiode nog niet voorbij is en een deel van het beleid pas laat op gang is gekomen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn, tenzij anders vermeld, afkomstig uit het rapport van IMEconsult.

### 4.2 Het bereiken van de (tussen)doelstellingen

#### 4.2.1 Groei biologisch areaal

Het biologisch areaal is tussen 2000 en 2004 gegroeid met gemiddeld 6,5 % per jaar. De groei is elk jaar afgenomen. Alleen in 2001 en 2002 heeft een groei van respectievelijk 14% en 12% plaatsgevonden. In 2003 is het areaal gelijk gebleven en ook voor 2004 wordt uitgegaan van een nulgroei. Op dit moment blijft het aandeel biologisch steken op 2,2% van het totale landbouwareaal.

Het aantal gecertificeerde biologische bedrijven is tussen 2000 en 2003 gestegen met gemiddeld 3,1% per jaar, terwijl het aantal gangbare bedrijven met ruim 4% per jaar is gedaald. Hierdoor is het aandeel biologische bedrijven gestegen van 1,4% in 2000 naar 1,8% in 2003. De veestapel laat tussen 2000 en 2002 aanzienlijke stijgingen zien van 10-15% per jaar.

Door stagnatie in de groei van de afzet, stagneert thans ook de omschakeling. Voor het jaar 2004 wordt een nulgroei van het areaal verwacht. Het totaal aantal biologische bedrijven - dat wil zeggen gecertificeerd en in omschakeling samen - is bovendien in 2003 voor het eerst gedaald, met 4,6%.

De ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 is niet meer realistisch, omdat het een groei van 30 % per jaar vanaf 2005 zou inhouden. Bij de totstandkoming van het beleid was een groei van 20 % per jaar nodig, om dit te halen. Dit leek toen realistisch omdat het areaal tussen 1993 en 1998 gemiddeld met 16% per jaar was toegenomen.

#### **4.2.2 Consumentenbestedingen**

Het aandeel biologische consumentenbestedingen is van 2001-2003 gemiddeld met circa 10% per jaar gegroeid. De stijging vond vooral plaats in 2001 en in mindere mate in 2002. Het laatste jaar is er een zeer geringe groei geweest. Voor 2004 wordt weer een lichte stijging van de groei verwacht. De groei was lager dan in de meeste andere Europese landen.

Op het moment van de evaluatie was het aandeel biologische consumentenbestedingen circa 1,6% van de totale omzet, evenveel als in 2003. Er zijn geen vergelijkbare gegevens over eerdere jaren, maar naar schatting was het 1,2% in 2000. Het percentage verschilt sterk per productgroep. AGF heeft momenteel een aandeel van 3,8%. De doelstelling uit het convenant MBL, dat in 2004 vijf procent van de consumentenbestedingen aan voeding wordt uitgegeven aan biologische producten, is daarmee niet meer haalbaar. IMEconsult concludeert dat deze doelstelling vanaf het begin onrealistisch was. Om de doelstelling te halen hadden de biologische consumentenbestedingen vanaf 2001 met gemiddeld 43 procent moeten toenemen. Voor een enkele productgroep zoals AGF, vlees of zuivel was dit volgens het bureau wellicht mogelijk geweest, maar niet over de gehele linie.

#### **4.2.3 De concurrentiepositie**

Biologische landbouw is, zoals uit bovenstaande cijfers blijkt, de laatste jaren licht gegroeid ten opzichte van gangbare landbouw. Een deel van de biologische landbouw is erg afhankelijk van de export naar het buitenland. Het gaat dan met name om AGF en de glastuinbouw. De concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland staat over het algemeen onder druk door een aanbodstijging van biologische producten elders in Europa. Ook is een aantal landen, met name Engeland en Frankrijk, een trend gaande om meer producten van eigen bodem te kopen.

### **4.3 Professionaliseren van de ketens**

In bijlage 2 is samengevat hoe het beleid rond professionaliseren van de ketens in elkaar stak. In hoeverre de beleidsinstrumenten, links in het schema, zijn ingezet, is reeds besproken in hoofdstuk 3. In paragraaf 4.2 is samengevat in hoeverre de belangrijkste (tussen)doelstellingen zijn bereikt. De vraag is nu in hoeverre de ketenaanpak heeft geleid tot meer bekendheid van biologische producten bij consumenten, meer samenwerking en efficiency binnen de keten, een beter aanbod van biologische producten, verlaging van de consumentenprijs en uiteindelijk via een verhoging van de consumentenbestedingen naar een beter marktperspectief voor biologische producenten.

#### **4.3.1 Task Force en convenant**

Uit de evaluatie komt naar voren dat de aanpak met een convenant en een Task Force goed heeft gewerkt. IMEconsult stelt dat na een leerperiode nu een infrastructuur is geschapen die kan bijdragen aan verdere opschaling. Het varkensconvenant heeft daarbij een belangrijke leerfunctie vervuld. De aanpak en de wijze van samenwerking bij dit convenant hebben gefungeerd als voorbeeld en inspiratiebron voor de MOP's, die inmiddels in gang zijn gezet of in voorbereiding zijn. Daarmee staat de biologische sector er volgens IMEconsult in potentie sterker voor dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.

#### **4.3.2 De communicatiecampagne**

Heeft de campagne er toe geleid dat biologisch in beeld is gekomen bij een groter publiek en uiteindelijk gezorgd voor een toename van de consumentenbestedingen? Uit de nulmeting voorafgaand aan de communicatiecampagne kwam naar voren dat de bekendheid van biologische producten al vrij groot was (95%). Consumenten hadden bovendien veelal een neutrale of positieve houding ten opzichte van



biologisch. De metingen lieten verder zien dat het aantal consumenten dat denkt dat biologisch ook iets voor hen zelf is, tijdens de loop van de campagne licht is gestegen. Een rechtstreeks verband tussen de campagne en een structurele stijging van de afzet is echter niet aan te tonen. Rond de campagneweek zijn tijdelijke verhogingen van de afzet waar te nemen, maar deze zijn veelal gekoppeld aan aanbiedingen.

De totale groei van de consumentenbestedingen aan biologisch tijdens de beleidsperiode was beperkt en vond vooral plaats in 2001 en in mindere mate in 2002, het jaar waarin de campagne van start ging. In 2003 is de groei van de bestedingen min of meer gestagneerd. Per productgroep zijn er wel uitzonderingen: het marktaandeel van biologisch vlees bijvoorbeeld is flink gestegen, ook biologische eieren hebben in 2003 marktaandeel gewonnen.

De bijdrage van de campagne aan de consumentenbestedingen is dus bescheiden, maar de campagne heeft volgens IMEconsult wel bijgedragen aan het creëren van een omgeving waarin een stijging van de omzet mogelijk is. Supermarkten kregen de mogelijkheid in te haken op de campagne en veel supermarkten hebben dat, veelal met financiële steun van de CBL-regeling, ook gedaan. De campagne was volgens IMEconsult bovendien procesmatig een goede interventie omdat hij kwam op een moment dat de ketenpartijen 'het gepraat moe waren'. De campagne heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van daadwerkelijke samenwerking.

#### **4.3.3 De CBL-regeling en de PBS-regeling**

De promotieregelingen (CBL voor de supermarkten en PBS voor de biologische speciaalzaken) waren gericht op een groei van de consumentenbestedingen en een verbetering van het aanbod en via ondermeer opleiding van het winkelpersoneel ook op professionalisering van de keten.

De CBL-regeling betekende voor een aantal supermarkten een eerste kennismaking met biologisch. In die zin heeft de regeling een bijdrage geleverd aan het verbeteren van het aanbod van biologisch. Bij supermarkten die al biologische producten in de schappen hadden, is extra aandacht besteed aan de promotie van biologisch.

De CBL-regeling heeft volgens IMEconsult stimulerend gewerkt maar had ook een ad hoc-karakter. De regeling heeft niet geleid tot een structurele aanpak bij de supermarkten en evenmin tot een structurele groei van de consumentenvraag. Kortingsacties tijdens promotieactiviteiten hebben wel gezorgd voor tijdelijke omzetsstijgingen.

Voor de PBS-regeling geldt het ad-hoc karakter in mindere mate. Het onderdeel gericht op de afzet (ondernemersopleiding, winkelcertificering en ontwikkeling winkelmodules) wordt als effectief beoordeeld omdat het bijdraagt aan een blijvende verbetering van de speciaalzaken. De speciaalzaken constateren verder dat de promotieactiviteiten niet hebben geleid tot een structurele groei van de vraag maar tot tijdelijke verhoging van de bestedingen van vaste klanten.

#### **4.3.4 De ketenmanagers**

De ketenmanagers zijn volgens IMEconsult een noodzakelijk en succesvol en efficiënt instrument om ketenpartners bij elkaar te brengen of om verkoopkanalen, met name de supermarkten, te stimuleren meer biologische producten in het assortiment op te nemen. Daarmee hebben de ketenmanagers een bijdrage geleverd aan de toename van de samenwerking in de keten en aan een verbetering van het aanbod aan biologische producten. Het succes van een ketenmanager is wel sterk persoonsgebonden.

#### **4.3.5 De meerjarige opschalingsplannen (MOP's)**

De meeste MOP's zijn pas eind 2003 begonnen of waren ten tijde van de evaluatie nog in de voorbereidingsfase; daarom kan nog weinig worden gezegd over de effectiviteit. De MOP's zijn sterk gericht op het verhogen van de consumentenvraag door promotie en verbetering van het aanbod.

De verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de MOP's zijn bij de convenantpartners hoog gespannen. IMEconsult schrijft dat de MOP's, voorzover thans kan worden nagegaan, een effectief instrument lijken voor opschaling. De functie van een MOP is volgens IMEconsult het bij elkaar brengen van partijen en het maken van gerichte afspraken. Daarmee vormen de MOP's één van de bouwstenen

om uiteindelijk de afzet van biologische producten te verbeteren. Omdat de meerwaarde van de MOP's moet komen uit de samenwerking tussen ketenpartijen, vindt IMEconsult het niet bezwaarlijk dat het budget voor de MOP's is uitgesmeerd over een groot aantal projecten. Het bureau ziet hier eerder een voordeel: hoe meer projecten, hoe meer samenwerking.

Het EC-LNV houdt in haar rapport over doelmatigheid een slag om de arm voor wat betreft de effectiviteit van de MOP's. Het is eigenlijk nog te vroeg om ze te beoordelen op hun effectiviteit. Of ze succesvol zijn zal naar verwachting van het EC-LNV vooral afhangen van de vraag of ze erin slagen iets te doen aan de patstelling 'Biologische producten zijn relatief duur omdat de schaal waarop ze geproduceerd worden gering is en ze blijven relatief duur omdat de vraag door de hoge meerprijs achterblijft'. Het EC-LNV wijst erop dat het relatief geringe bedrag dat beschikbaar is voor de MOP's versnipperd wordt over maar liefst 29 projecten. Het EC-LNV vindt het gezien deze versnippering weinig aannemelijk dat de MOP's zullen leiden tot een dusdanige schaalvergroting dat ruimte komt voor prijsverlaging. Het EC-LNV verwacht dat op productniveau misschien wel successen zijn te behalen bij projecten waar supermarkten gangbare producten vervangen door de biologische variant en daarbij de prijs gelijk houden. Een aantal supermarkten met een gezamenlijk marktaandeel van 58 procent heeft inmiddels plannen gemaakt om een aantal producten te vervangen door de biologische variant of om het biologische assortiment uit te breiden.

#### **4.3.6 De co-innovatie projecten**

De co-innovatieprojecten hebben bijgedragen aan ketensamenwerking doordat zowel primaire producenten, verwerkers, handel, retail, horeca en catering bij de projecten betrokken kunnen zijn. In alle projecten werken meerdere partijen samen. Het programma komt nu in een fase dat er meer aandacht besteed zal moeten gaan worden aan kennisverspreiding. Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre de projecten bijdragen aan een verbetering van het aanbod en een verbetering van de ketenefficiency en uiteindelijk tot een verlaging van de consumentenprijs en een verhoging van de consumentenbestedingen.

#### **4.3.7 Totale bijdrage van ketenactiviteiten aan einddoel**

De ketenprojecten hebben bijgedragen aan betere samenwerking tussen ketenpartijen en in enkele gevallen heeft dit geleid tot een verbetering van het aanbod aan biologische producten. Hiermee is volgens IMEconsult een infrastructuur geschapen van waaruit verder kan worden gewerkt aan opschaling. De ketenactiviteiten hebben niet geleid tot een structurele daling van de kostprijs van biologische producten. Het beleid heeft evenmin geleid tot een structurele vermindering van het prijsverschil met gangbare producten. Daarmee is het beleid er niet in geslaagd de belangrijkste barrière voor groei van de consumentenvraag weg te nemen. Op productniveau zijn hier overigens wel enkele uitzonderingen te vinden, bijvoorbeeld waar supermarkten biologische producten vervangen door gangbare. De invloed van de ketenaanpak op het toenemen van de consumentenvraag is bescheiden geweest. De groei van de vraag vond vooral plaats in 2001 en in mindere mate in 2002. Het beleid kwam hoofdzakelijk in de herfst van 2002 en later op stoom. Het achterblijven van de vraag, bij een toenemend (buitenlands) aanbod, heeft er toe geleid dat het marktperspectief voor veel biologische producten gelijk is gebleven of is verslechterd. De ketenaanpak heeft dit niet kunnen keren, maar, zo concluderen zowel IMEconsult als het EC-LNV, inzetten op stimulering van de vraag is een terechte keuze geweest omdat de ontwikkeling van de vraag zo van belang voor het verbeteren van het marktperspectief voor boeren.

## **4.4 Kennisontwikkeling en -verspreiding**

### **4.4.1 Onderzoek**

De meeste onderzoeksprogramma's zijn in 2002 gestart en zijn nu ongeveer halverwege de looptijd. Van een aantal programma's zijn al wel tussenresultaten beschikbaar.

De afgelopen jaren zijn meer praktijkgerichte resultaten beschikbaar gekomen, met name door de BIO-projecten en het praktijkonderzoek. Daarnaast is de infrastructuur rond de vraagarticulatie en de verspreiding van kennis verbeterd. Dit heeft duidelijk bijgedragen aan een verbetering van de bedrijfsvoering van primaire producenten. De toegenomen kennis en de verbeterde bedrijfsvoering hebben niet rechtstreeks geleid tot meer omschakeling. Daarvoor was en is het marktperspectief voor boeren te ongunstig. Bovendien blijkt uit onderzoek dat kennis op dit moment geen knelpunt vormt bij de keuze voor omschakeling.

De sterke focus van het onderzoek op de primaire sector wordt momenteel door een aantal partijen als onwenselijk ervaren. Er is behoefte aan meer onderzoek naar bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van biologisch, gezondheidsaspecten, voedselkwaliteit en voedselveiligheid. Ook is er meer behoefte aan ketengericht onderzoek, al of niet gekoppeld aan onderzoek in de primaire sector. De vraagformulering voor deze onderwerpen vormt echter een probleem, omdat er veel minder sprake is van een probleemeigenaar en het bovendien van onderzoekers een meer ketengerichte en bedrijfsmatige oriëntatie vraagt.

### **4.4.2 Voorlichting en onderwijs**

De instrumenten die LNV heeft ingezet om de kennis bij agrariërs te vergroten (de onderwijsregelingen VIA en GCO) hebben niet geleid tot meer kennis bij de agrariërs doordat er niet (GCO) of nauwelijks (VIA) gebruik van is gemaakt. De reden hiervoor is dat de regelingen niet goed aansluiten bij de behoeften in het veld. Naast deze twee regelingen is er de Demoregeling. Er zijn vier projecten die toename van kennis als resultante beogen. De projecten zijn nog niet afgerond, over het effect is derhalve nog niets bekend.

## **4.5 Stimulering biologische productie**

### **4.5.1 De RSBP**

De RSBP (Regeling Stimulering Biologische Productiemethode) is een zeer bekende regeling bij boeren. Het wordt ervaren als een 'goede' regeling. Het aantal aanvragen daalt echter de laatste jaren. Uit onderzoek in 2002 onder 1500 boeren blijkt dat de RSBP maar een geringe rol speelt bij het besluit om om te schakelen. Ook bij deze eindexamen zijn een dertigtal boeren telefonisch geïnterviewd, waarbij opnieuw bleek dat de RSBP bij het besluit tot omschakeling geen rol speelde. Doorslaggevend zijn het marktperspectief en het afzetperspectief op lange termijn en daarnaast vaak ook ideële motieven. Wel is het zo dat de meeste omschakelaars de RSBP als een belangrijke steun in de rug ervaren. Banken vinden de bijdrage van de RSBP bij de beoordeling van een kredietaanvraag minder relevant. Over het algemeen geldt dat de bedragen te klein zijn om een doorslaggevende factor te kunnen vormen bij de besluitvorming over kredietverlening. Daarom is de haalbaarheid niet afhankelijk van de RSBP en wordt er in die zin geen rekening mee gehouden.

### **4.5.2 De IBV**

De IBV (Investeringsregeling Biologische Varkenshouderij) stond open voor de 92 varkenshouders die deelnamen aan het convenant voor de opschaling van de biologische varkenshouderij; 30% heeft gebruik gemaakt van deze regeling. De regeling heeft voor boeren geen rol gespeeld bij de keuze voor omschakeling, zo leerden telefonische gesprekken met een aantal omschakelaars. De aantrekkelijke

vaste afzetcontracten met een garantieprijs, gecombineerd met ideële gedrevenheid, zijn de belangrijkste factoren geweest in de keuze voor omschakeling.

De subsidiebijdragen van de IBV-regeling zijn in verhouding tot de investeringskosten in theorie voldoende groot om een doorslaggevende rol te kunnen spelen bij de beoordeling van de haalbaarheid van een financieringsplan. In zo'n geval willen banken eerst een harde schriftelijke toezegging dat de subsidie wordt toegekend, alvorens de subsidie mee te rekenen. In de praktijk speelt een subsidie volgens banken echter zelden een doorslaggevende rol en de IBV vormt hierop geen uitzondering. Banken schatten in dat bij de IBV het merendeel van de dertig boeren ook zonder de IBV de financiering had rond gekregen en dat hoogstens bij enkele boeren de financiering zonder de IBV lastig was geworden.

Mogelijk heeft de IBV-regeling wel indirect bijgedragen aan de omschakeling doordat de subsidie alleen werd gegeven aan boeren met een afzetcontract en ketenpartijen hierdoor bereid waren afzetcontracten aan varkenshouders aan te bieden. Volgens de betrokken ketenmanager was er sprake van een patstelling: de varkenshouders wilden een afzetgarantie en de supermarkten wilden deze pas geven als ze overtuigd waren dat ze voldoende continue aanbod zouden krijgen. De IBV heeft bijgedragen aan het doorbreken van deze patstelling.

De koppeling van de toekenning van de subsidie aan afzetcontracten heeft afzetproblemen niet kunnen voorkomen. De afzet van biologisch varkensvlees is wel gegroeid, maar niet zo hard als de betrokkenen hadden verwacht. Een belangrijke reden is dat betrokken marktpartijen indertijd (in een periode dat het economisch nog goed ging) te hoge afzetverwachtingen hadden; de ketenpartners zoeken de oorzaak in de recessie: consumenten zouden nu eerder voor het goedkopere gangbare vlees kiezen dan voor het duurere biologische.

#### **4.5.3 De Kaderregeling Kennis en Advies**

Financieel ondersteund door de Kaderregeling Kennis en Advies zijn 37 bedrijfsplannen gemaakt. Hierdoor is de kennis bij agrariërs toegenomen; zonder een dergelijk plan schakelt een boer niet om. Uit gesprekken met boeren kwam naar voren dat de Kaderregeling overbodig is als er een goed (financieel) marktperspectief is. De investering verdient zichzelf dan namelijk wel terug en zal door de boer uit eigen zak worden betaald. Met een laag marktperspectief (en dat geldt voor de laatste jaren) betekent de regeling een waardevolle bijdrage in de keuze om een plan te laten opstellen. Het omschakeladvies zal op dit moment echter vaker negatief zijn. Omdat de adviezen van een bedrijfsdoorlichtingplan vaak worden opgevolgd door de agrariër, draagt de regeling bij een ongunstig marktperspectief in geringe mate bij aan omschakeling.

## **4.6 Overige maatregelen**

### **4.6.1 Gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong**

Naar verwachting zullen in 2005 vier GNO's regulier worden toegelaten. De verwachting is dat toelating van deze middelen leidt tot verbeterde productieomstandigheden op primaire bedrijven. Boeren hebben immers meer mogelijkheden om ziekten en plagen te beheersen.

### **4.6.2 Fiscale maatregelen**

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de mate waarin biologische bedrijven gebruik maken van investeringsaftrekinstrumenten. De investeringsregelingen dragen bij aan een gunstigere rentabiliteit, doordat de kosten lager uitvallen. Maar de investeringsregelingen dragen niet bij aan extra omschakeling omdat ze open staan voor alle primaire producenten.

De groenregeling kan wél gezien worden als extra steun voor biologische primaire producenten. Maar ook voor deze regeling geldt dat het geen extra impuls heeft gegeven aan de omschakeling van boeren. Ook banken houden bij het doorlichten van een bedrijfsplan geen rekening met groenfinanciering. De regeling is minder

bekend bij boeren omdat er geen feitelijke promotie heeft plaatsgevonden. Veelal maken banken de cliënt erop attent dat de regeling bestaat.

#### **4.6.3 Ondersteuning Biologica**

Nagenoeg alle door LNV ondersteunde activiteiten van Biologica hebben bijgedragen aan één van de in de nota geformuleerde doelstellingen. De belangrijkste bijdragen, zowel qua effectiviteit, als qua omvang in termen van bestede capaciteit, betreffen publieksvoorlichting en advisering over regelgeving. Daarmee heeft Biologica vooral bijgedragen aan de bewustwording van consumenten en professionalisering van de keten. De middelen die door LNV zijn ingezet voor inkoop (beleidsadviesing) of ondersteuning van activiteiten van Biologica zijn effectief en doelmatig besteed in licht van de doelstellingen van de nota. Dit geldt zeker wanneer de kosten-batenverhouding worden vergeleken met de kosten-batenverhouding van de andere instrumenten die zijn ingezet.

## **4.7 Externe Factoren**

Externe factoren hebben zonder twijfel een rol gespeeld bij zowel de ontwikkeling van de consumentenbestedingen als de groei van het areaal. Het gaat dan om de economische recessie, de prijzenslag in de supermarkten, dierziekten en ontwikkelingen elders in Europa. We bespreken ze hieronder kort.

#### **4.7.1 Economische recessie en prijzenslag**

Aannemelijk is dat de recessie en de prijzenslag consumenten prijsbewuster hebben gemaakt en dat door de prijzenslag het prijsverschil met gangbaar is toegenomen. De prijzenslag heeft het bereiken van nieuwe consumenten belemmerd, omdat supermarkten vooral communiceerden over prijzen en het moeilijker is nieuwe consumenten te bereiken met een boodschap over maatschappelijk verantwoord consumeren. Daarmee heeft de recessie de groei van de consumentenbestedingen belemmerd.

Hoe groot het effect van de recessie is geweest op de vraag naar biologische producten is niet met zekerheid vast te stellen. Bij convenantpartners overheerst de overtuiging dat zonder het beleid de vraag mogelijk was gedaald. Concrete bewijzen ontbreken. Het EC-LNV komt tot de conclusie dat dit effect niet mag worden overdreven. Het EC-LNV baseert zich daarbij op onderzoeken waaruit naar voren komt dat slechts een beperkte groep consumenten bereid is de huidige meerprijs te betalen. Dit betekent echter ook dat de biologische consument relatief ongevoelig is voor prijschommelingen ten opzichte van gangbare producten.

Het beleid heeft mogelijk wél voorkomen dat het aanbod van biologische producten in de schappen is verminderd. Een neveneffect van de prijzenoorlog is immers dat supermarkten zijn gedwongen zoveel mogelijk te snijden in de kosten. Dit betekent dat het assortiment wordt gesaneerd en dat minder ruimte is voor nicheproducten. Toch zijn er echter tot nu toe geen aanwijzingen dat het assortiment biologisch is gekrompen, het aanbod is zelfs iets beter geworden.

#### **4.7.2 Dierziekten**

Met name de pluimveesector heeft geleden onder vogelpest. De sector kon een periode geen levende opfok importeren, waardoor de productie voor een deel stil kwam te liggen. Doordat er sprake was van een groot overschot aan pluimveevlees in Europa, konden afnemers eenvoudig overstappen op andere leveranciers. Hierdoor is blijvend marktaandeel verloren aan pluimveehouders elders in Europa.

#### **4.7.3 Europese marktontwikkelingen**

Het aanbod van biologische producten, met name biologische AGF, is in Europa sterk gestegen. Dit heeft de exportpositie van de biologische sector onder druk gezet. De groei van de sector wordt hierdoor sterker afhankelijk van de binnenlandse vraag. Het beleid om de binnenlandse vraag naar biologische producten te vergroten wordt hierdoor nog relevanter.

## 5 Doelmatigheid

### 5.1 De doelmatigheid van de ketenaanpak

In hoofdstuk drie bespraken we de ingezette instrumenten en in hoofdstuk vier hun effectiviteit in het bereiken van de beleidsdoelstelling. In dit hoofdstuk kijken we naar de doelmatigheid. Het gaat daarbij om de vraag of het bereikte effect ook met minder middelen had kunnen worden bereikt, of dat met dezelfde middelen een groter effect had kunnen worden gerealiseerd.

Vanwege de complexiteit van de vraag, is het beoordelen van de doelmatigheid beperkt tot het speerpunt 'professionalisering van de keten'. Het EC-LNV heeft deze beoordeling uitgevoerd. Omdat de effecten wat betreft de finale doelstelling - het vergroten van het biologisch areaal - nog gering zijn, heeft het EC-LNV de beoordeling toegespitst op de vraag of met deze middelen ook een groter effect had kunnen worden behaald. Hiertoe heeft het EC-LNV de uitgangspunten van het beleid nog eens kritisch op een rij gezet en gekeken of dit aanknopingspunten biedt voor een effectievere inzet van het convenant, de Task Force, de mediacampagne en de MOP's. Tenslotte heeft het EC-LNV de ingezette instrumenten vergeleken met alternatieven om te kijken of deze mogelijk efficiënter zijn. De besproken alternatieven zijn: een consumentenkorting, hectaresubsidie en een percentage biologische grondstoffen in gangbare producten.

#### 5.1.1 Het convenant en de Task Force

Het EC-LNV concludeert dat het convenant op een goed niveau en met de juiste partijen is gesloten. De Task Force en het convenant zijn doelmatig, door hun bijdrage aan het tot stand komen van de gewenste samenwerking tussen ketenpartners en tussen de keten en de overheid. Kritiek dat een kans is gemist doordat bijvoorbeeld de horeca ten onrechte niet bij het convenant is betrokken, deelt het EC-LNV niet. Een convenant heeft de meeste kans op succes wanneer wordt begonnen met enkele gemotiveerde partners en later wordt geprobeerd het convenant uit te breiden. Gezien het gebrek aan enthousiasme bij horecaorganisaties was het een goede strategische keuze in eerste instantie vooral in te zetten op de supermarkten en het natuurvoedingskanaal.

Wel kan de effectiviteit van het convenant in de toekomst wellicht toenemen door het afsluiten van deelconvenanten en door op zoek te gaan naar nieuwe gemotiveerde convenantpartners bijvoorbeeld binnen de levensmiddelenindustrie.

#### 5.1.2 De mediacampagne

Zoals in paragraaf 4.3.2 besproken, is de bijdrage van de communicatiecampagne aan de groei van de consumentenbestedingen bescheiden geweest. Het EC-LNV oordeelt daarom dat de communicatiecampagne niet doelmatig is geweest. Wel heeft de campagne een rol gespeeld bij het enthousiasmeren en het in beweging krijgen van de convenantpartners. Dit is echter niet meegewogen omdat het EC-LNV dit voor de beoordeling van de doelmatigheid niet relevant vond. Het EC-LNV vindt het wel een aandachtspunt bij de beoordeling van de vraag of in de toekomst een algemene campagne nodig is. Deze rol zou dan echter ook in het doel van de campagne en bij de bepaling van het budget tot uitdrukking moeten komen. Ook moet dan worden gekeken in hoeverre andere instrumenten deze rol (kunnen) vervullen.

Had de overheid door de aan de campagne uitgegeven middelen op een andere manier in te zetten een groter effect kunnen bereiken? Achteraf bezien kan dit uiteraard niet met zekerheid vastgesteld worden. Het EC-LNV heeft hiervoor vooral kritisch gekeken naar het in de beleidsnota gehanteerde uitgangspunt dat de consument bereid is meer te betalen voor een biologisch product, mits hij goed is voorgelicht. Hierop valt, zo blijkt uit literatuurstudie en expertjudgements, veel af te dingen. Slechts een kleine groep consumenten is bereid (af en toe) extra te betalen voor een maatschappelijk verantwoord product. De groep die bereid is de huidige hoge meerprijs te betalen wordt zelfs nog kleiner ingeschat. Deze relatief kleine groep maatschappelijk betrokken consumenten is waarschijnlijk effectiever en goedkoper met een gerichte campagne via specifieke kanalen te benaderen. Waarbij het belangrijk is aandacht te besteden aan het maatschappelijk verantwoorde aspect van het product, uiteraard zonder andere kwaliteitsaspecten uit het oog te verliezen. Mogelijk kunnen hierbij ook maatschappelijke organisaties worden ingezet. Voor deze groep is een klassieke algemene mediacampagne naar verwachting niet doelmatig omdat het ook met minder middelen en effectiever kan.

Voor de grote groep consumenten die niet bereid is te betalen voor een maatschappelijk verantwoorde productiewijze, is een algemene mediacampagne, naar verwachting van het EC-LNV, geen effectief instrument om de bestedingen te vergroten. Het EC-LNV denkt dat deze consumenten op een heel andere manier verleid moeten worden om toch biologische producten te kopen. Aan deze consumenten, die uiteraard geen homogene groep vormen, moet duidelijk gemaakt worden wat de persoonlijke voordelen van een specifiek product zijn. Het is de vraag of een herpositionering van biologische producten hiervoor voldoende is. Consumenten met meer hedonistische motieven verleiden biologische producten te kopen kan namelijk betekenen dat het feit dat een product biologisch is, op de achtergrond moet blijven. Hier past een slimme productgerichte benadering en geen algemene campagne van de overheid en evenmin een campagne die gebaseerd is op een compromis met verschillende belanghebbenden. Tenslotte willen we er nog op wijzen dat het beoordelen van de doelmatigheid van de mediacampagne volledig los staat van de algemene vraag of het nuttig is om voorlichting te geven over de biologische productiewijze en de keuze van de overheid om biologische produceren te stimuleren. Ook willen we nog opmerken dat gezien de bij de campagne gemaakte keuze voor een herpositionering van biologisch, de gekozen mediamix met oog op vooraf bepaalde kosteneffectiviteit de meest logische keuze geweest kan zijn.

### **5.1.3 De MOP's**

Wat betreft de beoordeling van de doelmatigheid van de MOP's houdt het EC-LNV nog een slag om de arm. Het is eigenlijk nog te vroeg om een uitspraak te doen over hun effectiviteit en de doelmatigheid. Deze zal naar mening van het EC-LNV in belangrijke mate afhangen van de vraag of de MOP's er in slagen een structurele, voldoende grote prijsverlaging te bewerkstellingen.

### **5.1.4 Alternatieven voor de vraaggerichte aanpak**

Tenslotte heeft het EC-LNV gekeken naar alternatieve instrumenten die met het gebruikte budget kunnen worden ingezet om iets te doen aan de belangrijkste belemmering voor de groei van biologisch: de meerprijs. Allereerst heeft het EC-LNV gekeken naar een consumentenkorting. Een eenvoudige rekensom leert dat het budget voor professionalisering van de ketens, niet toereikend is om een significante algehele prijsverlaging van biologisch te bewerkstellingen. Het budget is echter wel toereikend om op productniveau een significante prijsverlaging te bewerkstelligen. Het EC-LNV pleit daarom voor een minder versnipperde inzet van middelen en instrumenten.

Daarnaast is het stimuleren dat een aantal bedrijven in hun gangbare producten een percentage biologische grondstoffen gebruiken waarschijnlijk een effectieve manier om meer biologisch areaal te krijgen. Aangezien de kosten voor de overheid waarschijnlijk laag zijn, is het ook een doelmatige manier.

Een hectaresubsidie zal niet leiden tot meer biologisch areaal of lagere consumentenpreizen. Daarvoor is het effect op de kostprijs te gering.

### **5.1.5 Conclusie over doelmatigheid van de vraaggerichte aanpak**

Het beleid is succesvol geweest in het tot stand brengen van een infrastructuur die kan bijdragen aan toekomstige groei, maar de ambities op het gebied van groei van het areaal en de totale consumentenbestedingen zijn in de beleidsperiode nog nauwelijks dichterbij gekomen. Daarmee is het beleid (nog) niet effectief en dus (nog) niet doelmatig.

## **5.2 De doelmatigheid van de uitvoering**

IMEconsult heeft de doelmatigheid van de uitvoering beoordeeld. Het bureau komt tot de conclusie dat het convenant op onderdelen (en achteraf terugkijkend) zeker efficiënter had kunnen worden uitgevoerd. Dit komt doordat er sprake is geweest van een zoekproces: er is leergeld betaald voor het vinden van een efficiënte aanpak met de juiste mensen. Daar staat tegenover dat bij een deel van het uiteindelijk ingezette instrumentarium sprake is geweest van een multipliereffect vanwege de co-financieringsstructuur en de procesgerichte aanpak, hetgeen de doelmatigheid ten goede komt.

Verder constateert IMEconsult dat de uitvoeringskosten van enkele regelingen, met name de IBV- en de RSBP-regelingen, relatief hoog waren door respectievelijk de complexiteit van de regeling en het eenmalige karakter van de regeling.

Tenslotte stelt IMEconsult dat de versnippering van het instrumentarium en de uitvoeringsorganisatie leidt tot een minder doelmatige inzet van middelen. Met name bij het onderdeel kennisontwikkeling ontbreekt een centrale regiefunctie die ervoor kan zorgen dat kennisvragen van stakeholders (marktpartijen, ketenpartijen, primaire producenten) worden geïnventariseerd, uitgezet en begeleid vanuit de stakeholders. Nu vind de vraagformulering nog te veel op ad hoc basis plaats. Bovendien zijn meerdere instanties binnen en buiten de centrale overheid bezig met het financieren van onderzoek naar biologische landbouw. IMEconsult is van mening dat dit de overzichtelijkheid, coördinatie en effectiviteit niet ten goede komt.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### **Bereiken ambities**

De groei van het biologisch areaal en de toename van de consumentenbestedingen hebben vooral plaatsgevonden in het begin van de beleidsperiode en waren onvoldoende om de ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 en 5% consumentenbestedingen in 2004 te realiseren. De hoge meerprijs van biologische producten vormt nog steeds een belangrijk knelpunt voor de groei. Ook de economische recessie en de prijzenslag in de supermarkten hebben de groei van de vraag naar biologische producten belemmerd.

Het beleid heeft vooral resultaten geboekt op het gebied van samenwerking in de keten en in mindere mate op een verbetering van het aanbod. Daarmee is voldaan aan twee randvoorwaarden voor opschaling. Bovendien heeft het beleid er aan bijgedragen dat biologisch meer uit de alternatieve hoek is gekomen. Een groter aantal consumenten en producenten denkt dat biologisch ook 'iets voor hen kan zijn'.

### **Keuze voor vraaggerichte aanpak**

Een goed marktperspectief, ook voor de lange termijn, vormt de belangrijkste voorwaarde voor boeren om om te schakelen. Bij het ontbreken van marktperspectief vormen instrumenten gericht op stimulering van de productie, zoals LNV die de afgelopen jaren heeft ingezet, geen stimulans voor omschakeling. Bij een goed marktperspectief zijn ze een steun in de rug, maar vervullen geen doorslaggevende rol.

Gezien de belangrijke rol die het (lange termijn) marktperspectief speelt in de afweging om om te schakelen, blijkt dat LNV met de vraaggestuurde aanpak op de goede weg is.

Wanneer het beleid via groei van de consumentenbestedingen leidt tot een verbetering van het lange termijn marktperspectief, zullen meer boeren omschakelen.

*Aanbeveling: Gezien het huidige geringe marktperspectief doet LNV er goed aan de vraaggestuurde aanpak te continueren en te intensiveren. Regelingen die alleen werken bij een goed marktperspectief kunnen beter pas weer ingezet worden als het marktperspectief gunstiger is geworden. Het geld dat met deze regelingen gemoeid is, kan beter besteed worden aan het stimuleren van de vraag naar biologische producten.*

*Aanbeveling: Doorgaan met het covenant biologische landbouw.*

### **Consumentenprijs**

Niet een gebrek aan professionaliteit of een gebrek aan ketensamenwerking, maar de geringe schaal vormt de belangrijkste belemmering voor de groei van de afzet van biologische producten. Schaalvergroting is de belangrijkste mogelijkheid voor prijsverlaging.

Het beleid heeft echter niet bijgedragen aan een structurele schaalvergroting en ook een verlaging van de consumentenprijs is, enkele producten uitgezonderd, niet gerealiseerd. Daarmee is het beleid er niet in geslaagd de belangrijkste bottleneck voor de groei van de consumentenbestedingen weg te nemen.

*Aanbeveling: LNV moet blijven zoeken naar (de haalbaarheid van) instrumenten die bijdragen aan een substantiële en structurele verlaging van het prijsverschil tussen gangbaar en biologisch. Gezien het belang van vermindering van het prijsverschil voor het succes van het beleid moet LNV de prijsontwikkeling van biologische producten ten opzichte van gangbare producten (laten) monitoren. Verlaging van de meerprijs is een voorwaarde voor groei van de biologische afzet. Het is echter niet voldoende. Aandacht voor de meerwaarde van biologisch blijft nodig.*

### **De mediacampagne**

De mediacampagne heeft aantoonbaar bijgedragen aan het motiveren van de convenantpartners en heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de samenwerking. Het is echter niet aan te tonen dat de campagne heeft geleid tot een vergroting van de bekendheid van biologische producten en tot een structureel hogere verkoop van biologische producten.

*Aanbeveling: Kritisch kijken of een algemene mediacampagne wel noodzakelijk is als bindmiddel tussen de convenantpartners. Wat betreft het stimuleren van de vraag, kiezen voor een benadering, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de nichemarkt van consumenten die gevoelig zijn voor 'what's in for the world' en consumenten die vooral letten op 'what's in it for me'. Verder kan meer gebruik worden gemaakt van PR-achtige activiteiten.*

### **Inzet instrumenten**

LNV heeft voor de stimulering van biologische landbouw gekozen voor een breed scala aan instrumenten. Dit komt mede door de verschuiving die binnen het beleid heeft plaatsgevonden van stimuleren van productie naar de vraaggerichte benadering. Dit leidt tot versnippering van middelen en doet daarmee bij een beperkt budget afbreuk aan de potentiële effectiviteit van instrumenten.

*Aanbeveling: Beperk het aantal instrumenten. Duidelijker kiezen voor de vraaggerichte benadering en regelingen als de RSBP, voortzettingpremies, IBV en de kaderregeling kennis en advies niet inzetten zolang het marktperspectief zo laag is als nu het geval is. Het geld kan beter ingezet worden voor stimulering van de vraag.*

### **Onderzoek**

Het beschikbaar komen van praktijkgerichte resultaten van met name de BIO-projecten en het praktijkonderzoek hebben bijgedragen aan een toename van het kennisniveau en een professionalisering van de bedrijfsvoering van biologische producenten. Ook de verbetering van de infrastructuur rond de verspreiding van kennis heeft hieraan bijgedragen.

Er is op dit moment grote behoefte aan korte termijn onderzoek, gericht op direct bruikbaar resultaat. Bovendien is bij onderzoek in de primaire sector een meer ketengerichte aanpak gewenst. Tenslotte vraagt onderzoek richting keten, gezondheid, voedselkwaliteit en afnemersgedrag meer aandacht.

Met name bij het onderdeel kennisontwikkeling ontbreekt een centrale regiefunctie die ervoor kan zorgen dat kennisvragen van stakeholders (marktpartijen, ketenpartijen, primaire producenten) worden geïnventariseerd, uitgezet en begeleid vanuit de stakeholders. Nu vindt de vraagformulering nog te veel op ad hoc basis plaats.

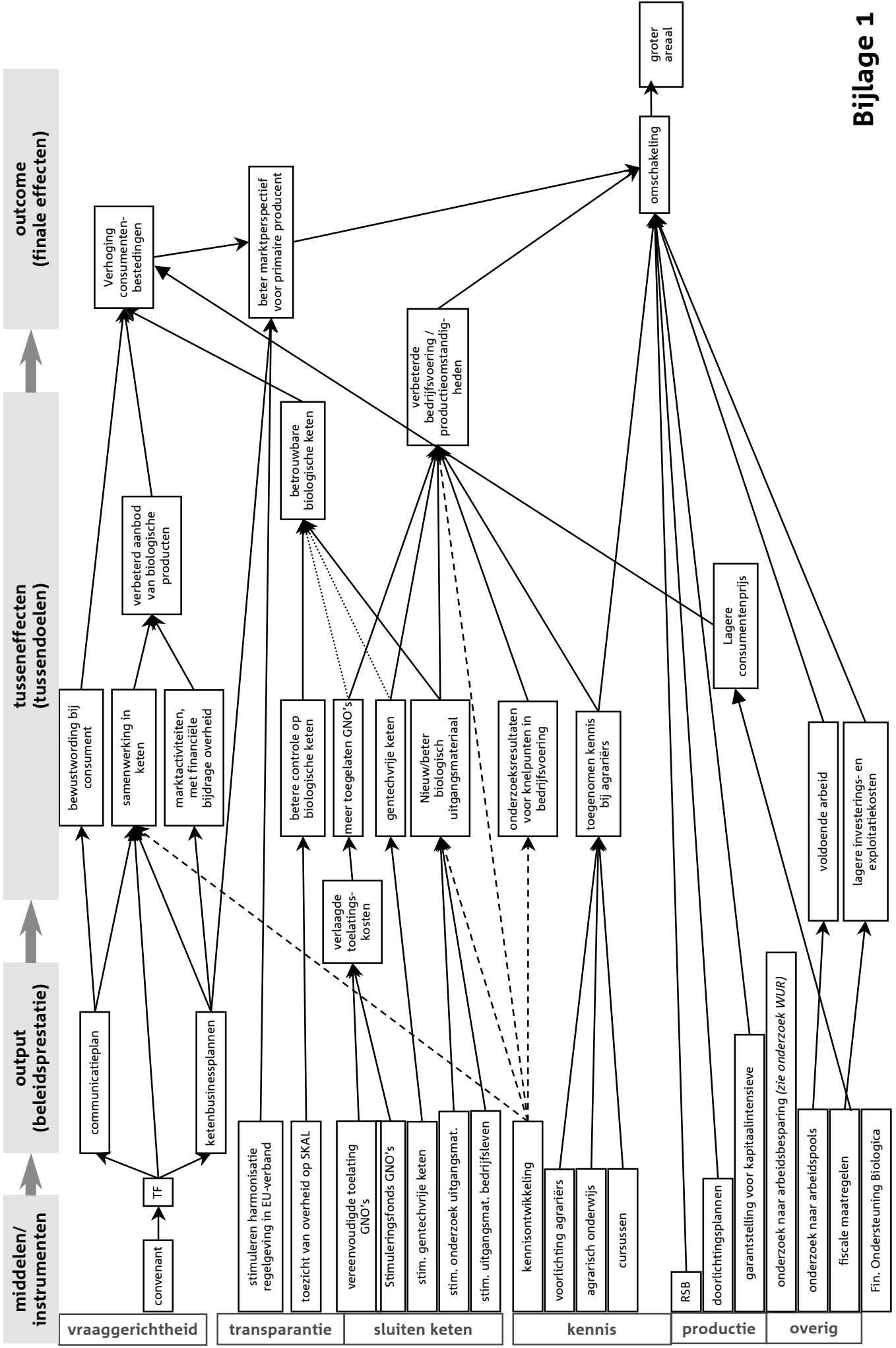
*Aanbeveling: De succesvolle aanpak van de BIO-projecten, waarbij gebruik wordt gemaakt van praktijknetwerken, verdient meer navolging. Daarnaast zou er geld beschikbaar moeten komen voor resultaatgericht korte termijn onderzoek. Dit betekent overigens niet dat er geen behoefte meer is aan fundamenteel onderzoek.*

*Aanbeveling: Verbeter de aansturing van de kennisontwikkeling, bijvoorbeeld door een de ontwikkeling van een centrale regiefunctie. Ook is meer aandacht nodig voor de verspreiding van kennis.*

# Bijlagen

**Bijlage 1** Instrumentarium en doelen beleidsnota  
“Een biologische markt te winnen”

**Bijlage 2** Schemabeleid gericht op professionaliseren  
ketens



# Professionaliseren ketens

