

Biologisch: vitaal en duurzaam

Ex post evaluatie Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007



Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

ECORYS Nederland BV
Aequator Groen & Ruimte

Rotterdam, 1 november 2007

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Regio, Strategie &
Ondernemerschap
T 010 453 87 99
F 010 453 86 50



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Doel en aanpak	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Reconstructie van de beleidstheorie	11
2.1	Context	11
2.2	Beoordeling reconstructie, coherentie, toetsbaarheid en merites	11
2.2.1	Beoordeling merites en volledigheid	11
2.2.2	Beoordeling coherentie van het beleid	13
2.2.3	Beoordeling toetsbaarheid van het beleid	16
2.3	Beoordeling begrote kosten	16
3	Beoordeling Stimulering vraag naar biologische producten	19
3.1	Context	19
3.2	Proces	21
3.3	Neveneffecten	22
3.4	Doeltreffendheid	23
3.5	Doelmatigheid	25
3.5.1	Beantwoording evaluatievraag	26
4	Beoordeling Ontwikkeling en verspreiding van kennis alsmede Kraamkamerfunctie	27
4.1	Context	27
4.2	Proces	29
4.3	Neveneffecten	29
4.4	Doeltreffendheid	29
4.5	Doelmatigheid	32
5	Beoordeling Overige beleidsondersteuning	35
5.1	Context	35
5.2	Proces	37
5.3	Neveneffecten	38
5.4	Doeltreffendheid en doelmatigheid	38
6	Beoordeling Volwaardige sector en Duurzame landbouw	41
6.1	Context	41
6.2	Doeltreffendheid	44

6.3 Doelmatigheid	46
7 Conclusies en aanbevelingen	47
7.1 Inleiding	47
7.2 Aanleiding en aanpak van evaluatie	47
7.3 Beantwoording hoofdvragen	48
7.4 Vraagstimulering	49
7.5 Kennisontwikkeling en –verspreiding, alsmede kraamkamerfunctie	51
7.6 Overige beleidsondersteuning	53
7.7 Volwaardige sector en duurzame landbouw	54
7.8 Beleidsnota als geheel	55
Literatuurlijst	57
Overzicht geïnterviewde personen	61
Overzicht gebruikte acroniemen	63
Bijlage 1 Actorenanalyse	65
Inleiding	65
Ministerie van LNV	65
Marktontwikkeling Biologische Landbouw	65
Biologica	66
Bioconnect	66
Onderzoeksinstellingen	67
Onderwijsinstellingen	67
Agrarisch ondernemers	67
Skal 68	
Banken	68
Ketenbedrijven en organisaties	68
Adviesorganisaties	68
Overige ministeries en overheidsinstanties	68
Bijlage 2 Antwoorden evaluatievragen Speerpunt I	69
Bijlage 3 Antwoorden evaluatievragen Speerpunt II	75
Bijlage 4 Antwoorden evaluatievragen Speerpunt III	79
Bijlage 5 Antwoorden evaluatievragen Speerpunt IV	81
Bijlage 6 Antwoorden overige evaluatievragen	83
Groenfinanciering en vereenvoudigde regelgeving	83
Losse projecten	85

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Dit rapport vormt de neerslag van de bevindingen van de ex post evaluatie van de 'Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007' (Beleidsnota). In deze beleidsnota heeft de Rijksoverheid, in het bijzonder het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), het beleid in termen van instrumenten en doelstellingen voor de periode 2005-2007 neergelegd.

De duurzaamheid van zowel landbouw als milieu behoren tot de belangrijkste beleidsdoelstellingen van het hedendaagse gemeenschappelijke landbouwbeleid (het 'GLB'):

'Voor een duurzame ontwikkeling moet de voedselproductie worden verenigd met het behoud van de eindige hulpbronnen en met de bescherming van de natuurlijke omgeving, zodat in de behoeften van de huidige generaties kan worden voorzien zonder het de toekomstige generaties onmogelijk te maken om in hun behoeften te voorzien'.

Met de Beleidsnota biologische landbouw wil LNV de biologische landbouw in Nederland stimuleren. Na de eerste nota biologische landbouw (2001-2004) heeft LNV een tweede nota opgesteld voor de periode 2005-2007 (de Beleidsnota). De leerpunten van de eerste periode zijn verwerkt in deze tweede nota.

De Beleidsnota noemt de volgende doelstellingen: "De bijdrage die de biologische landbouw kan leveren aan de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw wil het Kabinet verder versterken. De biologische landbouw zal hiervoor een stevige positie moeten innemen binnen de Nederlandse landbouw en zichzelf moeten blijven ontwikkelen om ook in de toekomst te voldoen aan de duurzaamheidseisen van de consumenten. Hiervoor is de medewerking van alle betrokken partijen cruciaal. Het Kabinet zet zich in om de volgende ambities te bewerkstelligen:

- 10% areaal biologische landbouw in 2010;
- 5% consumentenbestedingen biologisch in 2007;¹
- innovatieve kracht versterken.¹

Het einde van de uitvoeringsperiode van de Beleidsnota is in zicht. Met het aantreden van het nieuwe Kabinet is een ex post evaluatie een goed startpunt voor het opstellen van nieuw beleid.

In een ex post evaluatie wordt beoordeeld of de doelen bereikt zijn, hoe effectief en efficiënt dit gebeurd is en welke obstakels onderweg overwonnen zijn. Hieruit komen belangrijke leerpunten die meegenomen kunnen worden in nieuw te vormen beleid.

¹ Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007, Ministerie LNV

Hierbij moet aangetekend worden dat de uitvoering van het beleid nog lopende is. Het is dan ook niet mogelijk om een 'finaal' oordeel over bovengenoemde aspecten te geven. Ten aanzien van de resultaten strekken de beschikbare gegevens in het algemeen niet verder dan eind 2006 of begin 2007.

1.2 Doel en aanpak

Voor deze ex post evaluatie is het doel:

Beoordeel de Nota Biologische Landbouw op doeltreffendheid, doelmatigheid, effecten en proces.

In deze ex post evaluatie Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007 hebben we gebruik gemaakt van de aandachtspunten uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) van het Ministerie van Financiën. De opzet voor de ex post evaluatie is gebaseerd op deze RPE en staat beschreven in de door Directie Kennis opgestelde 'Evaluatieopzet nota biologische landbouw 2005-2007: Evaluatievragen, indicatoren en streefwaarden als start voor monitoring van beleid biologische landbouw 2005-2007'. Deze evaluatieopzet is opgesteld in 2005/2006 en maakt onderdeel uit van de evaluatieopdracht. Deze is door ons gebruikt voor de uitvoering van de ex post evaluatie. Tevens zijn de vele (literatuur) onderzoeken die naar (onderdelen van) de biologische landbouw zijn gedaan gebruikt en zijn aanvullende interviews gehouden om vragen verder uit te diepen. Aan de hand van de verkregen informatie uit bovengenoemde stappen zijn de evaluatievragen beantwoord.

De hoofdvragen van de evaluatie zijn:

1. In welke mate heeft de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?
2. In welke mate heeft de kraamkamerfunctie van de kennis uit de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?
3. In welke mate heeft het beleid eraan bijgedragen dat de biologische sector een volwaardige economische sector is geworden?
4. In welke mate is mede door het beleid de vraag naar biologische producten toegenomen?
5. In hoeverre is mede door het beleid de ontwikkeling en verspreiding van kennis vraaggestuurd?

Tijdens de uitvoering van de opdracht zijn enkele concepten besproken met het begeleidingsteam, de klankbordgroep en de stuurgroep. De eerste heeft vooral beoordeeld in relatie tot de evaluatieopdracht en de tweede heeft met name commentaar geleverd op de inhoudelijke juistheid en volledigheid van de (context van de) vermelde gegevens. De stuurgroep heeft op drie momenten op basis van een advies van het begeleidingsteam een besluit genomen over de voortgang en de afronding van de opdracht.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende **hoofdstuk 1** met de vraagstelling en aanpak van het onderzoek, volgt in **hoofdstuk 2** de reconstructie van de beleidstheorie. De aan de bevindingen verbonden conclusies en aanbevelingen zijn niet in dit hoofdstuk opgenomen; die zijn, en dat geldt tevens voor de bevindingen in de volgende hoofdstukken (t/m 6), opgenomen in **hoofdstuk 7**. **Hoofdstuk 3** behandelt de beoordeling van de stimulering van de vraag naar biologische producten, gevolgd door de beoordeling van ontwikkelen en verspreiden van kennis alsmede de kraamkamerfunctie in **hoofdstuk 4**. De overige beleidsondersteuning wordt in **hoofdstuk 5** beoordeeld. De beoordeling van ‘volwaardige economische sector’ en bijdrage aan duurzame landbouw gebeurt in **hoofdstuk 6**. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen in **hoofdstuk 7**; de aanbevelingen zijn in een box weergegeven. Dit hoofdstuk vormt tevens de **samenvatting** van het rapport; ook de aanleiding, de aanpak en de antwoorden op de hoofdvragen van de evaluatie staan er in.

Vervolgens zijn de literatuurlijst en de bijlagen opgenomen. In bijlage 1 is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen en in bijlage 2 is de actorbeschrijving weergegeven. De literatuurlijst vormt bijlage 3. In de bijlagen 4 tot en met 7 zijn de antwoorden op de specifieke evaluatievragen per speerpunt opgenomen.

2 Reconstructie van de beleidstheorie

2.1 Context

De evaluatoren omschrijven in dit hoofdstuk de relatie tussen de situatie van de biologische landbouw in 2004 in Nederland en de beleidstheorie in de Beleidsnota. Er dient een duidelijke relatie te liggen tussen de problematiek van de biologische landbouw ten tijde van het formuleren van het beleid (de beleidsformulering in 2004) en de beleidslijnen van de overheid om die problemen aan te pakken. Een reconstructie van de beleidstheorie is reeds uitgevoerd: de resultaten hiervan heeft LNV neergelegd in een doelenboom in de “Evaluatieopzet nota biologische landbouw 2005-2007” (hoofdstuk 2: Beleidsanalyse). Deze doelenboom is weergegeven op bladzijde 14 (figuur 2.1). Op onderdelen behoeft deze reconstructie nog aandacht in deze evaluatie. Het doel van dit hoofdstuk is de reconstructie van de beleidstheorie volledig te maken. Dit betekent dat de evaluator vooral kijkt naar de coherentie en toetsbaarheid van het beleid en de merites van de beleidsdoelstellingen.

Doel:

Bij de uitvoering dient de ex post evaluatie:

- de volledigheid van de reconstructie analyse te beoordelen;
- de achterliggende factoren voor het kiezen voor ontwikkeling van biologische landbouw te identificeren en te beoordelen;
- de toetsbaarheid van het beleid te beoordelen;
- de merites van de beleidsdoelstellingen te beoordelen;²
- de begrote kosten van het beleid in kaart te brengen.

2.2 Beoordeling reconstructie, coherentie, toetsbaarheid en merites

2.2.1 Beoordeling merites en volledigheid

In de afgelopen jaren bestond er draagvlak voor een vraaggerichte aanpak³, waarbij de biologische landbouw moest groeien door de vraag naar biologische producten te stimuleren. Met de Beleidsnota is bewust gekozen voor een vervolg op deze benadering. De aanpak van de Beleidsnota behelst het intensiveren van inspanningen om de vraag naar biologische producten te vergroten.

² Evaluatieopzet nota biologische landbouw, Ministerie van LNV 2006

³ Beleidsnota biologische landbouw 2001-2004 “Een biologische markt te winnen”.

Lessen vanuit voorafgaande periode

In de voorafgaande periode is een afzonderlijke “strengths, weaknesses, opportunities, and threats” (SWOT) analyse niet uitgevoerd. Wel is gebruik gemaakt van de evaluatie van de voorgaande beleidsnota in combinatie met ander onderzoek.⁴ Hoewel hier relevante informatie uit te halen is, is het verstandig om toch een SWOT-analyse te maken hetgeen een betere basis vormt voor beleidsformulering. Dit is een belangrijk punt, want het maken van een dergelijke analyse brengt duidelijker in kaart wat de problemen en kansen in de biologische landbouw zijn, hoe de situatie in de biologische landbouw ten opzichte van 2001 is veranderd en welke externe factoren in de toekomst van belang zijn. Het verdient aanbeveling om bij formulering van vervolgbeleid wel een dergelijke analyse te maken en vast te stellen.

Relevantie doelstellingen

Een heldere presentatie van de samenhang tussen doelstellingen, beleid en prestaties begint met een goed doordachte clustering van beleidsthema's en het opstellen van relevante notadoelstellingen. LNV heeft bij de voorbereiding van de Beleidsnota daarom veel aandacht besteed aan de indeling. De instrumenten kunnen in deze gelezen worden als operationalisatie van de deelthema's en worden verondersteld een bijdrage te leveren aan de hoofddoelstelling van LNV, namelijk een meer duurzame landbouw. Daar waar mogelijk en relevant heeft LNV de indicatoren en streefwaarden geformuleerd op het niveau van de operationele beleidsdoelen. De evaluatoren zijn van mening dat LNV de koppeling tussen doelstellingen en beleid goed heeft ingevuld.

De evaluatoren zijn van mening dat een goede insteek voor de doelstellingen en maatregelen is gekozen in lijn met de vraaggerichte aanpak van de Beleidsnota. De evaluatoren constateren echter, dat gezien het feit dat er nu (net zoals in afgelopen jaren) biologische productie plaatsvindt op 2,5% van de Nederlandse land- en tuinbouwgronden, het onwaarschijnlijk lijkt dat het doel van 10% areaal biologische landbouw in 2010 wordt bereikt.⁵

Interventiologica

De evaluatoren constateren dat de maatregelen voortvloeien uit een heldere interventiologica die het stimuleren van de vraag, het ontwikkelen en verspreiden van kennis, een regionale aanpak en het belonen van groene diensten tot doel heeft. Wel wreekt zich hier het ontbreken van een SWOT-analyse, waardoor de feitelijke onderbouwing niet goed te achterhalen is. Uit het ter beschikking zijnde materiaal is evenwel niet af te leiden dat er van omissies van doelstellingen en instrumenten sprake is. Volgens vele critici was een tekortkoming in het beleid vóór 2005 het negeren van het probleem van het prijsverschil met gangbaar voedsel; in de praktijk blijken biologische producten (aanzienlijk) duurder dan gangbare producten te zijn. In deze Beleidsnota is echter duidelijk verwezen naar het prijsverschil. Hoewel er geen afzonderlijke doelstelling is geformuleerd, komt het in deze Beleidsnota wel aan bod.

Met behulp van het prijsexperiment is het mogelijk geweest om de effecten van prijsverlaging van biologische producten in kaart te brengen.

⁴ Bron: interviews

⁵ Bio-monitor 2006, Biologica, 2007

De resultaten hiervan hebben bij de onderzoekers tot de conclusie geleid dat de meerwaarde van biologische producten beter zichtbaar moeten. Dit spoort met andere onderdelen van het beleid dat op de meerwaarde van biologische producten gericht is, zoals de campagne.

2.2.2 Beoordeling coherentie van het beleid

Een coherent beleid is in het algemeen een beleid dat erin slaagt de doelstellingen van het nationale beleid te combineren met internationaal, Europees en overig beleid. Met het oog op een sterke samenhang van biologisch beleid met meerdere beleidsvelden wordt hier de vergelijking van biologisch beleid met aanpalend beleid in ogenschouw genomen. Eerst wordt er gekeken naar de interne coherentie van het beleid. Daarna komt de samenhang tussen de Beleidsnota en internationaal beleid en ander Nederlands beleid aan de orde.

Coherentie binnen de Beleidsnota

Om een beter inzicht in de relatie tussen (beoogde) beleidsmaatregelen en de bijdrage van deze maatregelen aan het bereiken van de (maatschappelijke) doelen te krijgen heeft LNV een doelenboom opgesteld⁶ (zie figuur 2.1). LNV heeft vier trajecten c.q. speerpunten in gang gezet: stimuleren van de vraag, ontwikkelen en verspreiden van kennis, regionale aanpak en belonen van 'groene diensten'. Alle speerpunten moeten uiteindelijk bijdragen aan het hoofdoel: dat de landbouw duurzamer wordt. Het belangrijkste tussendoel is dat er voldoende marktontwikkeling plaatsvindt om de vraag naar biologische producten te verhogen, geoperationaliseerd als: 5% consumentenbesteding aan biologische producten in 2007. Dit dient bij te dragen aan een meer economisch volwaardige sector, geoperationaliseerd als: 10% van het areaal dient in 2010 biologisch te zijn. De evaluatoren zijn van mening dat de speerpunten en bijhorende maatregelen in principe bijdragen aan het beoogde effect. Er is een logische relatie tussen het instrumentarium dat wordt ingezet en de *indirecte* effecten, en vervolgens de hoofdoelen. Bijvoorbeeld, een beoogde toename in export wordt bereikt via zowel het instrument exportbevordering als de verschillende taken van de Task Force Marktontwikkeling biologische landbouw (Task Force of TFM).

Samenhang tussen de Beleidsnota en ander beleid

De samenhang is goed en heeft een indirecte link met de doelstellingen van internationaal beleid zoals de vogel- en habitatrichtlijn, de nitraatrichtlijn en de plattelandsontwikkelingsplannen, en met de algemene doelstellingen van IFOAM⁷ (hoewel deze NGO geen bindende uitspraken kan doen). Met betrekking tot Nederlands beleid heeft het Rijk zijn doelen voor het landelijk gebied omschreven in het (tweede) Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2).

Enkele doelen daarin zijn het creëren van een vitale landbouw en het areaal biologische landbouw vergroten.⁸ Tevens wordt er gestreefd naar het naleven van de vogel- en habitatrichtlijn en het verwerven van natuur ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

⁶ Interne nota van Ministerie van LNV (Directie Kennis): "Evaluatieopzet nota biologische landbouw 2005-2007" (december 2006)

⁷ International Federation of Organic Agriculture Movements

⁸ Ministerie van Vrom

De Beleidsnota is ook in lijn met het Nederlandse mestbeleid zoals dat in 2006 is aangepast en vastgesteld. Wijziging van het mestbeleid was nodig omdat Nederland volgens de Europese Commissie onvoldoende voldeed aan de verplichtingen die de Europese Unie (EU) in de nitraatrichtlijn heeft vastgelegd. Het belangrijkste onderdeel van het beleid zijn de gebruiksnormen voor de hoeveelheden stikstof en fosfaat die toegepast mogen worden bij de teelt van gewassen. Een ander onderdeel van het beleid is het 'dierrechtenstelsel' dat grenzen stelt aan het aantal dieren dat voor productie mag worden gehouden; er zijn regels gesteld aan het aantal varkens, kippen en kalkoenen dat een veehouder mag houden.⁹ Daar het houden van varkens, kippen en kalkoenen in de biologische teelt grondgebonden is, kunnen de biologische bedrijven met deze dieren zonder problemen voldoen aan de gebruiksnormen die in de mestwetgeving zijn gesteld.

Biologische landbouw zou daarnaast een adequate teeltmethode kunnen zijn in gebieden waarvoor strengere beperkingen gelden, bijvoorbeeld in kwetsbare gebieden. Echter blijken er in de praktijk weinig of geen concrete richtlijnen te zijn waaraan landbouw in kwetsbare gebieden moet voldoen. Bij de uitwerking van dergelijke richtlijnen of een gebiedsgerichte aanpak zou de biologische sector een goede bijdrage kunnen leveren. Momenteel doet WUR/PPO onderzoek om sectoren en bedrijven te toetsen op geschiktheid in kwetsbare gebieden.

Ook van belang voor het biologische beleid zijn de moties uit de Tweede Kamer zoals motie Waalkens¹⁰ en motie Koopmans en De Krom.¹¹ Via de motie Waalkens heeft de Tweede Kamer onder andere verzocht in de periode tot 2008 in stappen het aandeel van het DLO-budget voor de biologische landbouw uit te breiden naar 10%. De motie Koopmans en De Krom is gericht op overheidsbreed duurzaam inkopen (100% duurzaam inkopen en aanbesteden in 2010 door het Rijk). Zo wordt door uitvoering van de motie Koopmans en De Krom een grote impuls gegeven aan onder andere biologische catering bij de overheid. De motie heeft er toe geleid dat er in november 2006 duurzaamheidcriteria zijn vastgesteld voor het inkooppakket catering (binnen het programma “Duurzame bedrijfsvoering overheden” dat onder verantwoordelijkheid van VROM valt) met als eis dat in 2010 bij alle rijksonderdelen de duurzame catering voor minimaal 40% uit biologische producten bestaat. De verschillende departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie hiervan en moeten dit verantwoorden aan de Tweede Kamer. De evaluatoren zijn van mening dat dit soort acties stimulerend werken richting producenten om biologische producten op de markt te brengen en leveren. Bovendien hebben ze ook een sterke voorbeeldfunctie.

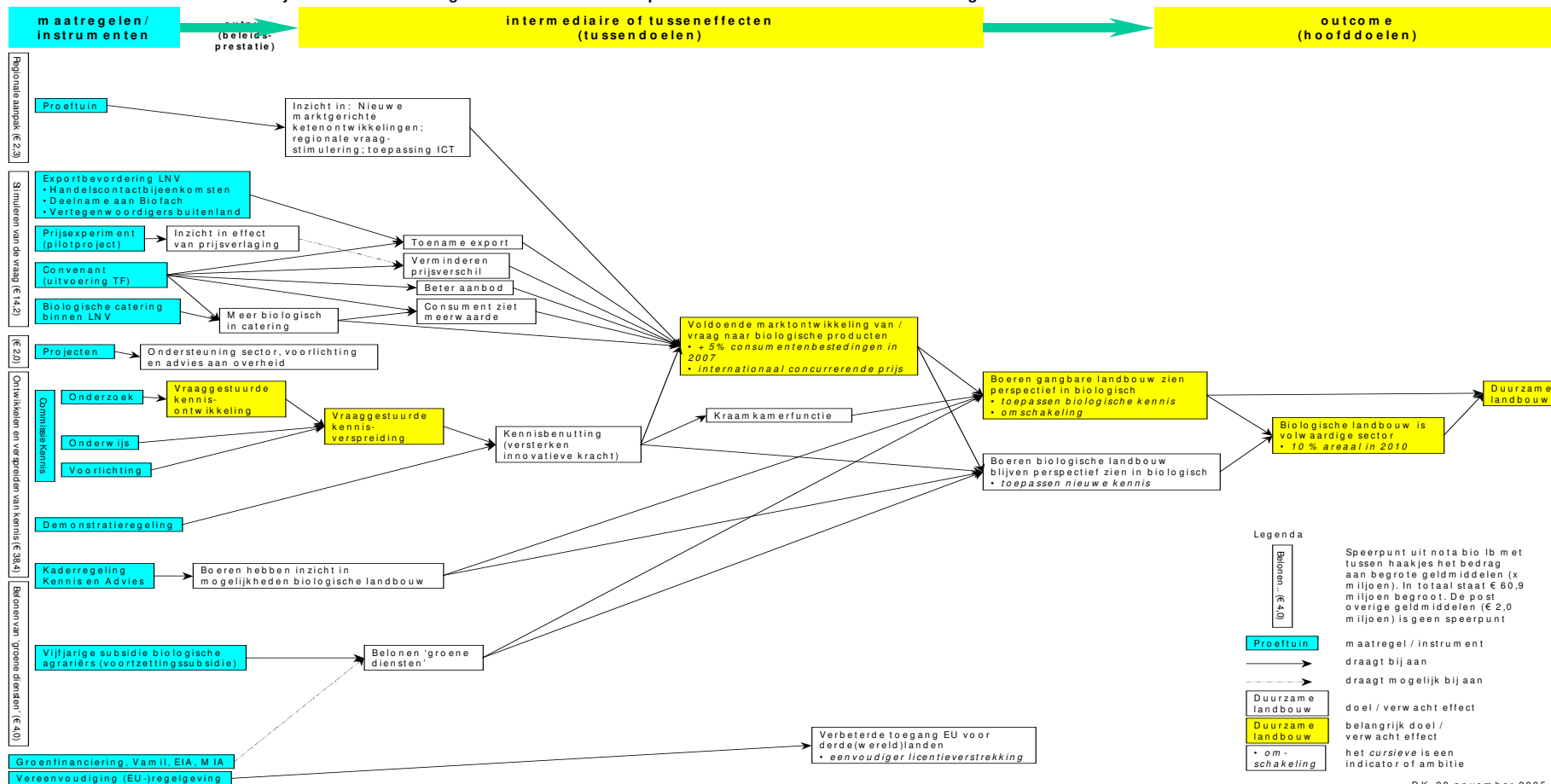
De evaluatoren zijn van mening dat het beleid van de Beleidsnota en het tweede Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw goed spoort met de motie Waalkens en die van Koopmans en De Krom.

⁹ Ministerie van LNV 2007

¹⁰ Tweede kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XIV, nr. 19, 66 en 79

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 XI, nr. 130 en 29 842 en vergaderjaar 2006-2007 nr. 10

Analyse beleid biologische landbouw op basis van "Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007"



2.2.3 Beoordeling toetsbaarheid van het beleid

In de verantwoording over beleidsresultaten moet antwoord gegeven worden op de vraag of de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en in welke mate daarmee is bereikt wat werd beoogd. Deze vraag is alleen goed te beantwoorden indien vooraf duidelijk wordt gemaakt hoe de resultaten gemeten worden. Om te kunnen bepalen of de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en de doelen bereikt zijn, dienen voorafgaand aan de beleidsperiode meetbare indicatoren SMART+C geformuleerd te worden.¹² De indicatoren voor marktontwikkeling zijn vooral terug te vinden in de jaarrapporten van de EKO/BIO-Monitor van jaarrapporten van Biologica van 2005 en 2006. Hierin staan trends en cijfers met betrekking tot de biologische landbouw in Nederland. Deze documenten bevatten veel relevante informatie waarmee op hoofdlijnen en per sector de trends in kaart worden gebracht.

De evaluatoren constateren dat de resultaten en effecten van het beleid in termen van marktontwikkeling niet of nauwelijks in kwantitatieve zin te beoordelen zijn vanwege het veelal ontbreken van gekwantificeerde streefwaarden.¹³ Op onderdelen is wel bekend wat er gerealiseerd is, maar dit is met name in kwalitatieve zin te beoordelen. Alleen voor areaal (naar 10% in 2010) en marktaandeel (naar 5% in 2007) zijn streefwaarden vastgesteld en deze kunnen dus worden vergeleken met de beschikbare cijfers uit de Bio-Monitor die de ontwikkelingen van de sector (in termen van areaal en marktaandeel) schetst. Door interviews met marktpartijen, beleidsmakers en belanghebbenden en evaluaties van deelaspecten van het beleid voor biologische landbouw (zoals voor het kennisnetwerk Bioconnect) is zoveel mogelijk getracht de kwalitatieve beoordeling verder te onderbouwen.

2.3 Beoordeling begrote kosten

De in de onderstaande tabel opgenomen speerpunten vormden de beleidsvelden uit de Beleidsnota. In de tweede kolom staan per speerpunt de begrote kosten opgenomen.

Tabel 2.1 Begrote kosten 2005-2007

Omschrijving	Begrote uitgaven van LNV (k€)
Speerpunt I "Stimuleren van de vraag"	14.2
Speerpunt II "Ontwikkelen en verspreiden van kennis"	38.4
Speerpunt III "Regionale aanpak"	2.3
Speerpunt IV "Belonen van 'Groene diensten'"	4.0
Groenfinanciering en vereenvoudiging (EU)regelgeving	0.0
Overige projecten	2.0
Totaal	60.9

¹² SMART+C: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden +consistent

¹³ In de Evaluatieopzet zijn wel streefwaarden opgenomen. Deze zijn echter bijna allemaal in kwalitatieve termen benoemd. Bovendien

In totaal was circa 61 miljoen euro beschikbaar ter stimulering van de biologische landbouw. Het overgrote deel hiervan ging naar speerpunt II (63%) en ongeveer een kwart (23%) was voor speerpunt I bestemd. Een groot deel van de rijksmiddelen die bestemd waren voor speerpunt I hangen samen met de vraagstimulering.

De omvang van de middelen voor kennisontwikkeling en -verspreiding zijn gebaseerd op de motie Waalkens, die aangeeft dat per 2003 ten minste 5% en per 2008 ten minste 10% van het wetenschappelijk onderzoek bij de stichting DLO zal worden besteed aan de biologische landbouw. De evaluatoren zijn van mening dat er in de budgetverdeling veel nadruk is gelegd op de kennisontwikkeling en -verspreiding in vergelijking met de vraagstimulering. De motivering hiervoor is niet duidelijk. De evaluatoren stellen, mede op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers, vast dat de overheid financiering van kennisontwikkeling meer ziet als haar specifieke taak dan marktstimulering, omdat het bedrijfsleven bij het laatste direct baat heeft en de effecten van kennisontwikkeling op de lange termijn plaatsvinden (en ook een hefboomeffect hebben). Bovendien zitten er grenzen aan overheidssteun voor sectoren in de vorm van ongeoorloofde staatssteun.

De gerealiseerde uitgaven worden per speerpunt in de komende hoofdstukken besproken.

3 Beoordeling Stimulering vraag naar biologische producten

3.1 Context

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de evaluatievraag *In welke mate is mede door het beleid de vraag naar biologische producten toegenomen* centraal. De stimulering van de vraag naar biologische producten, met als doelstelling een marktaandeel op basis van consumentenbestedingen van 5% eind 2007, is met een aantal instrumenten opgepakt:

- (tweede) Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw (Convenantpartijen: Biologica, CBL, FNLI, LTO Nederland, Rabobank Nederland, Triodosbank, LNV en maatschappelijke organisaties verenigd in het Deelconvenant);
- Prijsexperiment;
- Exportbevordering;
- Stimuleren biologische catering binnen LNV en andere overheden.

Via onder andere de Proeftuin Noord-Nederland is nagegaan of op regionale schaal de vraag naar biologische producten kan worden gestimuleerd. Thema's die onder andere worden onderzocht in de Proeftuin zijn nieuwe marktgerichte ketenontwikkelingen, regionale vraagstimulering en toepassing van ICT. Daarnaast hebben de provincies en diverse regionale overheden projecten opgezet ter stimulering van biologische landbouw in de regio, bijvoorbeeld met betrekking tot het schoolexperiment in Noord-Holland. Op deze manier hebben regio's aandacht gegeven aan de voor de in hun regio specifieke aspecten van biologische landbouw. Veelal is dit gebeurd in het kader van de plattelandsontwikkeling.¹⁴

Alle hierboven vermelde instrumenten zijn ook daadwerkelijk ingezet. Onder de vlag van het Convenant is een aantal meer specifieke instrumenten ingezet: de campagne (gericht op de participatie van het bedrijfsleven en promotie via media), ketenmanagement (versterking samenwerking ketenpartijen), co-innovatie (verbetering van de efficiëntie in de productie en ontwikkelen van nieuwe ketens en producten, gefinancierd door overheid en bedrijfsleven) en meerjarige opschalingsplannen (MOP's).

De campagne 'Proef de aandacht' is in 2006 gestart om biologisch eten onder de aandacht van consumenten te brengen. De campagne is in 2007 herhaald.

Ketenmanagement wordt uitgevoerd in samenwerking met het bedrijfsleven en de Task Force.

¹⁴ Bron: interviews

Experts worden aangesteld als ketenmanager voor een van de biologische sectoren en ondersteunen ondernemers die plannen hebben om vernieuwende activiteiten te beginnen. De ketenmanager werkt binnen het Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw.

Co-innovatie is het programma dat gericht is op innovatieve, biologische ketenprojecten en de vorming van duurzame samenwerking binnen en tussen bedrijven en kennisinstellingen. Verder moet de opgedane kennis doorwerken naar andere, niet direct betrokken bedrijven in de biologische afzetketen.

Meerjarige opschalingsplannen (MOP's) zijn plannen van producenten met een langetermijn-focus. Ten behoeve van het doel ervan, namelijk om meer biologische producten te verkopen, worden allerhande promotieactiviteiten uitgevoerd.

Deze instrumenten versterken elkaar onderling. Zo heeft bijvoorbeeld ketenmanagement in combinatie van meerjarige opschalingsplannen een groot hefboomeffect.¹⁵ Hiermee wordt bedoeld dat het beoogde doel om meer biologische producten op de markt te brengen met de inzet van meerdere instrumenten makkelijker kan worden bereikt. Een ander voorbeeld hiervan is cofinanciering door het bedrijfsleven; door publieke investeringen zijn er ook bijdragen uit het bedrijfsleven gekomen (zie ook tabel 3.1). Het marktaandeel biologische producten lag in 2006 op 1,9%.¹⁶ Tussen de productgroepen bestaan wel verschillen, met verse AGF als koploper met 4,4% (zie figuur 3.1). De afgelopen jaren is de omzet van biologische producten jaarlijks tussen de 5 en 10% gegroeid. Dit is een goede prestatie gezien de slechte omstandigheden waarin deze groei werd gerealiseerd. Zo was de economische groei in de afgelopen jaren minimaal en verlegde de prijsoorlog de focus van retailers én consumenten eenzijdig naar de prijs van producten. In omzettermen voor biologische producten was de stijging in 2006 aanzienlijk: 9,4%.

¹⁵ TFM, Evaluatie 2° convenat, 22 mei 2007

¹⁶ Biologica, Bio-monitor jaarraportage 2006. Vergelijking over meerdere jaren is lastig in verband met herziening van cijfers in het verleden. TFM, Evaluatie 2° conventant, 22 mei 2007

Tabel 3.1 Besteding van de middelen voor de vraagstimulering (speerpunt 1) en de regionale aanpak (speerpunt 3) (alle bedragen in € x 1.000) (co-financiering is aanvullend op LNV-financiering)

Omschrijving	LNV-financiering	Co-financiering	EU-subsidie
Convenant, campagne en prijsexperiment :			
Campagne	3.800	10.500*	
Bureau en ketenmanagers	2.800	1.500*	
Meerjarige opschalingsplannen	3.000	6.000	
Deelconvenant maatsch organisaties	450		
Co-innovatie biologische afzetketens	2.150	1.900	
Export, vooral beurzen	1.700		
Monitoring	500		
Prijsexperiment	250		
Overig (o.a. project Biologisch gezonder)	1.150		300**
Totaal vraagstimulering (speerpunt 1)	15.800	19.900	300
Regionale aanpak (speerpunt 3)	2.300	5.200	

* Schattingen van LNV Directie Landbouw en Directie Industrie en Handel

** EU heeft € 580.000 beschikbaar gesteld; € 300.000 is besteed

In de begroting was € 14,2 mln opgenomen voor de vraagstimulering en € 2,3 mln voor de regionale aanpak. Het bedrag van € 14,2 mln is nu reeds met 1,6 mln overschreden. De co-financiering door het bedrijfsleven bedraagt naar schatting bijna € 20 mln.

Deze co-financiering is geconcentreerd in een aantal instrumenten waarvan de Campagne en de MOP's het grootste deel in beslag nemen. De reden voor de overschrijding is op dit moment niet duidelijk. De begroting voor de proeftuin komt precies overeen met de realisatie.

3.2 Proces

Het 2° Convenant heeft naar tevredenheid gefunctioneerd, zo blijkt uit zowel de schriftelijke evaluatie als uit de interviews. De start kende een aantal juridische problemen met name bij de ondersteuning van de MOP's in verband met staatssteun, maar naarmate de tijd vorderde kwam de uitvoering van het Convenant 'op stoom'.¹⁷ Belangrijk is dat de betrokken partijen de samenstelling van het Convenant en het belang van de samenwerking onderschrijven en als sterk punt benoemen. De interviews ten behoeve van deze evaluatie bevestigen dit beeld.

¹⁷ TFM, Evaluatie 2° Convenant, 22 mei 2007

Ook belangrijk is dat de betrokken partijen aangeven dat de activiteiten in de toekomst voortgezet moeten worden, mits verzelfstandigd of ingebed in bestaande structuren, met geleidelijke afbouw van de financiële overheidsondersteuning. De redenering hiervan is dat een sector alleen ondersteund moet worden zo lang dat noodzakelijk wordt geacht. Als de sector eenmaal volwassen is, dan is staatssteun niet meer te rechtvaardigen.

Tevens wordt gepleit voor een versterking van de uitwisseling van kennis en informatie tussen 'biologisch' en 'duurzaam', op grond van de constatering dat dit nu nog te veel gescheiden werelden zijn. Het feit dat de partijen op deze wijze met de toekomst en elkaar bezig zijn duidt op erkenning van het belang van deze vorm van samenwerking. Aangezien het uiteindelijke beleidsdoel van de Beleidsnota ligt in het versterken van de bijdrage van biologische landbouw aan het realiseren van een duurzame landbouw is het ook beleidsmatig van belang deze 'scheiding' op te heffen.

De Beleidsnota benoemt de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw als het uiteindelijke hoofddoel, en stelt de bijdrage die de biologische landbouw daaraan kan leveren centraal.¹⁸ Onderzoekers onderschrijven dan ook het belang om in de volgende fase van de beleidscyclus de samenwerking tussen gangbaar en biologisch verder te stimuleren en daarmee het hoofddoel van een 'duurzame landbouwproductie' verder dichterbij te brengen.

Het proces inzake de regionale aanpak is een moeizaam proces gebleken. Noord-Nederland beschouwde de overheidsbijdrage als regionale stimuleringsmiddelen en is daar op eigen wijze mee omgegaan. Hierover werden geen duidelijke aanvullende afspraken gemaakt. Dit heeft geleid tot onderlinge irritaties die, zo blijkt uit de evaluatie van de Proeftuin¹⁹ en de interviews, eigenlijk tot op de dag van vandaag voortbestaan en waarbij het rijk min of meer langs de zijlijn staat.

3.3 Neveneffecten

Ten aanzien van het Convenant worden in de evaluatie van het 2^e Convenant de volgende positieve neveneffecten genoemd:

- intensievere samenwerking tussen de Convenantpartijen;
- ontideologisering: men beseft dat een volwassen biologische sector in de toekomst veel kans maakt om werkelijkheid te worden en dat dit geen 'wishful thinking' is.

De gemeenschappelijke noemer van deze neveneffecten is dat de sector 'robuuster' is geworden: meer distributiekanaalen²⁰, in ieder geval aanbod van een basisassortiment, meer toenadering vanuit de gangbare wereld. In deze zin draagt dit bij tot het volwassen worden van de sector (zie ook hoofdstuk 6).

Er is ook geconstateerd dat de afzetkant nu veel aandacht heeft gekregen en succesvol werd gestimuleerd, maar dat juist nu de aanbodkant meer aandacht nodig heeft. De Task Force ziet ook een opkomende aanbodskrapte. Volgens de Task Force zou de afstemming in de keten beter moeten, zodat die kan leiden tot een planning van geleidelijke groei.²¹

¹⁸ Beleidsnota Biologische landbouw 2005-2007, pag 11

¹⁹ Evaluatie proeftuin, Bureau Bartels, 2007

²⁰ Bio-monitor 2006, Biologica

²¹ TFM, Evaluatie 2^e Convenant, 22 mei 2007

3.4 Doeltreffendheid

De doelstelling van 5% marktaandeel eind 2007 wordt niet gehaald. Unaniem zijn de betrokken convenantpartijen het er over eens, dat deze ambitie niet realistisch is binnen de periode 2005-2007.²² In internationaal perspectief blijkt 5% (nog) nergens gehaald te zijn, maar scoort Nederland niet slecht. De externe factoren (conjunctuur, internationale marktontwikkelingen, prijzenoorlog) wegen zwaar mee in de omzettingontwikkeling. Hoewel het doel niet is gerealiseerd, is er wel degelijk sprake geweest van omzetgroei in de afgelopen jaren. De vraag is in hoeverre dit (mede) aan het beleid is toe te schrijven. Deze vraag kan niet in kwantitatieve zin worden beantwoord vanwege het ontbreken van kwantitatieve gegevens. Dit geldt zowel voor de outputindicatoren op instrument- en projectniveau als voor de uiteindelijke impact van het beleid.²³ Dit betekent dat de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw (beoogde impact) niet in kwantificeerbare termen is geformuleerd. Om goed te meten wat er bereikt is zouden er meer indicatoren en streefwaarden moeten zijn op zowel output-als impactniveau.

Verder zijn de volgende waarnemingen relevant:

- Over de export is geen betrouwbare kwantitatieve informatie bekend;²⁴
- Het prijsexperiment had niet direct tot doel om de vraag te stimuleren maar meer om het effect van het prijsverschil te analyseren;
- De doeltreffendheid in kwantitatieve zin van het 2^e Convenant is niet bekend. Wel zijn er kwantitatieve gegevens over het onderdeel Stichting Promotiebureau Biologische Speciaalzaken (PBS). Uit de evaluatie komt dit als kosteneffectief naar voren²⁵;
- Het stimuleren van de biologische catering binnen LNV is in termen van directe invloed op het totale marktaandeel (gegeven de totale bestedingen van € 460 mln in 2006) verwaarloosbaar, maar heeft veel meer een signaal- en voorbeeldfunctie. Op het niveau van de maatregel zelf is het doel wel gehaald: eind 2007 zal de catering bij LNV 100% biologisch zijn.²⁶ Binnen de Ministeries van VROM en V&W is biologische catering ook een eind op weg. Eind 2006 waren bij de twee vestigingen van het Ministerie van V&W 45% respectievelijk 22% van de catering biologisch. Het Ministerie van VROM zat op 18% en het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 9%. De overige ministeries zaten op percentages variërend van 0,5 tot 5%. Het Ministerie van SZW zat bij de laatste groep, maar heeft echter in haar huidige aanbesteding een doelstelling van 40% biologische catering in 2010. Dit wordt gefaseerd ingevoerd vanaf 2007.²⁷ De afspraken lijken dus doeltreffend;
- Uit de evaluatie van de Proeftuin komt naar voren dat de projecten van de Proeftuin nog volop in uitvoering zijn.²⁸ Hierdoor zijn nog geen conclusies over de effecten van de projecten en de Proeftuin als geheel te geven. De projectuitvoerders zijn overigens optimistisch over de te verwachten effecten.

²² TFM, Evaluatie 2^e Convenant, 22 mei 2007

²³ In de evaluatieopzet (Ministerie LNV, december 2006) zijn indicatoren benoemd. Deze zijn in meerderheid niet gekwantificeerd dan wel in outputtermen verzameld.

²⁴ Zie 2 en tevens WUR/LEI, M. Meeusen. Er circuleren wel cijfers (bijvoorbeeld 70% van de productie in Nederland gaat naar export), maar deze worden niet als betrouwbaar aangemerkt.

²⁵ Resultaten PBS projecten 2003-2007, Bvdl, 06-06-2007

²⁶ Bron: interview

²⁷ Bron: Tweede kamer der Staten-Generaal: 29 842, Nr. 10-brief van de minister van LNV

²⁸ Evaluatie proeftuin, Bureau Bartels, 2007

In kwalitatieve zin is het evenwel plausibel dat met name het 2^e Convenant en de stimulering van de catering hebben bijgedragen aan de toegenomen consumentenbestedingen:

- De campagne heeft volgens de Convenantpartijen ‘als een aanjager met een groot hefboomeffect’ gewerkt, (ook) om de verkoop van biologische producten te stimuleren;
- Met betrekking tot het ketenmanagement zijn de partijen 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 hefboomeffect²⁹ met betrekking tot de commerciële resultaten;
- Co-innovatie is vooral een ‘wegvoorbereider’ van de meerjarige opschalingsplannen.³⁰

Van het Deelconvenant (zie ook bijlage 3) is de relatie met vraagstimulering minder duidelijk, maar het merendeel van de deelnemers beoordeelt het Deelconvenant wel positief.³¹ Dit heeft vooral te maken met het feit dat betrokkenheid bij het Deelconvenant voor deze partijen een basis vormt voor betere samenwerking en het onderling uitwisselen van informatie. De evaluatoren zijn van mening dat dit hoogstens indirect bijdraagt aan het doel ‘vraagstimulering’: de deelnemende partijen zijn niet direct actief op de markt.

Exportbevordering beïnvloedt de nationale consumentenbestedingen in principe niet, maar is wel nuttig voor de internationale concurrentiepositie van de sector.

Betrokkenen beoordelen de diverse evenementen (beurzen, handelsmissies etc.) als nuttig instrumenten om de export te stimuleren.

Het prijsexperiment heeft geleerd dat, alhoewel verschillend per productgroep, het prijsverschil niet de enige bepalende factor voor de vraag naar biologische producten is, maar dat de gehele marketing-mix zoals promotie (verpakkingen en campagnes), kwaliteit van het product (smaak, houdbaarheid, gezondheid) en plaats (beschikbaarheid) goed moet worden ingezet.³² Op zich heeft prijsverlaging wel een gunstig effect op de bestedingen, maar in beperkte mate en tegen relatief hoge kosten (een prijsverlaging van 15% leidt tot 0,5% hoger marktaandeel; dit kost jaarlijks € 80 tot 100 mln). Zeker zo belangrijk is meer inzicht in de aankoopmotieven van de consument. Dit is op zich waardevolle informatie voor de toekomst, en is inmiddels door het bedrijfsleven opgepakt. Zo zijn er bijvoorbeeld meer campagnes gevoerd om de meerwaarde van biologische producten aan de consument te duidelijk te maken.

Gezien de fase waarin de Proeftuin-projecten zich bevinden, is over de doeltreffendheid nog geen uitspraak te doen. Er ontbreken (ook) geoperationaliseerde doelen. Uit de evaluatie van de Proeftuin blijkt dat de projectuitvoerders hierover zelf in grote lijnen optimistisch zijn.³³ Zoals ook in de Beleidsnota al is aangegeven, en wat in diverse rapporten en interviews herhaald wordt, zijn uiteindelijk de marktomstandigheden het meest bepalend voor de vraagontwikkeling. De evaluatie van de Proeftuin laat eveneens zien dat de in de projecten verkregen kennis en ervaring zeer beperkt verspreid zijn. Hier ligt dus nog een opgave.

²⁹ Zie 3.1 voor uitleg “hefboomeffect”

³⁰ TFM, Evaluatie 2^e Convenant. 22 mei 2007

³¹ Evaluatie Biologische deelconvenant, Biologica, juni 2007

³² Een biologisch prijsexperiment; grenzen in Zicht? WUR/LEI, 2006

³³ Evaluatie proeftuin, Bureau Bartels, 2007

3.5 Doelmatigheid

Voor het stimuleren van de vraag en de regionale aanpak is € 14,2 miljoen respectievelijk € 2,3 miljoen begroot. Dit is ingezet op de instrumenten zoals in paragraaf 3.2 omschreven. Indien we doelmatigheid strikt opvatten in termen van “resultaat per € “ dan kan de doelmatigheid niet goed beoordeeld worden. Ook moet bedacht worden dat de Beleidsnota in principe nog in uitvoering is en resultaten en inzet van middelen over 2007 zijn nog niet bekend. Wel kunnen we, met de wetenschap van nu, de geschiktheid van de instrumenten beoordelen. Uit de evaluatie van het 2^e Convenant blijkt dat de betrokkenen over het algemeen positief zijn over de bereikte resultaten. De aanvullende interviews bevestigen dit beeld. De gekozen instrumenten zijn ook logisch in relatie tot het doel.

Voor wat betreft de catering bij de overheid geldt dat er op een efficiënte manier is geprobeerd om de stap naar biologische catering te maken. Dit blijkt omdat er verschillende contracten lopen met individuele cateraars die zelf biologische producten moeten aanbieden en dat er dus sprake is van een proces dat tijd kost, maar dat uiteindelijk doeltreffend is.

Er zijn nu ook afspraken gemaakt om in 2010 minimaal 40% biologische catering bij alle overheden te realiseren. Dit is, geredeneerd vanuit de voorbeeldfunctie, een doelmatige aanpak.

Bij de Proeftuin is het beeld anders. LNV heeft in de Beleidsnota middelen gereserveerd voor de regionale aanpak van biologische landbouw in Noord-Nederland. Deze middelen zijn vooral als regionale stimuleringsmiddelen gebruikt en niet als middelen ten behoeve van biologische landbouw. Dit komt naar voren uit het feit dat deze middelen zijn ingezet via het Uitvoeringsprogramma Innovatie Landbouw Noord-Nederland (UILNN) en de daarbij behorende beoordelingsstructuur. Zodoende zijn de projectvoorstellen slechts beperkt beoordeeld op specifieke criteria voor biologische landbouw. Een en ander is overigens mede veroorzaakt door onduidelijke afspraken tussen Rijk en regio. De consequentie van de uitvoering van dit instrument is dat er bij de evaluatoren twijfels zijn over zowel doeltreffendheid als doelmatigheid. We beseffen overigens dat het hier om een ‘verkenning van de mogelijkheden’ gaat. Bovendien zijn er in andere delen van het land positieve ervaringen op regionaal niveau.³⁴

Meer ten principale kan echter de vraag gesteld worden of nationaal sectorbeleid versterkt wordt door regionale verbijzondering waarbij vooraf een keus voor één regio wordt gemaakt. Het doel van de Beleidsnota is het stimuleren van biologische landbouw op nationaal niveau. Een inhoudelijke motivering voor de keus voor een specifieke regio kan de aanwezigheid van een geografisch afgebakend cluster (vergelijk de Greenports)³⁵ zijn. Er zijn echter geen duidelijke geografisch afgebakende ‘clusters’ op regionaal niveau van biologische landbouw aanwijsbaar.³⁶ De aanwezigheid van zulke clusters zou een motief kunnen zijn voor aparte aanpak op gebiedsniveau. Nu is dat niet het geval: de biologische landbouw is vrij breed verspreid over het land. Naar onze mening is het daarom beter geen regiokeuze vooraf te maken maar om initiatieven vanuit alle regio’s te bevorderen. Hiermee zal de voorbeeldfunctie ook een groter bereik hebben.

³⁴ Bron: interviews

³⁵ Zie bijvoorbeeld de Nota ruimte 9VROM) en Pieken in de Delta (EZ)

³⁶ Zie 5

3.5.1 Beantwoording evaluatievraag

De hoofdvraag van dit hoofdstuk, *in welke mate is mede door het beleid de vraag naar biologische producten toegenomen*, is op grond van de bovenstaande bevindingen niet ondubbelzinnig te beantwoorden. De vraag is toegenomen, maar de invloed van het beleid daarop is niet kwantitatief vast te stellen. Wel is het plausibel dat de ingezette instrumenten en maatregelen, en dan met name het 2^e Convenant en de stimulering van de catering, een positieve bijdrage aan de stijging van de vraag hebben geleverd.

4 Beoordeling Ontwikkeling en verspreiding van kennis alsmede Kraamkamerfunctie

4.1 Context

Zowel de kennisontwikkeling en -verspreiding als de kraamkamerfunctie hebben in het beleid van LNV veel aandacht gekregen. Het doel hiermee was en is de marktvraag naar biologische producten en het perspectief dat ondernemers in de biologische landbouw zien te stimuleren met het oog op omschakeling en, uiteindelijk, een meer duurzame landbouw en voedselketen.

Vanuit de beleidstheorie geredeneerd moet het instrumentarium dat daarin ter versterking van de innovatieve kracht is ingezet bijdragen aan een goede kennisbenutting in de biologische sector zelf maar ook, via de kraamkamerfunctie, aan kennisbenutting in de gangbare landbouw. Deze kraamkamerfunctie maakt onderdeel uit van de hoofdvragen van deze evaluatie (zie hieronder). Ook is er kennis ontwikkeld en verspreid die moet bijdragen aan de marktontwikkeling en vraagstimulering van biologische producten.

Om tot de beoogde kennisbenutting te komen heeft LNV gekozen voor een vraagsturing in de kennisontwikkeling en -verspreiding. De evaluatievraag die beantwoord en beoordeeld dient te worden luidt: *In hoeverre is mede door het beleid de ontwikkeling en verspreiding van kennis vraaggestuurd?*

Als indicator hiervoor geldt de mate waarin kennisvragen van ‘onderop’ uit de samenleving en landbouwsector (burgers, consumenten, overheden, maar vooral primaire producenten en verwerkers) worden gearticuleerd en opgenomen in plannen voor kennisontwikkeling (onderzoek) en kennisverspreiding (voorlichting). Deze kennisvragen zijn vervolgens beantwoord via projecten voor onderzoek of voorlichting. De streefwaarde is dat deze vragen zijn afgestemd en opgenomen in de plannen voor kennisontwikkeling en dat de antwoorden zijn opgenomen in de kennisverspreiding.

Een tweede hoofdvraag die beantwoord dient te worden luidt: *In welke mate heeft de kraamkamerfunctie van de kennis uit de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?* Als streefwaarden heeft LNV vermeld in de Evaluatieopzet: de toename (ten opzichte van 2004) in de toepassing van biologische kennis door boeren in de gangbare landbouw, biologische boeren passen nieuw ontwikkelde en verspreide kennis toe en de biologische keten past nieuw ontwikkelde en verspreide kennis toe.

Sinds 2005 heeft de biologische sector in Nederland met Bioconnect haar eigen kennisnetwerk. De organisatiestructuur van Bioconnect en de taakverdeling binnen Bioconnect is in de Bijlage Actorenanalyse toegelicht.

De besteding van de gelden voor kennisontwikkeling en –verspreiding voor wat betreft de jaren 2005-2007 staat opgesomd in tabel 4.1 ³⁷:

Tabel 4.1 Besteding van beleidsgelden voor kennisontwikkeling en –verspreiding in de biologische landbouw in de jaren 2005 – 2007 (alle bedragen x € 1.000)

Omschrijving	LNV-financiering
Onderzoek, voorlichting, onderwijs:	
Biologische veehouderij	7.600
Biologisch uitgangsmateriaal en veredeling	4.050
Biologische open teelten	4.600
Markt en ketens	800
Energie en broeikasgassen	100
Natuur en biodiversiteit	100
Intersectorale samenwerking	400
Koepelprogramma*	3.600
EKO-monitor	250
Regeling Innovatie Groen Onderwijs (RIGO)	300
Overig onderzoek en voorlichting	1.500
Tussentotaal	24.900
Kaderregeling K&A**	1.300
Demoregeling***	100
Totaal (speerpunt 2)	26.300

* thema-overschrijdende projecten; coördinatie, kenniscirculatie, etc.

** Het budget in de Beleidsnota bedraagt € 1.500.000. Een bedrag van € 1.750.00 is overgeheveld uit het budget van speerpunt 4.

*** Sinds 2007 bestaat er 50% cofinanciering vanuit de EU; het totale subsidiebedrag was dus € 200.000.

In de Beleidsnota werd € 38.400.000 gereserveerd voor dit speerpunt. Daarvan is op basis van bovenstaande gegevens te concluderen dat € 26.300.000 oftewel 68% is besteed aan bovengenoemde items. Mogelijk kan ook een deel van het onderzoeksbudget dat in meer algemeen gerichte onderzoeken op het gebied van bijvoorbeeld natuur, energie en economie wordt gestoken, worden toegerekend aan biologische landbouw (hetgeen dus niet is gebeurd). In dergelijke onderzoeken krijgt de biologische landbouw of een aspect daarvan aandacht, maar dan is dat deel niet specifiek gemerkt als biologisch wat betreft de financiering. Daarnaast wordt opgemerkt dat het onderzoek co-innovatie biologische afzetketens – met veel co-financiering - in de financiële administratie is meegenomen onder speerpunt 1 (zie hoofdstuk 3).

³⁷ Bron: <http://www.kennisonline.wur.nl/BO-04/programmes.htm>

4.2 Proces

Met Bioconnect is een vraaggestuurde kennisstructuur opgezet voor de biologische landbouw en voeding die uniek is in Europa. Deze vraagsturing was niet eenvoudig te operationaliseren: de ontwikkelingen binnen Bioconnect bewijzen dat dit een ingewikkeld proces is, dat ook tijd behoeft. Het feit dat daarin de belangen en wensen van betrokken partijen (soms) verschillend zijn (LNV, ketenpartijen, onderzoekers, ondernemers, kennismanagers, maatschappelijke organisaties) is in die zin zowel uitdagend als complicerend. Toch zijn deze partijen er in geslaagd om door middel van Bioconnect een structuur op te zetten die de kennisontwikkeling en -verspreiding op vraaggestuurde wijze organiseert. In alle onderzoeken is sprake van participatie door het bedrijfsleven. De participatie en betrokkenheid van de eindgebruikers worden ook door Klerkx en Leeuwis (2007) als positief aangehaald in hun evaluatie van het netwerk.

Klerkx en Leeuwis (2007) beschrijven een aantal procedurele knelpunten rond Bioconnect die opgepakt zouden kunnen worden. Deze betreffen onder meer de inbreng van ketenpartijen, synchronisatie in het opdrachtgeverschap richting onderzoekers (om visie- en aansturingsverschillen tussen overheid en sector te overbruggen) en participatie door eindgebruikers (door meer transparantie in werkprocessen). Op basis van de aanvullende interviews zien de evaluatoren geen reden om hiervan af te wijken of zaken toe te voegen.

4.3 Neveneffecten

Feitelijke neveneffecten zijn niet geconstateerd. Geïnterviewden verschillen van mening of de aandacht voor biologische landbouw impliceert dat er minder aandacht is voor de groep voorlopers (in termen van duurzaamheid) binnen de gangbare landbouw. Het is echter een – binnen dit onderzoek – niet te beantwoorden vraag of de ontwikkeling van deze groep – als gevolg van de specifieke aandacht voor de biologische sector – ook daadwerkelijk achterblijft of anderszins hinder of schade ondervindt.

4.4 Doeltreffendheid

Van het totale budget van de Beleidsnota wordt 63% (38 miljoen euro) aan het thema kennisontwikkeling en -verspreiding besteed. De bottom up vraagsturing (door Bioconnect) brengt hierbij onderzoek en praktijk dicht bij elkaar en maakt vraagarticulatie en kennisuitwisseling makkelijker. Onderzoekspakketten zijn met name gebaseerd op kennisvragen uit de praktijk en kennisresultaten kunnen snel worden verspreid en benut (onder meer Klerkx en Leeuwis, 2007). De doeltreffendheid van de onderzoeken in de biologische sector is moeilijk te beoordelen en wel om de volgende redenen. Concrete streefwaarden ontbreken voor dit onderdeel. Daarnaast ontbreekt een systematische methodiek voor monitoring en evaluatie met betrekking tot kennis en onderzoek van de biologische landbouw, zoals die overigens ook in het onderzoek ten behoeve van de gangbare landbouw ontbreekt. Daar komt bij dat voor onderzoeken gefinancierd sinds 2005-2007 de directe effecten (nu al) moeilijk zijn aan te tonen (maar op basis van eerdere ervaringen wel te verwachten zijn).

De ontwikkelde en verspreide kennis is volgens zowel Klerkx en Leeuwis (bijna 500 personen benaderd via een enquête) als Sukkel (2007, op basis van ongeveer 50 interviews) voor de meeste agrarische ondernemers redelijk tot goed toepasbaar.

Klerkx en Leeuwis doen geen uitspraken over het effect op omschakeling of op bestaande bedrijfsvoering van bestaande biologische bedrijven. Zowel Sukkel³⁸ als de door de evaluatoren geïnterviewde personen merken op dat met betrekking tot omschakeling kennis in de meeste gevallen niet de grootste bottleneck is. Met andere woorden: de kennisbeschikbaarheid in de biologische sector is in het algemeen zodanig dat daarin niet het grootste knelpunt voor omschakeling (meer) is gelegen. Zaken als marktperspectief, conservatisme en vooroordelen spelen een veel grotere rol. Het demonstratieve effect van kennis en onderzoek is dus belangrijk, want het laat zien wat er kan als je wilt groeien met je bedrijf of als sector (mits er uiteraard een markt is). Ook neemt het vooroordelen weg en kweekt het begrip. Voor bestaande biologische bedrijven is kennisontwikkeling blijvend belangrijk voor een verdere professionalisering.

Een andere kritische nuancering van het huidige biologisch onderzoek betreft de voorkeur voor praktijkgeoriënteerd onderzoek boven meer strategisch fundamenteel onderzoek voor de lange termijn. Naast Klerkx en Leeuwis (2007) signaleren ook diverse geïnterviewden deze voorkeur als een mogelijke tekortkoming. Daarmee komt volgens de evaluatoren de vraag naar voren of in de vraagarticulatie voor onderzoek wel voldoende aandacht is voor de bijdrage van biologische landbouw aan de verduurzaming van de landbouw. Een recent rapport van het Centraal Planbureau benadrukt de behoefte om op strategische punten, zoals milieu, verder onderzoek te doen.³⁹ In hoeverre deze mindere aandacht voor het lange-termijn-onderzoek de overall doeltreffendheid van het speerpunt beïnvloedt, is door de evaluatoren niet te beoordelen.

Op basis van de tabel hierboven en informatie uit de interviews is verder te constateren dat de aandacht voor het thema marktontwikkeling en vraagstimulering binnen de onderzoeken stijgende is en medio 2007 ongeveer 15% bedroeg. Het leeuwendeel hiervan wordt besteed aan co-innovatieprogramma's waarin LNV en marktpartijen op basis van 50-50% co-financiering pre-competitieve onderwerpen (markt gerelateerde innovaties) onderzoeken. De doeltreffendheid van deze onderzoeken is niet geëvalueerd (ze zijn nog in uitvoering); uit de deelnamebereidheid van het bedrijfsleven is echter af te leiden dat er volop interesse voor bestaat.

De ingezette communicatiemiddelen (vakbladartikelen, nieuwsflitsen, onderzoeksberichten, contactbijeenkomsten, de website www.biokennis.nl en overige middelen) worden in het algemeen positief gewaardeerd, al is de website nog maar recent toegankelijk geworden (Klerkx en Leeuwis, 2007). Kwantitatieve onderzoeken hiernaar zijn niet uitgevoerd.⁴⁰

Van Keulen⁴¹ deed een eerste kwalitatief onderzoek naar het gebruik van de producten van www.Biokennis.nl en beperkte zich daarbij tot de sectoren akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt en rundveehouderij. Hij concludeerde dat meer dan de helft van de geënquêteerden de website kennen en matig tot redelijk tevreden is.

³⁸ Sukkel, W., Van der Waal, B. en Van Balen, D., juli 2007: Quick Scan Omschakeling naar Biologische Landbouw Anno 2007. Noodzaak tot omschakeling en knelpunten in omschakeling.

³⁹ Stolwijk, H., Westhoek, H. en Dam, J. van, 2007. "Analyse van het burgerinitiatief "Boeren met Toekomst". Effecten van een andere intensieve veehouderij. Centraal PlanBureau en natuur-en Milieu Planbureau, Bilthoven, September 2007.

⁴⁰ F. Wijnands, persoonlijke communicatie

⁴¹ Rapportage evaluatie informatiekanaalen Bioconnect, 2007

Publicaties als de www.biokennis.nl, Nieuwsflitsen en BioKennis Berichten zijn minder bekend. Het onderzoek van Van Keulen wordt in najaar 2007 opgeschaald naar alle sectoren binnen de biologische landbouw. De bevindingen van Sukkel (2007), Van Keulen (2007) en Klerkx en Leeuwis (2007) wijzen op een grotere behoefte aan praktisch toepasbare resultaten bij de primaire sector. De recent ingezette bedrijfsnetwerken worden bijvoorbeeld als erg zinvol beschouwd in kennisuitwisseling.

De doeltreffendheid (van de bedrijfsvoering) van Bioconnect, het systeem van aansturing (inhoudelijk en financieel) van de kennisprojecten binnen de biologische sector, is enkel kwalitatief te beoordelen. Bioconnect is breed samengesteld (volgens sommige geïnterviewden misschien wel te breed in relatie tot de beschikbare werkkraft) en de representativiteit van de deelnemers is in het algemeen goed. De deelname van de ketenpartijen is nog niet optimaal (Klerkx en Leeuwis, diverse interviews). De vraagsturing is goed opgepakt. Klerkx en Leeuwis (2007) doen geen uitspraken over de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering van Bioconnect en constateren (naast enkele aandachtspunten) dat de huidige structuur geen grote problemen lijkt op te leveren. Op basis van de beschikbare informatie onderschrijven de evaluatoren deze conclusie. Aanvullend constateren zij wel, op basis van de gehouden interviews, een breed gedeelde zorg om een dreigende bureaucratisering van zowel de organisatie Bioconnect zelf als de structuur waarbinnen zij moet opereren. Deze zorg houdt verband met de ook door Klerkx en Leeuwis aangerode problemen van gedifferentieerd opdrachtgeverschap (wie is leidend: LNV of de kennisvrager?), transparantie en sturing in agendering (bijvoorbeeld: wie beslist over onderzoeksonderwerp en –vorm?).

In juni 2005 zijn 8 aanvragen voor de demonstratieregeling (demo-regeling) goedgekeurd voor een bedrag van € 447.000⁴². Deze aanvragen hebben mogelijk niet specifiek betrekking op biologische landbouw, aangezien deze regeling in 2005 niet specifiek op biologische landbouw was gericht, maar een generieke regeling betrof voor projecten voor duurzame landbouw in het algemeen. Bovendien is de doeltreffendheid van de bestedingen niet gecontroleerd of gemeten en daarmee is de doeltreffendheid ervan voor de evaluatoren ook niet te beoordelen. De beleidsaannee is dat ze een belangrijke brug kunnen vormen tussen de biologische en gangbare landbouw maar de meningen van geïnterviewden over het feitelijke succes ervan zijn erg wisselend.

Ook over de doeltreffendheid van de Kaderregeling Kennis en Advies (KKA) zijn geen uitspraken te doen. De Dienst Regelingen geeft in haar jaarrekening⁴³ aan dat het bedrag dat uiteindelijk wordt betaald bij de subsidievaststelling fors lager ligt dan het bedrag waarvoor subsidie is verleend. Een reden hiervoor kan zijn het 'open-eind'-karakter van de regeling. In een brief van adviesorganisaties aan Biologica⁴⁴ wordt aangegeven dat dit een belangrijk knelpunt voor de regeling is. Dit signaal is inmiddels via de Commissie Kennis aan LNV kenbaar gemaakt. Aanvragers krijgen pas na een jaar duidelijkheid of hun aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt gesubsidieerd. Uitgaven specifiek gericht op het (agrarisch) onderwijs hebben vanuit de RIGO (Regeling Innovatie Groen Onderwijs) plaatsgevonden.

⁴² Dienst Regelingen, 2006. Verantwoordingsrapportage subsidieregeling demonstratie-en kennisoverdrachtprojecten duurzame landbouw, maart 2004 – juni 2006.

⁴³ Jaarrapport 2006: Kaderregeling Kennis en Advies, Dienst Regelingen-West, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, versie 14 mei 2007

⁴⁴ Brief aan platform Biologica van Adviesorganisaties, mei 2007

Kraamkamerfunctie

De kraamkamerfunctie behelst de mate waarin de innovatieve kracht van de biologische landbouw de gangbare landbouw helpt te verduurzamen.⁴⁵ De biologische landbouw heeft daarin een voorbeeldfunctie.⁴⁶ Met betrekking tot deze functionaliteit wijst het rapport van Klerkx en Leeuwis uit dat deze vooral bij de onderzoekers en ketenpartijen ligt die in zowel de gangbare als biologische landbouw actief zijn, en veel minder bij primaire ondernemers. De interviews wijzen op een weerstand om – binnen de biologische landbouw – tijd en geld te besteden aan communicatie met en kennisoverdracht naar de gangbare sector. Over het optreden van een *directe* kraamkamerfunctie doen Klerkx en Leeuwis geen uitspraak. Diverse geïnterviewden constateren het voortbestaan van een kloof tussen gangbaar en biologisch. Deze kloof belemmert behalve de omschakeling ook de kraamkamerfunctie. Het imago van biologische landbouw is onder gangbare ondernemers nog voor verbetering vatbaar. Toch signaleren zij in de gangbare landbouw, adoptie van onderzoeksresultaten uit de biologische sector, bijvoorbeeld op het gebied van onkruidbestrijding en bodembeheer. Dergelijke voorbeelden van de kraamkamerfunctie worden ook in de publicatie ‘Biologische Landbouw Inspireert’ beschreven.⁴⁷ Ook hier zijn strikt causale verbanden niet aan te tonen, al zijn ze aannemelijk. Situaties andersom bestaan ook: bijvoorbeeld de kennis die voortkomt uit gangbare projecten inzake functionele agrobiodiversiteit. Ook speelt mee dat het tijd kost voordat er effecten van de kraamkamerfunctie zichtbaar zullen zijn.

Mede in relatie tot de kraamkamerfunctie is op een hoger abstractieniveau de vraag relevant wat betreft de ontwikkeling en verspreiding van kennis voor de overheid meer rendement (cumulatief effect op duurzaamheid) oplevert voor een meer duurzame landbouw: het stimuleren van de (voorlopers van) gangbare landbouwers of de huidige inzet in de puur biologische sector, met name gezien de grote verschillen in arealen waar het om gaat. De evaluatoren hebben geen studies kunnen vinden die hierover uitspraken doen.

4.5 Doelmatigheid

Van het totale landbouwonderzoeksbudget van LNV bij de WUR/DLO wordt 10% besteed aan biologische landbouw (motie Waalkens, zie paragraaf 2.2.2). In de onderhavig Beleidsnota is 63% van de begroting ingeruimd voor kennisontwikkeling en -verspreiding. De motivatie om een zo groot deel van het budget hiervoor te reserveren is niet alleen gelegen in de bijdrage van biologische landbouw aan een duurzame landbouw, maar zeker ook in de uitstraling ervan naar de gangbare landbouw (met andere woorden: het beoogde kraamkamereffect). Overigens is de absolute hoogte van het budget mede bepaald door de afspraak conform de motie Waalkens (zie ook paragraaf 2.2.2) dat (uiterlijk in 2008) 10% van het totale onderzoeksbudget van LNV bij DLO wordt besteed aan onderzoek voor de biologische landbouw.

Er zijn geen concrete streefwaarden gesteld en er is geen systematiek waarmee de effecten van deze onderzoeken (kunnen) worden gemeten (overigens bestaat ook voor onderzoek in de gangbare landbouw een dergelijke systematiek niet). De conclusie moet zijn dat er geen gegevens voorhanden zijn om de doelmatigheid van deze bestedingen te beoordelen.

⁴⁵ Teenstra, E.D. (red), mei 2004. Kraamkamer van duurzaamheid, publicatie van het koepelprogramma Biologische Landbouw

⁴⁶ F. Wijnands: een landbouw met ambitie. In: Biologische landbouw inspireert.

⁴⁷ WUR, LIB, LNV en Bioconnect, april 2007: Biologische landbouw inspireert

Tevens zijn objectieve uitspraken over eventuele verschillen in doelmatigheid tussen (typen) onderzoeken (en onderzoekers) niet te onderbouwen.

De complexiteit van de demonstratieregeling is naar de mening van geïnterviewden hoog en dit belemmert de proceskwaliteit (zie verder effectiviteit). Wat betreft de KKA wordt de procesgang belemmerd door de onzekerheid over de (hoogte van de) subsidiering, waarover pas uitsluitel komt nadat de kosten al zijn gemaakt.^{48 49}

Het is te overwegen bij aanbesteding van (grotere) onderzoeken te streven naar een zo objectief mogelijke beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van kennisontwikkeling en -verspreiding, zodat in de toekomst vergelijking tussen (typen van) onderzoeken en onderzoekers mogelijk is en de inzet ervan optimaal benut kan worden.

Bovenstaande constatering is ook van toepassing op de doelmatigheid van Bioconnect (Klerkx en Leeuwis). Met betrekking tot kennisverspreiding heeft Bioconnect een concrete streefwaarde geformuleerd (80% van de doelgroep is op de hoogte) maar resultaten van de bijbehorende monitoring zijn nog niet beschikbaar. Een in 2006 gestart coachingstraject is er op gericht om de interne bedrijfsprocessen van Bioconnect te versterken.⁵⁰

De doelmatigheid van de demo-projecten en de KKA is om eerder genoemde redenen niet te beoordelen. Hetzelfde geldt voor de bestedingen vanuit de RIGO aan het thema onderwijs.

⁴⁸ Jaarrapport 2006: Kaderregeling Kennis en Advies, Dienst Regelingen-West, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, versie 14 mei 2007

⁴⁹ Brief aan Platform Biologica van Adviesorganisaties, mei 2007

⁵⁰ Biologica, 2007: Inhoudelijke rapportage 2006 en activiteitenplan 2007 van Bioconnect

5 Beoordeling Overige beleidsondersteuning

5.1 Context

Naast de stimulering van de vraag, het ondersteunen van kennisontwikkeling en kennisverspreiding en de regionale aanpak zijn in de Beleidsnota ook andere punten benoemd waarmee de beleidsdoelen worden nagestreefd. Het gaat dan om het speerpunt 'Belonen van Groene Diensten'⁵¹ inclusief 'Groenfinanciering' en daarnaast het punt 'Vereenvoudiging van EU-regelgeving' en 'Overig'⁵². In budgettaire zin is de aandacht hiervoor in de Beleidsnota relatief klein: er is 4,0 miljoen euro (6,6% van de totale begroting) voor het belonen van groene diensten gereserveerd en 2 miljoen euro voor 'Overig'. Voor het onderwerp Groenfinanciering en Vereenvoudiging van EU-regelgeving is geen expliciet budget in de Beleidsnota gereserveerd.

Aangezien met betrekking tot de 'overige beleidsondersteuning' ten behoeve van de biologische landbouw geen hoofdvraag of -vragen zijn opgenomen in de evaluatieopdracht, is het zinvol de 'gewone' evaluatievragen uit de evaluatieopdracht te vermelden. In het vervolg van deze paragraaf fungeren deze vragen als kapstok. Het gaat om de volgende vragen:

- *In hoeverre is er sprake van belonen van 'groene diensten' via voortzettingssubsidie? Heeft de voortzettingssubsidie voldoende bijgedragen aan meer perspectief voor (potentiële) biologische boeren?*
- *In welke mate is gebruik gemaakt van Vamil, EIA, MIA, Groen-financiering?*
- *In hoeverre is er sprake van verbeterde toegang op de EU-markt door derde landen?*
- *In hoeverre zijn er projecten gericht op ondersteuning van de biologische landbouw gefinancierd?*
- *In welke mate hebben de niet aan een speerpunt gekoppelde projecten bijgedragen aan ondersteuning van het beleid van biologische landbouw?*

Ontwikkeling m.b.t. het belonen van groene diensten

De terzake doende doelstelling is in de Beleidsnota als volgt geformuleerd: 'biologische boeren en tuinders komen vanaf 2006 in aanmerking voor een subsidie met een looptijd van 5 jaar om de voortzetting van hun biologische bedrijfsvoering te stimuleren. Gestreefd wordt naar een eenvoudige regeling met minimale uitvoeringslasten voor zowel de overheid als de ondernemers'.

⁵¹ Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007, Ministerie van LNV en IPO, 2007

⁵² In de beleidsnota wordt dit verder omschreven als "Ondersteuning sector, voorlichting en advisering. In de Evaluatieopzet is dit onderdeel betiteld als 'losse projecten'.

Ontwikkeling m.b.t. Groenfinanciering en Vereenvoudiging EU-regelgeving

Met betrekking tot instrumenten voor groenfinanciering noemt de Beleidsnota de regeling groenfinanciering, de Vamil, de EIA en de MIA. De verwachting daarbij, in de Beleidsnota, is dat deze instrumenten effecten sorteren op de biologische productie (en niet op de vraagzijde).

Gezien de aard van de genoemde instrumenten is in de begroting geen budget hiervoor opgenomen. Ook zijn geen concrete streefwaarden vermeld. De groenfinanciering wordt door biologische landbouwers gebruikt voor zowel investeringen ten behoeve van de omschakeling naar een biologisch bedrijf als de uitbreiding van reeds bestaande biologische bedrijven.

Vereenvoudiging van de EU-regelgeving is een van de onderdelen van de Beleidsnota biologische landbouw. Dit onderdeel heeft echter geen budget toebedeeld gekregen binnen de Beleidsnota. Dit betekent dat beleidsinspanningen op het gebied van vereenvoudiging van EU-regelgeving voor biologische landbouw vanuit regulier beleid (Directie Landbouw) mogelijk gemaakt worden.

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van EU-regelgeving betreft de nieuwe Europese verordening. Deze nieuwe verordening zorgt voor enkele belangrijke aanpassingen en toevoegingen, waardoor onder andere meer eenduidigheid over de toepassing van (onderdelen van) deze verordening ontstaat, het EU-logo voor biologische producten verplicht wordt voor verwerkte producten, derde landen betere toegangsmogelijkheden tot de EU-markt krijgen, onnodige handelsbelemmeringen op de (interne) markt worden weggenomen, er aandacht voor elektronische documentatie is en er verbeterde regels voor etikettering van biologische producten komen.

Ontwikkeling m.b.t. Overige zaken

Onder deze noemer is in de Beleidsnota maximaal € 2,0 miljoen gereserveerd voor overige beleidsmaatregelen zoals voorlichting, ondersteuning van de sector en advisering aan de overheid (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Besteding van beleidsgelden voor overige beleidsmaatregelen in de biologische landbouw in de jaren 2005 – 2007 (alle bedragen x € 1.000; de co-financiering is aanvullend op de LNV-financiering)

Omschrijving	LNV-financiering	Co-financiering
SSBP*	900	900

* Een bedrag van € 1.750.000 is overgeheveld naar speerpunt 2 (zie tabel 4.1, hoofdstuk 4)

Van de voor dit speerpunt gereserveerde budget van € 4.000.000 (zie hoofdstuk 2) heeft LNV in 2006 verplichtingen in het kader van de SSBP aangegaan ter waarde van € 2.250.000 (verdeeld over vijf jaren) en daarnaast € 1.750.000 gereserveerd voor de Kaderregeling Kennis & Advies (zie ook tabel 4.1). Daarmee is het gehele budget besteed dan wel in de vorm van verplichtingen toegezegd. Verder is in de periode 2005-2007 een bedrag van € 4.700.000 (inclusief 25% cofinanciering vanuit de EU) uitgegeven aan de RSBP die tot 2005 van kracht was. Deze RSBP valt echter niet binnen deze evaluatie; dientengevolge zijn de corresponderende bedragen hier niet opgenomen in de tabel.

5.2 Proces

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de voortzettingssubsidie (SSBP) en andere regelingen gewaardeerde instrumenten zijn, die het uitvoeringsproces van LNV-beleid in de Beleidsnota positief hebben beïnvloed. De inzet met betrekking tot algemene voorlichting, sectorondersteuning en advisering aan de overheid (door of via Biologica) is van wezenlijk belang in het groeiproces van de biologische sector tot een volwaardige economische sector. Ook daarbuiten zorgen de inspanningen van Biologica voor draagvlak in de samenleving voor het thema biologische landbouw.

Voor het inzetten van voortzettingssubsidie (specifiek voor de biologische sector) en de andere (a-specifieke) regelingen maken de betrokken departementen gebruik van bestaande uitvoeringsorganisaties, die zijn belast met de uitvoering van de subsidieregelingen.

Vereenvoudiging EU-regelgeving

In de Beleidsnota is geen budget gereserveerd voor vereenvoudiging van EU-regelgeving. Daar staat tegenover dat er wel aandacht is besteed aan vereenvoudiging van EU-regelgeving vanuit het reguliere beleid. In de Beleidsnota wordt tot doel gesteld om de biologische sector te stimuleren door de juiste randvoorwaarden te creëren voor verdere ontwikkeling. Om dit te realiseren zet LNV zich in voor een strikte regelgeving gericht op het sluiten van kringlopen (waaronder het gebruik van biologisch uitgangsmateriaal), spreekt het haar voorkeur uit voor controles op basis van risicoanalyse, spant ze zich in voor het voorkomen van te detaillistische regelgeving, wordt ingezet op verbeterde markttoegang van biologische producten uit derde landen (inclusief uniformering productievoorschriften en controleregime) en het reduceren van de administratieve lasten.

In overleg met de lidstaten is de Europese Commissie, na daarvoor een voorstel te hebben gedaan, tot een nieuwe verordening inzake biologische productie en etikettering van biologische producten gekomen. Nederland heeft in de discussies over deze verordening ingezet op de in de Beleidsnota gestelde doelen. Zo heeft zij onder andere bijgedragen aan de realisatie van een (aangepast) EU-logo voor biologische producten, verbeterde toegangsmogelijkheden voor derde landen tot de EU-markt en de komst van een lijst met controleorganisaties die kunnen beoordelen of een biologische productiemethode conform de EU-regelgeving is.

In aanvulling hierop heeft Nederland zich extra sterk gemaakt voor aangepaste regelgeving op het gebied van etikettering van biologische producten en elektronische documentatie. Deze inspanningen hebben tot (onverwacht) succes geleid.

De regels voor etikettering van biologische producten worden aangepast, waardoor producten, die voor tenminste 95% uit biologische ingrediënten bestaan gebruik mogen maken van het Europees biologisch logo. Verder is geregeld dat op etiketten van andere producten kan worden vermeld dat gebruik gemaakt is van biologische producten. Tevens is in de nieuwe verordening een alinea opgenomen om te onderzoeken welke voordelen het gebruik van elektronische documentatie op de biologische sector kan hebben. Bij de uitwerking van deze verordening zal hier een precieze invulling aangegeven worden.

5.3 Neveneffecten

Biologica lijkt zich als een soort product- of bedrijfsschap te ontwikkelen: beleidsontwikkeling namens de sector en belangenbehartiging voor de sector. Het verschil is gelegen in het feit dat Biologica grotendeels door de overheid wordt betaald (projectfinanciering) en voor een relatief geringer deel haar inkomsten uit het (biologisch) bedrijfsleven en de markt betreft: bijdragen uit de verkoop van producten en uit consumentenacties.

5.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Groene diensten

Met de voortzettingssubsidie worden niet *direct* groene diensten beloond, al leveren biologische bedrijven wel degelijk groene diensten (zie bijlage 5 voor een toelichting hierop). Vanuit het perspectief van de Beleidsnota is er dan ook sprake van een (economisch) efficiënte inzet van middelen (veel groene diensten met relatief weinig middelen). Door de koppeling met Programma Beheer of andere regionale of lokale regelingen heeft de inzet van de voortzettingssubsidie een katalyserend effect en wordt optimaal gebruik gemaakt van verschillende geldstromen.

Uit jaarrapporten^{53 54} blijkt dat de regelingen Vamil en Mia efficiënt zijn, met name in vergelijking met andere stimuleringsregelingen. In deze studies is de doelmatigheid over alle economische sectoren (ook niet-agrarische) onderzocht en is niet specifiek naar het gebruik van de regelingen in de biologische sector gekeken. De uitvoeringskosten zijn relatief laag.

Specifiek voor de voortzettingssubsidie zijn nog geen gegevens beschikbaar. In het verleden bleken de uitvoeringskosten van de – niet meer bestaande – RSBP echter relatief hoog^{55 56}; die van de voortzettingssubsidie zijn lager. Dit geldt ook voor de administratieve lasten van de voortzettingssubsidie. De doelmatigheid van Biologica als organisatie is in dit onderzoek niet beoordeeld. De activiteiten die de organisatie uitvoert, liggen op het raakvlak van beleid en praktijk en van consument en producent en behelzen zaken (zie hierboven) die juist daarom door LNV waarschijnlijk zelf niet met eenzelfde effectiviteit hadden kunnen worden uitgevoerd.

Vereenvoudiging EU-regelgeving

In paragraaf 5.2 (proces) is beschreven welke inspanningen zijn verricht op het gebied van vereenvoudiging van EU-regelgeving. Zetten we dit af tegen de doelen die in de Beleidsnota gesteld zijn (zie paragraaf 5.1) dan kan geconcludeerd worden dat de inspanningen doelmatig geweest zijn. Niet alleen is bijgedragen aan de discussies omtrent biologische landbouw, ook de zelf ingebrachte thema's hebben tot resultaat geleid.

⁵³ Jaarverslag VAMIL/MIA 2002, SenterNovem, Zwolle, 2002.

⁵⁴ Jaarverslag VAMIL/MIA 2003, SenterNovem, Zwolle, 2003.

⁵⁵ De al eerder gesloten regeling RSBP was gerelateerd aan de oppervlakte maar droeg relatief veel uitvoeringslasten met zich mee (ref Tweede Kamer stuk 29 482, nr 1)

⁵⁶ Trekken of duwen aan het biologische product, Expertisecentrum LNV, december 2002.

Overige ondersteuning

De co-financiering van de in de eerste paragraaf genoemde activiteiten van Biologica zijn strikt genomen niet op doeltreffendheid te beoordelen omdat geoperationaliseerde doelstellingen op projectniveau ontbreken.

Biologica functioneert hierbij als centraal loket en belangrijke schakel in overheidsadviesing en sectorondersteuning op het gebied van:

- biologische regelgeving;
- kwaliteit en gezondheid van biologische producten;
- behoud gentechnvrije productie en producten;
- communicatie en voorlichting.

Dit betreft alle activiteiten die ondanks het ontbreken van effectmetingen wel hebben bijgedragen aan de professionalisering van de sector. Een conclusie kan zijn dat de interactieve aanpak zorgt voor veel draagvlak in de praktijk voor LNV-beleid.⁵⁷

⁵⁷ Bron: diverse interviews

6 Beoordeling Volwaardige sector en Duurzame landbouw

6.1 Context

Het uiteindelijke doel van het Kabinet met betrekking tot de biologische landbouw is het versterken van de bijdrage die de biologische landbouw kan leveren aan de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw. Op grond van de interventielogica (zie hoofdstuk 3) kan hiervan pas sprake zijn als de biologische landbouw tot een volwaardige sector is uitgegroeid. Dit laatste is geoperationaliseerd als ‘de biologische landbouw moet in 2010 10% van het areaal beslaan’. Daarvoor is het nodig dat boeren van een gangbare bedrijfsvoering omschakelen naar biologische bedrijfsvoering (hetgeen gestimuleerd zal worden als de vraag naar biologische producten toeneemt) en dat de biologische landbouw internationaal concurrerend is.⁵⁸ Indien aan deze voorwaarden is voldaan is er in principe geen noodzaak meer voor aparte overheidssteun aan de sector. Deze twee onderwerpen, de bijdrage van het beleid van biologische landbouw aan een duurzame landbouw en aan het realiseren van een volwaardige biologische sector, staan in dit hoofdstuk centraal.

Als bijkomende factor in de verduurzaming kan gekeken worden naar een goed ontwikkelde ‘infrastructuur’ in de sector: samenwerking tussen de marktpartijen op het gebied van promotie, distributie, onderzoek, innovatie etc. Indien deze infrastructuur goed ontwikkeld is, is dat ook een kenmerk voor een volwaardige sector.

De bijdrage aan de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouwsector en aan het uitgroeien tot een volwaardige sector wordt in de evaluatieopzet van de Beleidsnota, naast de eerder genoemde 10% areaal, afgemeten aan de prestaties van de biologische landbouw op de aspecten planet, profit en people.⁵⁹

Ontwikkeling

Ten aanzien van de geoperationaliseerde doelstelling inzake de 10% areaal is de stand per ultimo 2006 dat de biologische productie plaatsvindt op 2,5% van het areaal van de Nederlandse land- en tuinbouwgronden.⁶⁰ Dit percentage is constant sinds 2004. Het EU-gemiddelde over 2005 lag op 3,9%. Het areaal in de EU ligt hoger door het veel hogere aandeel biologische landbouw in Alpenlanden. Ook in de EU stabiliseert de groei van de biologische sector⁶¹. In absolute termen is in de periode 2005-2006 in Nederland 259 hectare aan het areaal toegevoegd.⁶² De verwachting is dat vanwege de toenemende vraag en de uitputting van de reservecapaciteit het areaal weer verder zal toenemen. De boerenbedrijven reageren als laatste op de aantrekkelijke vraag, dus er is sprake van een zekere ‘time-lag’.

⁵⁸ Evaluatieopzet, nota biologische landbouw 2005-2007, Ministerie van LNV, 2006

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Bio-monitor 2006, Biologica

⁶¹ Boone, K., K. de Bont, K.J. van Calker, A van der Knijff en H. Ieneman (2007). ‘Duurzame landbouw in beeld. Resultaten van de Nederlandse land- en tuinbouw op het gebied van people, planet en profit’, LEI, Den Haag (pagina 39)

⁶² Zie 3 en Eko-monitor 2005, Biologica

Daarnaast kost omschakelen van gangbaar naar biologisch tijd: al gauw twee jaar (terugschakelen kost overigens minder tijd). Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de 10% in 2010 gehaald zal worden. Ook in internationaal verband is dit doel erg ambitieus gesteld.

Het aantal gecertificeerde primaire biologische bedrijven is sinds begin 2005 gedaald, zij het marginaal (21 op een totaal van 1448 eind 2006).⁶³ Dit betekent feitelijk dat er een geringe schaalvergroting heeft plaatsgevonden.

Daar staat tegenover dat het aantal bij Skal aangesloten verwerkers, importeurs, handelaren en opslagbedrijven met 146 is gestegen tot 976, waarvan 954 gecertificeerd. Dit lijkt te bevestigen wat eerder is gesteld: dichter bij de markt is het vertrouwen groter. Bovendien moest de primaire productie zich herstellen van de moeilijke jaren voor 2005.

Inzake de internationale concurrentiepositie is eerder al aangegeven dat betrouwbare cijfers over de export niet beschikbaar zijn. Kwalitatieve waarnemingen uit de interviews en uit de zelfevaluatie van het 2^e Convenant wijzen op een toename, maar dit kan niet afgezet worden tegen de internationale prestaties van andere landen.⁶⁴

Op het gebied van duurzaamheid zijn de volgende waarnemingen gedaan:

- Met betrekking tot '**planet**': Het blijkt uit onderzoek dat biologische landbouw bijdraagt aan een veelzijdige natuur. Zowel Nederlands als internationaal onderzoek heeft aangetoond dat de biodiversiteit op biologische landbouwbedrijven rijker is dan op vergelijkbare andere boerderijen. Ook het aantal vogelsoorten is er groter. In 2005 heeft een groot aantal natuurbeschermingsorganisaties een Convenant getekend om de productie en consumptie van biologische voedingswaren te stimuleren. De milieubelasting van de agrarische sector als geheel is de laatste jaren vrij stabiel, na een duidelijke afname in de periode daarvoor. Wel geldt voor de gewasbeschermingsmiddelen dat de milieubelasting nog steeds afneemt.⁶⁵ De biologische landbouw is wat betreft de planet-aspecten in het algemeen duurzamer dan de gangbare landbouw⁶⁶. Bij de prestaties per hectare is dit overtuigend. Per ton product scoort biologische landbouw echter soms slechter dan de gangbare landbouw. Dit komt omdat de productie op biologische bedrijven 20 tot 40% lager is per hectare dan bij gangbare bedrijven. Uit een aantal onderzoeken komt naar voren dat sommige biologische producten meer bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen. In een Engelse studie is de conclusie dat dit onder andere geldt voor de productie van biologische melk, pluimveevlees en tomaten.⁶⁷ Daar staat tegenover dat uit een recente studie in Nederland (Sukkel e.a.⁶⁸) blijkt dat de productie van biologische melk gunstiger is voor de uitstoot van broeikasgassen; in dezelfde studie wordt voor plantaardige sectoren geen duidelijke conclusie getrokken. De onderzoeksresultaten op dit terrein lopen dus uiteen.

⁶³ Het LEI noemt een aantal van 21 op een totaal aantal van 1362 aan het eind van het jaar 2006 (Landbouw Economisch Bericht, LEI 2007). Het afwijkende totaal aantal is het gevolg van verschil in tellingen.

⁶⁴ TFM, Evaluatie 2Convenant, 2007 en interviews

⁶⁵ Duurzame landbouw in beeld, WUR/LEI, 2007

⁶⁶ Verantwoorde en communicateerbare argumenten bij biologische producten: milieueffecten, WUR 2007

⁶⁷ Environmental impacts of food production and consumption, Manchester Business School 2006

⁶⁸ Energieverbruik, broeikasemissies en koolstofopslag. De biologische en de gangbare landbouw vergeleken. WUR 2007

Een duidelijk standpunt hierover valt daarom op dit moment niet in te nemen. Aangezien het biologische areaal de afgelopen twee jaar nagenoeg constant is gebleven, kan op basis van het voorgaande niet verwacht worden dat vanuit de primaire biologische landbouw een extra bijdrage is geleverd aan een meer duurzame landbouw;

- Met betrekking tot **'profit'**: Er zijn voor de ontwikkeling in het gezinsinkomen verschillen tussen de biologische sectoren en tussen biologische en gangbare bedrijven in dezelfde sector. Het beeld in de meest omvangrijke sectoren, de akkerbouw/vollegrondsgroenteteelt en de melkveehouderij is als volgt⁶⁹. Het gezinsinkomen in de biologische akkerbouw/vollegrondsgroenteteelt verbeterde in 2005 ten opzichte van de voorgaande jaren en bedroeg gemiddeld 24.500 euro per bedrijf. Dat was 6.700 euro minder dan op vergelijkbare bedrijven in de gangbare landbouw. Over 2006 ligt het gezinsinkomen in de gangbare akkerbouw aanzienlijk hoger: 61.000 euro per bedrijf. Dat is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2005. Voor de biologische akkerbouw is het gezinsinkomen niet bekend maar de stijging zal vergelijkbaar zijn met die in de gangbare akkerbouw. In de gangbare en de biologische melkveehouderij is de inkomensontwikkeling vergelijkbaar: een stijging ten opzichte van de voorgaande jaren. Het gemiddelde gezinsinkomen kwam in 2006 op de biologische en gangbare melkveebedrijven op hetzelfde niveau uit: 54.000 euro op het biologische bedrijf tegenover 53.500 euro op het gangbare bedrijf. De verschillen tussen de sectoren worden beïnvloed door externe factoren als weersomstandigheden (vooral op bedrijven met plantaardige teelten), bedrijfsmanagement en internationale ontwikkelingen. Daarnaast hebben neveninkomsten invloed op het inkomensniveau. Het is echter onduidelijk of op de biologische bedrijven de invloed van de neveninkomsten anders is dan op de (qua landbouwactiviteit vergelijkbare) gangbare bedrijven. De ontwikkeling van het marktaandeel van de diverse producten is ook van invloed op de prijsontwikkeling (en andersom geldt ook). Het prijsverschil tussen gangbaar en biologisch is echter nagenoeg constant gebleven. Afzetmogelijkheden worden positief beïnvloed door een goede informatie-uitwisseling en samenwerking in de keten; die blijken verbeterd te zijn in de afgelopen periode⁷⁰;
- Met betrekking tot **'people'**: Dit aspect heeft betrekking op onderwerpen als imago, arbeid, multifunctionaliteit, verbindingen en dierenwelzijn. Over het imago schrijven Boone et al⁷¹: 'Biologische landbouwbedrijven hebben een heel positief imago. Meest typerende eigenschappen zijn: natuurvriendelijk, milieuvriendelijk, kleinschalig, modern, innovatief en diervriendelijk.' In het algemeen is over deze onderwerpen weinig specifieke informatie (uit monitoring) beschikbaar. Meeusen concludeert dan ook in haar studie⁷² dat 'de people-score van biologische landbouw zwak kan worden ingevuld'. Wat betreft arbeid zijn de omstandigheden op de biologische bedrijven ten opzichte van die op de gangbare bedrijven minder gunstig⁷³. Op de akkerbouw- en vollegrondsgroentebedrijven is de piekbelasting groter. Op de biologische veehouderijbedrijven lijkt er sprake van een wat zwaardere fysieke belasting. Daar staat tegenover dat biologische boeren meer tevreden lijken dan gangbare boeren, mede omdat ze zich meer gewaardeerd voelen door de samenleving⁷⁴. Goddijn noemt in haar studie met betrekking tot multifunctionaliteit en verbindingen dat op biologische bedrijven relatief vaker activiteiten in het kader van verbrede landbouw plaatsvinden dan op gangbare bedrijven.

⁶⁹ Landbouw Economisch Bericht, LEI 2007

⁷⁰ Quick scan Profit-kenmerken van de biologische landbouw, WUR/LEI, 2007

⁷¹ Boone, K., K. de Bont, K.J. van Calker, A. van der Knijff en H. Ieneman (2007). 'Duurzame landbouw in beeld. Resultaten van de Nederlandse land- en tuinbouw op het gebied van people, planet en profit; LEI, Den Haag (pagina 55)

⁷² Quick-scan People-kenmerken van de biologische landbouw, WUR/LEI, 2007

⁷³ Goddijn, 2007. "Quick Scan People-kenmerken van de biologische landbouw". WUR LEI

⁷⁴ Persoonlijke mededeling Pinxterhuis, 2007 (WUR ASG)

Dat geldt vooral voor bedrijven met graasdieren. Ook de door de evaluatoren gevoerde interviews wijzen op een belangrijke bijdrage van de biologische landbouw aan transparantie naar en verbindingen met de consument en burger (bijvoorbeeld door Open Dagen). Met betrekking tot dierenwelzijn komt uit de geraadpleegde bronnen per saldo een positief beeld naar voren ten opzichte van de gangbare sector. Bij het aan gezondheid gerelateerde dierenwelzijn bestaan er echter minpunten; een voorbeeld ervan is het vaker voorkomen van schade als gevolg van besmetting met inwendige parasieten⁷⁵.

6.2 Doeltreffendheid

De twee onderwerpen van dit hoofdstuk (volwaardige biologische sector en duurzame landbouw), die opeenvolgend zijn in de hiërarchie van doelstellingen, kunnen niet direct aan de ingezette instrumenten worden gelieerd. Dit loopt, conform de interventielogica, via de tussendoelen van vraagstimulering, kennisontwikkeling etc. Deze zijn eerder besproken. Bovendien geldt voor deze 'hogere' doelen, meer dan voor de tussendoelen, dat er tijd nodig is om te kunnen vaststellen of ze zijn gerealiseerd. Zo leidt bijvoorbeeld de toename van de vraag niet onmiddellijk tot uitbreiding van het areaal; daar gaat enige tijd overheen.

Aangezien het einde van de periode waarop de Beleidsnota betrekking heeft nog niet is bereikt, kan de effectiviteitsvraag niet anders dan met de nodige omzichtigheid beantwoord worden⁷⁶.

Bij de beoordeling van de interventielogica is al aangegeven dat deze in principe goed in elkaar steekt. De doelen zijn (te) ambitieus gesteld. Kijken we naar de vraag 'is de biologische landbouw nu een volwaardige sector en wat heeft LNV-beleid daartoe bijgedragen?' dan is daar geen eenduidig antwoord op te geven. Strikte interpretatie van de streefwaarden uit de evaluatieopzet zou inhouden dat het antwoord op de eerste deelvraag 'nee' is: geen omschakeling van boeren ten opzichte van 2004, geen toename van het aandeel in het areaal, geen goede informatie over de concurrentiepositie. De vraag die dan onmiddellijk volgt is: wat zou er gebeurd zijn zonder beleid? Hierop is vanwege het ontbreken van informatie geen objectief antwoord mogelijk.

Uit de verschillende rapporten en gesprekken is af te leiden dat elders in de keten wel een toename van de 'massa' van de sector⁷⁷ te constateren is, dat de toename van de vraag ook in 2007 doorzet en dat momenteel de 'aanbodkrapte' (zie ook Hoofdstuk 3) juist de beperkende factor voor verdere ontwikkeling is. Er zijn, met andere woorden, signalen dat in ieder geval op onderdelen de sector meer volwassen is geworden, maar dat vanwege de time-lag de resultaten nog maar ten dele zichtbaar zijn. Dit pleit in de komende periode voor een verschuiving van de beleidsinzet van vraagstimulering (met wel blijvende aandacht voor promotie) naar aanbodfacilitering. Groenfinanciering is daarvoor bijvoorbeeld een effectief instrument (zie hoofdstuk 5).

⁷⁵ Ruis en Pinxterhuis, 2007. "verantwoorde en communiceerbare argumenten bij biologische producten: dierenwelzijn". WUR ASG

⁷⁶ Deze constatering geldt algemeen bij ex post evaluaties in relatie tot de outcome: vaak is de outcome pas enige jaren na afloop van de uitvoeringstermijn van een nota goed te beoordelen.

⁷⁷ M.a.w. het aantal bedrijven, zie 6.1

Met betrekking tot de volwaardigheid van de sector komt uit bovengenoemde bronnen het beeld naar voren dat de sector zich weliswaar ontwikkeld heeft maar, zoals eerder gesteld, nog niet volwassen is qua omvang. De positieve ontwikkeling is vooral terug te vinden in de betrokkenheid van bedrijven en maatschappelijke organisaties in de keten (van primaire producent tot retailer aan consument). Deze ontwikkeling en betrokkenheid zijn mede een gevolg van LNV-beleid inzake het stimuleren van de vraag naar biologische producten.

In de periode waarop deze beleidsevaluatie betrekking heeft (2005-2007) is er geen sprake van echte uitbreiding van het biologische areaal in Nederland. Voor duurzaamheidskenmerken op het gebied van milieu⁷⁸ die zijn te relateren aan areaal, kan daarom worden gesteld dat de biologische landbouw na 2004 niet of nauwelijks een bijdrage heeft geleverd aan verduurzaming van de Nederlandse landbouw.

In kwalitatieve zin kunnen echter wel enkele zaken worden genoemd waarin duidelijker is geworden dat de biologische landbouw kan bijdragen aan de verduurzaming van de landbouw. Er zijn namelijk tijdens de looptijd van de Beleidsnota diverse onderzoeksprojecten uitgevoerd (gefinancierd door LNV en aangestuurd via Bioconnect) waarin het een en andere duidelijker is geworden:

1. De biodiversiteit is op biologische bedrijven groter;
2. De milieubelasting per hectare en doorgaans ook per kg product is in de biologische landbouw lager;
3. Het gezinsinkomen op biologische akkerbouw- en melkveebedrijven lijkt vergelijkbaar met dat in de gangbare landbouw. Onduidelijk is echter de invloed van de neveninkomsten;
4. Hoewel in de biologische infrastructuur veel verbeterd is in de afgelopen jaren, loopt de infrastructuur achter bij die in de gangbare landbouw;
5. Het imago van biologische landbouwbedrijven is positief;
6. Het dierenwelzijn is in de biologische landbouw in het algemeen beter. In relatie tot gezondheidsaspecten bestaan er enkele minpunten;
7. De multifunctionaliteit is relatief sterker in de biologische landbouw;
8. De arbeidsomstandigheden zijn vaak minder gunstig in de biologische landbouw. Daar staat tegenover dat de tevredenheid op biologische bedrijven doorgaans groter is.

Uit het voorgaande is duidelijk dat in kwantitatieve termen niet kan worden aangegeven dat de biologische landbouw heeft bijgedragen aan een meer duurzame landbouw. Want in de periode van de Beleidsnota was er geen sprake van uitbreiding van het biologische areaal. De vraag kan worden gesteld of een dergelijke indicator (areaaluitbreiding) voldoende is om een indruk te geven van de bijdrage van de biologische landbouw aan de totale landbouw in Nederland. Ook uitbreidingen in sectoren of zaken die niet (direct) zijn gerelateerd aan areaaluitbreiding kunnen een indicatie geven van de ontwikkeling van de biologische sector en de bijdrage ervan aan de verduurzaming van de gehele landbouw in Nederland.

⁷⁸ Boone, K., K. de Bont, K.J. van Calker, A van der Knijff en H. Ieneman (2007). 'Duurzame landbouw in beeld. Resultaten van de Nederlandse land- en tuinbouw op het gebied van people, planet en profit', LEI, Den Haag (pagina 29)

6.3 Doelmatigheid

Uit het voorgaande leiden we af dat LNV door het faciliteren van vraagstimulering en vraaggestuurde kennisontwikkeling en –verspreiding heeft bijgedragen aan een grotere vraag naar biologische producten en meer kennis over de duurzaamheid van de biologische landbouw. Hoewel dat niet meetbaar heeft geresulteerd in het bereiken van de gestelde doelen ten aanzien van een meer volwassen sector en een areaaluitbreiding. Er ligt echter wel een basis voor een verdere ontwikkeling van de biologische sector.

De vraag of met de inzet van de diverse instrumenten en maatregelen LNV de meest doelmatige bijdrage heeft geleverd, is door het ontbreken van gegevens op het gebied van planet, profit en people zeer moeilijk te beantwoorden. Indien bij de ontwikkeling van de Beleidsnota meer aandacht was besteed aan het ontwikkelen van een goed monitoringssysteem, waren er meer kwantitatieve en kwalitatieve gegevens geweest om deze vraag goed te beantwoorden. Hoewel de interventielogica voor het realiseren van de maatschappelijke doelen goed in elkaar lijkt te steken (gegeven de kennis uit 2004), is in strikte zin de doelmatigheid van het beleid inzake Volwaardige sector en Duurzame landbouw niet te beoordelen.

Onvoldoende zichtbaar is in hoeverre de resultaten van de kennisontwikkeling ook daadwerkelijk doorwerken of doorgewerkt hebben in de sector (zie hoofdstuk 4) in relatie tot ‘volwassenheid’ van de sector. Ook hier zal in ieder geval sprake zijn van een zekere vertraging (zie ook paragraaf 4.3).

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de aanleiding en de aanpak van de evaluatie 'Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007' (Beleidsnota) samen (7.2). Vervolgens geven we in de beantwoording van de hoofdvragen een samenvatting van de bevindingen uit het evaluatieonderzoek (7.3). Vervolgens presenteren we onze specifieke conclusies en aanbevelingen (7.4 t/m 7.7). Tenslotte spreken we ons uit over de Beleidsnota in haar totaliteit (7.7).

7.2 Aanleiding en aanpak van evaluatie

Deze evaluatie van de Beleidsnota is uitgevoerd in de eerste helft van 2007. Dat is dus voordat de uitvoeringsperiode van deze Beleidsnota ten einde is. De vervroegde verkiezingen in 2006 en daarmee ook eerder een nieuw kabinet, deed bij LNV de behoefte ontstaan om in een eerder stadium de Beleidsnota te evalueren. De resultaten ervan kunnen dan worden gebruikt bij het formuleren van nieuw beleid op het gebied van biologische landbouw. De consequentie hiervan is wel dat een compleet eindbeeld nog niet te geven is.

Voor deze ex post evaluatie is het doel:

[Beoordeel de Nota Biologische Landbouw op doeltreffendheid, doelmatigheid, effecten en proces.](#)

In deze ex post evaluatie Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007 hebben we gebruik gemaakt van de aandachtspunten uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) van het Ministerie van Financiën. Directie Kennis heeft voor deze evaluatie een opzet gemaakt die is gebaseerd op deze RPE: 'Evaluatieopzet nota biologische landbouw 2005-2007: Evaluatievragen, indicatoren en streefwaarden als start voor monitoring van beleid biologische landbouw 2005-2007'. Deze evaluatieopzet is opgesteld in 2005/2006 en maakt onderdeel uit van de evaluatieopdracht. Deze is door ons gebruikt voor de uitvoering van de ex post evaluatie. Tevens zijn de vele (literatuur) onderzoeken die naar (onderdelen van) de biologische landbouw zijn gedaan, gebruikt en zijn aanvullende interviews gehouden om vragen verder uit te diepen. Aan de hand van de verkregen informatie uit bovengenoemde stappen zijn de evaluatievragen beantwoord.

De hoofdvragen van de evaluatie zijn:

1. In welke mate heeft de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?
2. In welke mate heeft de kraamkamerfunctie van de kennis uit de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?
3. In welke mate heeft het beleid eraan bijgedragen dat de biologische sector een volwaardige economische sector is geworden?
4. In welke mate is mede door het beleid de vraag naar biologische producten toegenomen?
5. In hoeverre is mede door het beleid de ontwikkeling en verspreiding van kennis vraaggestuurd?

7.3 Beantwoording hoofdvragen

De hoofdvragen zijn op basis van de inhoudelijke hoofdstukken afzonderlijk beantwoord. We zetten ze in deze paragraaf op een rij. Voor nadere onderbouwing wordt naar de betreffende hoofdstukken verwezen.

1. In welke mate heeft de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw? (Hoofdstuk 6)

In de periode waarop deze beleidsevaluatie betrekking heeft (2005-2007) is er geen sprake geweest van een uitbreiding van het biologische areaal in Nederland. Op grond van duurzaamheidskenmerken op het gebied van milieu die zijn te relateren aan areaal, kan worden gesteld dat de biologische landbouw niet of nauwelijks een bijdrage heeft geleverd aan verduurzaming van de Nederlandse landbouw.

Het LNV-beleid heeft er via de kennisontwikkeling aan bijgedragen dat er meer duidelijkheid is ontstaan wat de bijdrage van de biologische landbouw aan de verduurzaming van de landbouw in Nederland kan zijn. Ook zaken als uitbreiding van de biologische productie in de niet-grondgebonden plantaardige en veehouderijsectoren zijn hierbij belangrijke indicatoren.

2. In welke mate heeft de kraamkamerfunctie van de kennis uit de biologische landbouw bijgedragen aan een meer duurzame landbouw? (Hoofdstuk 4)

In het antwoord op de vorige vraag komt al naar voren dat LNV-beleid heeft geleid tot meer kennis over de (potentiële) bijdragen van de biologische landbouw aan een meer duurzame landbouw in zijn geheel. De Beleidsnota stelt dan ook terecht dat de biologische landbouw een kraamkamerfunctie kan hebben met betrekking tot verduurzaming van de gangbare landbouw. Die functie blijkt ook te bestaan, zij het dat die vooral bij onderzoekers en ketenpartijen is gesignaleerd. Tussen ondernemers in de primaire biologische landbouw en in de primaire gangbare landbouw (en tussen biologische ondernemers onderling) blijkt de kraamkamerfunctie maar in beperkte mate te bestaan. Het zal meer tijd kosten voordat deze beoogde kraamkamereffecten (tussen ondernemers) zichtbaar zullen zijn.

3. In welke mate heeft het beleid eraan bijgedragen dat de biologische sector een volwaardige economische sector is geworden? (Hoofdstuk 6)

Uit het evaluatieonderzoek komt het beeld naar voren dat de sector zich wel ontwikkeld heeft naar meer volwassenheid, maar nog niet volwassen is qua omvang.

De groei in volwassenheid is vooral terug te vinden in het aantal betrokken bedrijven in de keten (van primaire producenten tot aanbieders van biologische producten aan consumenten). Die betrokkenheid is mede een gevolg van LNV-beleid om meer (potentiële) bedrijven in de biologische keten en maatschappelijke organisaties te betrekken bij het stimuleren van de vraag naar biologische producten.

Het uitblijven van aantoonbare groei in de omvang van de sector is vooral terug te voeren op de moeilijke nationale en internationale (markt)omstandigheden in de periode tot 2005. Voor een verdere groei in omvang van de biologische sector is nog enige tijd nodig. De verwachting van de evaluatoren is dat het perspectief voor groei van de sector in de nabije toekomst door verbeterende marktomstandigheden positief is.

4. In welke mate is mede door het beleid de vraag naar biologische producten toegenomen? (Hoofdstuk 3)

De vraag is toegenomen, maar de invloed van het beleid daarop is niet kwantitatief vast te stellen. Wel is het plausibel dat de ingezette instrumenten en maatregelen, en dan met name het 2^e Convenant en de stimulering van de catering, een positieve bijdrage aan de stijging van de vraag hebben geleverd. Ook het prijsexperiment heeft bijgedragen aan meer inzicht in de motieven van consumenten om biologische producten (niet) te kopen.

5. In hoeverre is mede door het beleid de ontwikkeling en verspreiding van kennis vraaggestuurd? (Hoofdstuk 4)

Betrokken partijen (LNV, ketenpartijen, onderzoekers, ondernemers en andere organisaties) zijn er in geslaagd om door middel van Bioconnect een structuur op te zetten die de kennisontwikkeling en -verspreiding op vraaggestuurde wijze organiseert. Over de benutting van de ontwikkelde en verspreide kennis is nog onvoldoende bekend, al lijkt deze voor de meeste agrarische ondernemers redelijk tot goed toepasbaar. Directe effecten van de kennisontwikkeling en -verspreiding zullen pas op langere termijn zichtbaar worden. In de biologische sector blijkt er een voorkeur te zijn voor praktijkgeoriënteerd onderzoek boven meer strategisch fundamenteel onderzoek voor de lange termijn. Verder worden de recent ingezette bedrijfsnetwerken als erg zinvol beschouwd in de kennisuitwisseling.

7.4 Vraagstimulering

De bevindingen betreffende het speerpunt Vraagstimulering leiden tot de volgende **conclusies**:

1. De doelstelling van vergroting van de consumentenbestedingen aan biologische producten in 2007 naar 5% wordt niet gerealiseerd. Wel heeft deze doelstelling de sectorpartijen gestimuleerd tot samenwerking en het gezamenlijk uitvoeren van maatregelen ter vergroting van de vraag.
2. Het beleid van LNV heeft niet kwantitatief aantoonbaar bijgedragen aan een grotere vraag naar biologische producten. Wel is het plausibel dat de uitvoering van het beleid mede van invloed is geweest op de toename van de vraag.

Ad 1.

De consumentenbesteding aan biologische producten stijgt, maar nog onvoldoende om aan de hoofddoelstelling van 5% marktaandeel te voldoen. Deze hoofddoelstelling was ook niet echt realistisch, zo blijkt uit de mening van alle betrokkenen. Het aangeven van een dergelijke ambitieuze hoofddoelstelling kan echter wel effectief zijn: het kan de betrokken partijen stimuleren tot extra inzet.

Ad 2.

De bijdrage als gevolg van de instrumenten die vanuit de Beleidsnota zijn ingezet, aan de toename van het marktaandeel van de biologische landbouw is geleverd, is niet te kwantificeren. Daarvoor ontbreekt het aan betrouwbaar datamateriaal en streefwaarden op instrumentniveau. Wel is het zeer plausibel dat de instrumenten, met name die via het Convenant zijn ingezet, hebben bijgedragen aan de toename van de consumentenbestedingen in de retail. Voor de catering geldt dit op kleine (maar toenemende) schaal ook. Met betrekking tot de regionale aanpak is (nog) geen zicht op de effectiviteit⁷⁹. Een en ander betekent dat de doelmatigheid nog niet beoordeeld kan worden. Op het gebied van het verspreiden van kennis en ervaring ligt nog een opgave waarmee de vraag naar biologische producten extra gestimuleerd kan worden.

Naast de vraagstimulering lijken de instrumenten uit het Convenant vooral bijgedragen te hebben aan het meer volwassen maken van de sector: meer verkooppunten, (waarschijnlijk) meer export, meer samenwerking binnen de keten en met de gangbare landbouw.

Aanbeveling:

- 1) Zet het beleid met betrekking tot vraagstimulering voort:**
 - a) stimuleer samenwerking tussen de ketenpartners en inzet op de hele marketing-mix**
 - b) formuleer daarbij een meer realistische doelstelling voor het aandeel consumentenbestedingen op basis van een daartoe opgezette studie**

Ten aanzien van het **proces** inzake de vraagstimulering zijn de meningen die in het kader van deze beleidsevaluatie zijn verzameld positief. Weliswaar was de start wat moeizaam vanwege onder meer juridische kwesties ten aanzien van enkele projecten, maar toen de uitvoering 'op stoom' kwam is de samenwerking tussen de partners goed verlopen.

Ten aanzien van de Proeftuin Noord-Nederland is er onvoldoende informatie om goede uitspaken over de doeltreffendheid te doen. Meer ten principale kan de vraag gesteld worden of nationaal sectorbeleid versterkt wordt door regionale verbijzondering waarbij vooraf een keus voor één regio wordt gemaakt. Een inhoudelijke motivering voor de keus voor een specifieke regio kan de aanwezigheid van een geografisch afgebakend cluster (vergelijk de Greenports)⁸⁰ zijn. Er zijn echter geen duidelijke geografisch afgebakende 'clusters' op regionaal niveau van biologische landbouw aanwijsbaar⁸¹.

Aanbeveling:

- 2) Maak bij voortzetting van een regionale aanpak geen regiokeuze vooraf maar bevorder initiatieven vanuit alle regio's.** Hiermee zal de voorbeeldfunctie ook een groter bereik hebben.

⁷⁹ Conclusie evaluatie Proeftuin, Bureau Bartels, 2007

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld de Nota Ruimte (VROM) en Pieken in de Delta (EZ)

⁸¹ Zie 5.

7.5 Kennisontwikkeling en –verspreiding, alsmede kraamkamerfunctie

Ten aanzien van de kennisontwikkeling en –verspreiding alsmede de kraamkamerfunctie trekken we onderstaande **conclusies**.

- 1 De aanpak om, via Bioconnect, tot meer vraagsturing in de kennisontwikkeling en – verspreiding te komen is succesvol.
- 2 Met betrekking tot de benutting van de ontwikkelde en verspreide kennis zijn de tekenen positief maar ontbreken systematische gegevens.
- 3 De kraamkamerfunctie tussen de biologische en gangbare agrarische sectoren (en tussen biologische ondernemers onderling) werkt op het niveau van primaire bedrijven nog onvoldoende. Binnen onderzoeksinstituten en binnen de toeleverende, afnemende en dienstverlenende bedrijven in de biologische keten is er door interne contacten wel sprake van een kraamkamerfunctie.

Ad 1

Kennisontwikkeling en -verspreiding ten behoeve van de biologische landbouw zijn in Nederland op unieke wijze georganiseerd, in ieder geval in vergelijking met de rest van Europa. Opvallendste kenmerken hiervan zijn de succesvolle vraagsturing vanuit de eindgebruikers (van de kennis) en de participatie (ook financieel) van de diverse betrokken partijen in de sector. De aansturing daarvan geschiedt via Bioconnect en wordt gecoördineerd door Biologica. In deze aansturing blijken interne bedrijfsprocessen overigens niet altijd soepel te verlopen en wordt Bioconnect soms als bureaucratisch ervaren.

Aanbeveling:

- 3) **Continueer de vraaggestuurde aanpak van kennisontwikkeling en – verspreiding en heb daarbij aandacht voor het volgende:**
 - a) **versoepel de interne bedrijfsprocessen van het daarbij betrokken Bioconnect**
 - b) **voorkom een verdere bureaucrativering van Bioconnect**

De biologische sector blijkt een voorkeur te hebben voor praktijkgeoriënteerd onderzoek boven meer strategisch fundamenteel onderzoek. Voor LNV en het doel van een duurzame landbouw zijn dergelijke langere termijn onderzoeken echter van groot belang. Een ander belangrijk aandachtspunt voor het onderzoek blijft de in de maatschappij zo sterk gewaarde aandacht voor milieu. Het is in het belang van de gehele biologische sector dat eventuele vraagtekens hieromtrent zo snel mogelijk worden opgelost.

Daarnaast constateren wij dat kennisontwikkeling en –verspreiding op het gebied van de markt vraag, marktmechanismen en percepties van consumenten maar een klein percentage van de onderzoeksinzet betreft. Toch wordt in de Beleidsnota groot belang gehecht aan het ontwikkelen van de markt vraag.

Aanbeveling:

- 4) Geef in de aansturing van het onderzoek meer gerichte aandacht aan belangrijke onderwerpen:**
- a) geef expliciete aandacht aan meer fundamenteel en strategisch onderzoek dat de verduurzaming van de biologische sector en de gehele landbouw op de lange termijn kan helpen ondersteunen
 - b) besteed meer aandacht aan onderzoek naar de markt vraag, percepties onder consumenten (en producenten) en marktmechanismen, met als doel ondernemers en andere ketenpartijen beter hierop te kunnen laten inspelen
 - c) onderzoek met voorrang mogelijke oplossingen voor eventuele problemen op het gebied van milieu

Ad 2

De ontwikkelde en verspreide kennis is voor de meeste agrarische ondernemers redelijk tot goed toepasbaar, maar een systematische monitoring ontbreekt. De werkelijke benutting van de ontwikkelde en verspreide kennis is onvoldoende in beeld. Meer inzicht hierin kan belangrijke inzichten opleveren voor de verdere verduurzaming van de sector en de groei naar volwassenheid (ook voor de kraamkamer-functie, zie Ad 3 hieronder). De tekenen zijn weliswaar positief (redelijk tevreden ondernemers, toegenomen vraag naar producten), maar een (causaal) verband tussen de ingezette middelen en de benutting van de ontwikkelde en verspreide kennis is niet aantoonbaar. De recent gestarte en enthousiast ontvangen bedrijfsnetwerken en de internetsite lijken een belangrijke versterking in de kennisverspreiding en -benutting.

Opmerkelijk is dat er weinig aandacht is voor verspreiding van kennis via het onderwijs, evenals de inzet van vakbladen, ketenpartijen en internet, zoals uit de evaluatie van Bioconnect naar voren komt (zie ook onder Ad 3).

De evaluatoren merken overigens op dat naar verwachting veel van de directe effecten van de kennisontwikkeling en –verspreiding pas op langere termijn zichtbaar zullen worden.

Aanbeveling:

- 5) Introduceer een systematiek van (adoptie- en) effectmetingen en kwantificeer streefwaarden op het gebied van kennisbenutting (adoptie, gebruik en effect van de ontwikkelde en verspreide kennis). Bouw dit ook in binnen de recent ingezette bedrijfsnetwerken.**

Ad 3

De kraamkamerfunctie is met name geconstateerd bij onderzoekers en ketenpartijen die in zowel de gangbare als biologische landbouw actief zijn, en veel minder bij – en tussen – primaire ondernemers. Knelpunt in de kraamkamerfunctie tussen gangbare en biologische ondernemers onderling lijkt het (voort)bestaan van een verschil in opvattingen en percepties. Deze verschillen belemmeren zowel de omschakeling zelf als het imago van de biologische landbouw onder gangbare ondernemers. De mogelijke rol van vakbladen, ketenpartijen, het internet en het onderwijs lijken hierin nog lang niet volledig benut. Uiteraard speelt met betrekking tot de conclusies inzake het kraamkamereffect ook mee dat het tijd kost voordat de effecten van de kraamkamerfunctie zichtbaar zullen zijn.

Aanbeveling:

- 6) Verbeter de kennisverspreiding en –benutting, en daarmee ook van de kraamkamerfunctie:**
- a) houdt daarbij rekening met (en doe zo nodig onderzoek naar) verschillen in perceptie van biologische landbouw**
 - b) besteed daarbij meer aandacht aan de verspreiding van biologische kennis via vakbladen, ketenpartijen, het internet en het onderwijs**

7.6 Overige beleidsondersteuning

Met betrekking tot de overige beleidsondersteuning zijn geen duidelijk conclusies te trekken. De effectiviteit van de instrumenten als de voortzettingssubsidie (SSBP) en fiscale regelingen is niet beoordeelbaar. Indirect lijkt de voortzettingssubsidie effectief in de zin dat de biologische landbouw een positief effect heeft op milieu en natuur. Daarmee levert de biologische landbouw indirect groene diensten. Het directe effect is niet eenduidig. Regelingen die breder toepasbaar zijn dan alleen in de biologische sector, zoals groenfinanciering, Vamil, EIA en MIA, lijken effectiever in het bieden van perspectief voor (bestaande of aanstaande) biologische boeren.

De evaluatoren merken op, dat op basis van de eerder geconstateerde hoge frequentie van verbredingsactiviteiten op biologische bedrijven, er mogelijk een synergie-effect is te realiseren als (potentiële) biologische ondernemers zich in de nabijheid van preferente gebieden (zoals de EHS of de Nationale Landschappen of andere gebiedscategorieën) vestigen. Dit kan de overheid in samenwerking met andere overheden, maatschappelijke organisaties en overige (markt)partijen ondersteunen door onder andere partijen bij elkaar te brengen, een gezamenlijke aanpak te organiseren en geïnteresseerde ondernemers te stimuleren zich op dergelijke plaatsen te vestigen. Hiermee kan de overheid in zekere zijn ‘twee vliegen in één klap’ slaan door naast de doelen van de onderhavige Beleidsnota ook beleidsdoelen van (lagere) overheden op het gebied van natuur, landschap en water te helpen realiseren.

Aanbeveling:

- 7) Onderzoek of de huidige middelen meer gericht kunnen worden ingezet bij planologisch beleid:**
- a) zoek daarbij naar bestaande beleidsopgaven van zowel het rijk als lagere overheden in helder begrensde gebieden**
 - b) een dergelijke gecombineerde inzet dient zicht te richten op extra synergie, doeltreffendheid en doelmatigheid**

De inspanningen op het gebied van vereenvoudiging van EU-regelgeving zijn gedaan met de doelen van de Beleidsnota in het achterhoofd. Als gevolg hiervan heeft Nederland bijgedragen aan verbeterde toegangsmogelijkheden voor derde landen tot de EU-markt, de verplichting van het EU-logo voor verwerkte biologische producten en de komst van een lijst met controleorganisaties die kunnen beoordelen of een biologische productiemethode conform de EU-regelgeving is. Specifiek heeft Nederland resultaat geboekt op het gebied van etikettering van biologische producten en de opname van een alinea over de voordelen van het gebruik van elektronische documentatie. Het is raadzaam de actieve rol die Nederland in het betreffende EU-debat speelt, voort te zetten.

7.7 Volwaardige sector en duurzame landbouw

De beoordeling van de outcome-doelen ‘volwaardige economische sector’ en ‘verduurzaming landbouw’ leidt tot de volgende **conclusies**:

1. De biologische sector is nog geen volwaardige sector, zoals bedoeld in de interventielogica;
2. De bijdrage van de biologische landbouw aan een meer duurzame landbouw is niet aantoonbaar in de periode 2005-2006.

Deze conclusies mogen echter niet leiden tot de gedachte dat daarmee het beleid uit de Beleidsnota mislukt is. Er is een aantal verklaringen te geven:

- De werkingsperiode van de Beleidsnota begon vlak na een economisch moeilijke periode voor de biologische landbouw. Het vertrouwen in de toekomst had bij een aantal ondernemers een deuk gekregen, omschakeling vond niet plaats, terugschakeling wel. En het duurt enige tijd voordat het vertrouwen weer hersteld is en vervolgens nog enige tijd voordat omschakeling een feit is;
- Het afgelopen jaar zijn de eerste outputeffecten van de instrumenten zichtbaar geworden. Doorwerking van output naar resultaten duurt ook enige tijd. Het is daarom niet realistisch te veronderstellen dat de resultaten nu al zichtbaar zijn.

Ad 1

Er is in de biologische sector sprake van groei naar een volwaardige sector. De ontwikkeling van de vraag naar biologische producten in de afgelopen periode geeft aanleiding tot optimisme over de toekomstige ontwikkeling van de sector. Zaak is wel dat de toename van de vraag gestimuleerd blijft worden en dat aan het aanbod van de vraag tegemoet kan komen. Dat is een zaak van langere adem dan de drie jaar die de huidige Beleidsnota als looptijd heeft.

Ad 2

Het areaal biologische landbouw is in de periode 2005-2007 constant gebleven: 2,5%. De streefwaarde ‘aandeel van 10% areaal voor biologische landbouw in 2010’ zal (dan ook) niet gehaald worden.

Mede in relatie tot de kraamkamerfunctie is de vraag relevant wat voor de overheid meer ‘rendement’ (cumulatief effect op duurzaamheid) oplevert: het stimuleren van de (voorlopers van) gangbare landbouwers of de huidige inzet in de puur biologische sector, met name vanwege de grote verschillen in arealen tussen de gangbare en de biologische landbouw. Deze vraag is op basis van deze evaluatie niet te beantwoorden en vereist nader onderzoek.

Aanbeveling:

- 8) Doe (verder) onderzoek naar het duurzaamheidsrendement van zowel gangbare (vormen van) landbouw als biologische landbouw om daarmee indicatoren en criteria voor toekomstig beleid voor verduurzaming van de landbouw te verkrijgen.**
- 9) Verbreed het LNV-beleid met betrekking tot de agrarische sector tot het stimuleren van duurzame landbouw waarvan biologische landbouw integraal onderdeel uitmaakt.**

7.8 Beleidsnota als geheel

Voor wat betreft de evaluatie van de Beleidsnota als geheel trekken we de volgende **conclusies**:

1. De Beleidsnota is een tot uitvoering gekomen helder en intern consistent beleidsdocument met operationele doelen voor de maatschappelijke effecten op de omvang van de sector en de consumentenbestedingen. Voor het overige zijn er in de Beleidsnota zelf geen meetbare streefwaarden aangegeven;
2. De omvang van de beschikbare geldmiddelen is sterk gericht op de beschikbare middelen voor kennisontwikkeling en –verspreiding (63% van budget). Dat is mede een gevolg van en conform de motie Waalkens, die aangeeft dat per 2003 ten minste 5% en per 2008 ten minste 10% van het wetenschappelijk onderzoek bij de stichting DLO zal worden besteed aan de biologische landbouw.

Ad 1 en 2

Volgens de interventielogica (zie hoofdstuk 2) moet het ingezette beleid (instrumentarium) uiteindelijk bijdragen aan het bereiken van de outcome-doelstellingen. De evaluatoren onderschrijven dit. Om de beleidsprestaties en de mate van doelbereiking vast te stellen is monitoring nodig. Het duurt overigens altijd enige tijd voordat effecten van beleid definitief kunnen worden vastgesteld of voordat voldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat deze bereikt zijn.

Het is van belang zich te realiseren dat het aanbod van biologische producten sterk reageert op vraagfluctuaties ten gevolge van bijvoorbeeld conjuncturele ontwikkelingen. Onzekerheden op korte termijn kunnen in de sector lange termijn effect hebben. Teneinde meer zekerheid te verschaffen aan producenten over beleidsmatige steun verdient het aanbeveling het beleid over langere termijn te formuleren, vergelijkbaar met de looptijd van Europese programma's zoals het POP.

Ten aanzien van de rol van LNV is er over de hele linie sprake van waardering voor de constructieve opstelling van het Ministerie en de ruimte die aan de betrokken sectorpartijen en maatschappelijke organisaties is geboden om in goed overleg tot afspraken te komen en die ook uit te voeren.

Wat er volgens ons op grond van onze bevindingen en in relatie tot bovenstaande conclusies kan worden verbeterd in het beleid formuleren we in onderstaande aanbevelingen.

Aanbevelingen:

- 10) Continueer het beleid, mede met het oog op de tijd die nodig is voordat effecten zichtbaar worden en de tijd die de sector nodig heeft, om tot volwassenheid te groeien.**
- 11) Koppel (in een volgende nota) aan de inzet van instrumenten meetbare indicatoren en bijbehorende streefwaarden op outputniveau en op het niveau van intermediaire effecten.**
- 12) Formuleer haalbare ambities** (zoals voor areaal, marktaandeel, people-, planet en profitdoelen, export/import, organisatiegraad van de sector).
- 13) Prioriteer onderzoek naar de knelpunten op korte en lange termijn** (zoals voor marktmechanismen en percepties, milieuaspecten, omschakelingsmotieven, beeldvorming, consumentengedrag).
- 14) Zoek bij de inzet van beleidsinstrumenten en –maatregelen zoals overleg, subsidies en financiële ondersteuning, naar combinatiemogelijkheden met andere beleidsdoelen, bijvoorbeeld op gebiedsniveau** (nabijheid EHS of Nationale Landschappen of andere gebiedscategorieën).
- 15) Laat een volgende nota net zoals het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2 tot en met 2013 lopen.**

Literatuurlijst

- Bakker, J., J. Bolhuis, J. Jager, L. Jager, P. van Horne, R. van der Meer, R. Hoste, C. Reijnders, “*Quick Scan Profit-kenmerken van de biologische landbouw: onderdelen concurrentievermogen en Structuur en organisatie van de keten*”, maart 2007
- Biologica, “*Evaluatie Biologische Deelconvenant*”, juni 2007
- Biologica en TaskForce Marktontwikkeling Biologische Landbouw, “*Bio-monitor jaarrapportage 2006, cijfers en trends*”, 2007
- Biologica, “*EKO-monitor 2005*”, 2006
- Bree, F. van, “*Verantwoordingsrapportage Subsidieregeling demonstratie- en kennisoverdrachtprojecten duurzame landbouw, Rapportageperiode 1 maart 2004 t/m 30 juni 2006*”, publicatie van Dienst Regelingen West, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juli 2006
- Brief aan Platform Biologica van Adviesorganisaties, mei 2007
- Bureau Bartels, *Evaluatie Proeftuin*, 2007
- Crombags, E., J. Duijndam, K. Hendriks, M. van der Laan, C. Niemeijer, M. Steverink, C. de Vries, K. van Zelder, “*Biologische Landbouw als leverancier van Biodiversiteit en Landschap, Welke vragen moeten worden beantwoord om deze rol te versterken?*” (Red. A. Stortelder, A. Bruinsma), Alterra, Wageningen, 2007
- Keulen, H. van, “*Rapportage evaluatie informatiekanaal Bioconnect, (Geelen Consultancy Wageningen)*”, ongepubliceerd, maart 2007
- Meeusen, M., J. Wijnands, A. Kijlstra, M. Boekhoff, “*Zicht op dierlijke biologische ketens*”, Den Haag, LEI, 2005
- Ministerie van Economische Zaken, “*Pieken in de Delta*”, 2004
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, “*Beleidsnota Biologische Landbouw 2001-2004: Een biologische markt te winnen*”
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, “*Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007*”, 2005
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, “*Evaluatieopzet Nota Biologische Landbouw*”, 2006

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en IPO, *Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten*, 2007
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: “*Kaderregeling Kennis en Advies*”, Dienst Regelingen-West, Jaarrapport 2006 (versie 14 mei 2007).
- Ministerie van VROM, “*Nota Ruimte*”, 2004
- Ruis, M., J.B. Pinxterhuis; “*Verantwoorde en communiceerbare argumenten bij biologische producten: dierenwelzijn*”, Rapport 39; Animal Sciences Group, Wageningen UR 2007
- Senter Novem, “*Jaarverslag Vamil/MIA 2002*”, Zwolle, 2002
- Senter Novem, “*Jaarverslag Vamil/MIA 2003*”, Zwolle, 2003
- Tacken, G., M. de Winter, S. Wertheim-Heck, “*De invloed van meerwaarde van biologische producten op consumentenaankopen; Consumentenperceptie van biologische producten in de supermarkt*”
- TaskForce Marktontwikkeling Biologische Landbouw, “*Evaluatie 2^e Convenant*”, 22 mei 2007
- Teenstra, E.D. (red), “*Kraamkamer van Duurzaamheid, de innovatieve kracht van biologische landbouw voor verduurzaming van de gangbare landbouw*”, publicatie van het Koepelprogramma Biologische Landbouw. Wageningen UR mei 2004
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XIV, nr. 79, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2000
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006–2007, 29 842, nr. 7, Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 29 842, Nr. 10, Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007 – brief van de minister van LNV
- Sukkel, W., B. Van der Waal en D. van Balen, 2007 : “*Quick Scan Omschakeling naar Biologische Landbouw*” Anno 2007, noodzaak tot omschakeling en knelpunten in omschakeling, juli 2007.
- Sukkel, W., J. Spruijt, G. Peppelman, I. Vermeij; “*Verantwoorde en communiceerbare argumenten bij biologische producten: milieueffecten*”, Wageningen UR, 2007
- Vlist, A.J. van der, R. van der Meer, J. van der Lugt, “*Gebruik en Gebruikers van Ondernemersgerichte regelingen in het Plattelandsontwikkelingsprogramma*”, Rapport LEI, Den Haag, mei 2007

- Wijnands, F., “*Een landbouw met ambitie*”. In: Biologische landbouw inspireert (redactie: S. Willems)
- Wijnands, J.H.M., M.J.G. Meeusen, M. Hoorweg, C. Kik, W.A.H. Rossing, O.M. Scholten, “*Zicht op de plantaardige biologische keten*”; LEI Den Haag 2005
- Willems, S. (redactie), “*Biologische landbouw inspireert*”, WUR, LBI, LNV en Bioconnect, april 2007.
- WUR/LEI, “*Een biologisch prijsexperiment; Grenzen in Zicht?*”, December 2006
- WUR/LEI, “*Duurzame landbouw in beeld*”, 2007

Overzicht geïnterviewde personen

- Mevr. C. Baas, LNV Industrie en Handel
- Dhr. K. van Bohemen, (Zuidelijke) Land- en Tuinbouworganisatie
- Dhr. E. Crombags, Campina/ECOMEL
- Mevr. M. Datema, LNV Directie Regionale Zaken
- Dhr. C. Dutilh, Unilever
- Dhr. V. Engelsman, Eosta
- Mevr. C. Fortanier, Albert Heijn
- Dhr. M. Groenenberg, Triodos Bank
- Mevr. M. de Heide, Taskforce Marktontwikkeling Biologische Landbouw
- Mevr. M. Hofstede, LNV Directie Landbouw
- Dhr. H. Horman, SenterNovem
- Mevr. E. Horsman, LNV Dienst Regelingen
- Dhr. Th. Huiskamp, Wageningen UR/Praktijkonderzoek Plant & Omgeving
- Dhr. B. van den Idsert, Vereniging Biologische Productie- en Handelsbedrijven
- Dhr. M. Jansen, Centraal Bureau Levensmiddelen
- Dhr. W. Jansen, The Greenery
- Dhr. M. Karremans, LNV Dienst Regelingen
- Mevr. L. Kersbergen, LNV Directie Landbouw
- Dhr. H. van Keulen, Wageningen UR/Praktijkonderzoek Plant & Omgeving
- Dhr. S. Koning, Nederlandse Fruittelers Organisatie
- Dhr. C. Koopmans, Louis Bolk Instituut
- Mevr. J. Leferink, LNV Directie Kennis
- Dhr. J. Lemmens, Dienst Regelingen
- Mevr. M. Meeusen, Wageningen UR/LEI
- Dhr. J. Meijs, Biologica/secretaris Commissie Kennis
- Dhr. A. Monteny, Ketenmanager Commissie Kennis/Bioconnect
- Dhr. T. Nobel, Dienst Regelingen
- Mevr. S. Pronk, LNV Directie Landbouw
- Dhr. B. van Ruitenbeek, Biologica
- Dhr. H. Rouwenhorst, Rabo Groenfonds
- Dhr. U. Schnier, Taskforce Marktontwikkeling Biologische Landbouw
- Dhr. W. Sukkel, Wageningen UR/Praktijkonderzoek Plant & Omgeving
- Dhr. K. Vernes, Dienst Regelingen
- Dhr. J. de Vries, Skal
- Dhr. F. Wijnands, Wageningen UR/Praktijkonderzoek Plant & Omgeving

Overzicht gebruikte acroniemen

ASG	Animal Sciences Groups (WUR)
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelen
DK	Directie Kennis
DL	Directie Landbouw
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek (onderdeel van Wageningen UR)
DR	Dienst Regelingen
EC	Europese Commissie
EHS	Economische Hoofdstructuur
EIA	Energie-investeringsaftrek
EU	Europese Unie
FNLI	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements
I&H	Directie Industrie en Handel
KKA	Kaderregeling Kennis en Advies
KRW	Kader Richtlijn Water
LBI	Louis Bolk Instituut
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouw Bond
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MJP2	Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013
MOP	Meerjaren Opschalingsplannen
NFO	Nederlandse Fruittelers Organisatie
OBR	Overlegorgaan Biologische Regelgeving
PBS	Projectbureau Biologische Speciaalzaken
PPO	Praktijkonderzoek Plant en Omgeving
PRI	Plant Research International
RIGO	Regeling Innovatie Groen Onderwijs
RSBP	Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden
SMART+C	Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdsgebonden + Consistent
SSBP	Subsidieregeling Stimulering Biologische Productie
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (Sterktes, Zwaktes, Kansen en bedreigingen)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TFM	Task Force Marktontwikkeling biologische landbouw
UILNN	Uitvoeringsprogramma Innovatie Landbouw Noord-Nederland
Vamil	Willekeurige afschrijving milieu-investering
VBP	Vereniging Biologische Productie- en Handelsbedrijven
Veneca	Vereniging Nederlandse Cateringorganisaties
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WUR	Wageningen Universiteit en Researchcentrum
ZLTO	Zuidelijke land- en Tuinbouworganisatie

Bijlage 1 Actorenanalyse

Inleiding

In de uitvoering van het beleid is een groot aantal actoren betrokken geweest. Dit bevestigt het interactieve karakter van de beleidsuitvoering. Hieronder worden de betrokken actoren groepsgewijs opgesomd, met daarachter een korte beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden.

Ministerie van LNV

Het Ministerie van LNV (LNV) is opsteller van de ‘Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007’ (Beleidsnota), op basis van de aan dit departement toevertrouwde verantwoordelijkheid voor beleid op het gebied van landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Binnen het ministerie houden verschillende directies zich bezig met aspecten van (uitvoering van) de Beleidsnota:

- Directie Landbouw (DL), cluster biologische landbouw. Bij deze directie ligt de beleidsverantwoordelijkheid en vindt de overall coördinatie van het biologisch landbouwbeleid plaats;
- Directie Industrie & Handel (I&H): met name belast met het aspect van de coördinatie van de vraagstimulering uit de Beleidsnota;
- Directie Kennis: belast met het aspect van de coördinatie van kennis uit de Beleidsnota;
- Dienst Regelingen: uitvoerend orgaan voor de SSBP/voortzettingssubsidie, Kaderregeling Kennis & Advies, Demoregeling. Tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbestedingen van onderzoeken en andere vormen van dienstverlening.

Marktontwikkeling Biologische Landbouw

De **Stuurgroep** Marktontwikkeling Biologische Landbouw bestaat uit vertegenwoordigers van Biologica, CBL, FNLI, LTO Nederland, Stichting Natuurmonumenten, LNV (met de DG als voorzitter), Rabobank Nederland en Veneca (Vereniging Nederlandse Cateringorganisaties). Deze partijen nemen deel aan het 2e Convenant Biologisch Landbouw. De rol van de stuurgroep ligt met name in de coördinatie van de besluitvorming.

De leden van de **Task Force** Marktontwikkeling Biologische Landbouw zijn vertegenwoordigers van Biologica, CBL, FNLI, LTO Nederland, LNV, Rabobank Nederland, Triodos Bank, Vereniging van Biologische Productie- en handelsbedrijven VBP, Veneca, met als toehoorder ABCconsult. De Task Force is gericht op de uitvoering van de gemaakte afspraken. Daarvoor is een coördinator aangesteld die namens de Task Force handelt.

De leden van het **Deelconvenant** zijn Avalon, De Kleine Aarde, De Provinciale Milieufederaties, Dierenbescherming, IVN, Milieudefensie, Natuurmonumenten, Nederlandse Vegetariërsbond, Protestantse Kerk Nederland, Vogelbescherming, De Landschappen, Greenpeace en Natuur en Milieu. De leden hebben onderling afspraken gemaakt en de uitvoering ervan geschiedt in samenwerking met de Task Force.

Biologica

Biologica is de ketenorganisatie voor biologische landbouw en voeding. Gezamenlijk werken biologische boeren, handelaren, verwerkers en detaillisten aan het vergroten van de bekendheid van het biologische product, de groei van de markt en de kwaliteit van de biologische productiemethode. Biologica is secretaris van het Overlegorgaan Biologische Regelgeving (OBR) en organiseert de sectorconsultatie inzake de nieuwe Europese verordening. Tevens is Biologica coördinator van Bioconnect (zie hieronder).

Bioconnect

Bioconnect is een vraaggestuurd kennissysteem voor de biologische landbouw en voeding, waarin diverse partijen actief deelnemen, met name uit de biologische keten. Bioconnect verzorgt de inhoudelijke en financiële aansturing van onderzoeks- en kennisprojecten voor de biologische landbouw. Het doel van Bioconnect is “om relevante kennis op een efficiënte en effectieve wijze te ontwikkelen en toe te passen om daarmee de continuïteit van de biologische sectoren te verbeteren⁸²”. Bioconnect wordt gefinancierd door LNV; de coördinatie van de Bioconnect-activiteiten ligt bij Biologica. Binnen Bioconnect zijn de volgende geledingen te onderscheiden:

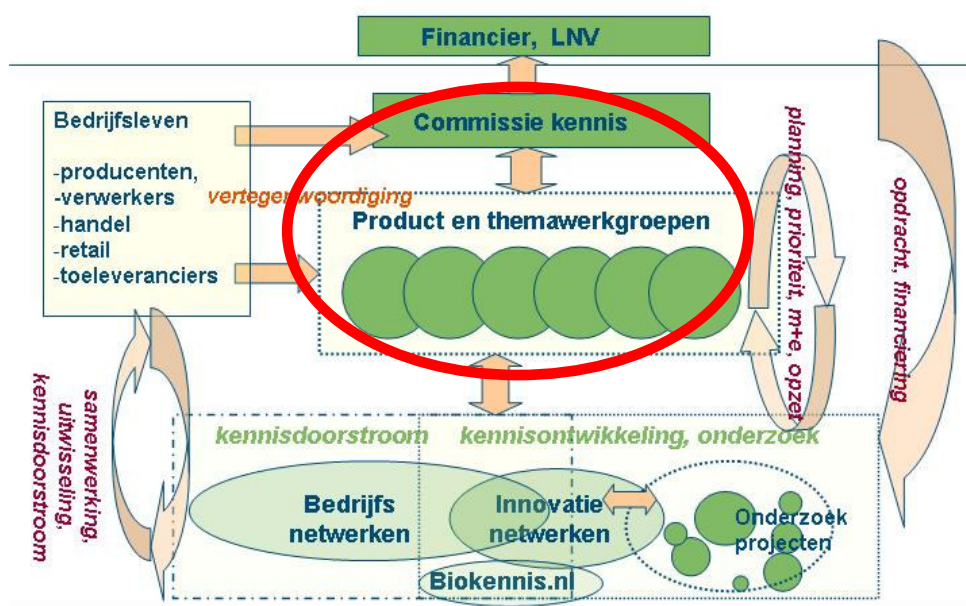
- Productwerkgroepen;
- Themawerkgroepen;
- Commissie Kennis.

De **product- en themawerkgroepen** nemen een centrale plaats in: deze werkgroepen vertegenwoordigen de gehele keten en hebben twee kernactiviteiten: 1) het prioriteren en begeleiden van kennisprojecten en 2) het oplossen van vraagstukken op het gebied van biologische regelgeving.

De **Commissie Kennis** krijgt input van alle product- en themawerkgroepen en geeft op haar beurt advies over de besteding van onderzoeksgelden aan LNV en andere financiers. Rollen en taakverdelingen zijn in onderstaande figuur weergegeven:

⁸² Monteny en Steverink, 2005

Figuur 0.1 Rollen en taakverdeling Bioconnect



Bron: Sukkel (2007)

Onderzoeksinstituten

Er is een klein aantal onderzoeksinstituten betrokken bij de ontwikkeling van kennis voor de biologische landbouw (in relatie tot de kennisontwikkeling uit de Beleidsnota):

- WUR/DLO, met haar onderzoeksinstituten als PPO, LEI, PRI, ASG etc.;
- LBI;
- Overige onderzoeksinstituten e.d. (via de open aanbesteding).

Onderwijsinstellingen

Diverse onderwijsinstellingen houden zich met de biologische landbouw bezig. Voorbeelden zijn het Groenhorst College, de WUR etc. Er is geen directe relatie met de Beleidsnota.

Agrarisch ondernemers

- Biologische ondernemers, omgeschakeld of in omschakeling, uit de sectoren (in willekeurige volgorde) akkerbouw & vollegrondsgroenteteelt, boomteelt, bloemeteelt, glastuinbouw, paddestoelenteelt, zuivel en rundvlees, pluimveevlees en eieren, varkensvlees en fruitteelt;
- Gangbare ondernemers;
- Organisaties van bovengenoemde groepen ondernemers zoals LTO Nederland, ZLTO, LLTB en LTO Noord, de Vakgroep LTO/Biologica, alsmede koepels en groepen als de Vereniging van Biologische Producent, NFO, PRISMA, de Biologische Geitenhouders vereniging Groene Geit, Bedeco etc.

Skal

Skal is een onafhankelijke controle-instantie die in opdracht van LNV toeziet op de naleving van de biologische regelgeving in Nederland. Ze doet dat door middel van inspectie, certificering en sanctionering bij overtredingen.

Banken

Banken als Rabobank en Triodos Bank zijn als financiers van agrarisch ondernemers zeer betrokken bij de regelingen Groenfinanciering en bij aspecten van de vraagstimulering en kennisontwikkeling (zie Taskforce hierboven). Uiteraard spelen deze en andere banken ook een belangrijke rol als regulier kredietverstrekker aan de biologische sector.

Ketenbedrijven en organisaties

Hierbij valt te denken aan multinationale bedrijven als Albert Heijn, Unilever, Campina, Friesland Foods etc, maar ook landelijk opererende groothandels, retailers en hun organisaties als Natudis, Udea, Odin, Kroon, Estafette, de Vereniging van Biologische Productie- en Handelsbedrijven (VBP), de Stichting Promotiebureau Biologische Speciaalzaken (PBS) etc. Zie ook Taskforce en Bioconnect. Het CBL behartigt de belangen van de levensmiddelenbranche en is daartoe op diverse terreinen actief, o.a. bij de BioMonitor.

Adviesorganisaties

Diverse bedrijven, grotendeels verenigd in het platform adviesorganisaties in de biologische landbouw.

Overige ministeries en overheidsinstanties

- Ministerie van VROM: beleidsverantwoordelijkheid voor de MIA en Vamil;
- Ministeries van Economische Zaken en Financiën: beleidsverantwoordelijkheid voor de EIA;
- Senter Novem: uitvoeringsorgaan voor de regelingen MIA/Vamil en EIA (deels in samenwerking met de Belastingdienst);
- Provincies (o.a. streekplannen, vergunningverlening, Programma Beheer/gebiedsplannen natuur en groene diensten etc.);
- Gemeenten (o.a. bestemmingsplannen, vergunningverlening, groene diensten etc.).

Bijlage 2 Antwoorden evaluatievragen Speerpunt I

1.1.1 Is er een Convenant/zijn er Deelconvenanten gesloten met voldoende concrete afspraken?

Er is een (tweede) Convenant Markt Biologische Landbouw met de volgende Convenantpartijen:

- Biologica;
- CBL;
- FNLI;
- LTO Nederland;
- Rabobank Nederland;
- Triodosbank;
- Ministerie van LNV.

Er is ook een Deelconvenant met maatschappelijke organisaties:

- Stichting Natuur en Milieu;
- Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren;
- De Landschappen;
- Protestantse Kerk in Nederland;
- Vereniging Natuurmonumenten;
- Greenpeace;
- Milieudefensie;
- De Kleine Aarde;
- IVN Nederland;
- De provinciale Milieufederaties;
- Nederlandse Vegetariërsbond.

Er zijn afspraken gemaakt om de ambitie van 5% consumentenbesteding aan biologische producten (marktaandeel) voort te zetten. De aanpak om de 5%-doelstelling te bereiken heeft ook per Convenantpartij verschild. Werkplannen zijn per Convenantpartij opgesteld en uitgevoerd. De doelstellingen van de Convenantpartijen zijn van kwalitatieve aard.

1.1.2 Is er een functionerende Task Force met voldoende vertegenwoordigers uit diverse schakels van de keten?

Als uitvloeisel van de Beleidsnota werd een Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw ingesteld om samenwerking tussen marktpartijen te bevorderen. Er zitten vertegenwoordigers in uit diverse schakels van de keten.

In de businessplannen worden per keten concrete doelstellingen en bindende afspraken vastgelegd omtrent de stimulering van de biologische productie. De Task Force heeft ook het 2^e Convenant MBL uitgevoerd en heeft naar tevredenheid gefunctioneerd, zo blijkt uit zowel de schriftelijke evaluatie als uit de interviews. Zo zijn er ook een aantal reclame- en promotiecampagnes opgezet. Belangrijk is dat de betrokken partijen de samenstelling en het belang van de samenwerking onderschrijven en als sterk punt benoemen.

1.1.3 Zijn er voldoende functionerende gemeenschappelijke instrumenten ingezet door de Convenantpartijen?

Onder de vlag van het convenant is een aantal meer specifieke instrumenten ingezet: de campagne (gericht op de participatie van het bedrijfsleven en promotie), ketenmanagement (versterking samenwerking ketenpartijen), co-innovatie en meerjarige opschalingsplannen. Deze instrumenten versterken elkaar onderling.

1.1.4 Zijn er voldoende functionerende individuele inspanningen van de Convenantpartijen?

De meeste partijen hebben voldoende meegewerkt. Sommigen waren eerder dan anderen betrokken; bijvoorbeeld de cateraars zijn pas later aangesloten. Uit interviews bleek dat sommigen partijen intensiever meewerkten dan anderen. Banken werden als conservatief beoordeeld want zij hadden weinig innovatieve oplossingen voor de overbruggingsperiode tijdens het omschakelen, hoewel Triodos beter werd beoordeeld dan Rabobank. De inspanningen van LNV waren vooral van belang voor de collectieve instrumenten, de beleidsinzet en de cateringfunctie.

1.1.5 In hoeverre is er een aanpak voor verlaging van het prijsverschil tussen biologische en gangbare producten?

De aanpak voor verlaging van het prijsverschil is behalve van het prijsexperiment (vooral) indirect terug te vinden in het instrumentarium co-innovatie en meerjarige opschalingsplannen (MOP's). Met co-innovatie wordt het mogelijk om lage kosten te realiseren door efficiënter te gaan produceren. MOP's bieden de ruimte om meer biologische producten te verwerken, ook in tot nu toe gangbare samengestelde producten, wat zal leiden tot opschaling en prijsdaling. Er is tot nu toe hiervan geen sprake, maar dat heeft te maken met juridische problemen, hetgeen in de toekomst kan worden opgelost.

1.1.6 In hoeverre is er een prijsexperiment uitgevoerd?

Er is een prijsexperiment uitgevoerd met biologische producten. Het werd in 2006 in opdracht van LNV uitgevoerd in 10 gemeentes. Van 8 verschillende producten werd onderzocht wat de effecten op termijn zijn van een prijsverlaging van biologische producten in supermarkten.

1.1.7 In welke mate zijn er afspraken gemaakt voor exportbevordering?

Er zijn geen kwantitatieve afspraken gemaakt voor exportbevordering. Uit interviews blijkt dat er wel door verschillende betrokkenen aan exportbevordering wordt gewerkt. De instrumenten uit het Convenant hebben bijgedragen aan meer export door samenwerking binnen de keten en met de gangbare landbouw. Ook via vereenvoudiging van EU-regelgeving zet de Beleidsnota in op verbeterde toegang op de EU-markt door derde landen. Door vereenvoudiging van de regelgeving moet het voor derde (wereld) landen gemakkelijker worden om biologische producten in te voeren. Dit dient te leiden tot een stimulans voor importeurs om het assortiment uit te breiden en dat meerdere landen biologische producten gaan exporteren.

1.1.8 In hoeverre heeft LNV bijgedragen aan de bevordering van de export van biologische producten?

Er zijn diverse evenementen zoals beurzen en handelsmissies door LNV ingezet om de export te stimuleren. Ook via de ambassades in verschillende landen wordt aan de promotie van Nederlandse biologische producten gewerkt.

1.1.9 In hoeverre bestaan er afspraken over bijmengen van biologische ingrediënten in samengestelde producten?

Er zijn geen afspraken over bijmengen van biologische ingrediënten in samengestelde producten. Er is discussie omtrent etikettering van producten die bereid zijn met biologische ingrediënten dan wel gangbare producten bijmengen met biologische. Tegenstanders vinden dat dit het biologische product zou verwateren. Voorstanders vinden dit juist een handige manier om meer biologische producten te laten verwerken.

1.1.10 In welke mate is er samenwerking tussen de Convenantpartijen en in de keten?

Er is in beide gevallen sprake van een goede samenwerking. In de evaluatie van het 2^e Convenant wordt het advies gegeven om door te gaan met een vervolgconvenant omdat samenwerking van Convenantpartijen en hun leden “meer oplevert dan wanneer iedereen apart zijn eigen weg inslaat⁸³”. Onder de vlag van het Convenant wordt ketenmanagement als een belangrijk instrument gezien om versterking van het samenwerken tussen de ketenpartijen te realiseren. Dit instrument heeft in combinatie met meerjarige opschalingsplannen een groot hefboomeffect.

1.1.11 In hoeverre dragen de Convenantpartners bij aan verhoging van het aandeel biologisch in de catering?

Het project Stimulering biologische catering van LNV richtte zich op het stimuleren en faciliteren van invoering van biologische catering. Organisaties werden benaderd om de mogelijkheden in de bedrijfscatering te verkennen waarvan circa 1,5 miljoen mensen per dag gebruik maken. Veneca (Vereniging Nederlandse Cateringorganisaties, de brancheorganisatie van de cateraars) heeft onderzocht of een ketenmanager catering zou helpen om vanuit de markt de biologische catering te stimuleren. Er is in 2006 besloten om een ketenmanager Task Force Biologische Landbouw voor de catering te benoemen. De ketenmanager werd als een belangrijke toegevoegde waarde voor de branche gezien. Deze functionaris onderhield contacten met verschillende belanghebbenden en werd met name ingezet om de Venecaleden te ondersteunen in de opschaling van de biologische afzet en bij het indienen van subsidieaanvragen bij LNV. LNV heeft begin 2006 een subsidie van 300.000 euro verleend. Dit is onder meer gedaan met oog op een landelijke campagne, die erop gericht is om samen met Veneca de consument te stimuleren in bedrijfsrestaurants meer biologisch te kopen⁸⁴.

⁸³ Evaluatie van het 2^e Convenant MBL (2007)

⁸⁴ Bron: Veneca jaarverslag 2006

1.1.12 In hoeverre is er sprake van een biologische catering binnen LNV?

Uit interviews blijkt dat catering binnen LNV voor eind 2007 uit 100% biologische producten zal worden samengesteld (zie ook I.2.6)

1.1.13 In hoeverre zijn er acties voor het informeren van de consument over de meerwaarde van biologische producten?

Het instrument Campagne is ingezet door de Convenantpartijen om de doelstellingen voor het informeren van de consument te bereiken. Onder de vlag van deze Campagne is het gelukt om het bedrijfsleven te betrekken. De supermarkten hebben bijvoorbeeld via hun eigen marketing een laagdrempelige manier gebruikt om consumenten te stimuleren. Er zijn ook verschillende communicatie- en voorlichtingscampagnes geweest, uitgevoerd door diverse partijen, zoals:

- het jaarlijkse Bio-congres met zo'n 300 deelnemers georganiseerd door Biologica en de eveneens jaarlijkse Open Dagen op biologische bedrijven, met zo'n 80.000 bezoekers;
- communicatie over de Bio-Monitor en algemene persvoorlichting over de meerwaarden van biologische landbouw (bijv. de nieuwsbrief Bio-Update met een oplage van 2.200);
- de Task Force, die zorgde voor generieke voorlichting en promotie over biologische producten naar de consument. Zo participeerde de Task Force onder andere in de tv-programma's Nederland in bedrijf, Van Tuin naar Tafel, Mijn Platteland en Aperitivo, en in tijdschriften als Lekker⁸⁵.

In de afgelopen periode hebben campagnes betreffende de meerwaarde van biologische producten plaatsgevonden om de niet-bewuste consument te bereiken. 'Proef de Aandacht' en 'Week van de Smaak' brachten biologische voeding onder de aandacht van consumenten. In kwalitatieve zin werden de campagnes als succesvol beschouwd. En uit interviews bleek dat de consument nu inderdaad beter geïnformeerd is over de meerwaarde van biologische producten (zie ook I.2.4).

1.2.1 Is er sprake van geringer prijsverschil tussen vergelijkbare biologische en gangbare producten?

Het prijsverschil tussen gangbaar en biologisch is constant gebleven⁸⁶.

1.2.2 In hoeverre is de export van biologische producten toegenomen?

Dit is in kwantitatieve zin niet te beoordelen wegen het ontbreken van exportcijfers. In kwalitatieve zin is er wel iets over te schrijven. Uit de evaluatie van het 2^e Convenant bleek dat Nederlandse bedrijven de exportvraag zien stijgen. Tevens werd er geconstateerd dat de doelstellingen om export te stimuleren bereikt waren.

1.2.3 Is er sprake van een beter aanbod van biologische producten?

Er is juist sprake van een aanbodskrapte van biologische producten. Uit interviews blijkt dat het vraaggerichte beleid wel heeft gewerkt, maar dat er tegelijkertijd niet genoeg wordt geproduceerd.

1.2.4 In hoeverre zien consumenten meerwaarde in biologische producten?

Uit interviews blijkt dat sommige consumenten beter geïnformeerd zijn over biologische producten, het verschil met gangbare producten kennen en het prijsverschil tussen beide producten 'begrijpen'. Bewuste consumenten kopen het biologische product vanwege gezondheid, natuurlijkheid, dierenwelzijn en ook smaak.

⁸⁵ Bron: Taskforce Website

⁸⁶ Bron: Bio Monitor 2007

Bij nietbewuste consumenten spelen gewoonte en onwetendheid een belemmerende rol en daarnaast letten zij ook op de prijs van alle producten. Als het prijsverschil tot het 'gangbare' product groot is, moet de meerwaarde dienovereenkomstig zijn. Als er een onevenredigheid zit in meerprijs en meerwaarde valt de keuze alsnog op het gangbare product. In de afgelopen periode hebben campagnes betreffende de meerwaarde van biologische producten plaatsgevonden om de niet-bewuste consument te bereiken. 'Proef de Aandacht' en 'Week van de Smaak' brachten biologische voeding onder de aandacht van consumenten. In kwalitatieve zin werden de campagnes als succesvol beschouwd. En uit interviews bleek dat de consument nu inderdaad beter geïnformeerd is over de meerwaarde van biologische producten (zie ook I.1.13).

1.2.5 In hoeverre is er inzicht in het effect van prijsverlaging van biologische producten?

Via het prijsexperiment is het gelukt om meer inzicht te krijgen in de prijselasticiteit van de vraag naar biologische producten. Het is duidelijk gebleken dat een prijsdaling van biologische voedingsproducten tot meer omzet leidt. Niet alleen de prijs bleek echter van belang. Zoals al eerder werd aangetoond speelt ook communicatie een belangrijke rol. De prijsverlagingen hadden geen invloed op consumenten die niet eerder biologische voeding kochten en niet op de hoogte waren van de reguliere prijs.

1.2.6 Is er sprake van uitstraling van meer biologische producten in de catering bij LNV (voorbeeldfunctie)?

Er is zeker sprake van een grote voorbeeldfunctie en uitstraling van meer biologische producten in de catering. Het doel om de biologische catering binnen LNV te stimuleren is gehaald: eind 2007 zal de catering bij LNV 100% biologisch zijn⁸⁷. Binnen de ministeries van VROM en V&W is biologische catering ook een eind op weg⁸⁸.

1.2.7 In welke mate heeft het Convenant bijgedragen aan:

a) verminderen van het prijsverschil (vraag I.2.1);

Niet te beoordelen

b) de toename van de export (vraag I.2.2);

Niet te beoordelen

c) een beter aanbod (vraag I.2.3);

Niet te beoordelen

d) het zien van meerwaarde in biologische door consumenten (vraag I.2.4);

In redelijk hoge mate. Het Convenant heeft instrumentarium ingezet om dit doel te bereiken. Uit de evaluatie van het 2^e Convenant is gebleken dat consumenten op een "laagdrempelige manier" werden gestimuleerd om meer biologische producten te kopen. Dit hield in dat er op aspecten zoals smaak en gezondheid werd gericht.

e) meer biologisch in catering (vraag I.2.6)?

De afspraken met maatschappelijke organisaties hebben geleid tot meer biologisch in catering. De brancheorganisatie voor cateraars, Veneca, heeft in het kader van het Convenant naar een jaarlijkse omzetgroei van 30% gestreefd. Met name zuivel, brood, koffie en thee zijn succesvolle productgroepen voor de biologische catering.

1.2.8. In hoeverre heeft vergrote export geleid tot een grotere vraag naar biologische producten (grondstoffen) in Nederland?

Niet te beoordelen.

⁸⁷ Bron: interview

⁸⁸ Bron: interview

Bijlage 3 Antwoorden evaluatievragen Speerpunt II

II.1.1 Is Bioconnect voldoende breed samengesteld?

Bioconnect is voldoende breed samengesteld: LNV, ketenpartijen, onderzoekers en ondernemers participeren erin. De specifieke groep van cateraars hebben zich pas later aangesloten. De breedte van het deelnemersveld is daarmee voldoende om de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren. Wel wordt door geïnterviewden opgemerkt dat de representativiteit van sommige deelnemers verbeterd kan worden (met andere woorden: zij vertegenwoordigen vooral zichzelf). Ook signaleren sommige geïnterviewden dat de breedte van het deelnemersveld de organisatie soms bureaucratisch in haar besluitvorming en omslachtig in haar communicatie heeft gemaakt. Details van de organisatie van Bioconnect zijn toegelicht in de Bijlage Actorenanalyse.

II.1.2 In hoeverre is er sprake van demonstraties voor de verspreiding van biologische kennis of informatie?

De demonstratieregeling maakte het in 2005, 2006 en 2007 mogelijk om goede praktijken van biologische landbouw te demonstreren. Daarnaast wordt van de recent gestarte bedrijfsnetwerken een grote rol verwacht in de verspreiding van de kennis, informatie en goede voorbeelden.

II.1.3 In welke mate hebben boeren gebruik gemaakt van de Kaderregeling Kennis en Advies?

Dienst Regelingen is belast met de uitvoering van de Kaderregeling Kennis en Advies (KKA). De KKA heeft als doel ondernemers in de agrarische sector (waaronder biologische boeren) te stimuleren en te ondersteunen bij het ontwikkelen van activiteiten die plaatsvinden in het ontwikkelingsproces van hun onderneming. Voorbeelden zijn bedrijfsdoorlichtingen, een omschakelingsplan naar biologische productie, het opstellen van ondernemingsplannen en het volgen van opleidingen en cursussen.

Van Dienst Regelingen-West is informatie⁸⁹ over de KKA beschikbaar. De KKA is voor de biologische landbouw in 2005 en 2006/7 opengesteld (voor wat betreft de periode waarop de Beleidsnota betrekking heeft). In onderstaande tabel is het aantal goedgekeurde aanvragen, waarvoor een subsidie verleend is, weergegeven.

⁸⁹ Jaarrapport 2006: Kaderregeling Kennis en Advies, Dienst Regelingen-West, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, versie 14 mei 2007.

Dienst Regeling-West geeft in haar jaarrekening aan dat het bedrag dat uiteindelijk wordt betaald bij de subsidievaststelling fors lager ligt, dan het bedrag waarvoor subsidie is verleend, voornamelijk als gevolg van intrekkingen en dergelijke. Specifiek voor biologische landbouw zijn hierover geen gegevens beschikbaar.

	2005	2006
Aantal goedgekeurde aanvragen KKA	248	261
Gemiddeld verleend bedrag per openstelling	€ 4.493	€ 4.597

II.2.1 In welke mate wordt de ontwikkelde en verspreide kennis benut?

De ontwikkelde en verspreide kennis is volgens zowel Klerkx en Leeuwis (bijna 500 interviews) als Sukkel (2007, op basis van ongeveer 50 interviews) voor de meeste agrarische ondernemers redelijk tot goed toepasbaar. Een meer gedetailleerde beoordeling van de kennisbenutting is niet te geven omdat concrete indicatoren en meetgegevens ontbreken.

De verwachtingen (van geïnterviewden) omtrent de kennisbenutting bij de recent gestarte bedrijfsnetwerken liggen hoog.

De onderzoekers constateren, op basis van de interviews, een verschil in kennisverspreiding tussen deelsectoren van de biologische landbouw: zo wisselen glastuinbouwers en fruittelers relevante kennis onderling erg goed uit, maar is dit bij de open teelten veel minder het geval. Bepalend hierin lijkt vooral het aantal ondernemers dat actief is in de deelsector en het type ondernemer. Voor kleinere deelsectoren is het bereik sneller voldoende dan voor grotere.

II.2.2 In hoeverre zien (gangbare) boeren perspectief in biologische landbouw?

Klerkx en Leeuwis (2007) doen geen uitspraken over het effect op omschakeling of op de bedrijfsvoering van bestaande biologische bedrijven. Zowel Sukkel⁹⁰ als de door de evaluatoren geïnterviewde personen merken op dat -met betrekking tot omschakeling - kennis in de meeste gevallen niet de grootste bottleneck is. Met andere woorden: de kennisbeschikbaarheid in de biologische sector is in het algemeen al zodanig dat daarin geen bottleneck voor omschakeling (meer) is gelegen. Zaken als marktperspectief, conservatisme en vooringenomenheden spelen een veel grotere rol. Het demonstratieve en informerende effect van onderzoek is dus zeker niet onbelangrijk. Het laten zien wat er kan is heel belangrijk als je wilt groeien (mits er markt is), ook om vooroordelen weg te nemen. Voor bestaande biologische bedrijven is kennisontwikkeling blijvend belangrijk voor een verdere professionalisering en groei.

⁹⁰ Sukkel, W., Van der Waal, B. en Van Balen, D., 2007: Quick Scan Omschakeling naar Biologische Landbouw Anno 2007. Noodzaak tot omschakeling en knelpunten in omschakeling.

II.2.3 In welke mate is via de Bioconnect/Commissie Kennis bijgedragen aan het versterken van de innovatieve kracht/kraamkamerfunctie van de biologische landbouw?

De kraamkamerfunctie behelst de mate waarin de innovatieve kracht van de biologische landbouw de gangbare landbouw helpt te verduurzamen.⁹¹ De biologische landbouw heeft daarin een voorbeeldfunctie⁹². Over het tijdsbestek waarbinnen de bijdragen aan een duurzame landbouw en voedselketen op basis van deze kraamkamerfunctie worden verwacht is geen duidelijkheid. Het is te verwachten dat de al eerder genoemde ‘time-lag’ ook van toepassing is op de kraamkamerfunctie.

Toch zijn er nu al positieve signalen met betrekking tot de kraamkamerfunctie. Klerkx en Leeuwis signaleren dit met name bij onderzoekers en ketenpartijen (die veelal in zowel de gangbare als biologische landbouw actief zijn). De functionaliteit wordt door hen minder waargenomen bij – en tussen – agrarische ondernemers. Uit interviews gehouden door de evaluatoren blijkt een mogelijke verklaring hiervoor: een weerstand om – binnen de biologische landbouw – tijd en geld te besteden aan communicatie met en kennisoverdracht naar de gangbare sector. Diverse geïnterviewden constateren het voortbestaan van een kloof tussen gangbaar en biologisch. Deze kloof belemmert behalve de omschakeling ook de kraamkamerfunctie. Het imago van biologische landbouw is onder gangbare ondernemers nog voor verbetering vatbaar. Toch signaleren Klerkx en Leeuwis in de gangbare landbouw adoptie van onderzoeksresultaten uit de biologische sector, bijvoorbeeld op het gebied van onkruidbestrijding en bodembeheer. Dergelijke voorbeelden van de kraamkamerfunctie worden ook in de publicatie ‘Biologische Landbouw Inspireert’ beschreven⁹³. Ook hier zijn strikt causale verbanden niet aan te tonen, al zijn ze aannemelijk. Situaties andersom bestaan ook: bijvoorbeeld de kennis die voortkomt uit gangbare projecten inzake functionele agrobiodiversiteit die overgenomen wordt door de biologische landbouw.

II.2.4 In welke mate heeft de demonstratieregeling geleid tot een betere kennisbenutting?

Als gevolg van het ontbreken van effectmetingen bij demonstratieprojecten uitgevoerd onder de demonstratieregeling, zijn de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling en de bestedingen door de evaluatoren niet te beoordelen. De complexiteit van de demonstratieregelingen is naar de mening van geïnterviewden echter hoog en belemmert de uitvoering.

II.2.5 In hoeverre heeft de Kaderregeling Kennis en Advies (KKA) bijgedragen aan meer perspectief voor (potentiële) biologische boeren?

Als gevolg van het ontbreken van effectmetingen zijn – net als bij de demonstratieregeling – met betrekking tot deze regeling de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestedingen door de evaluatoren niet te beoordelen. Wat betreft de KKA wordt de procesgang belemmerd door de onzekerheid over de subsidiëring (de zekerheid hierover komt pas nadat de kosten al zijn gemaakt)^{94 95}.

⁹¹ Teenstra, E.D. (red), mei 2004. Kraamkamer van Duurzaamheid, publicatie van het Koepelprogramma Biologische Landbouw.

⁹² F. Wijnands: Een landbouw met ambitie. In: Biologische landbouw inspireert (redactie: S. Willems).

⁹³ WUR, LIB, LNV en Bioconnect, april 2007: Biologische landbouw inspireert. Redactie: S. Willems.

⁹⁴ Jaarrapport 2006: Kaderregeling Kennis en Advies, Dienst Regelingen-West, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, versie 14 mei 2007

⁹⁵ Brief aan Platform Biologica van Adviesorganisaties, mei 2007

Bijlage 4 Antwoorden evaluatievragen

Speerpunt III

III.1.1 Is er sprake van een Proeftuin voor meer inzicht in diverse aspecten van de biologische keten?

De provincies Groningen, Friesland en Drenthe hebben gezamenlijk de ‘proeftuin regionale stimulering’ opgezet. Aan de hand van deze proeftuin is getracht meer inzicht te verkrijgen in de diverse aspecten van de biologische keten. Doordat de proeftuin is ondergebracht bij het Uitvoeringsprogramma Innovatie Landbouw Noord-Nederland (UILNN)-programma kennen de projecten een brede oriëntatie. Een groot deel van de projecten heeft zich gericht op nieuwe marktgerichte ketenontwikkelingen, regionale vraagstimulering en toepassing ICT en heeft daarmee bijgedragen aan meer inzicht in de diverse aspecten van de biologische keten. Dit inzicht is slechts in beperkte mate verspreid naar andere regio's (zie ook III.2.2).

III.2.1 Is in de Proeftuin voldoende inzicht verkregen in diverse aspecten van de biologische keten?

Resultaten van proeftuin-projecten zijn nog niet zichtbaar⁹⁶. Hierdoor is nog niet te zeggen of voldoende inzicht verkregen is in de diverse aspecten van de biologische keten. Wel kan gezegd worden dat enkele projecten zich hierop richten en dat de verwachting is dat hieruit meer inzicht wordt verkregen.

III.2.2 Heeft de regionale aanpak (Proeftuin) voldoende bijgedragen aan de ontwikkeling van de biologische markt, de vraag naar biologische producten?

De Proeftuin-projecten zijn op dit moment nog niet afgerond. Voor zover er al resultaten zichtbaar zijn⁹⁷, wordt duidelijk dat de volle potentie van het programma nog niet benut is. De regionale aanpak (Proeftuin) draagt vooral in het Noorden bij aan de ontwikkeling van de biologische markt. Verspreiding van kennis is echter slechts beperkt gebeurd waardoor nauwelijks sprake is van het uitrollen van ervaringen en kennis in andere delen van Nederland. Vooralsnog heeft de Proeftuin de verwachtingen nog niet waar gemaakt, maar doordat nog niet alle resultaten van de Proeftuin bekend zijn, dient hier een slag om de arm gehouden te worden.

⁹⁶ Evaluatie proeftuin, Bureau Bartels, 2007

⁹⁷ Evaluatie proeftuin, Bureau Bartels, 2007

Bijlage 5 Antwoorden evaluatievragen

Speerpunt IV

IV.1.1 In hoeverre is er sprake van belonen van 'groene diensten' via voortzettingssubsidie?

“Groene diensten” houden verband met maatschappelijke wensen op terreinen als natuur, landschap, waterbeheer en recreatief medegebruik (zie ook definitie van LNV verderop in dit antwoord). Vanuit dat gegeven wordt in dit antwoord ingegaan op de effecten van de biologische bedrijfsvoering op deze terreinen. Uit literatuuronderzoek blijkt dat biologische landbouw een positief effect heeft op milieu en natuur. Een onderzoek in opdracht van de EU-commissie⁹⁸ vat deze effecten van de biologische landbouw in Europa als volgt samen:

- Ecosysteem: positieve effecten op flora, fauna en landschap;
- Bodem: positieve effecten op bodemerosie, -vruchtbaarheid, en -leven;
- Grond- en oppervlaktewater: Positieve effecten op waterkwaliteit (vooral nitraat);
- Klimaat & lucht: Positieve effecten op uitstoot broeikasgassen, NH₃, en luchtvervuiling door pesticiden;
- Bedrijfskringloop: positieve effecten op de mineralenbalansen van bedrijven;
- Diergezondheid & dierenwelzijn: positieve effecten op huisvesting en gezondheid.

Een belangrijke nuance op de positieve effecten van de biologische landbouw op milieu en natuur, is dat deze effecten niet automatisch algemeen gelden⁹⁹. De ervaringen in de praktijk bevestigen deze nuance. De voorgeschiedenis van het landbouwbedrijf, de toestand van het omringende landschap, de aard en de duur van de biologische bedrijfsvoering en de houding van de agrariër ten aanzien van natuur en landschap zijn erg bepalend voor het uiteindelijke resultaat.

De conclusie is echter dat biologische bedrijven in het algemeen een positief effect op milieu en natuur hebben. De volgende kenmerken van biologische bedrijven dragen hier voornamelijk aan bij¹⁰⁰:

- kleine percelen en meer overhoekjes (hoeken van percelen die relatief moeilijker te bereiken zijn en dus ongebruikt blijven);
- de teelt van zomergranen;
- een gevarieerd teeltplan;
- een gemengd bedrijf;
- het niet-gebruiken van synthetische bestrijdingsmiddelen;
- een lager bemestingsniveau / geen N-kunstmest;
- mechanische onkruidbestrijding;
- het gebruik van organische mest en groenbemesters;
- het toepassen van combinatieteelt en onderzaai;

⁹⁸ The environmental impacts of organic farming in Europe (Stolze e.a., 2000)

⁹⁹ De effecten van biologische landbouw op biodiversiteit – een kritisch literatuuroverzicht (Haveman & Stortelder, 2006)

¹⁰⁰ Does organic farming benefit biodiversity? Biological Conservation, vol. 122, p. 113-130 (Hole e.a. 2005)

- het natuurgericht beheer van randen en braakliggende groei.

Bovenstaande kenmerken kunnen gezien worden als groene diensten. Dit hangt echter af van de definitie van groene diensten. LNV verstaat onder groene diensten¹⁰¹ “bovenwettelijke publieke prestaties gericht op realisatie van maatschappelijke wensen op terreinen als natuur, landschap, waterbeheer en recreatief medegebruik”. Hiervoor kan een kostendekkende vergoeding (beloning) worden gegeven. Een belangrijk punt hierbij is dat sprake moet zijn van een contract voor de duur van 5-7 jaar waarbij duidelijk is beschreven welke werkzaamheden niet toegestaan zijn en welke extra werkzaamheden gevraagd worden uit te voeren. De vergoeding die wordt uitgekeerd is gerelateerd aan deze voorwaarden en past binnen de staatssteunregels voor agromilieuverbintenissen¹⁰².

Op basis van bovenstaande definitie kan worden gesteld dat biologische bedrijven méér dan gangbare bedrijven bovenwettelijke publieke prestaties gericht op milieu, natuur, water en landschap leveren. De vraag is echter in hoeverre deze groene diensten worden vergoed door middel van specifieke subsidies voor biologische bedrijven. LNV heeft van 1994 – 2004 de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP) ingezet om de biologische landbouw te stimuleren. Het doel van deze regeling was “om de omschakeling naar, respectievelijk voortzetting van de biologische productiemethode een minder intensieve productie te bevorderen teneinde de belasting voor het milieu en de natuur door de landbouw te verminderen en aldus bij te dragen tot het marktevenwicht”.

Deelnemers aan de RSBP kregen gedurende vijf jaar een vergoeding per hectare uitbetaald. Het uitgangspunt voor een aanvraag was een bouwplan voor vijf jaar van een bedrijf, waarin is aangegeven op welke percelen biologisch wordt geteeld, en een bewijs van aansluiting op Skal. Voor het toekennen van de subsidiebeschikking werd dus geen *directe* koppeling gelegd met het leveren van groene diensten.

Vanaf 2006 is de RSBP gewijzigd. De hectaretoeslag is vervallen en vervangen door een nieuwe subsidie (SSBP) voor de certificeringkosten in kader van Skal. In beide subsidies wordt echter geen contract opgemaakt, waarin afspraken staan omtrent de werkzaamheden ten aanzien van groene diensten en de daarbij behorende vergoeding. Dit betekent dat juridisch en in Europees kader gezien geen sprake is van een groene dienst, die wordt beloofd door de SSBP of werd beloofd door de RSBP.

Uit de literatuur blijkt echter dat biologische landbouwers wel degelijk werkzaamheden uitvoeren die kunnen worden beschouwd als groene diensten. Er kan derhalve worden gesteld dat zij deze diensten zonder beloning leveren. Voor die biologische boeren voor wie contracten via het Programma Beheer (SAN of SN) mogelijk zijn, is een vorm van beloning wel mogelijk. Dit verloopt echter via andere subsidies dan de SSBP (en in het verleden de RSBP).

IV.2.1 Heeft de voortzettingssubsidie voldoende bijgedragen aan meer perspectief voor (potentiële) biologische boeren?

Uit de gehouden interviews blijken de voortzettingssubsidie SSBP en andere regelingen gewaardeerde instrumenten, die het uitvoeringsproces van het LNV-beleid in de Beleidsnota positief hebben beïnvloed.

¹⁰¹ Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007, Ministerie van LNV en IPO, 2007.

¹⁰² Interview met de heer E. van Moorsel (Provincie Noord-Brabant, opsteller Catalogus Groenblauwe Diensten)

Bijlage 6 Antwoorden overige evaluatievragen

Groenfinanciering en vereenvoudigde regelgeving

V.1.1 In welke mate is gebruik gemaakt van Vamil, EIA, MIA, Groen-financiering?

Het doel van de MIA/Vamil is het stimuleren van investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. De EIA is gericht op het stimuleren van investeringen in energiemaatregelen. De regelingen zijn niet specifiek gericht op de biologische landbouw, maar worden wel veelvuldig gebruikt door deze sector. Hierbij zijn de MIA en Vamil interessanter voor de biologische landbouw, omdat de milieugerelateerde investeringen beter bij de biologische bedrijfssystemen passen, dan de specifiek op energie gerichte investeringen van de EIA¹⁰³. Voor de glastuinbouw is de EIA echter wel degelijk bijzonder geschikt. Het zijn beide fiscale regelingen, waarmee ondernemers hun belastbaar inkomen kunnen verlagen als zij investeren in milieuvriendelijke, energiezuinige en duurzame bedrijfsmiddelen. Het Ministerie van VROM plaatst dergelijke bedrijfsmiddelen op de zogenaamde Milieu- en Energielijst. Bij investeren in een bedrijfsmiddel dat op deze lijst staat, kunnen ondernemers een melding doen bij de Belastingdienst. Het investeringsbedrag komt dan in aanmerking voor fiscaal voordeel.

Aangezien de drie regelingen niet specifiek gericht zijn op de biologische landbouw zijn er ook geen specifieke gegevens beschikbaar over de deelname van ondernemers uit de biologische landbouw aan deze regelingen. Op basis van gegevens van Senter Novem, de uitvoerder van de regeling, is wel een trend waar te nemen.

In 2002 en 2003 is het budget voor Vamil- en MIA-regelingen overschreden¹⁰⁴.¹⁰⁵ Met name de meldingen voor Groen Label Kassen zorgen hiervoor. Ook investeringen in emissie-arme stallen worden aangemeld. In 2004 is het gebruik van beide regelingen aanzienlijk gedaald¹⁰⁶. Redenen zijn de verscherpte eisen ten aanzien van de Milieulijst die per 2004 zijn doorgevoerd (o.a. met betrekking tot Groen Label Kassen). In 2005 steeg het aantal aanmeldingen met ruim 30 procent en bleek het gemelde investeringsbedrag ruim tweemaal zo hoog dan in het jaar ervoor. Groen Label kassen en stallen waren wederom de belangrijkste investeringen¹⁰⁷. Ook bij EIA regeling was een grote deelname zichtbaar in 2001 en 2002¹⁰⁸¹⁰⁹.

Door aanpassingen in de regeling ten aanzien van bijvoorbeeld de Energielijst is een daling van de deelname aan de EIA zichtbaar¹¹⁰.

¹⁰³ Bron: interview Senter Novem

¹⁰⁴ Jaarverslag VAMIL/MIA 2002, Senter Novem, Zwolle, 2002.

¹⁰⁵ Jaarverslag VAMIL/MIA 2003, Senter Novem, Zwolle, 2003.

¹⁰⁶ Jaarverslag VAMIL/MIA 2004, Senter Novem, Zwolle, 2004.

¹⁰⁷ Jaarverslag VAMIL/MIA 2005, Senter Novem, Zwolle, 2005.

¹⁰⁸ Jaarverslag EIA 2001, Senter Novem, Zwolle, 2001

¹⁰⁹ Jaarverslag EIA 2002, Senter Novem, Zwolle 2002

¹¹⁰ Jaarverslag EIA 2005, Senter Novem, Zwolle, 2005

Het aandeel van de landbouw is beperkt in de EIA-regeling. In 2006¹¹¹ is 5% van het gemelde totale investeringsbedrag afkomstig van de landbouw. De landbouwinvesteringen werden gedaan voor WKKinstallaties, anaerobe vergistingsinstallatie, windenergie, en biomassavergassing en verbranding. Ze zijn echter niet verder te specificeren naar de biologische landbouw¹¹².

Er is geen informatie voorhanden om de effectiviteit van de Vamil/MIA/EIA-regelingen specifiek voor de biologische landbouw te beoordelen. Gezien vanuit de Nota kan gesteld worden dat de economische effectiviteit hoog is (aangezien er geen budget voor was gereserveerd). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de MIA aantrekkelijker is voor de biologische landbouw dan de EIA¹¹³, met name voor de glastuinbouw.

Tussen 1997 en eind 2006 zijn 634 groenfinancieringen afgegeven aan biologische bedrijven. Het bedrag dat hiermee gemoeid was bedroeg € 172 miljoen¹¹⁴. Groenfinanciering is voor veel biologische bedrijven een belangrijke stimulans¹¹⁵, al is het aandeel ervan in het totale inkomen relatief klein. De groenfinanciering lijkt een belangrijke trigger voor agrariërs om biologisch te gaan werken^{116 117}. Dit geldt vooral voor de niet direct grondgebonden biologische landbouw. Deze bedrijven hebben namelijk weinig hectares 'onder' hun bedrijf, waardoor zij een relatief lage vergoeding vanuit de voormalige RSBP ontvingen. Tevens zijn in deze sector vaak hoge investeringen noodzakelijk (groen label kassen, investeringen in de biologische intensieve veehouderij).

Uit het jaarverslag 2005¹¹⁸ van de Regeling groenprojecten blijkt dat het aantal aanvragen voor groenfinanciering sinds 1997 is afgenomen, met als dieptepunt 2003. Sinds 2004 is echter een stijging zichtbaar. Het gaat hierbij vooral om de aanvragen voor uitbreidingsinvesteringen. Daarnaast zorgt de groenregeling voor vergroting van het maatschappelijk bewustzijn bij banken, beleggers en ondernemers en stimuleert het de ontwikkeling van nieuwe productietechnieken¹¹⁹.

Het LEI constateert dat de groenfinanciering een belangrijk instrument is voor met name de kapitaalintensieve biologische sectoren. De stimuleringssubsidie is niet toereikend voor omschakeling naar deze sectoren zodat de bedrijven in deze kapitaalintensieve sectoren meer baat heeft bij een rentekorting via de groenfinanciering.

Door de jaren heen is het gebruik van de groenfinanciering wisselend. Tot 1998 werd dit instrument nauwelijks gebruikt door biologische bedrijven. Na 1998 en tot 2001/2002 kwam daarin een sterke verandering. De investeringen waarvoor groenfinanciering werd aangevraagd, waren voornamelijk gericht op het omschakelen naar biologische landbouw. Vanaf 2001/2002 is het gebruik van groenfinanciering vooral gericht op investeringen in reeds bestaande biologische bedrijven (weinig omschakelaars), met als doel schaalvergroting.

¹¹¹ Gegevens jaarverslag 2006, Senter Novem. Voor de glastuinbouw alleen is dit percentage 9% omdat hier zeer specifieke investeringen worden gedaan (bijv Groen Label kassen)

¹¹² Bron: Interview Senter Novem

¹¹³ Bron: Interview Senter Novem

¹¹⁴ Interviews met banken

¹¹⁵ Interviews met banken

¹¹⁶ Interview met adviseurs van DLV Plant

¹¹⁷ Voor de grondgebonden biologische landbouw was de RSBP veel aantrekkelijker, omdat deze voor vijf jaar een vaste vergoeding op basis van het aantal hectares uitkeerde. Deze vergoedingen bleken in de praktijk aantrekkelijker dan de voordelen van groenfinancieringen.

¹¹⁸ Groen Beleggen, jaarverslag 2005, Senter Novem, 2005, Zwolle.

¹¹⁹ Duurzame Winst! De milieuwinst van de Groenregeling inzichtelijk gemaakt, KPMG en CE, 2002.

Met name de biologische glastuinbouw en akkerbouw doen een groot beroep op de groenfinanciering. In deze sectoren zijn forse investeringen in respectievelijk groen label kassen en grond noodzakelijk. De laatste jaren zijn als gevolg van gunstige marktomstandigheden in Duitsland ook pieken te zien geweest in investeringen in de biologische varkenshouderij en in de biologische pluimveehouderij, waar de huisvestingskosten hoog zijn.

V.2.1 In hoeverre er sprake van verbeterde toegang op de EU-markt door derde landen?

In nauw overleg tussen de lidstaten en de Europese Commissie is een nieuwe verordening inzake biologische productie en etikettering van biologische producten opgesteld. In deze verordening wordt onder andere aandacht besteed aan het wegnemen van onnodige handelsbelemmeringen op de (interne) markt en het vereenvoudigen van de import van biologische producten uit landen op de lijst van landen met een equivalente regelgeving staan. De inspanningen van Nederland in de discussie daarover hebben bijgedragen aan het verbeteren van de toegang op de EUmarkt door derde landen.

Losse projecten

VI.1.1 In hoeverre zijn er projecten gericht op ondersteuning van de biologische landbouw gefinancierd?

De co-financiering van de activiteiten van Biologica zijn strikt genomen niet op effectiviteit te beoordelen omdat geoperationaliseerde doelstellingen op projectniveau ontbreken. Biologica functioneert hierbij als centraal loket en belangrijke schakel in overheidsadvisering en sectorondersteuning, voor thema's op het gebied van:

- biologische regelgeving: als secretaris van het Overlegorgaan Biologische Regelgeving organiseert Biologica de sectorconsultatie inzake de nieuwe Europese verordening (onderwerpen als sulfiet in wijn, biologische mest, nitriet in vlees, huisvestingsnormen bij varkens etc);
- kwaliteit en gezondheid van biologische producten (het non-vaccinatiebeleid, dioxines en pcb's in eieren, het project 'Biologisch gezonder?');
- sectorconsultatie ten behoeve van het behoud van een gentechvrije productie en gentechvrije producten (Convenant co-existentie primaire sector);
- communicatie en voorlichting: zoals het jaarlijkse Bio-congres (300 deelnemers), de jaarlijkse Open Dagen op biologische bedrijven (80.000 bezoekers), communicatie over de Bio-Monitor, algemene persvoorlichting (zoals de nieuwsbrief Bio-Update).

VI.2.1 In welke mate hebben de niet aan een speerpunt gekoppelde projecten bijgedragen aan ondersteuning van het beleid van biologische landbouw?

De activiteiten onder vraag VI.1.1 hebben bijgedragen aan de professionalisering van de sector. De interactieve aanpak zorgt naar de mening van geïnterviewden én evaluatoren ook voor draagvlak in de praktijk voor LNV-beleid¹²⁰.

¹²⁰ Bron: diverse interviews.