

Trekken of duwen aan het biologisch product

*Antwoorden op evaluatievragen omtrent de Regeling
Stimulering Biologische Productiemethode en de
'ketenaanpak' zoals geformuleerd in de LNV-
beleidsnota 'Een biologische markt te winnen'*

Wilma Arendse
Jenneke Leferink
Eric Regouin



landbouw, natuurbeheer
en visserij

© 2002 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2002/168
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2002/168 en het aantal exemplaren.

Oplage 900 exemplaren

Samenstelling Wilma Arendse, Jenneke Leferink, Eric Regouin

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Galvanistraat 7
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 671400
Fax : 0318 671473
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Zoals de ondertitel al aangeeft, geeft dit rapport antwoorden op de evaluatievragen omtrent twee beleidsinstrumenten ter bevordering van de biologische productiemethode in Nederland. Moet die productiemethode worden ondersteund met 'duwen', met het stimuleren van een omschakeling van gangbare landbouwproductie naar biologische, via de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode, in de praktijk RSBP of omschakelregeling genoemd? Of moet de steun bestaan uit 'trekken', uit het bevorderen van de vraag naar biologische producten via de zogenaamde ketengerichte aanpak? De ketengerichte aanpak staat beschreven in de in 2000 verschenen LNV-beleidsnota 'Een biologische markt te winnen'.

Dit rapport is samengesteld door het Expertisecentrum LNV van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in opdracht van de beleidsdirectie Landbouw. Aanleiding voor de opdracht was de behandeling van de hierboven genoemde beleidsnota in de Tweede Kamer, waarbij gediscussieerd is over het voornemen de RSBP te beëindigen. In dat overleg zegde de minister van LNV toe de RSBP en de ketenaanpak te evalueren voor tot definitieve besluitvorming over die beëindiging over te gaan. Impliciet wordt hierbij de vraag gesteld of de 'ketengerichte aanpak' als beleidsinstrument in staat is om het andere beleidsinstrument, de RSBP, te vervangen.

Het rapport bestaat vooral uit de antwoorden op een groot aantal beleidsmatig relevante vragen ten aanzien van de twee stimuleringsinstrumenten. De antwoorden zijn gegenereerd door specialisten bij diverse organisaties, met name het Landbouw Economisch Instituut en TNO-STB. Een belangrijke bron is een schriftelijke enquête geweest onder (potentiële) biologische boeren, uitgevoerd door het onderzoeksbureau IMEconsult. Een bijzonder groot aantal boeren heeft de moeite genomen de enquête in te vullen. Hiervoor zijn we hen zeer erkentelijk! De informatie die door het Expertisecentrum LNV en door anderen is verzameld, is in dit rapport geïntegreerd en geanalyseerd. Ook is een discussie opgenomen over verschillende relevante nuances in de antwoorden.

Wij menen dat de informatie uit dit rapport een goede basis is voor de beoordeling van de RSBP en voor de inhoudelijke beantwoording van de vraag of de ketenaanpak zodanig stimulerend is dat er ook zonder omschakelingssteun voldoende boeren zullen zijn die overstappen naar een biologische bedrijfsvoering om zo de ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 te verwezenlijken.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Biologische landbouw	13
1.2 Aanleiding	13
1.3 Beleidsvragen Evaluatie RSBP en Ketenaanpak	14
1.4 Afbakening	15
1.5 Aanpak in het kort	15
1.6 Leeswijzer	15
Deel 1	17
2 Achtergrond van de ketenaanpak	19
3 Enige beschouwingen bij de beleidsaannames	21
3.1 Beleidsaannames	21
3.2 Expert judgement	21
3.3 Conclusies ten aanzien van de beleidsaannames.	28
3.4 Casus keten biologische varkenshouderij	30
4 Hoe verloopt de ketenaanpak tot nu toe?	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Activiteiten	31
4.2.1 Activiteiten op het niveau van de Task Force	31
4.2.2 Activiteiten op het niveau van de convenantpartijen	34
4.3 Verschuivingen in de ketenaanpak	34
4.4 Sterke en zwakke punten	36
4.4.1 Op Task Force-niveau	36
4.4.2 Op ketenniveau	37
4.5 Inzet in tijd en geld van LNV en andere partijen	38
4.6 Samenwerking tussen LNV en andere convenantpartners	39

4.7	Conclusies	39
4.7.1	Conclusies ten aanzien van de Ketengerichte aanpak	40
4.7.2	Conclusies ten aanzien van de uitvoering van het convenant	40
5	Verwachtingen voor de toekomst	41
DEEL II		43
6	Regeling Stimulering Biologische Productiemethode	45
7	Effectiviteit van de RSBP	49
7.1	Benutting RSBP	49
7.1.1	Gebruik RSBP (omschakeling en voortzetting)	49
7.1.2	Blijven de bedrijven biologisch produceren?	50
7.1.3	Conclusies	53
7.2	Economisch effect op omschakeling	53
7.2.1	Hoogte RSBP	53
7.2.2	Invloed op bedrijfseconomische resultaten	54
7.2.3	Conclusie	56
7.3	De rol van de RSBP als omschakelingsmotief	56
7.4	Ondernemersrisico's in relatie tot financierings-mogelijkheden biologische bedrijven	60
7.5	(On)misbaarheid RSBP	61
8	Efficiëntie RSBP	63
8.1	Onbedoeld gebruik van de RSBP	63
8.2	Aandeel uitvoeringskosten	64
9	Uitvoering RSBP	65
Deel III		69
10	Effect wegvallen Regeling Groenprojecten	71
10.1	Inleiding	71
10.2	Effecten (wegvallen) Regeling Groenprojecten op de omschakeling	74
10.3	Effect wegvallen Regeling Groenprojecten in combinatie met wegvallen RSBP	75
10.4	Conclusie	76
Deel IV		77
11	Maakt de ketenaanpak de RSBP overbodig?	79
11.1	Inleiding	79
11.2	Ketenaanpak en jaarlijkse groei biologische areaal.	79

11.3	Wegvallen RSBP en groei biologisch areaal	81
Bijlage 1	Hoofdpijnen Plan van Aanpak	85
Bijlage 2	Verantwoording en bronnen	91
Bijlage 3	Stand van zaken	95
Bijlage 4	Extra tabellen bij hoofdstuk 4: Ketenaanpak	103
Bijlage 5	Segmentatie biologische consumenten	113
Bijlage 6	Casus Varkenshouderij	115
Bijlage 7	Relatie prijs, vraag en aanbod	119
Bijlage 8	Toekenningen RSBP en percentage omschakelaars	121
Bijlage 9	Belangrijkste wijzigingen RSBP	123
Bijlage 10	Tabellen bij paragraaf 7.3	125
Bijlage 11	De schriftelijke enquêtes	129

Samenvatting

De beleidsnota 'een biologische markt te winnen' is de door het kabinet vastgestelde leidraad voor beleid op het gebied van de biologische landbouw in de periode 2001-2004. In de nota wordt ondermeer de marktgerichte ketenaanpak aangekondigd, terwijl de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP) na 2002 zou worden stopgezet. De Kamer heeft de regering in de motie Meijer (27 416 nr.7) verzocht de RSBP eind 2002 te evalueren in verband met een eventuele verlenging van de regeling.

De beleidsvraag die door directie Landbouw is gesteld en die in dit rapport beantwoord wordt luidt: is de ketenaanpak zodanig stimulerend dat er zonder omschakelingssteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars zullen zijn om de kwantitatieve ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 te bereiken.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is gekeken naar de beleidsaannames achter de ketengerichte aanpak, de resultaten van de ketenaanpak tot nu toe en de werking van de RSBP. Omdat sprake is van het mogelijk wegvallen van de Regeling Groenprojecten is ook gekeken naar het effect hiervan op omschakeling van boeren.

Beleidsaannames en expert judgement

De ketengerichte aanpak van de beleidsnota is gebaseerd op de volgende aannames. De consument is bereid een (beperkte) meerprijs voor biologische producten te betalen als hij voldoende wordt voorgelicht.

Groei van de consumenten besteding in Nederland leidt door het mechanisme van vraag en aanbod tot groei van het aantal biologische producenten in Nederland.

Een positief marktperspectief/ vertrouwen in de markt is voldoende voor een ondernemer om de keuze te maken voor biologische productie

Verbeterde samenwerking in de keten leidt tot verhoogde efficiëntie in de keten.

Verhoogde efficiëntie leidt tot verlaging van de kostprijs van het eindproduct.

Verlaging van de kostprijs van het eindproduct leidt tot verlaging van de consumentenprijs en daarmee tot meer consumenten.

De eerste drie beleidsaannames vormen de achtergrond voor de mediacampagne die in september 2002 is gestart. TNO-STB en LEI zijn gevraagd om een expert judgement over deze aannames. TNO-STB en LEI verwachten dat een uitgekende marketingmix (met onder andere promotie) de vraag naar biologische producten inderdaad zal stimuleren en de bereidheid een hogere prijs voor deze producten te betalen kan doen toenemen. Bij een gestage, niet te snelle groei van de vraag kunnen de schakels in de keten aan de vraag voldoen en zal dit dus leiden tot groei van het aantal biologische producenten in Nederland. Bij een tijdelijk sterk toegenomen vraag zal deze echter (tijdelijk) worden opgevangen door import of vermindering van export. Een toename van de vraag draagt bij aan een positief marktperspectief voor boeren. Een gunstig marktperspectief is voor boeren een voorwaarde voor omschakeling, maar niet voldoende. Continuïteit van het bedrijf weegt zwaar in de overweging al dan niet om te schakelen naar biologische productie. Het gaat om perspectief en een redelijke mate van zekerheid, met name wat betreft afzet. Wat dat betreft scoort biologische landbouw binnen het scala van alternatieven over het algemeen niet hoog.

De beleidsaannames vier tot en met zes vormen de achtergrond voor de ketengerichte aanpak. Volgens TNO-STB en LEI is een verbeterde samenwerking in de keten één van de factoren die bijdraagt aan een grotere efficiency. Een grotere efficiency draagt wel bij aan een lagere kostprijs maar belangrijker is dat betere samenwerking in de keten kan leiden tot schaalvergroting en dit heeft een veel

grotere invloed op de kostprijs. Een lagere kostprijs biedt mogelijkheden om de consumentenprijs te verlagen, maar vanwege prijsstrategieën in de keten zal dit niet automatisch gebeuren. Een lagere consumentenprijs zal de vraag naar biologische producten stimuleren. De mate waarin is onbekend.

In onderstaande figuur worden de beleidsaannames en hun onderlinge relatie op basis van expert judgement grafisch weergegeven.



Verloop van de ketenaanpak tot nu toe

De ketenaanpak is ontworpen langs drie lijnen:

1. Het ministerie heeft initiatieven genomen om te komen tot het convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw. Daartoe is een Task Force ingesteld waarin vertegenwoordigers van de schakels van de ketens zitting hebben. De taak van de Task Force was het stimuleren van samenwerking tussen marktpartijen met als doel vergroten van het marktaandeel biologische producten. De samenwerking zou moeten resulteren in business plannen met concrete doelstellingen en bindende afspraken over de stimulering van de biologische ketens.
2. Daarnaast zou een campagne worden georganiseerd gericht op de consument en het ketensegment dat de consument bedient met als doel het bereiken en vasthouden van de nieuwe consumenten.
3. Kennisontwikkeling zou gestimuleerd worden door co-innovatieprojecten.

De praktijk bleek te complex om de oorspronkelijke gedachte van de ketenbusinessplannen uit te voeren. Daarom is overgegaan tot de meer strategische ketenbusinessprogramma's. In de praktijk bleken deze programma's en de co-financieringsregelingen te onhelder om de gewenste werking te hebben. Dat is de reden waarom recent het instrument package deal is geïntroduceerd. Ambities van ondernemingen worden hierin gekoppeld aan een samenhangend pakket van ondersteunende activiteiten (zoals co-financiering vanuit de Task Force). Ook ligt er nu meer nadruk op het instrument ketenmanager, de persoon die zorgt dat er afspraken in de gehele keten worden gemaakt.

Meningen over de werking van de Task Force

De Task Force blijkt een platform te vormen waarop diverse partijen elkaar kunnen ontmoeten. Er is bij de convenantpartijen waardering voor de wijze van handelen van LNV. Men is positief over de wijze waarop LNV grenzen verkennt en waar nodig verlegt om de ketengerichte aanpak te stimuleren. Om te voorkomen dat partijen afwachting naar het ministerie gaan kijken heeft LNV het regisseurschap en het voorzitterschap van de Task Force uit handen gegeven. Deze werkwijze wordt als

vernieuwend ervaren. De achterbannen van de convenantpartijen zijn echter kritisch ten aanzien van het tempo van de ontwikkelingen, dat volgens velen te laag is.

De publiciteitscampagne is georganiseerd met inspraak van alle betrokken partijen en is vanuit procesmatig oogpunt succesvol. Het heeft enthousiasme gecreëerd, maar het is nog te vroeg om te spreken over inhoudelijke resultaten (in termen van verhoogde verkoopcijfers).

Over de breedte van de ketenaanpak via de Task Force is er sprake geweest van een langzame start, die veel tijd heeft gekost met beperkte concrete resultaten en aanvankelijk beperkte betrokkenheid van de convenantpartners. Wel is er veel geleerd. De flexibiliteit om de aanpak bij te stellen heeft voordelen gehad. Veel partijen hebben het gevoel nu eindelijk op koers te komen. De betrokkenheid is de laatste tijd vergroot door de campagne.

RSBP

In de periode 1994-2001 is aan 25.799 hectare RSBP toegekend. Dit betreft zowel het onderdeel omschakeling als voortzetting. De grootste deelname was in 1999, 2000 en 2001. In 2002 is voor 3.576 hectare RSBP aangevraagd.

De piek in 1999 is veroorzaakt doordat in 1996 is aangekondigd dat de regeling zou worden gewijzigd (onder andere hogere bedragen voor omschakelaars in een aantal sectoren en vervallen van het maximumbedrag per bedrijf) en dit pas in 1999 van kracht werd. Omdat het beschikbare budget snel op was, heeft een deel van de bedrijven bij de openstelling van de RSBP in 2000 nogmaals een verzoek om subsidie ingediend.

De eerste twee jaar na omschakelen naar een biologische bedrijfsvoering zijn bij grondgebonden sectoren de besparingen negatief; er wordt dus ingeteerd op het eigen vermogen. De RSBP vermindert deze negatieve besparingen, de mate waarin varieert van 3% in de glastuinbouw tot 57% voor melkveebedrijven op klei. Na de tweejarige omschakelperiode kunnen de producten als biologisch geproduceerd worden verkocht. De besparingen ten opzichte van de gangbare teelt zijn dan positief. Omschakelen kost de eerste twee jaar veel geld, dat in de loop van de tijd moet worden terugverdiend. De RSBP vermeerdert deze besparingen zodat de terugverdientijd wordt verkort. De mate waarin varieert per sector.

In een enquête¹ gaven reeds omgeschakelde boeren ideële gedrevenheid als eerste motief voor omschakeling, gevolgd door afzetperspectieven. Bij potentiële omschakelaars was de volgorde omgekeerd. Van hen vindt 80 procent het marktperspectief redelijk tot zeer belangrijk.

Veertig procent van de omgeschakelde boeren zou ook omgeschakeld zijn zonder RSBP-premie, 38 procent zou waarschijnlijk omgeschakeld zijn, 21 procent waarschijnlijk niet en 4 procent zeker niet. Melkveehouders staan positiever tegenover omschakeling zonder RSBP dan akkerbouwers. De kosten voor omschakeling zijn in het algemeen ook lager voor deze sector.

Het is op basis van de gegevens uit dit rapport niet mogelijk een harde uitspraak te doen of het wegvallen van de RSBP in de huidige vorm invloed zal hebben op het aantal omschakelaars.

De verwachting van het Expertisecentrum LNV is dat het wegvallen van de RSBP, weinig invloed zal hebben op het aantal omschakelaars in sectoren met bedrijven met een gering grondoppervlakte. In de sectoren melkveehouderij en akkerbouw, waar de financiële betekenis van de RSBP groter is, zal een groep ondernemers bij het wegvallen van de RSBP mogelijk in de afweging van het wel of niet omschakelen de balans laten doorslaan naar niet omschakelen. Onbekend is hoe groot deze groep is. Omdat het grootste deel van de groei van afgelopen jaren bestond uit groei van deze twee sectoren is het moeilijk in te schatten hoe groot het effect is van het wegvallen van de RSBP op het totaal aantal omschakelaars.

¹ Enquête uitgevoerd door IMEconsult in 2002. Zie bijlage 2.

Regeling Groenprojecten

Naast RSBP zijn er andere middelen waar de biologische landbouw gebruik van kan maken, waaronder de Regeling Groenprojecten, die in 1994 werd ingesteld. Hier is op grote schaal gebruik van gemaakt. Tot 1999 waren er 647 aanvragen op 1216 bedrijven in de biologische sector.

In sommige sectoren versterken de RSBP en de Regeling Groenprojecten elkaar in bedrijfseconomisch opzicht. De eerste heeft betrekking op de eerste jaren, de Regeling Groenprojecten bestrijkt een veel langere periode. Het gaat om een positief bruto-effect van tussen de 1000 en de 5000 euro per jaar, wat een duidelijke lastenverlichting is voor bedrijven. Het gaat dan vooral om investeerders in biologische productie. Dit zijn kunnen andere bedrijven zijn dan de ontvangers van RSBP, zoals bedrijven met weinig grond. Afschaffing van de Regeling Groenprojecten betekent het wegvallen van een impuls voor deze bedrijven.

Ketenaanpak in plaats van RSBP

Terug naar de vraag: Is de ketenaanpak dusdanig stimulerend dat er ook zonder omschakelingssteun voldoende omschakelaars zullen zijn.

De ketenaanpak helpt mede de voorwaarde voor omschakeling te realiseren, te weten een goed marktperspectief. Echter: de voorwaarde van een goed marktperspectief alleen is niet voldoende om de gangbare boer of tuinder te doen omschakelen. Ook andere factoren spelen bij de ondernemer een rol bij de keuze om de (vaak onomkeerbare) stap naar biologische productie te nemen. De RSBP verlicht de financiële 'pijn' van het omschakelen en verkort de terugverdientijd van de investering.

Op basis van de gegevens in het rapport is geen harde conclusie te trekken over het effect van het gezamenlijk afschaffen van de RSBP en de Regeling Groenprojecten. Wel zal naar verwachting van het Expertisecentrum LNV het afschaffen van beide regelingen tegelijkertijd een remmend effect hebben op het aantal omschakelaars. Naast bedrijfseconomische aspecten speelt ook hier een psychologisch effect. Vanuit de RSBP gaat, evenals bij andere stimulerende maatregelen, een zekere psychologische werking uit. Afschaffen van de regeling leidt tot een toenemend gevoel dat de overheid de biologische landbouw niet echt stimuleert. Tegelijkertijd afschaffen van RSBP én Regeling Groenprojecten vergroot dit gevoel.

De negatieve aspecten kunnen gecompenseerd worden door krachtige positieve impulsen. Gunstige marktperspectieven voor de lange termijn, ketenafspraken en/of afzetcontracten zijn zulke impulsen. De verhouding tussen positieve en negatieve invloeden zal mede bepalen hoeveel boeren de komende jaren zullen omschakelen.

Om in 2010 10% biologisch areaal te bereiken moet het areaal jaarlijks 20% groeien. Gezien de jaarlijkse groei van de afgelopen jaren moet het aantal omschakelaars op peil blijven (akkerbouw en melkveehouderij) of toenemen (overige sectoren). De marktgerichte ketenaanpak alleen lijkt niet voldoende om de ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 te bewerkstelligen. Trekken of duwen aan het biologische product? Het Expertisecentrum LNV is van mening dat trekken, dus de ketengerichte aanpak, van groot belang is, maar zonder duwen onvoldoende is om 20% groei per jaar te bereiken. Een groot deel van de risico's liggen immers bij de primaire sector. Alleen duwen (financiële ondersteuning van boeren) heeft geen zin; zonder een gunstig marktperspectief zullen er weinig primaire producten omschakelen. Naast trekken zal er ook moeten worden geduwd. In welke vorm staat niet bij voorbaat vast.

1 Inleiding

1.1 Biologische landbouw

De biologische landbouw is een productiewijze waarbij geen kunstmest en geen chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. Daarnaast worden dieren onder zo natuurlijk mogelijke omstandigheden gehouden, ook wat hun voeding betreft. Verder worden geen genetisch gemodificeerde organismen toegepast. Veel biologische landbouwproducten worden verwerkt tot voedingsmiddelen. Daarbij worden geen kunstmatige hulpstoffen gebruikt. Doel van de biologische landbouw is het in stand houden van het natuurlijke evenwicht tussen mens, plant en dier. Het gaat daarbij niet alleen om de landbouw maar ook om onze leefomgeving.

Producten van de biologische landbouw hebben in Nederland het EKO-keurmerk. Landbouwbedrijven die biologisch willen gaan produceren, zijn verplicht om een bepaalde periode (meestal 2 jaar) volgens de normen van de biologische landbouw te werken, zonder dat zij hun producten als biologisch mogen verhandelen. Deze bedrijven worden aangeduid als 'bedrijven in omschakeling'. Met name om de extra kosten van omschakeling te compenseren heeft het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1994 de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP) ingesteld (zie deel II van dit rapport).

De eisen voor de biologische productiemethode zijn vastgelegd in de Europese regelgeving (verordening (EEG) nr. 2092/91) en zijn voor Nederland uitgewerkt in het Landbouwkwaliteitsbesluit Biologische productiemethode. Stichting Skal is de instantie die de biologische landbouwbedrijven in Nederland controleert en certificeert.

Het totale areaal biologische landbouw bedroeg in 2001 ruim 31.000 ha. Dit komt overeen met circa 1,6 procent van het totale landbouwareaal. Hiervan neemt de ruim 19.000 ha (62% van het areaal) op melkveebedrijven de voornaamste plaats in². In 2002 wordt naar verwachting meer dan 50% van de biologische producten afgezet via de supermarkten. De totale geschatte omzet voor 2002 bedraagt 407 miljoen euro. De bekendheid met het biologische product is vrij groot; ruim 70% van de consumenten verantwoordelijk voor de gezinsinkopen, geeft aan dat ze bekend is met het EKO-keurmerk. Het marktaandeel van het biologische product bedraagt 1,5%. Het prijsverschil tussen het gangbare en het biologische product wordt beschouwd als een van de factoren voor dit relatief lage marktaandeel (middenmoot in vergelijking met andere EU-landen). Dit prijsverschil, gemeten bij 9 productgroepen, was in 2000 100% en was daarmee het grootst van alle EU-landen. Zie bijlage 3 voor meer informatie.

1.2 Aanleiding

Het beleid met betrekking tot biologische landbouw voor de periode 2001-2004 is door het kabinet vastgesteld in de beleidsnota "Een biologische markt te winnen". Daarin staat de marktgerichte benadering (de zogenoemde ketenaanpak) die het

² Bron: CBS-onderzoek Biologische Landbouw 2001

kabinet nastreeft centraal. In de nota wordt aangekondigd dat de RSBP na 2002 wordt stopgezet.

De nota werd begin 2001 in de Tweede Kamer behandeld. Daarbij was er discussie over het afschaffen van de RSBP. De Tweede Kamer ondersteunde het principe dat de markt leidend moet zijn voor de groei van biologische landbouw, maar een deel van de Kamer was van mening dat de ondersteuning van de primaire sector daarbij noodzakelijk zou zijn. Dit leidde tot de motie Meijer (27 416 nr. 7) welke de regering verzoekt de RSBP eind 2002 te evalueren met betrekking tot een eventuele verlenging van de regeling. De motie is aangenomen en de minister heeft de toezegging gedaan de RSBP en de ketenaanpak te evalueren.

Dit rapport is door het Expertisecentrum LNV opgesteld voor de directie Landbouw van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en bevat informatie voor de evaluatie van de ketengerichte aanpak en de regeling door deze directie.

1.3 Beleidsvragen Evaluatie RSBP en Ketenaanpak

Door directie Landbouw is de beleidsvraag voor de evaluatie als volgt omschreven: Is de ketenaanpak zodanig stimulerend, dat er zonder omschakelingssteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars zullen zijn?

Hoofdvragen hierbij zijn:

- Zorgt de ketenaanpak voor voldoende groei van het areaal om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?
- Is de RSBP een noodzakelijke voorwaarde om voldoende groei van het areaal te verkrijgen om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?

Zorgt de ketenaanpak voor voldoende groei van het areaal om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?

De ketenaanpak is nog maar ruim een jaar geleden van start gegaan en volop in ontwikkeling; de invloed van deze aanpak op de uiteindelijke doelen (groei van het aantal biologische ondernemers, het biologische areaal en de groei in afzet van biologische producten) is nog niet te meten. Wel kunnen ex-ante vragen gesteld worden over de achterliggende beleidstheorie waardoor een uitspraak gedaan kan worden in welke mate het aannemelijk is dat deze doelen met de ketengerichte aanpak bereikt zullen worden.

Is de RSBP een noodzakelijke voorwaarde om voldoende groei van het areaal te verkrijgen om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?

De doelstelling van het beleid is de stimulering van groei en professionalisering van de biologische landbouw. In de Beleidsnota Biologische landbouw is deze kwalitatieve doelstelling vertaald in een kwantitatieve ambitie om in 2010 10% van het (landbouw) areaal onder biologische productie te hebben. Als we deze ambitie vertalen naar een jaarlijkse benodigde groei dan kunnen we concluderen dat de biologische landbouw jaarlijks 20% moet groeien.

Onderzocht is welke invloed de RSBP heeft gehad op de omschakeling, hoe de regeling is uitgevoerd en of de wijze van uitvoeren effect heeft gehad op het aantal omschakelaars en onderzocht is welke invloed het verdwijnen van de RSBP zal hebben op de omschakeling.

De regeling is bekeken vanaf het begin van de regeling (1994) tot en met 2002 (voor zover mogelijk).

Stand van Zaken

Naast de uitwerking van de beleidsvraag is ook de stand van zaken met betrekking tot areaal, aantal bedrijven, percentage biologisch areaal, marktaandeel, import/export, prijsverschil gangbaar/biologisch, en het aanbod van biologische producten weergegeven. Deze gegevens staan in bijlage 3.

1.4 Afbakening

De vragen zijn zo objectief mogelijk beantwoord. Op een aantal plaatsen in dit rapport, met name in de hoofdstukken 3 en 4, staan meningen van deskundigen verwoord. Deze worden door de samenstellers van het rapport bediscussieerd en zijn meegenomen in de beantwoording van de vragen.

Dit door het Expertisecentrum LNV geschreven rapport omvat geen evaluatie in de zin van de Ministeriële Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek, maar levert informatie ter beantwoording van de evaluatievragen van directie Landbouw.

1.5 Aanpak in het kort

Uitgangspunt vormden de door directie Landbouw opgestelde hoofdvragen. In samenwerking met directie Landbouw heeft het Expertisecentrum LNV een Plan van Aanpak geschreven (zie bijlage 1). Hierin zijn de vragen uit het bovengenoemde Evaluatie document gepreciseerd. Vervolgens werden de vragen in drie categorieën ingedeeld. De eerste categorie bestond uit monitoringsvragen waarvan de gegevens bij diverse instanties bekend zijn. De tweede categorie betrof vragen waarvan de antwoorden door middel van literatuurstudies en/of aanvullend expert-judgement te geven zijn. De laatste categorie vragen kon slechts door nieuw uit te voeren onderzoek beantwoord worden. Hiertoe is een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld. In bijlage 2, de verantwoording, wordt per hoofdstuk toegelicht welke instantie welke informatie heeft aangeleverd en welke literatuur is gebruikt.

De bevindingen uit de drie bovengenoemde sporen zijn door het Expertisecentrum LNV in deze publicatie verwerkt en geanalyseerd/becommentarieerd. Directie Landbouw heeft binnen het ministerie van LNV een projectgroep Evaluatie RSBP/Ketenaanpak geformeerd die (tevens) fungeert als inhoudelijke klankbordgroep voor deze publicatie.

1.6 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken (deel I van dit rapport) wordt de ketenaanpak beschreven: wat waren ten tijde van het schrijven van de beleidsnota de beleidsaannames en de geplande activiteiten (hoofdstuk 2), hoe verloopt de ketenaanpak tot nu toe (hoofdstuk 4) en in wat zijn de verwachtingen voor de toekomst (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 3 is beschreven hoe experts aankijken tegen de aannemelijkheid van de beleidsaannames.

In het tweede deel van het rapport wordt de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode onder de loep genomen. In hoofdstuk 6 wordt de regeling op dit moment beschreven. Wat was het effect van de regeling en welke rol speelde de RSBP bij de omschakeling is het onderwerp van hoofdstuk 7. De efficiëntie van de regeling en hoe de regeling is uitgevoerd komen in hoofdstuk 8 en 9 aan bod.

Geen onderdeel van de oorspronkelijke opdracht, maar wel belangrijk voor omschakelende boeren is het mogelijk wegvallen van de Regeling Groenprojecten. De gevolgen hiervan staan beschreven in deel III van dit rapport.

In deel IV wordt getracht de beleidsvraag te beantwoorden en worden de bevindingen die beschreven staan in de voorafgaande hoofdstukken bediscussieerd.

Deel 1

Ketenaanpak

2 Achtergrond van de ketenaanpak

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergronden bij de ketenaanpak. Deze zijn beschreven in de in 2001 verschenen beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Sommige inzichten met betrekking tot de voorgenomen aanpak zijn na het verschijnen van de nota veranderd. In dit hoofdstuk staan alleen de oorspronkelijke ideeën. Welke verschuivingen er hebben plaatsgevonden en wat op dit moment de ketenaanpak inhoudt staat beschreven in hoofdstuk 4.

De doelstelling van het beleid, zoals verwoord in de beleidsnota 'een biologische markt te winnen' is de stimulering van groei en professionalisering van de biologische landbouw. De ambitie is dat in 2010 op 10% van het areaal biologisch wordt geteeld. Het belangrijkste speerpunt in het beleid om dit te bereiken is het traject professionalisering van vraaggerichte ketens is. Dit speerpunt omvatte 2 onderdelen:

- a. een raamconvenant uitgewerkt in businessplannen;
- b. een voorlichtings- en communicatieplan.

Een raamconvenant uitgewerkt in businessplannen

Het Ministerie van LNV heeft initiatieven genomen om te komen tot het convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw. Daartoe is een Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw ingesteld. Hierin hebben vertegenwoordigers van de schakels van de keten zitting. Het werk van de Task Force heeft geresulteerd in de ondertekening van een raamconvenant door de marktpartijen. De taak van de Task Force is het stimuleren van samenwerking tussen marktpartijen met als doel het vergroten van het marktaandeel biologische producten. De samenwerking zou moeten leiden tot businessplannen, met concrete doelstellingen en bindende afspraken over de stimulering van de biologische ketens. In de uitvoering van de businessplannen zou de overheid daar waar nodig financieel bijdragen aan te ontwikkelen concrete marktaandelen.

Een voorlichtings- en communicatieplan

Door de burger voor te lichten over duurzame productie, dierenwelzijn en biodiversiteit krijgt diezelfde burger als consument begrip voor de werkelijke waarde van het product en zal eerder bereid zijn hiervoor een hogere prijs te betalen, aldus de oorspronkelijke redenering. Biologische producten zijn namelijk vaak duurder dan niet-biologische omdat de biologische landbouw aan een aantal voorwaarden voldoet die verder gaan dan het wettelijke niveau dat voor de gangbare landbouw geldt, met als gevolg hogere kosten voor productie. Het communicatieplan zou zich moeten richten op de consument en het ketensegment dat de consument bedient (retail, horeca en grootverbruik). Belangrijkste doel was het bereiken en vasthouden van nieuwe consumenten.

Zoals al gezegd zijn er verschuivingen opgetreden ten opzichte van de hiervoor beschreven beoogde aanpak (zie hoofdstuk 4).

Een belangrijke doelstelling van de ketengerichte aanpak is gelijk gebleven, namelijk dat de ketengerichte aanpak dient te leiden tot een verhoogde consumentenbesteding aan biologische producten. Deze doelstelling is gekwantificeerd: 5% in 2004. Deze doelstelling is afkomstig uit het raamconvenant. De ketengerichte aanpak heeft geleid tot diverse resultaten. De resultaten staan beschreven in hoofdstuk 4. Het is echter nog te vroeg om naar de effecten (dus naar het bereiken van de uiteindelijke doelen: groei biologische productie en consumptie) van het beleid te kijken. Daarom is gekozen om een ex-ante evaluatie uit te voeren voor dit onderdeel van het beleid (zie hoofdstuk 3). Met het convenant voor de biologische varkenshouderij is inmiddels enige ervaring opgedaan. Daarom is de biologische varkenshouderij (als casus) apart bekeken (zie paragraaf 3.4).

3 Enige beschouwingen bij de beleidsaannames

3.1 Beleidsaannames

De ketengerichte aanpak uit de beleidsnota 'Een biologische markt te winnen, september 2000' is gebaseerd op de volgende aannames³:

1. De consument is bereid een (beperkte) meerprijs voor biologische producten te betalen als hij voldoende wordt voorgelicht.
2. Groei van consumentenbesteding in Nederland leidt door het mechanisme van vraag en aanbod tot groei van het aantal biologische producenten in Nederland.
3. Een positief marktperspectief/ vertrouwen in de markt is voldoende voor een ondernemer om de keuze te maken voor biologische productie.
4. Verbeterde samenwerking in de keten leidt tot verhoogde efficiëntie in de keten.
5. Verhoogde efficiëntie leidt tot verlaging van de kostprijs van het eindproduct.
6. Verlaging van de kostprijs van het eindproduct leidt tot verlaging van de consumentenprijs en daarmee tot meer consumenten.

3.2 Expert judgement

De vraag is nu of de in de vorige paragraaf genoemde aannames correct zijn. Aan twee instituten, het TNO-STB en het LEI, is in het voorjaar 2002 gevraagd hierover een uitspraak te doen. Er is ook gebruik gemaakt van andere bronnen. De aannames worden hieronder een voor een besproken. De conclusie ten aanzien van de beleidsaannames staan in de cursief gedrukt passages en zijn door de samenstellers van dit rapport opgesteld.

Beleidsaanname 1: De consument is bereid een (beperkte) meerprijs voor biologische producten te betalen als hij voldoende wordt voorgelicht.

Conclusie

Het prijspeil van biologische producten is voor veel consumenten een reden om geen of minder biologische producten te kopen. Een lagere consumentenprijs zal de vraag stimuleren, maar in welke mate is niet bekend⁴. Een uitgekiende marketingmix⁵ kan acceptatie van de hogere prijs van biologische producten verhogen. De verwachting is dat de mediacampagne kan leiden tot een substantiële omzetstijging van biologische producten, maar de interesse van de consument moet wel vastgehouden worden.

De Nederlandse burger vindt biologische landbouw sympathiek. Ongeveer 37% wil dat biologische landbouw de dominante vorm van landbouw wordt. Deze sympathie wordt nauwelijks in koopgedrag vertaald: in 2001 betrof 1,5% van de totale omzet aan

³ Beleidsaannames aangeleverd door directie Landbouw van het ministerie van LNV

⁴ zie ook aanname 6

⁵ Het P-model waarin onder andere Plaats (beschikbaarheid), Promotie, Product (productassortiment, smaak) en Prijs alle op orde moeten zijn.

levensmiddelen biologische producten⁶. Volgens TNO-STB is een belangrijke (maar niet de enige) oorzaak de meerprijs van biologische producten. Circa 35% van de consumenten koopt geen biologische producten vanwege de meerprijs ten opzichte van niet-biologische producten⁷. Zie bijlage 5 voor de segmentatie van de biologische consumenten.

Er zijn grote verschillen in prijsacceptatie tussen de consumentengroepen. Momenteel is de inschatting van TNO-STB dat slechts ongeveer 2% van de consumenten bereid voor biologische landbouwproducten de actuele meerprijs van 50-200% te betalen⁸. Zie ook aanname 6.

In september 2002 is een mediacampagne gestart om biologische producten te promoten. Het bedrijfsleven toont veel belangstelling om hierop in te haken. TNO-STB verwacht dat de campagne mogelijk zal leiden tot een substantiële omzetsijging. Ervaringen uit het buitenland leren dat deze omzetsijging waarschijnlijk slechts tijdelijk zal zijn.

TNO-STB stelt dat voorlichting een aanpak is die over het algemeen als resultaat heeft dat meer consumenten geïnteresseerd raken in het product, mits de prijs laag genoeg is. De bereidheid om meer te betalen voor een product is door voorlichting moeilijk te beïnvloeden.

Het LEI verwacht dat met het uitbaten van de marketingmix een veel hogere meerprijs gerealiseerd zou kunnen worden⁹. De prijs is namelijk maar een van de factoren die de vraag naar biologische producten bepaalt, naast andere P's in de marketingmix: plaats (beschikbaarheid), promotie, product (productassortiment, smaak). Voor de supermarkt is het op orde zijn van deze vier P's van primair belang. Al deze vier punten zijn van belang, zowel per onderdeel als in combinatie. Promotie is dus een belangrijk element, maar: als er maar één punt niet in orde is mislukt de operatie. Dat geldt in principe ook voor biologische producten.

Volgens het LEI wordt het gevaar van mislukking onderschat. De ervaring leert dat voor 70% van nieuw in de markt geïntroduceerde producten geen duurzame marktvraag bestaat.

Beleidsaanname 2: Groei van consumentenbesteding in Nederland leidt door mechanisme van vraag en aanbod tot groei van het aantal biologische producenten in Nederland.

Conclusie

Als de vraag toeneemt zal de detailhandel de producten aanbieden. Bij een tijdelijke sterk toegenomen vraag kan de (biologische) ondernemer nauwelijks adequaat reageren door de lange periode tussen planning en realisatie. Dit betekent dat een tijdelijke vraag zal worden opgevangen door import of door vermindering van de export.

Bovendien is het onzeker of bij een sterke toename van de vraag de tussenschakels in staat zijn aan de wensen van de klanten te voldoen.

Voor alle schakels in de keten lijkt een gestage, niet te snelle groei van de vraag naar biologische producten het meest optimaal. Onder deze omstandigheden gaat beleidsaanname 2 wel op.

Evenals in de gangbare landbouw zijn ook in de biologische landbouw ketens te onderkennen. De schakels binnen die ketens bestaan globaal uit: de consument, de

⁶ USDA (2002) The Netherlands Organic products; The Dutch Market for Organic Products. GAIN report #NL2015

⁷ USDA (2002) The Netherlands Organic products; The Dutch Market for Organic Products. GAIN report #NL2015

⁸ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002.

⁹ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

detailhandel, de tussenschakels en de primaire landbouw. Volgens TNO-STB¹⁰ is elk van de genoemde schakels van groot belang bij de vraag of uitbreiding van de biologische consumptie bijdraagt tot vergroting van de biologische productie in Nederland.

Detailhandel

In de detailhandel kunnen twee segmenten worden onderscheiden: de natuurvoedingswinkels en de supermarkten. Beide segmenten namen in 2001 elk iets meer dan 40% van de totale omzet van biologische producten voor hun rekening. Volgens het LEI¹¹ streven supermarkten naar een zo groot mogelijke marge per vierkante meter verkoopprijsruimte. Deze wordt bepaald door de factoren omzetsnelheid en marge per eenheid product.

Uit interviews met retail¹² blijkt dat supermarkten voor het product biologisch naast winstmaximalisatie ook aspecten als nieuwe marktkansen, assortimentverbreding en het tonen van maatschappelijke betrokkenheid een rol speelt.

Volgens het Rathenau Instituut¹³ verschuift de ketenregie meer en meer in de richting van de retail. Retailers zijn vaak geneigd de macht nog verder door te schuiven door te stellen dat hun positie in dienst staat van 'koning klant': men biedt aan wat de klant vraagt.

Tussenschakels

Essentieel in de keten zijn de tussenschakels. Tot de tussenschakels behoren onder andere de handelshuizen, de inkoopcoöperaties, de verwerkers van ruwe producten, (merk)fabrikanten, verpakkers en groothandelaren. De taak van de tussenschakels is een link te leggen tussen de vraag vanuit de detailhandel en het aanbod vanuit de primaire biologische agrarische bedrijven.

Volgens het LEI¹⁴ blijkt dat de tussenschakels bij een 'vrije' ongereguleerde markt vaak niet aan de wensen van hun klanten kunnen voldoen. Denk daarbij aan de vier P's: men is dikwijls niet in staat de detailhandel het gevraagde product op de juiste plaats en tijd tegen een goede prijs en met de juiste ondersteunende promotieactiviteiten te leveren. Dat geldt niet alleen bij de aflevering aan de detailhandel, maar bij iedere transitie tussen marktpartijen, dus ook van de primaire sector naar de tussenschakels en bij handel tussen diverse partijen in de tussenschakels (handelshuizen, verwerkers, verpakkers, groothandelaren et cetera). Des te ingewikkelder de keten is des te meer er een beroep wordt gedaan op het goed functioneren daarvan. De zwakste schakel bepaalt de sterkte van de ketting.

De tussenschakels zijn sterk versnipperd en vaak te kleinschalig om een serieuze rol te kunnen spelen in de contacten met grote marktpartijen zoals de grootwinkelbedrijven. Dit geldt met name voor de segmenten groente en fruit, in mindere mate voor zuivel en varkensvlees.

Primaire landbouwbedrijven

Het lijkt logisch dat de primaire sector aan de wensen van de detailhandel zou moeten kunnen voldoen, maar de stap van vraag naar aanbod ligt heel gecompliceerd. Buiten de complexe ketenstructuur zit er voor de producent een tijdvak van enkele maanden tot soms jaren tussen het plannen (bouwplan maken, eventueel quotum kopen, stalruimte creëren en dergelijke) en het realiseren van initiatieven (oogsten en op de markt brengen). Bij nieuwe grondgebonden bedrijven is er ook nog een omschakelperiode van twee jaar. Dat maakt het voor de primaire sector moeilijk om

¹⁰ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002. plus aanvullende schriftelijke mededeling.

¹¹ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

¹² Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002.

¹³ Bron: Dagevos, J.C. *Panorama Voedingsland: Traditie en transitie in discussies over voedsel*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2002; werkdocument 88

¹⁴ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

flexibel in te spelen op nieuwe trends bij consumenten omdat de markt dan mogelijk al weer veranderd is.

Indien de consumentenvraag naar biologische landbouw snel en sterk stijgt, kan volgens TNO-STB¹⁵ de Nederlandse primaire producent het gevraagde volume voorlopig niet leveren. Import uit het buitenland zou dit tekort dan moeten aanvullen. Daarom is voor de Nederlandse primaire producent een afstemming van vraag en aanbod, en een matige groei van de vraag gunstiger.

Beleidsaanname 3: Een positief marktperspectief/vertrouwen in de markt is voldoende voor een ondernemer om de keuze te maken voor biologische productie.

Conclusie

Bij continuering van de toegenomen vraag naar biologische producten is het nog allerminst zeker dat dit leidt tot extra omschakeling van primaire producenten. Aangezien de meeste agrariërs continuïteit van hun bedrijf van groot belang vinden, is het van grote betekenis hoe de marktperspectieven voor de langere termijn door de boeren wordt beleefd. Een gunstig marktperspectief, ook op langere termijn, is wel een voorwaarde maar niet voldoende voor omschakeling naar biologische landbouw.

Een toenemende vraag is volgens het LEI¹⁶ voor ondernemers een essentiële bouwsteen voor geloof in het marktperspectief. Voor echt vertrouwen in de markt is een grote vraag echter niet genoeg. Er zijn nog een aantal aanvullende voorwaarden voordat ondernemers in de primaire sector besluiten aan de marktvraag te voldoen. Naast vertrouwen in de markt is vertrouwen tussen de verschillende schakels van de keten essentieel. Daarbij is het slechts van secundair belang of de basis van dit vertrouwen ligt in een contract of in ervaring tussen de betreffende partijen. Voor ondernemers kan de afzetonzekerheid worden verminderd door duidelijkheid en transparantie van de keten. Daartoe is het aan te bevelen de keten zo kort en zo overzichtelijk mogelijk te houden. Bijkomend voordeel is dat het gevaar van een zwakke schakel in de keten daardoor wordt verkleind.

De rol van de schakels tussen boer en consument is dus cruciaal. Die rol ligt in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, in het verder tot waarde brengen van de producten door bewaring, verwerking en verpakking van de producten, in het organiseren en stroomlijnen van de wensen van de afnemers, in het bundelen van het aanbod uit de primaire sector en in het initiëren van promotiecampagnes.

Volgens TNO-STB¹⁷ blijkt ook uit recente ervaringen dat een gunstig marktperspectief ten opzichte van gangbare landbouw wel een voorwaarde, maar niet voldoende is voor omschakeling van de agrariër naar biologische landbouw. Hij/Zij is daarvoor te weinig een korte termijn rendementsdenker (of opportunist) en te veel een continuïteitsdenker.

Ook volgens het LEI¹⁸ gaat het de goede ondernemer om perspectief en een redelijke mate van zekerheid op lange termijn. Wat dat betreft scoort biologische landbouw binnen het scala van alternatieven over het algemeen niet hoog. De 'innovatie' biologische landbouw wordt door boeren en tuinders vaak gezien als een (te) risicovol avontuur. Naast teelttechnische risico's zijn vooral ook afzetrisico's een hoge drempel om over te schakelen. Afzetgarantie speelt voor producenten in de primaire sector een grote rol bij de keuze voor omschakeling. Afzetrisico's binnen de keten worden in het algemeen niet evenwichtig verdeeld. Alhoewel grootwinkelbedrijven ook investeringen plegen, is hun voortbestaan bij het eventueel 'flop' van het product niet in het geding. Op de primaire bedrijven daarentegen zijn de investeringen zo groot dat de bedrijfscontinuïteit sterk in gevaar komt als de

¹⁵ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002.

¹⁶ Bron: LEI conceptrapport De Dynamiek van de Nederlandse biologische landbouw, Prins, H. en Smit, A.B. november 2002

¹⁷ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002

¹⁸ Bron: LEI conceptrapport De Dynamiek van de Nederlandse biologische landbouw, Prins, H. en Smit, A.B. november 2002

afzetmarkt tegenvalt. In de grondgebonden landbouw heeft men de eerste twee jaar alleen de lasten en niet de lusten van de biologische productie omdat de producten nog niet tegen de hogere biologische prijs kunnen worden afgezet.

Een grotere vraag naar biologische productie kan ook uit het buitenland komen. Een grotere vraag uit het buitenland draagt zeker ook bij aan een positief marktperspectief. De markt voor biologische landbouwproducten groeit in omringende landen twee maal zo hard als in Nederland. In het buitenland liggen dus grote afzetkansen voor Nederlandse producten.

De Nederlandse agrariër heeft op de buitenlandse markten goede kansen, maar zal in toenemende mate moeten concurreren met Zuid- en Oost-Europese collega's¹⁹. Een andere bedreiging is de voorkeur van bepaalde buitenlandse supermarkten voor producten uit eigen land²⁰.

Een grotere consumentenvraag (in binnen- en buitenland) leidt dus tot een positief marktperspectief voor Nederlandse boeren. Wel spelen er volgens TNO-STB ook nog andere vragen een rol.

- Hoe verhoudt het marktperspectief voor biologische landbouw zich ten opzichte van a) gangbare productie en b) perspectieven buiten de landbouw?
- Hoe wordt dit marktperspectief door de agrariërs zelf waargenomen? Bijvoorbeeld: ondanks het feit dat het marktperspectief voor biologisch varkensvlees gunstiger is dan voor gangbaar varkensvlees, is er geen sprake van massale omschakeling.
- De consumentenvraag naar biologische producten zal zich naar verwachting verbreden en verdiepen. Maar het is nog niet duidelijk waar de accenten komen te liggen: jaar-rond aanbod, meer exotische producten, gemaksvoeding of regionale producten, seizoensgebonden aanbod. In het eerste geval zal import belangrijker zijn dan in het tweede geval²¹.

Uit een enquête onder biologische boeren²² blijkt dat verwachte goede afzetmogelijkheden een zeer belangrijke reden was om om te schakelen, na ideële gedrevenheid. Ook onder potentiële omschakelaars blijkt dit een erg belangrijk motief.

Beleidsaanname 4: Verbeterde samenwerking in de keten leidt tot verhoogde efficiency in de keten.

Conclusie

Verbeterde (verzakelijke) samenwerking binnen de keten is een van de factoren die bijdraagt aan grotere efficiency binnen de keten.

Volgens het LEI²³ heeft ketensamenwerking een positief effect op de efficiency binnen een keten. Het gaat daarbij om:

- Leereffecten; door de samenwerking van ketenpartijen leert men van elkaar, waardoor de efficiency toeneemt.
- Vermijden van dubbel werk; uitwisseling van gegevens leidt ertoe dat het niet meer nodig is om op meerdere plaatsen in de keten dezelfde gegevens te verzamelen.
- Verhoogde responsiviteit (reactievermogen) en flexibiliteit; er kan sneller worden ingespeeld op veranderde wensen van de consument; deze worden sneller vertaald richting ketenpartijen.

Niet alleen door ketensamenwerking wordt de efficiency vergroot. Ook inzicht in de ketenprocessen en inzicht in de kostprijs dragen daaraan bij. Daarnaast heeft de

¹⁹ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002

²⁰ Bron: LEI, 2002 Biologische vollegrondsgroenten in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, een inventarisatie voor de strategische besluitvorming in Nederland, Meeusen, M.J.G.; J. Smid en J.T. Nienhuis, rapport 5.02.02

²¹ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002.

²² Bron: Enquête uitgevoerd door IMEconsult in 2002. Zie verder Verantwoording in bijlage 2.

²³ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

maatschappelijke omgeving – met veel belangstelling en stimulans voor biologische landbouw – een positieve invloed.²⁴

Beleidsaanname 5: Verhoogde efficiency leidt tot verlaging van de kostprijs van het eindproduct.

Conclusie

Verbeterde efficiency door ketensamenwerking heeft een positief effect op de kostprijs, maar andere factoren hebben een veel grotere invloed. Schaalgrootte van de biologische sector is zo'n heel belangrijke factor. Om te komen tot schaalvergroting is ketensamenwerking eveneens van grote betekenis.

Hogere efficiency in de keten is volgens het LEI²⁵ één van de factoren die de kostprijs bepaalt. De indruk is echter dat andere factoren meer bepalend zijn. Schaalvergroting is veruit de meest bepalende factor. Door schaalvergroting kunnen de vaste kosten over een grotere productiecapaciteit worden verdeeld en zijn met name de vaste kosten per product lager. In de zuivelsector heeft dit kostprijsverlagend effect zich al laten zien (mondelinge mededeling Zomerdijk, 2002).

Voor dierlijke producten geldt ook een specifiek effect: schaalvergroting leidt ertoe dat het eerder mogelijk is om alle delen van het dier te verwaarden. Er is voldoende massa om de (heel) kleine, dure delen apart te vermarkten en tot waarde te brengen. Tevens zijn er meer mogelijkheden om specifieke vleesproducten (denk aan vleeswaren) te ontwikkelen. Kortom, er zijn meer mogelijkheden tot vierkantsverwaarding.

Daarnaast heeft het LEI²⁶ de indruk dat het grotere accent op de noodzaak om te komen tot kostprijsverlaging ook bijdraagt aan deze verlaging. Er is binnen de keten het gevoel dat schaalvergroting – met meer consumenten – niet mogelijk is zonder dat de consumentenprijs verlaagt. Met name de detailhandel stuurt de keten sterk aan op (kost)prijsbewustzijn.

Beleidsaanname 6: Verlaging van de kostprijs van het eindproduct leidt tot verlaging van de consumentenprijs en daarmee tot meer consumenten.

Conclusie

Op korte termijn is de relatie tussen kostprijs en consumentenprijs niet eenduidig. De consumentenprijs wordt vooral bepaald door de prijsstrategie van de retail en slechts in heel beperkte mate door de kostprijs. Uiteraard wordt de mogelijkheid om de consumentenprijs te verlagen wel groter indien de kostprijs verlaagd wordt.

Deze beleidsaanname is op te splitsen in twee deelvragen:

1. Leidt verlaging van de kostprijs van het eindproduct tot verlaging van de consumentenprijs?
2. Leidt een verlaging van de consumentenprijs tot meer consumenten?

Eerste deelvraag: Leidt verlaging van de kostprijs van het eindproduct tot verlaging van de consumentenprijs?

Volgens het LEI²⁷ is er op lange termijn een relatie tussen kostprijs en consumentenprijs. De consumentenprijs moet immers zodanig zijn dat iedere partij die bijdraagt aan het product minstens haar kosten vergoed ziet en daarnaast een (aantrekkelijke) marge overhoudt. Wanneer dat niet gebeurt, is de levering van een bijdrage aan het product niet rendabel en niet levensvatbaar; het product komt er dan niet of verdwijnt op den duur.

²⁴ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

²⁵ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

²⁶ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

²⁷ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

Op korte termijn is de relatie tussen kostprijs en consumentenprijs niet eenduidig. Er zijn volgens het LEI²⁸ diverse “versturende” factoren:

- Binnen de keten vindt de verhandeling van producten soms plaats via (internationale) markten, waar heel andere krachten en factoren invloed hebben.
- De detailhandel heeft als criterium “opbrengst per strekkende meter schapruimte”. Daarbij streeft de detailhandel naar zoveel mogelijk constante prijzen voor de afzonderlijke producten. Dit impliceert dat op productniveau veranderingen in de inkoopprijs niet direct worden doorvertaald naar consumentenprijzen. Bij hogere inkooprijzen neemt de detailhandel genoeg met een lagere marge en bij lagere inkooprijzen houdt ze de marges vast.
- De ervaring leert dat de detailhandel sneller, eerder en in hogere mate prijsverhogingen doorvoert dan prijsverlagingen.

Verder speelt de relatie met de prijs van het gangbare product een rol. De detailhandel neemt de “maximaal aanvaardbare prijs voor de consument” als vertrekpunt. Daar vanuit redenerend en gegeven de kostprijs van het biologische product worden de onderhandelingen tussen ketenpartijen gevoerd. Op korte termijn zijn de benodigde marges tussen inkoop- en verkoopprijs voor de ketenpartijen het uit te onderhandelen wisselgeld.²⁹

Volgens TNO-STB³⁰ is de aanname: “verlaging van de kostprijs leidt tot verlaging van de consumentenprijs” aannemelijk, mits de markt en de voortbrengingsketen voldoende zijn ontwikkeld: er moet adequaat gereageerd kunnen worden op verandering van de vraag. De markt voor biologische producten is nog jong en klein, waardoor er onvolkomenheden in deze marktwerking voorkomen. Ook is het voor een (groot) deel van de biologische primaire productie moeilijk om snel op een veranderende vraag te reageren. Of verlaging van de kostprijs bij de Nederlandse primaire producent leidt tot verlaging van de inkoopprijs voor Nederlandse retailers hangt mede af van import/export verhouding. Er bestaat ook geen één op één relatie tussen een lagere inkoopprijs en een lagere consumentenprijs. De retailer kan besluiten de consumentenprijs te verlagen, ook al is de inkoopprijs niet verlaagd (bijvoorbeeld om redenen van maatschappelijke betrokkenheid, imago of concurrentie). Maar hij kan ook besluiten de consumentenprijs niet te verlagen ook al is de inkoopprijs wel verlaagd. Redenen voor dat laatste kunnen zijn dat een hoger rendement gehaald kan worden op een klein volume met een hoge prijs dan op een groot volume met een lage prijs, of dat er onvoldoende aanbod beschikbaar is om te voldoen aan een toenemende vraag wanneer de prijs zakt. Voor meer informatie over de relatie prijs, vraag en aanbod zie bijlage 7.

In interviews met retailers wordt over het algemeen aangegeven dat zoeken naar nieuwe marktkansen, voordelen van assortimentsverbreding en het tonen van maatschappelijke betrokkenheid voor hen belangrijk zijn, en dat winstmaximalisatie op het biologische product van minder belang is.

Tweede deelvraag: Leidt verlaging van de consumentenprijs tot meer consumenten?
Volgens het LEI³¹ is de relatie tussen consumentenprijs en –vraag niet precies bekend. Er zijn weinig kwantitatieve gegevens over de relatie tussen consumentenprijs en -vraag. Wel is duidelijk dat een lagere consumentenprijs de vraag stimuleert, maar in welke mate is nog niet bekend. Volgens het LEI is een veel gehoorde vuistregel dat de prijs niet meer dan ongeveer 30% hoger zou mogen zijn ten opzichte van de gangbare variant. Volgens TNO-STB³² gaan marketingsdeskundigen er van uit dat veel meer

²⁸ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

²⁹ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

³⁰ TNO-STB Aanvullende notitie op TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002.

³¹ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

³² Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002

consumenten voor biologische producten kiezen als de meerprijs daalt tot ruim onder de 20%.

De prijselasticiteit³³ van biologische producten moet overigens worden gezien in relatie tot de meerprijs van het biologische ten opzichte van gangbare product. Volgens het LEI³⁴ heeft verlaging van de consumentenprijs van biologische producten alleen invloed wanneer ze niet teveel verschilt van de prijs van de gangbare variant. Wanneer de consumentenprijs (ver) boven de 30%-meerprijs ligt zou een prijsverlaging beperkte invloed hebben. Het effect van een verlaging van de consumentenprijs van 200%-meerprijs naar 100%-meerprijs is minder groot dan het effect van een verlaging van de consumentenprijs van 60%-meerprijs naar 30%-meerprijs, zo is de verwachting van het LEI.

Volgens TNO-STB³⁵ is het aannemelijk dat bij een lagere consumentenprijs de consumenten meer en vaker biologische producten gaan kopen, omdat voor een grote groep consumenten de prijs een belemmering vormt voor de aanschaf van biologische producten. Alle marktgerichte wijzen er op dat de meerprijs een grote barrière is. Wel is het lastig deze relatie kwantitatief te voorspellen, onder meer omdat bij een toenemend percentage consumenten dat biologische producten koopt, de relatie waarschijnlijk meer conjunctuurafhankelijk wordt. De meerprijs is overigens niet het enige knelpunt, en voor sommige consumenten niet het belangrijkste knelpunt. Een meerprijs is voor een deel van de consumenten wel acceptabel indien kwaliteit, imago, assortimentsbreedte en verkrijgbaarheid verbeterd worden.

Er zijn ook aanwijzingen dat een beperkte meerprijs niet alleen acceptabel is maar juist ook een vereiste voor een groep consumenten. In een studie van het LEI³⁶ wordt aangegeven dat de meerprijs van het biologische product niet onder de 20-30% zou moeten zakken. Volgens deze studie kopen consumenten biologische producten vanwege de 'extra's'. Daarmee geeft de biologische productiewijze een zekere (extra) kwaliteit aan het product. Met name de bijdrage aan de gezondheid (en in mindere mate het milieu) en smaak speelt een rol in die (extra) kwaliteitsbeleving. Bij zo'n kwaliteitsproduct past een meerprijs. De consument is ook bereid daarvoor te betalen. Prijsnivelering zou – in de beleving van de consument – zelfs het gevoel van de hoge kwaliteit van het biologische product aantasten.

3.3 Conclusies ten aanzien van de beleidsaannames.

De in de beleidsnota veronderstelde relatie tussen ketensamenwerking, efficiency, kostprijs, consumentenprijs en consumentenvraag is wel aanwezig, maar de (kwantitatieve) aard van die relatie is slecht bekend en afhankelijk van veel variabelen die lastig te beïnvloeden zijn. Ketensamenwerking kan leiden tot grotere efficiency waardoor de kostprijs kan dalen hetgeen een neerwaarts effect kan hebben op de consumentenprijs en de consumentenvraag kan doen stijgen. Enkele verdere aantekeningen daarbij:

- Deze relatie is steviger wanneer de omgeving bijdraagt. Omgevingsfactoren zijn minstens zo belangrijk om deze ontwikkeling (van ketensamenwerking naar stijgende consumentenvraag) te bewerkstelligen. Zo is de kennisinfrastructuur (o.a. onderzoek) van grote betekenis voor de kostprijs, is de maatschappelijke discussie en acceptatie van belang voor de ontwikkeling van het marktsegment en moet de kwaliteit en het assortiment van het biologische product minstens zo goed zijn als dat van de niet-biologische tegenhanger.

³³ Prijselasticiteit van de vraag: verhouding tussen de percentuele hoeveelheidsverandering en de percentuele prijsverandering mate waarin de omzet van een product stijgt of daalt als gevolg van prijsdaling/verhoging.

³⁴ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

³⁵ TNO-STB: Aanvullende notitie op TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002

³⁶ De relatie tussen prijs en vraag van biologische producten in de supermarkt. LEI juni 2001.

- Er is een verbinding tussen “de kop en de staart” van de redenering. Ketensamenwerking komt niet “zomaar”. Ketenpartijen willen alleen met elkaar samenwerken omdat er een economische prikkel is; er is een markt die ze willen bedienen. Voorwaarde is dus dat er zicht is op een economisch aantrekkelijke markt, op signalen die wijzen op vraagontwikkeling. De drijfkracht van de schakels in de keten is namelijk economisch gewin. Het laatste is dus een essentiële voorwaarde.
- De relatie geldt op de lange termijn. Op korte termijn – zeker op de termijn waarop de evaluatie zich richt – is de relatie niet of nauwelijks aan te tonen. Dat geldt met name voor de stap “lagere kostprijs leidt tot lagere consumentenprijs”. Op de beide variabelen, en op het traject (de keten daar tussen) zijn teveel storende invloeden.
- De invloed van ketensamenwerking op kostprijs is er wel, maar is veel minder groot dan bijvoorbeeld die van schaalvergroting. Schaalvergroting – waarvoor ketensamenwerking noodzakelijk is – heeft een veel groter effect op de kostprijs dan de directe effecten van ketensamenwerking. Schaalvergroting kan worden bewerkstelligd door ketenpartijen meer zekerheid te bieden bij de overstap. Meer zekerheid en dus minder risico’s gekoppeld aan ketenafspraken zou tot schaalvergroting – en dus kostprijsverlaging – leiden.
- De mediacampagne zal mogelijk leiden tot een toenemende vraag als ook aan de andere aspecten uit de marketingmix³⁷ wordt voldaan.
- Bij een snelle, sterke groei kan de primaire sector nauwelijks adequaat reageren, waardoor import (of vermindering van export) zal optreden. Op termijn, en als de vraag gestaag toeneemt, zal de Nederlandse primaire producent het gevraagde volume leveren.

De conclusies met betrekking tot de aannames kunnen op de volgende wijze grafisch worden weergegeven:

Figuur 1. Diagram beleidsaannames



³⁷ Het P-model waarin alle P's waaronder Plaats (beschikbaarheid), Promotie, Product (productassortiment, smaak) en Prijs afzonderlijk en in combinatie op orde moeten zijn.

3.4 Casus keten biologische varkenshouderij

In de vorige paragraaf zijn de beleidsaannames getoetst op basis van expert judgement en literatuur. In deze paragraaf wordt het convenant 'Opschaling Biologische Varkenshouderij', kort besproken om inzicht te krijgen in het succes van het ingezette beleid. Dat inzicht kan nog niet volledig zijn; hiervoor is het beleid nog te recent. Er worden nu stallen gebouwd, maar er liggen nog geen producten in de winkelschappen die in het kader van het convenant zijn geproduceerd.

De ketensamenwerking in de varkenshouderij heeft geleid tot meer aandacht voor de kostprijs van het biologische varkensvlees. Niet duidelijk is of dit heeft geleid tot een daling van de kostprijs. Door de ketensamenwerking komen de producten in het supermarktkanaal en komen zo voor een grotere groep consumenten beschikbaar. Omdat op het moment van het onderzoek (september 2002) nog geen producten in de schappen liggen is nog geen (harde) uitspraak over de consumentenprijs en de vraag naar de producten mogelijk. Meer informatie over de casus varkenshouderij staat in bijlage 6.

4 Hoe verloopt de ketenaanpak tot nu toe?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de voortgang van de ketengerichte aanpak (of ketenaanpak) uit de beleidsnota 'Een biologische markt te winnen' beschreven. Dit hoofdstuk is opgesteld door het onafhankelijk onderzoeksbureau IME-consult. Aanvullingen per november 2002 zijn aangeleverd door Stichting AKK. Meer details over dit onderzoek staan beschreven in bijlage 3, de verantwoording.

In de ketenaanpak speelt de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw een belangrijke rol. Het werk van de Task Force heeft onder andere geresulteerd in de ondertekening van een raamconvenant door de marktpartijen: het 'Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw'. Dit convenant is ondertekend door de convenantpartners (deze organisaties zijn tevens vertegenwoordigd in de Task Force): Stichting Merkartikel, Stichting Natuur & Milieu; LTO, CBL, Platform Biologica, Rabobank, Triodosbank en LNV. Stichting AKK voert in opdracht van LNV het secretariaat van de Taskforce en LNV heeft een onafhankelijke voorzitter aangesteld. Voor de leesbaarheid wordt hieraan verder gerefereerd als het convenant en de convenantpartners. In hoofdstuk 2 staan de achtergronden bij de ketenaanpak verwoord.

De ketengerichte aanpak dient te leiden tot een consumentenbesteding aan biologische producten van 5% in 2004. Momenteel ligt de consumentenbesteding aan biologische producten rond de 1,5% (zie bijlage 3). Deze doelstelling is afkomstig uit het convenant.

4.2 Activiteiten

De activiteiten die door de diverse partijen zijn uitgevoerd in het kader van de ketengerichte aanpak kunnen op twee niveaus benoemd worden: op het niveau van de Task Force en op het niveau van de individuele convenantpartners.

4.2.1 Activiteiten op het niveau van de Task Force

De Task Force tracht de doelstelling van 5% consumentenbesteding aan biologische producten in 2004 via een acceptabele prijs voor alle partijen te bereiken door middel van een drietal speerpunten:

1. Ketenbusiness-ontwikkeling;
2. Gezamenlijke marketing via een uitgebreide Publiekscampagne;
3. Co-innovatie. 'Co-innovatie' is een autonoom programma dat onder verantwoordelijkheid van het bestuur van Stichting AKK wordt uitgevoerd. Wel geeft de Task Force altijd een advies aan het bestuur van Stichting AKK. Overigens bestaat er in de praktijk wel samenhang: Projecten in het kader van co-innovatie kunnen onderdeel zijn van een zogenaamde 'package deal'.

Hieronder volgt een beschrijving van de activiteiten die in het kader van de speerpunten hebben plaatsgevonden.

Ad. 1. Ketenbusiness-ontwikkeling (ketenbusinessprogramma's en package deals)

In het kader van ketenbusiness-ontwikkeling heeft een zoekproces plaatsgevonden naar de meest effectieve aanpak. In paragraaf 4.2. wordt ingegaan op de verschuivingen die dit met zich mee heeft gebracht. In deze paragraaf zullen we ingaan op de huidige stand van zaken.

In feite kunnen in het kader van de ketenbusiness-ontwikkeling drie soorten onderling samenhangende activiteiten worden onderscheiden die door de Task Force worden geïnitieerd of gestimuleerd:

- a. ketenbusinessprogramma's
- b. ketenmanagers
- c. package-deals.

a. Ketenbusinessprogramma's

Omdat de ontwikkelingsfasen en knelpunten per productgroep duidelijk verschillend zijn, heeft de Task Force gewerkt aan het opstellen van ketenbusinessprogramma's. Ketenbusinessprogramma's zijn bedoeld om de knelpunten in de aanbodsketen van biologische producten aan te pakken en op te lossen. Er zijn 3 sectoren (AGF, zuivel, brood,) waarvoor programma's zijn opgesteld. Voor biologisch varkensvlees is een apart convenant opgesteld. Voor sierteelt is een SWOT-(sterkte/zwakte) analyse opgesteld. Ook zijn er programma's die niet zozeer product- of sector georiënteerd zijn, maar gericht op het afzetkanaal: er is inmiddels een Masterplan voor Natuurvoedingswinkels en hebben partijen van de Cateringsector een intentieverklaring getekend om te komen tot een Convenant. Ook voor het supermarktkanaal zijn regelingen opgezet (een CBL promotie- ondersteuningsregeling en opleidingenplan). Voor de Horeca dient nog een ketenbusinessprogramma opgesteld te worden.

Elk ketenbusinessprogramma is gestart met een analyse van knelpunten. Deze werden met betrokkenen geformuleerd in zogenaamde Rondetafel Conferenties, die per keten of – in geval van een omvangrijke keten - per productgroep plaatsvond. Vervolgens werden oplossingsrichtingen geformuleerd. Daarna werd het betrokken bedrijfsleven uitgenodigd om met voorstellen te komen ter concretisering van de oplossingsrichtingen. Deze werden aan de Task Force voorgelegd die naging of het resultaat van het voorstel bij zou dragen aan de 5%-doelstelling en vervolgens stelde het ministerie van LNV via de Task Force eventueel middelen beschikbaar.

In bijlage 4 staat een verkort overzicht van de knelpunten en stand van zaken van de projecten die in het kader van de ketenbusinessprogramma's op stapel staan of al worden uitgevoerd. Het overzicht is opgesteld door AKK.

b. Ketenmanagers

Ketenmanagers maken van een aantal partijen een zodanige keten dat alle partijen er baat bij hebben. Hij/zij zorgt ervoor dat er afspraken in de gehele keten worden gemaakt.

Op dit moment is de situatie in de volgende sectoren als volgt:

- Vlees.
Er is een ketenmanager Varkens aangesteld tot eind 2002. Afspraken over verlenging en verbreding naar rundvlees en pluimvee worden per november 2002 samen met het PVE (Productschap Vee, Vlees en Eieren) gemaakt.
- AGF.
Er is per september 2002 een ketenmanager a.i. aangesteld voor Groente en Fruit. Vanaf 2003 zal er een vaste ketenmanager worden aangesteld, die voor 50% door LNV en 50% door het bedrijfsleven (met name het Productschap Tuinbouw) wordt gefinancierd.
- Zuivel.
Voor zuivel vervult het AKK thans zelf de rol van ketenmanager. De bedoeling is echter dat dit door de bedrijven zelf wordt overgenomen. Voor de sectoren Boerderijzuivel en Geitenhouderij is dit reeds gebeurd. Bij de grotere industrieën is verantwoordelijkheid in de ketens gerealiseerd en wordt op gezette tijden door het secretariaat van het AKK en de voorzitter van de Task Force een afstemmingsoverleg georganiseerd.

- **Brood**
Voor de sector Brood vervult de Stichting AKK thans tijdelijk de rol van ketenmanager. Per november 2002 zijn de voorbereidingen voor de aanstelling van een ketenmanager in een vergevorderd stadium.
- **Sierteelt**
Voor de sector Sierteelt vervult de Stichting AKK samen met LTO-Nederland en het Platform Biologica thans zelf de rol van ketenmanager. Er zijn inmiddels diverse (kleinschalige) package deals aangeleverd en momenteel wordt gekeken hoe deze kunnen worden geïntegreerd. De komende tijd zal duidelijk worden in hoeverre een noodzaak en behoefte is aan een ketenmanager.
- **Catering.**
Door de sector Catering is zelf een ketenmanager aangesteld. De ketenmanager vervult onder andere een belangrijke rol bij de totstandkoming van de intentieverklaringen die kunnen uitmonden in 'package deals'.

c. Package deals

In september 2002 is het instrument package deal geïntroduceerd. Ondernemingen die de kans grijpen om meer biologische producten te verkopen, dienen in eerste instantie extra inspanningen en risico's te nemen. Daarom kunnen ondernemingen met ambitieuze plannen die bijdragen aan de convenantdoelstellingen op die onderdelen waar sprake is van relatief hoge risico's, (financiële) ondersteuning aanvragen. Dit samenhangende pakket van ondersteunende activiteiten, gekoppeld aan de ambities van de ondernemingen, wordt package deal genoemd. Hiervoor is tenminste in totaal 2 mln. gereserveerd vanuit LNV.

Ondersteuning (meestal co-financiering vanuit de Task Force) betreft de volgende zaken:

- pre-competatieve / collectieve marktonderzoeken;
- concept-ontwikkeling van producten, inclusief marketing;
- promotionele activiteiten om het aankoopgedrag van de consument te stimuleren;
- begeleiding en (financiële) ondersteuning bij de omschakeling van de primaire sector;
- opleiding, advies, training en kennisopbouw (voor alle relevante schakels in de keten);
- coördinatie van de samenwerkings-activiteiten; hieronder kan bijvoorbeeld ook het aanstellen van een ketenmanager vallen.

Per november 2002 zijn inmiddels tientallen bedrijven die informatie over de package deal regeling hebben aangevraagd en diverse package deals zijn dan ook in voorbereiding. De ervaring tot nu toe is dat de totstandkoming van package deals een zorgvuldig en langdurig proces is, omdat er meerdere partijen uit een keten bij betrokken zijn die een langdurig commitment aangaan.

Ad. 2. De publiekscampagne: stimulering van de consumentenvraag

De consumentenvraag wordt gestimuleerd via een uitgebreide publiekscampagne. Deze campagne is tot stand gekomen op verzoek van het bedrijfsleven en bestaat uit diverse onderdelen:

- Advertenties in h.a.h.-bladen.
- Tv-spot met tag on: aan het eind van het reclameblok waarin de spot wordt uitgezonden krijgt een productgroep de gelegenheid de aandacht van de potentiële consument te vestigen op een bepaald biologisch product. Supermarkten kunnen hierop in spelen met aanbiedingen; Uitzendingen zijn in 2002 in de weken 38 tot en met 40 en weken 48 tot en met 50 te zien (geweest).
- Printadvertenties per productgroep in Libelle, Margriet, Tip Culinaire, Top Sante, Santé en J/M.
- Websites: www.eigenlijkheologisch.nl voor de consument en www.Biologischconvenant.nl voor bedrijven.
- Logo: Iedereen die biologische producten produceert of verkoopt kan gratis gebruik maken van het campagnelogo.

- Persconferentie rond de tv-spot op 11 september 2002.
- Folder en posters.
- 'Aanhaakacties van supermarkten aangesloten bij CBL; van natuurvoedingswinkels en van andere marktpartijen zoals fabrikanten.

Met name op de tv-spot – waar men een groot publiek mee hoopt te bereiken - is eind 2002 de aandacht gevestigd. Deze is tot stand gekomen in breed overleg met de diverse convenantpartijen. Per november 2002 zijn de voorlopige resultaten bemoedigend: supermarkten en fabrikanten die inhaken op de campagne spreken over substantiële verhogingen (10% tot een vertienvoudiging³⁸) van de omzet in de actieperiode.

Ad. 3. Co-innovatie

'Co-innovatie' is een autonoom programma dat onder verantwoordelijkheid van het bestuur van Stichting AKK wordt uitgevoerd. Wel geeft de Task Force altijd een advies aan het bestuur van Stichting AKK. Overigens bestaat er in de praktijk wel samenhang: projecten in het kader van co-innovatie kunnen onderdeel zijn van een zogenaamde 'package deal'.

Het co-innovatieprogramma 'Professionalisering van de biologische afzetketen' heeft als doel, door middel van innovatie en kennisontwikkeling, de biologische productie te verbinden met de afzetstructuren voor gangbare producten. Het betreft de afzetstructuur gericht op supermarkten en foodservice. Onder het motto "Het beste van twee werelden" worden door het bedrijfsleven en kennisinstellingen gezamenlijk projecten opgezet die moeten leiden tot ontwikkeling van nieuwe ketenconcepten, ketenkennis en nieuwe vormen van samenwerking. Mede door de kleinschaligheid van de huidige aanbieders van biologische producten en beperkte kennis van biologische producten bij de gangbare verwerkers en afzetketens doen zich nu nog knelpunten voor. Het bedrijfsleven onderschrijft het belang van de ontwikkeling en investering in nieuwe ketenconcepten en –kennis en de ontwikkeling van nieuwe structuren: systeeminnovaties. De verwachting van de betrokkenen is dat daarmee een groei van het marktaandeel van biologische producten mogelijk is. Op dit moment zijn er 11 projecten goedgekeurd (zie Tabel 21 in bijlage 4).

4.2.2 Activiteiten op het niveau van de convenantpartijen

Convenantpartijen hebben op maat een aantal verplichtingen gericht op de uitvoering van activiteiten vastgelegd in het raamconvenant. In grote lijnen betreffen het de volgende activiteiten: deelname aan publiekscampagne, ontwikkeling en uitvoering van ketenbusinessplannen, deelname aan Task Force, beschikbaar stellen van financiële middelen, stimuleren en organiseren van ketenpartijen. In tabel 22 in bijlage 4 wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de activiteiten per convenantpartner tot dus ver, zoals door henzelf aangegeven. Dit betreffen deels activiteiten die al gepland waren en deels activiteiten die in het kader van het convenant zijn ontwikkeld.

4.3 Verschuivingen in de ketenaanpak

IME-consult heeft de belangrijkste verschuivingen ten opzichte van de oorspronkelijk aanpak zoals beschreven in de nota 'Een biologische markt te winnen' in kaart gebracht.

Vraag stimuleren en aanbod volgt

Het oorspronkelijke idee van de ketengericht aanpak was dat eerst knelpunten op het gebied van aanbod opgelost moesten zijn en dat daarna aan het stimuleren van de vraag gewerkt kon gaan worden. Het bleek al snel dat deze aanpak te weinig stimulerend werkt. Partijen nemen een afwachtende houding in, omdat de aanpak te weinig aansluit bij de praktijk van alledag.

Gebleden is dat met name supermarkten van de onzekerheden in het aanbod niet echt een punt maken. In hun manier van denken en werken staat de marketing

³⁸ Bron: 4^e voortgangsbericht over de campagne van de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw. 30 oktober 2002.

voorop. De rest wordt beschouwd als een kwestie van logistiek. Desnoods halen ze hun producten in het buitenland, hoewel de voorkeur nadrukkelijk uitgaat naar binnenlandse producten. Dit marktgericht denken is deels overgenomen in de strategie van de Task Force. Het grote accent in de eerste jaren van de Task Force op de publiekscampagne is een voortvloeiende lijn van denken.

Van probleem naar kansen

Binnen de Task Force is een verschuiving waar te nemen in denken en oriëntatie: namelijk van de nadruk op denken in termen van beperkingen/problemen/knelpunten naar de nadruk op denken in termen van kansen. In de ketenbusinessprogramma's is dit terug te zien in de verschuiving van de nadruk op knelpuntenanalyses naar de nadruk op package deals (zie verderop). Deze verschuivingen in strategie kan gezien worden als het resultaat van een leerproces dat bij de verschillende partijen heeft plaatsgevonden, waardoor voortschrijdend inzicht is ontstaan.

Van ketenbusinessplannen naar ketenbusinessprogramma's

De oorspronkelijke gedachte was dat er een blauwdruk per productgroep te maken was die op alle ketens binnen die productgroep gelegd kon worden. Inmiddels is helder dat ketens verschillen in aard en omvang. Per keten verschillende knelpunten en is maatwerk vereist.

Een andere gedachte vooraf was dat er ketenbusinessplannen opgesteld konden worden. Plannen veronderstelden meer eenvoud dan in de praktijk aangetroffen werd. Daarom is overgegaan tot de meer strategische ketenbusinessprogramma's. Hierin worden belangrijke knelpunten per keten beschreven. Vervolgens worden deze van oplossingsrichtingen voorzien. Tot slot wordt er een samenhangend geheel van projecten en afspraken (w.o. package deals) van overheid en bedrijfsleven ondergehagen waarmee de oplossingsrichtingen geconcretiseerd worden.

In de praktijk blijken de programma's te abstract en de co-financieringsregelingen te complex om voor alle sectoren de gehoopte werking te hebben. De meeste ingediende projecten zijn gericht op marktonderzoek. Echte grote klappers die 'zoden aan de dijk zetten' richting de 5%-doelstelling zijn nog niet ingediend. Daar wordt nu wel gericht op gestuurd door het introduceren van het instrument package deals.

Nieuw instrumentarium: ketenmanagers en package deals

In de biologische varkensvleessector is gewerkt met het fenomeen ketenmanager. Hij is de schakel die van een aantal partijen een keten weet te maken en die de keten zo heeft ingericht dat alle ketenpartners voordelen wisten te behalen met de ketengerichte werkwijze. Een van de problemen in de keten is dat boeren slechts mondjesmaat omschakelen omdat zij niet zeker zijn van de afzet op langere termijn en hoge investeringen moeten plegen. Via een zgn. ketenafzetovereenkomst is de afzet voor omschakelende boeren een aantal jaren gegarandeerd.

Deze aanpak is aanleiding geweest om te kijken in hoeverre de aanpak in de varkensvleessector ook elders kan worden toegepast. Het blijkt immers dat ketenbusinessprogramma's voor veel bedrijven nog te abstract zijn, te weinig uitdagend en geen handvatten bieden om voor concreet handelen op businessniveau. Daarom is in september 2002 het instrument package deal geïntroduceerd. Terwijl de ketenbusinessprogramma's gefocused zijn op het oplossen van knelpunten, richt het instrument package deal zich op het creëren van kansen. Deze aanpak lijkt veel meer aan te sluiten bij het denken en handelen van ondernemingen. Zie ook paragraaf 4.1.

Bedrijven met concrete biologische opschalingsambities kunnen vanaf september 2002 gebruik maken van de ketenmanager en de package dealregeling – en natuurlijk inhaken op de publiekscampagne om – na een lange procesaanloop - nu echt richting de 5%-doelstelling te gaan werken. De Task Force faciliteert dit door:

- via het formuleren van spelregels helderheid te geven over deze instrumenten;
- ketenmanagers voor de helft te subsidiëren (de andere helft moet de keten zelf bijdragen);
- een bijdrage van in totaal ten minste 2 mln. beschikbaar te stellen voor de package deals;

- te onderzoeken in hoeverre de beschikbare gelden beter op maat in te zetten zijn.

Van ketenontwikkeling naar publiekscampagne

Een gevolg van het meer kans- en marktgericht denken is dat er veel meer capaciteit, energie en geld is gaan zitten in de publiekscampagne dan oorspronkelijk voorzien. Over het resultaat zijn de partijen zelf overigens enthousiast.

Verschuiving in de planning

De publiekscampagne had oorspronkelijk al in 2001 van start moeten gaan. Om een aantal redenen is de campagne uiteindelijk pas in september 2002 van start gegaan. Om met veel partijen met uiteenlopende belangen tot een gezamenlijke campagneboodschap te komen is veel tijd nodig. Bovendien diende de campagne uiteindelijk Europees aanbesteed te worden, wat extra tijd vergde.

Harder trekken bleek noodzakelijk

Er is veel gewicht bij supermarkten en afnemers van de producenten gelegd. Deze waren in eerste instantie afwachtend. Daarom moest de Task Force harder trekken dan ze oorspronkelijk gedacht had. De verschillende achterbannen werken niet allen in de gewenste mate mee. Inmiddels is er veel meer betrokkenheid. Dit blijkt ook uit het gegeven dat steeds meer supermarkten 'biologisch' in hun beleid verankeren en dat in toenemende mate ook fabrikanten geïnteresseerd zijn in de package deal regeling.

Re-allocatie van middelen

De verschuiving in activiteiten heeft ook begrotingstechnisch consequenties gehad. Het zwaartepunt van de begroting in de nota 'Een biologische markt te winnen' lag bij de ketenbusinessplannen (professionalisering). Voor de ketenontwikkeling was fl. 25 mln. (11,34 mln.) gereserveerd en voor de publiekvoorlichting fl. 6,4 mln. (2,9 mln.). Besloten is om deel van de middelen te re-alloceren ten behoeve van de publiekscampagne. Hiervoor is uiteindelijk fl. 10 mln. (4,09 mln. - mediacampagne) beschikbaar gekomen.

4.4 Sterke en zwakke punten

In de vorige paragraaf is bij de verschuivingen in strategie, aanpak en planning al ingegaan op inhoudelijke knelpunten die zich in de aanpak hebben voorgedaan. In deze paragraaf geeft het onderzoeksbureau IME-consult haar visie over de procesmatige respectievelijk sterke en zwakke punten op Task Force- en op ketenniveau zoals deze uit de interviews naar voren zijn gekomen.

4.4.1 Op Task Force-niveau

Sterke punten.

Ontstaan van een netwerk voor coördinatie en overleg

Door veel partijen is als groot voordeel van de Task Force genoemd het feit dat er nu een platform is waar de diverse partijen elkaar kunnen ontmoeten, ervaringen en visies uit kunnen wisselen en kunnen komen tot een gemeenschappelijk strategie en aanpak.

Een sterk punt is dat in de stuurgroep van de Task Force organisaties op hoog niveau vertegenwoordigd zijn. De voorzitter van de TF is afkomstig uit het aangesloten bedrijfsleven.

Voorschrijdend inzicht versus voortdurend veranderen van koers

Er is inmiddels een paar keer van strategie gewisseld binnen de Task Force, bijvoorbeeld van ketenbusinessplannen, naar ketenbusinessprogramma's naar ketenmanagement en package deals. Deze wisselingen zijn nadrukkelijk het gevolg van een zoekproces, leerervaringen en voortschrijdend inzicht geweest. Deze flexibele aanpak is – volgens IMEconsult – te prefereren boven een star vasthouden aan een eenmaal ingezette lijn. Er dient echter voor gewaakt te worden dat de flexibele

aanpak in de beleving van direct en indirect betrokkenen niet omslaat in het voortdurend veranderen van koers. Het moment lijkt nu gekomen te zijn om de aanpak meer te stabiliseren.

De rol van LNV

De rol die LNV speelt in de Task Force wordt vrijwel unaniem als vernieuwend ervaren. (zie ook paragraaf 4.5)

Zwakke punten:

Een lang proces met nog (te) weinig zichtbare resultaten

In de Task Force nemen partijen van zeer divers pluimage deel. Daarom was veel tijd nodig om nader tot elkaar komen rondom gezamenlijke doelstellingen. Niet alle partijen vertonen dezelfde mate van betrokkenheid bij de doelstellingen van Task Force. Diverse partijen hebben aangegeven dat er in het begin vrij abstract gepraat werd en er veel tijd is besteed aan interne zaken als 'wat is onze status en wat zijn de bevoegdheden'.

Pas met het gezamenlijk ontwikkelen van de publiekscampagne is er daadwerkelijk enthousiasme ontstaan. Hoewel het een lange weg is geweest om de juiste boodschappen te formuleren die in de campagne tot uitdrukking moesten worden gebracht, zijn de partijen over het eindproduct over de hele linie tevreden. Voor een aantal partijen was de complicerende factor dat zij ook de belangen van de gangbare landbouw moeten dienen en dus was het voorzichtig laveren tussen de biologische en gangbare belangen.

"Boven de markt": kloof tussen de aanpak en de werkelijkheid in de keten

Diverse partijen hebben aangegeven dat zij het idee hebben dat hun respectievelijke achterbannen de Task Force weinig slagvaardig vinden. Er wordt veel papier geproduceerd, er worden weinig concrete resultaten geboekt en veel abstracte discussies gevoerd, zo zou het beeld zijn bij de achterban. Overigens is dit ook voor de convenantpartners deels herkenbaar.

Ten opzichte van de concrete problemen waar ketenpartners mee te maken hebben, hangen de werkzaamheden van de Task Force hoog boven de markt. Daar komt bij dat niet alle convenantpartijen even veel zeggenschap hebben over het reilen en zeilen van hun achterban: steun van de convenantpartij om bepaalde doelstellingen te bereiken, wil dus nog niet zeggen dat de achterban zich hier ook vanzelfsprekend voor in gaat zetten.

Moeizaam sturingsproces

Gezien de complexiteit van de materie en het hoge abstractieniveau is aansturing van processen binnen de Task Force een lastige opgave gebleken. Beelden als 'op de tast', zoekproces en 'kickers in een kruiwagen' doemen daarbij op. Bovendien diende de juiste balans gevonden te worden tussen het zelf doen en het stimuleren van betrokken partijen. Verwacht wordt dat de ingeslagen koers (2002), gecombineerd met het nieuwe voorzitterschap hieraan een goede impuls kan geven.

4.4.2 Op ketenniveau

Zwakke punten

Het ketenconcept verkoopt zich niet vanzelf: 'een keten is pas een keten als partijen in die keten het als zodanig gaan ervaren'

Potentiële ketenpartners zijn veelal partijen die elkaar veelal als concurrent zien in het veld. Samenwerking in de keten wordt daarom in eerste instantie vaak met argusogen bekeken. Daarbij komt dat een aantal ketens te omvangrijk was en te complex in de ogen van potentiële ketenpartners om als keten te kunnen functioneren. De AGF-keten is daarvan het duidelijkste voorbeeld.

Onzekerheden

Ketens zijn omringd met allerlei onzekerheden die de slagvaardigheid van ketens in de weg kunnen staan. Onzekerheid of de producten wel afgezet kunnen worden,

onzekerheden bij supermarkten of producten op tijd, in de juiste hoeveelheid en van juiste kwaliteit geleverd kunnen worden enz. Het aanbod is een kip-ei-kwestie: stijgt de consumentenvraag omdat er voldoende aanbod is, of is er voldoende aanbod en komt de consumentenvraag vanzelf? Dit zou een gezamenlijk vraagstuk en dus gezamenlijk te dragen risico in de keten moeten zijn.

Naast bovenstaande algemeen geldende zwakke punten voor de ketens bestaan er nog specifieke knelpunten binnen één of meerdere ketens.

Knelpunten binnen ketens

- ketens blijven vaak te lang hangen in inventarisatie van knelpunten, terwijl deze zo langzamerhand wel bekend zijn;
- een gebrek aan aansturing en gebrek aan energie en trekkracht: er is veelal geen probleemeigenaar. Hierdoor komt er niet snel een initiatiefnemer naar voren;
- er is een gebrek aan inzicht in de voordelen die voor alle partijen te behalen zijn;
- in het verlengde daarvan moet voor alle ketenpartners duidelijk zijn dat de risico's niet alleen bij de boeren gelegd kunnen worden;
- voor sommige schakels in de keten zijn de belangen ogenschijnlijk klein: de impliciete verwachting lijkt bij sommige partners te zijn dat biologisch een nichemarkt blijft.

4.5 Inzet in tijd en geld van LNV en andere partijen

In Tabel 1 is de bijdrage in menskracht door LNV en door de overige convenantpartners en Stichting AKK dat het secretariaat van de Task Force voert, weergegeven. De convenantpartners geven aan dat hun inbreng over het algemeen meer tijd heeft gekost dan oorspronkelijk verwacht.

De convenantpartners leveren veelal ook financiële inzet ten behoeve van het behalen van de doelstelling uit het convenant. Deze zijn echter niet altijd direct toe te schrijven aan activiteiten van de Task Force. Hierdoor is geen evenwichtige weergave in een tabel te vatten. In de jaarverslagen van de Task Force, opgesteld door Stichting AKK, wordt de financiële inzet van convenantpartners beschreven.

Tabel 1 Bijdragen in menskracht van verschillende partners tot en met 2002

Convenantpartner	Geleverde menskracht
Stichting Merkartikel	Ca 0,3 fte, vooral nu als gevolg van nauwe betrokkenheid bij campagne
Stichting Natuur & Milieu	Ca 0,1 fte: in biologische markten en ketens ontwikkelen. Diverse milieuclubs (met name milieudefensie) investeren veel in stimulering biologisch: nu ook in catering.
LTO	Task Force 0,3 fte Werkgroepen (RAI, publiciteitscampagne) in pieken 0,3 fte
CBL	Ca 0,3 fte per jaar
Platform Biologica	Ca 0,7 fte
Rabobank	Ca 0,3 fte
Triodos	ca. 0,1 fte, verspreid over een aantal personen
AKK (is geen convenantpartner)	1,5 fte (secretariaat en ketenregie)
LNV	1,0 fte

De aangestelde Ketenmanager varkensvlees voor 1fte wordt voor op basis van 50-50 betaald door partijen uit de varkensvleesketen en het ministerie van LNV.

Financiële inzet vanuit het ministerie van LNV:	Euro
TaskForce ondersteuning (o.a. secretariaat AKK / Voorzitter)	1.1 mln
Projectondersteuning (o.a.pilotprojecten, marktonderzoek, CBL, natuurvoeding)	2.9 mln
Co-innovatie (verplichtingen t/m/ 2004)	1.8 mln
Voorlichting/promotie (mediacampagne 2002-2004 en RAI)	4.3 mln
totaal	10.1 mln

4.6 Samenwerking tussen LNV en andere convenantpartners

IMEconsult heeft ook de convenantpartners bevraagd over hoe ze de samenwerking met LNV hebben ervaren.

De houding van LNV is sterk veranderd de afgelopen jaren. Vrijwel alle convenantpartijen zijn zeer te spreken over de wijze waarop LNV zich nu opstelt en creatief meedenkt op een voor alle partijen nieuw terrein. Het ministerie neemt behoorlijke risico's, zo vindt men, en steekt de nek uit. Hoewel partijen soms hun geduld dreigen te verliezen, heeft men over de hele linie begrip voor de ingewikkelde positie waarin LNV zit. Commerciële doelstellingen matchen nu eenmaal lastig met een ambtelijke werkwijze. Men is over de hele linie heel positief over de wijze waarop LNV grenzen verkennt en waar nodig verlegt om de ketengerichte werkwijze te stimuleren.

LNV is doordrongen van het feit dat convenantpartners het werk moeten doen. Om te voorkomen dat partijen afwachtend naar het ministerie gaan zitten kijken, heeft ze zelfs het regisseurschap en het voorzitterschap van de Task Force uit handen gegeven. Deze werkwijze wordt als vernieuwend ervaren.

Een negatief geluid was te horen in de varkenssector omdat de, als broodnodig ervaren, investeringsregeling voor boeren erg lang op zich heeft laten wachten.

Alhoewel uit bovenstaande blijkt dat de convenantpartners over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met LNV, blijkt dit niet geheel te gelden voor de achterbannen van deze convenantpartners. Uit de gesprekken met de convenantpartners en uit de enquête- en interviewresultaten van het RSBP-onderzoek blijkt dat de achterbannen van de convenantpartners zeer kritisch zijn over het ministerie. Dit is – als het om de ketenaanpak gaat - vooral ingegeven door het tempo dat volgens velen te laag ligt. Daarnaast heeft men van de kant van de producenten en belangenpartijen geen goed woord over voor de betrouwbaarheid en consistentie van de overheid cq van het overheidsbeleid. Dit is vooral gerelateerd aan de voorgenomen afschaffing van de Regeling Groenprojecten, en aan het niet doorgaan van de belastingmaatregel DOA en, zij het in mindere mate, aan de voorgenomen afschaffing van de RSBP.

Een convenantpartner noemde nog het gebrek aan langjarig totaalonderzoek naar de relatie biologische voedsel en de gezondheid. Volgens deze partner is gezondheid hoofdzaken nummer een voor consumenten om biologisch voedsel te kopen.

4.7 Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies van het onderzoeksbureau IMEconsult geformuleerd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen conclusies die enerzijds

betrekking hebben op de ketenontwikkelingsstrategie zelf en anderzijds betrekking hebben op de wijze waarop aan het convenant invulling wordt gegeven.

4.7.1 Conclusies ten aanzien van de Ketengerichte aanpak

- De campagne is vanuit procesmatig oogpunt succesvol. Het heeft partijen in beweging gezet en enthousiasme gecreëerd. Inhoudelijke resultaten moeten nog blijken. Daar is nu weinig over te zeggen.
- Plannen en programma's op macroniveau (dat wil zeggen voor een sector als geheel) zijn geen effectieve weg gebleken.
- Er zijn grote verschillen tussen ketens als het gaat om trekkracht en potentie om het ketenproces op gang te brengen.
Een keten is geen vanzelfsprekende entiteit waar partijen zich aan committeren. Commitment met de doelstelling van de keten is belangrijk. Hoe meer schakels de keten omvat, hoe afwachtender partijen zich op kunnen stellen.
- Ketenontwikkeling ontstaat niet vanzelf, zoveel is inmiddels wel duidelijk. Voorwaarden voor ketenontwikkeling zijn onder andere:
 - Een keten moet overzichtelijk zijn van omvang.
 - Een keten kan alleen worden opgebouwd als er partijen aan deelnemen die echt willen en zich echt verbonden voelen met de doelstelling.
 - Een ketenmanager is voor enkele sectoren van wezenlijk belang voor het uitlijnen en laten groeien van de ketensamenwerking. Dit geldt met name bij die sectoren die complex qua structuur zijn, zoals AGF, vlees of catering. Voor sectoren die overzichtelijk qua structuur zijn, zoals zuivel, kan het ketenmanagement uiteindelijk worden overgenomen door de betreffende ondernemingen zelf.
 - Een kostprijscalculatie op ketenniveau helpt om de prijs in de keten en de voordelen per ketenpartner inzichtelijk te maken. Bij de varkenssector zijn hiermee goede ervaringen opgedaan.
 - Partijen nemen alleen deel aan de keten als ze er voordeel mee krijgen: in de varkenssector is de keten zo uitgelijnd dat alle partijen voordeel konden behalen door in de keten samen te werken.
- Ketenontwikkeling gebaseerd op knelpunten blijkt niet effectief. Het instrument package deal legt de nadruk op kansen en heeft de potentie om zeer effectief te zijn, gezien de eerste reacties.
- Opvallend is dat in de huidige strategie de factor consumentenprijs geen rol speelt. Het wordt wel als belangrijkste knelpunt genoemd voor de groei van de vraag in de komende jaren (zie hoofdstuk 3). Het wordt echter zelden genoemd in interviews als variabele waar bewust op gestuurd kan worden. Een tweetal convenantpartners opperde subsidie aan de consument, of belastingteruggaaf bij voldoende biologische uitgaven in winkel. Een partner zag bovendien als alternatief een fiscaal voordeel voor de detailhandel die meer dan 5% van de omzet aan voedingsmiddelen uit biologische voeding haalt.

4.7.2 Conclusies ten aanzien van de uitvoering van het convenant

Met betrekking tot procesmatige aspecten:

- Er is sprake geweest van een langzame start, die veel tijd heeft gekost met weinig concrete resultaten en weinig betrokkenheid.
- Er is veel geleerd. Dit heeft geleid tot voortschrijdend inzicht en een verdieping van de kennis van het beleidsveld.
- De betrokkenheid van de verschillende convenantpartijen is de laatste tijd aanzienlijk vergroot door de campagne.
- Veel partijen hebben het gevoel nu eindelijk op koers te komen. Het is nu tijd om door te pakken en te oogsten.

Met betrekking tot de Task Force (TF):

- De TF is een goed platform voor discussie geweest. Het heeft gefunctioneerd als een goede infrastructuur voor overleg, waardoor partijen nader tot elkaar zijn gekomen.
- Echter bij marktpartijen leeft het gevoel dat er teveel papier wordt (is) geproduceerd op een te abstract niveau, los van 'werkvloer' (de markt).

5 Verwachtingen voor de toekomst

De centrale vraag in dit hoofdstuk is: kan met de geplande activiteiten de doelstelling voor 2004 gerealiseerd worden? Leveren de huidige stand van zaken, de bereikte resultaten en de in gang gezette processen voldoende vertrouwen op dat de geplande activiteiten zullen worden gerealiseerd en de doelstelling (5% consumentenbesteding aan biologische producten in 2004) zal worden bereikt.

Het gaat hierbij om verwachtingen van de convenantpartijen, opgetekend door IMEconsult.

Hoewel per sector de verwachtingen heel verschillend zijn, is men over de hele linie – een enkele uitzondering daar gelaten – positief onder voorwaarden. Omdat het tot elkaar komen veel tijd heeft gekost, komt 2004 nu wel heel snel dichterbij. Alle geïnterviewden geven aan dat de doelstelling haalbaar kan zijn onder voorwaarden, maar dat het nog zeer de vraag is of dat in 2004 plaatsvindt.

Hieronder volgt een overzicht van voorwaarden die genoemd worden. De mate waarin voorwaarden haalbaar zijn, kan zeer verschillen.

De doelstelling is volgens geïnterviewden haalbaar, mits:

Aan de kant van de vraagzijde:

- de economie op peil blijft;
- de publiekscampagne aanslaat;
- ook consumenten zich betrokken tonen bij het halen van de doelstelling.

Aan de kant van de aanbodzijde:

- er voldoende boeren omschakelen;
- het imago van de gehele agrarische sector verbetert;
- er een rationaliseringsslag (van markt en productie) plaatsvindt binnen de biologische landbouw;
- de biologische landbouw uitgroeit tot een professionele markt;
- er een stimuleringsregeling voor boeren blijft bestaan.

Voor wat betreft overige factoren:

- er kleine ketens ontstaan en er dus maatwerk in de keten geleverd kan worden, waardoor het gemakkelijker wordt om je bij de keten betrokken te voelen;
- package deals tot stand komen;
- er voldoende en adequate kennis tot ontwikkeling komt;
- de overheid zich als betrouwbare partner opstelt.

DEEL II

De Regeling Stimulering Biologische Productiemethode

6 Regeling Stimulering Biologische Productiemethode

In mei 1994 is de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP) van kracht geworden. Met de regeling werd uitvoering gegeven aan het steunregime ter bevordering van de toepassing van biologische productiemethoden als neergelegd in Verordening (EEG) nr. 2078/92. De regeling maakte deel uit van het pakket van begeleidende maatregelen in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid¹. De regeling wordt gefinancierd door de EU. Sinds 2000 is de RSBP ondergebracht in het Plattelands Ontwikkelings Programma (POP).

De RSBP voorziet in financiële ondersteuning van agrarische ondernemers, die geheel of gedeeltelijk willen omschakelen naar de biologische landbouw. Daarnaast voorziet de regeling in een beperkte subsidie aan ondernemers, die hun bedrijf al hebben omgeschakeld en nog niet eerder een bijdrage op de percelen in het kader van deze regeling hebben verkregen.

Het doel van de regeling staat beschreven in de toelichting bij de regeling: "De Regeling Stimulering Biologische Productiemethode beoogt door 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".³⁹

Ondernemers (natuurlijke personen of rechtspersonen) die een landbouwbedrijf exploiteren kunnen in aanmerking komen voor de subsidie. Uitgesloten zijn publiekrechtelijke organisaties.

De subsidieregeling kent twee onderdelen:

- **omschakelingsdeel**, bedoeld voor ondernemers die hun bedrijf helemaal of gedeeltelijk willen omschakelen naar de biologische landbouw (hierbij moet minimaal een gehele productierichting omgeschakeld worden);
- **voortzettingsdeel**, bedoeld voor ondernemers die al geheel of gedeeltelijk biologisch produceren en die daarmee verder willen gaan (ook hierbij moet minimaal een gehele productierichting volgens de biologische productiewijze worden voortgezet).

Subsidie wordt alleen verleend voor een of meer van de volgende drie productierichtingen:

- akkerbouw/vollegrondstuinbouw, incl. de teelt van veevoedergewassen
- glastuinbouw
- fruitteelt

³⁹ Bron: toelichting bij Regeling in Staatscourant van 25 mei 1994

Omschakeling

Het omschakelingsdeel van de regeling komt tegemoet aan het probleem dat is ontstaan door de eis in EG-verordening 2092/91 dat bij omschakeling in het algemeen twee jaar biologisch moet zijn geproduceerd alvorens de producten het predikaat 'biologisch' mogen voeren⁴⁰. Voorheen was de omschakelperiode in veel situaties beduidend korter dan twee jaar en konden de ondernemers sneller profiteren van de hogere prijs van biologische producten.

Bedrijven die willen omschakelen naar de biologische productiewijze krijgen gedurende vijf jaar een bedrag per ha uitbetaald, met een maximum van 181.512 euro per bedrijf.

Onderstaande bedragen golden voor het jaar 2002.

akkerbouwgewassen 147,48 per ha per jaar (exclusief veevoeder)

tuinbouwgewassen 737,39 per ha per jaar

fruitteelt 884,87 per ha per jaar

veevoedergewassen, zie onder voortzetting.

Bovenstaande bedragen gelden als de inkomensderving gedurende de omschakelperiode. Van bovenstaande bedragen wordt 65% uitgekeerd.

Uit Tabel 2 is de hoogte van de subsidiebedragen in Nederland voor het jaar 1997, vergeleken met andere EU-landen. Nederland nam in dat jaar, een zeer bescheiden aandeel van de totale subsidiepot tot zich. Met 0,85% van het totaal eindigde Nederland op de laatste plaats.

Tabel 2 Subsidie voor omschakeling en voortzetting in het kader van de verordening 2078/92 in EU-lidstaten voor het jaar 1997

Land	Benutting 2078/92 (in miljoen euro) voor de biologische landbouw	Aandeel per land in totale subsidie- stroom ihk van 2078/92 bestemd v. biologische landb.	Laagste en hoogste omschakelpremie (afhankelijk van gewas) in /ha
Oostenrijk	65,03	13,0%	217 tot 723
België	0,88	23,7%	180 tot 838
Denemarken	9,44	58,2%	87 tot 140
Duitsland	23,27	6,0%	127 tot 713
Spanje	2,91	3,9%	90 tot 362
Finland	21,07	7,6%	280 tot 1056
Frankrijk	4,02	1,4%	106 tot 711
Groot Brittannië	0,82	1%	20 tot 101
Griekenland	4,25	31,7%	182 tot 1217
Ierland	geen gegevens	geen gegevens	337 tot 398
Italië	102,90	25,6%	185 tot 1235
Luxemburg	deed pas mee vanaf 1998		
Nederland	0,34	0,85%	226 tot 837
Portugal	1,18	1,93%	217 tot 723
Zweden	25,13	17,1%	104 tot 254
Totaal/gemiddelde	261,24	10,7	181 tot 1208

Bron: Lampkin (2002). From conversion payments to integrated action plans in the European Union, OECD Workshop on Organic Agriculture, Washington DC.

Voortzetting

Het voortzettingsdeel is ingesteld omdat de biologische landbouw nog in een ontwikkelingsfase verkeerde waarin de groei van de productie ook invloed had op de marktsituatie voor de al reeds biologisch producerende telers. Daarom is een tijdelijke financiële ondersteuning van bestaande biologische bedrijven in de regeling

⁴⁰ Bron: LNV beleidsnota 'Biologische Landbouw' (1992)

opgenomen⁴¹. Er werd en wordt in de subsidie geen onderscheid gemaakt naar sectoren. De subsidiebedragen per ha nemen jaarlijks af om gewinning te voorkomen. Percelen waarvoor een omschakelsubsidie is verkregen komen niet meer in aanmerking voor dit onderdeel van de regeling.

Bedrijven die al geheel of gedeeltelijk biologisch produceren en daarmee verder willen gaan kregen in 2002 de volgende bedragen per ha, met een maximum van 22.689 euro per bedrijf.

- 181,51 in eerste jaar
- 158,82 in tweede jaar
- 136,13 in derde jaar
- 113,45 in vierde jaar
- 90,76 in vijfde jaar

(Deze bedragen gelden ook voor omschakeling van veevoedergewassen).

De maximale subsidie voor bedrijven die én omschakelen en één of meer productierichtingen op biologische wijze voortzetten, bedraagt 204.201 per bedrijf.

Een belangrijke voorwaarde (vanuit de EU opgelegd) voor zowel het omschakelingsdeel als het voortzettingsdeel is dat er vijf jaar biologisch moet worden geproduceerd, anders moet het ontvangen bedrag worden terugbetaald (behalve in een aantal gespecificeerde gevallen).

⁴¹ Bron: LNV beleidsnota 'Biologische Landbouw' (1992)

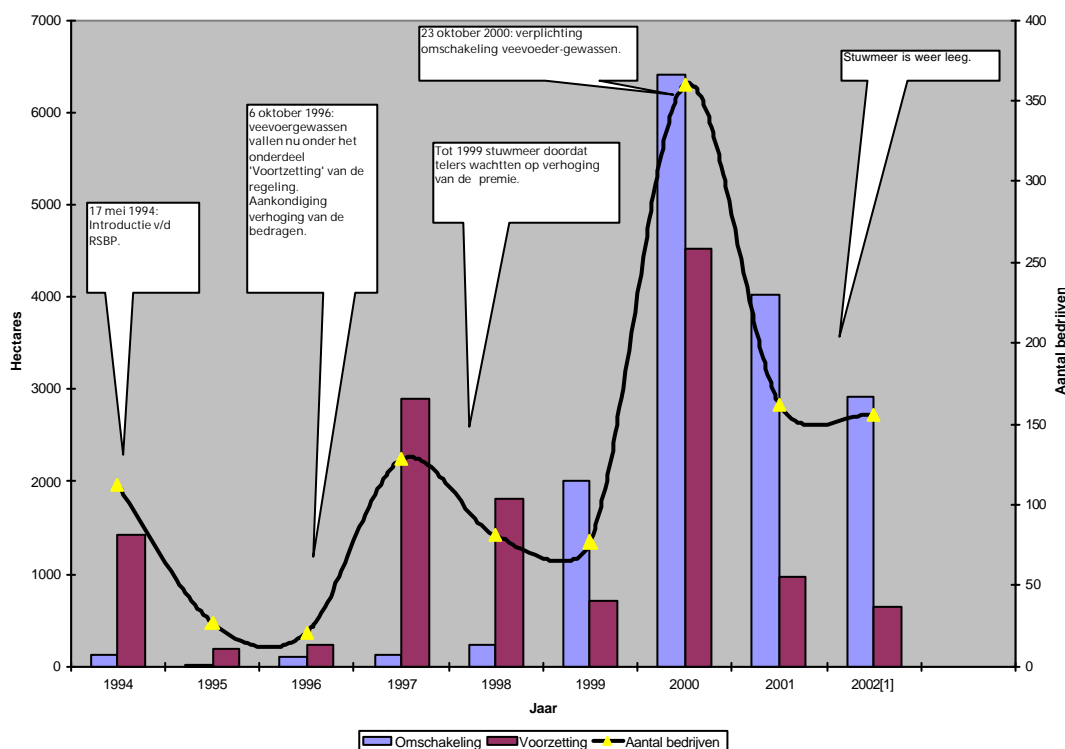
7 Effectiviteit van de RSBP

7.1 Benutting RSBP

Om een indruk te krijgen van de effectiviteit van de RSBP, is het van belang om te weten in welke mate gebruik is gemaakt van de RSBP en of de bedrijven ook na afloop van de subsidieperiode biologisch blijven produceren. In deze paragraaf staat het aantal bedrijven en hectares beschreven, uitgesplitst naar de in de RSBP onderscheiden gewasgroepen, waarvoor RSBP-omschakelings- en voortzettingssubsidie is verleend. Het betreft de jaren 1994 (begin van de regeling) tot en met 2001. Gegevens over 2002 zijn meegenomen voor zover ze al beschikbaar zijn.

7.1.1 Gebruik RSBP (omschakeling en voortzetting)

In Figuur 2 is de jaarlijkse benutting van RSBP voor omschakeling en voortzetting (in hectares) en de totale jaarlijkse groei van het aantal bedrijven (waarvoor RSBP is toegekend) gerelateerd aan een aantal belangrijke wijzigingen van de regeling. De exacte gegevens over het aantal hectares per jaar waarvoor omschakelings- of voortzettingssubsidie is toegekend is te vinden in bijlage 8.



Figuur 2. Relatie tussen de RSBP en de groei van de biologische landbouw.

In de periode 1994 tot en met 2001 is voor 25.799 hectares RSBP subsidie toegekend (zowel omschakelings- als voortzettingssubsidie). Dit betrof 968 aanvragen. In 2002 is

voor 3.576 hectares RSBP aangevraagd, dit betrof 156 aanvragen (ten tijde van het samenstellen van het rapport was nog niet bekend welk deel hiervan toegekend is).

51% van de hectares waarover omschakelingspremie is toegekend betreft veevoedergewassen. In het jaar 2000 werd een omschakelperiode voor veevoedergewassen verplicht en konden telers hiervan in aanmerking komen voor de RSBP. 80% van deze toekenningen heeft dan ook in 2000 en 2001 plaatsgevonden.

In de 8 jaar dat de regeling open was (1994-2001) hebben vooral in de jaren 1999, 2000 en 2001 veel ondernemers gebruik gemaakt van de regeling. 95% van het totale areaal dat subsidie heeft ontvangen, heeft in deze jaren de subsidie gekregen. Dit kan gedeeltelijk verklaard worden uit het feit dat er al enkele jaren sprake was van een verhoging van de omschakelingspremie. Daardoor is er een 'stuwmeertje' ontstaan van potentiële omschakelaars die echter wachtten met omschakelen tot de verhoging een feit was.

Uit de enquête⁴² bleek dat bijna een kwart van de omgeschakelde respondenten (23%) al voordat de RSBP-regeling bestond (1994) is omgeschakeld. Topjaren van omschakelen onder de omgeschakelde respondenten zijn 1998, 1999 en 2000 (resp. 11%, 17% en 13%). In 2001 en 2002 liggen de percentages op resp. 10% en 7%.

Van de omgeschakelde respondenten geeft 58% aan ooit RSBP ontvangen te hebben en 42% nooit. Ongeveer 8% van de respondenten kwam niet in aanmerking voor de RSBP omdat de bedrijfsactiviteiten niet onder de regeling vielen. Circa 10% van de respondenten heeft geen subsidie aangevraagd, terwijl ze er wel voor in aanmerking kwamen.

In het CBS-onderzoek *Biologische Landbouw 2001* wordt een areaal van 31.009 omgeschakelde ha en 4.867 ha in omschakeling genoemd. Ondanks dat de CBS gegevens en de LASER gegevens niet exact te vergelijken zijn⁴³, kan een gefundeerde schatting gemaakt worden dat RSBP aan 72 % (25.799 hectares) van het biologisch areaal (exclusief bedrijven onder de 3NGE) is toegekend.

RSBP-Voortzetting naar gewasgroepen

Net zoals bij het onderdeel Omschakeling van de RSBP vormt bij het onderdeel voortzetting ondersteuning van veevoedergewassen de hoofdmoot. In 2000 is voor 4097 ha veevoedergewassen voortzettingssubsidie gegeven, in 2001 voor 775 ha en in 2002 is voor 542 ha⁴⁴ subsidie aangevraagd.

Een verklaring voor het feit dat er in 2000 zo massaal voortzettingssubsidie voor veevoedergewassen is aangevraagd kan zijn dat er in 2000 nog een groot areaal al omgeschakeld veevoedergewas bestond waarvoor nog geen subsidie was ontvangen.

Na de veevoedergewassen vormen de akkerbouwgewassen de grootste groep gewassen waarvoor voortzettingssubsidie is aangevraagd. In 2000 is voor 274 ha akkerbouwgewassen voortzettingssubsidie gegeven, in 2001 voor 131 ha en in 2002 is voor 90 ha⁴⁵ subsidie aangevraagd.

Meer gegevens over het onderdeel voortzetting staan in bijlage 8.

7.1.2 Blijven de bedrijven biologisch produceren?

In de periode 1994 tot en met 2001 is aan 25.799 hectares RSBP toegekend. Een logische vervolgvraag is of het effect van de RSBP blijvend is; met andere woorden blijven bedrijven biologische produceren na omschakeling en nadat de ondersteuningsperiode van 5 jaar is afgelopen? Aan LASER is gevraagd om aan te geven welk percentage van de boeren, die met gebruikmaking van de RSBP is omgeschakeld, na maximaal 5 jaar nog biologisch produceert. Een van de

⁴² Enquete uitgevoerd door IME-consult in 2002, zie verantwoording bijlage 2.

⁴³ Bedrijven onder de 3NGE niet meegenomen, verschil in peildatum (CBS: per 1 april 2001, LASER: 31 oktober 2001) en ook inclusief niet-grondgebonden areaal.

⁴⁴ voorlopige gegevens op basis van aanvragen per oktober 2002

⁴⁵ voorlopige gegevens op basis van aanvragen per oktober 2002

verplichtingen voor het verkrijgen van de omschakelpremie is namelijk dat men gedurende minstens vijf jaar biologisch blijft produceren.

Van de aanvragen waarop RSBP is toegekend voldoet het grootste gedeelte na verloop van tijd nog aan de voorwaarden (waaronder biologisch produceren). Van het jaar 1997 (5 jaar geleden aangevraagd) voldoet nog 96% van de aanvragen aan de voorwaarden.

In de periode van 1994 tot en met de eerste openstelling van 2001 voldeden in totaal 33 van de reeds toegekende aanvragen niet meer aan de voorwaarden (waaronder biologische produceren). Dit heeft geleid tot 21 vorderingen in deze periode. Voor zover te achterhalen zijn er twee aanvragen afgewezen omdat de bedrijven niet meer biologisch produceerden. Een aantal afwijzingen heeft te maken met bedrijfsoverdracht waarbij de verplichtingen niet worden overgenomen en waarbij er dus waarschijnlijk ook geen voortzetting van de biologische productiemethode plaatsvindt. Het is niet met zekerheid te zeggen dat de tussentijds gestopte aanvragers niet meer biologisch produceren, de aanvragen kunnen ook om andere redenen afgewezen of ingetrokken zijn.

LASER beschikt niet over gegevens van aanvragen waarvoor de verplichtingenperiode is verstreken (vanaf 5 jaar na aanvraag tot maximaal 8 jaar na subsidieverlening bij gefaseerde omschakeling). In dit laatste geval lopen de verplichtingen tot 5 jaar nadat het laatste perceel is omgeschakeld. De betalingen worden in dat geval wel de eerste vijf jaar gedaan, maar bijvoorbeeld de fysieke controle loopt dan nog wel door. Om toch iets te kunnen zeggen over de periode na 5 jaar is gekeken naar gegevens van Skal. Nadeel van deze gegevens is dat er niet gedifferentieerd kan worden naar omschakeling met of zonder RSBP. In Tabel 3 is de afname van biologische bedrijven te zien. In 1994 bijvoorbeeld waren er 99 omschakelaars, hiervan waren er een jaar later nog 83 over en in 2001 waren er van de oorspronkelijke 99 nog 61 actief als biologisch bedrijf.

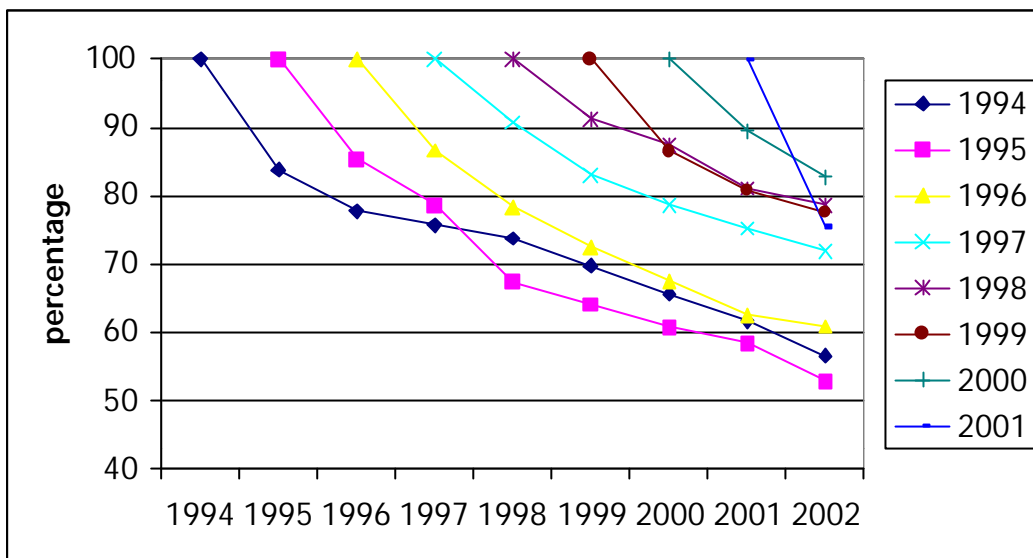
Tabel 3 Aantal omschakelaars per jaar in de periode 1994 tot en met 2001 en het aantal dat in de loop der jaren biologisch blijft

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1994	99	83	77	75	73	69	65	61
1995		89	76	63	56	50	44	42
1996			120	104	94	87	81	75
1997				206	187	171	162	155
1998					206	188	180	167
1999						312	270	252
2000							238	213
2001								110

Bron oorspronkelijke gegevens: Skal (juli 2002)

In Tabel 3 is te zien dat in de periode 1994 tot 1999 het aantal omschakelaars per jaar stijgt (tot 312 aansluitingen in 1999) en daarna weer afneemt (in 2000 en 2001). Ook is te zien dat een deel van de omgeschakelden in de loop van de tijd afvalt. In Figuur 3 is dit weergegeven in percentages.

Figuur 3. Percentage van aansluitingen bij Skal dat in de loop der jaren biologisch blijft produceren. Het aantal nieuwe aansluitingen in enig jaar wordt op 100% gesteld.



Bron oorspronkelijke gegevens: Skal (juli 2002)

Opvallend is dat het percentage bedrijven dat biologisch blijft produceren in de cijfers van Skal aanmerkelijk lager ligt dan bij die van LASER. Slechts 64% van de in de jaren 1994, 1995 en 1996 omgeschakelde bedrijven⁴⁶ produceert na vijf jaar nog biologisch. Dit is aanmerkelijk lager dan het percentage (96%) berekend op basis van de gegevens van LASER. Er is echter geen scherpe daling te zien na 5 of meer jaar, wanneer de verplichtingsperiode van de RSBP is afgelopen.

In Tabel 25 in bijlage 8 staan bovenstaande gegevens over het aandeel bedrijven dat nog biologische produceert weergegeven per bedrijfstype. Gemiddeld blijkt 57% na 6 tot 8 jaar nog aangesloten te zijn bij Skal.

Mogelijke verklaringen voor het verschil in daling van het percentage dat biologisch blijft produceren tussen Skal en LASER zijn:

- De RSBP betreft niet alleen omschakelaars, maar voor een belangrijk deel ook voortzetter. Aanmeldingen bij Skal kunnen daarom niet automatisch gelijkgetrokken worden met de nieuwe aanmeldingen bij de RSBP in een bepaald jaar. (Bron: Van Nierop, LASER)
- Daarnaast hebben agrariërs die afgewezen worden bij de RSBP zich wel bij Skal in moeten schrijven (het niet hebben van een aanmeldingscertificaat is bijna nooit de afwijsreden). Mogelijk gaan zij zonder subsidie niet omschakelen. De cijfers van LASER beginnen bij diegene die subsidie verleend hebben gekregen, mogelijk zijn die ook extra gemotiveerd om wel door te gaan omdat ze bij stoppen zonder zeer gedegen reden alle subsidie weer terug moeten betalen en dat kan een flink bedrag zijn. (Bron: Van Nierop, LASER).
- Biologische champignonkwekers vormen een bijzondere groep binnen de bestanden. Voor deze teelt geldt geen omschakelingsperiode. De ondernemers beslissen dus per nieuwe cel of ze biologisch dan wel gangbaar produceren. Deze groep komt niet in aanmerking voor omschakelings- maar wel voor voortzettingssubsidie. In de praktijk vragen champignontelers echter geen voortzettingssubsidie aan, waarschijnlijk om dat de voorwaarden voor hen te rigide zijn. Ze komen dus niet voor in de LASER-bestanden maar wel in de Skal bestanden. (Bron: Van Nierop, LASER).

⁴⁶ Eigenlijk is sprake van bedrijfsaansluitingen. Het is mogelijk dat een bedrijf meerdere aansluitingen bij Skal heeft, bijvoorbeeld voor afzonderlijke productierichtingen.

- Ruim 40% van de stoppers bij skal (sinds 1994) heeft niet eens het eerste jaar afgemaakt, dus heeft geen certificaat gekregen. Verder is zo'n 40% van de bedrijven die wel een certificaat heeft gehaald klein (rond 1 ha). De kleine bedrijven zullen zich nooit voor de RSBP hebben gemeld en zijn dus niet bij LASER bekend. Voor glastuinbouw worden wel kleine oppervlakten aangevraagd, maar dit vormt maar een klein deel van de RSBP. Bron: Chris Maan (Skal) en van Nierop (LASER)

Naar aanleiding van verontrustende signalen over een hoge afname van biologische bedrijven aangesloten bij Skal heeft het Expertisecentrum LNV in 2001⁴⁷ onderzoek verricht naar deze afname. 30 deelnemers⁴⁸, die zich hadden ingeschreven bij Skal en die ook weer uitgeschreven waren, zijn geïnterviewd. Van deze ondernemers bleken er twee nog steeds biologisch te produceren. Alleen is de inschrijving bij Skal omgezet, dus niet afgezegd, door bijvoorbeeld een wijziging in de hoofdtak van het bedrijf. Bovendien waren er 3 bedrijven nooit gestart met biologische bedrijfsvoering. Deze ondernemers hadden bij Skal informatie ingewonnen over de mogelijkheden voor hun bedrijf, maar hadden de stap naar biologisch niet gewaagd. Dus totaal 5 van de 30 (17%) van de bedrijfsaansluitingen is ten onrechte in- respectievelijk afgevoerd. Van de 25 ondernemers (die wel terecht van de lijst waren afgevoerd) bleken 14 (47%) volledig gestopt⁴⁹ met hun bedrijf en 11 (37%) teruggeschakeld naar een gangbare productiewijze.

7.1.3 Conclusies

In de periode 1994 tot en met 2001 is voor 25.799 hectares RSBP subsidie toegekend (zowel omschakelings- als voortzettingssubsidie). Dit betrof 968 aanvragen. Naar schatting 72% van het biologisch areaal heeft RSBP subsidie ontvangen.

Op basis van de huidige gegevensbestanden (LASER en Skal) is het niet mogelijk om een harde uitspraak te doen of ondernemers na aflopen van de subsidieperiode biologisch blijven produceren.

LASER heeft na 5 jaar (of in geval van gefaseerde omschakeling na 8 jaar), na afloop van de verplichtingenperiode, geen contact meer met de ondernemers die RSBP ontvingen. Gedurende de verplichtingenperiode voldoet een groot deel van de toegekende aanvragen aan de verplichtingen, waarvan biologisch produceren er natuurlijk een is. Het percentage varieert van 92 tot 98%. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat na 5 jaar na omschakeling een verhoogde percentage bedrijven terugschakelt of stopt.

7.2 Economisch effect op omschakeling

7.2.1 Hoogte RSBP

In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven wat het gemiddelde bedrag per bedrijf is dat via de RSBP wordt uitgekeerd.

⁴⁷ Gisteren nog biologisch. Expertisecentrum LNV, 2001

⁴⁸ Door Skal werden 84 ondernemers geselecteerd die in de periode mei 2000 tot november 2001 hun lidmaatschap hebben opgezegd. 40 hiervan zijn benaderd, 30 ondernemers hebben meegewerkt aan de interviews.

⁴⁹ Vaak om persoonlijke redenen (ziekte, overlijden en aflopen huur van bedrijfsruimte). In mindere mate vanwege teelttechnische problemen en stapelende regelgeving.

sector	gemiddelde bedrijfs grootte * (ha)	bedrag per ha** (totaal van 5 jaar) (euro)	gemiddeld bedrag per bedrijf (euro)
akkerbouw	32,4	479	15.530
vollegronds- groenteteelt	7,5	2.397	17.974
fruitteelt	7,9	2.876	22.719
glastuinbouw	1,5	2.397	3.595
bloembollenteelt	8,3	2.397	28.039

* berekend op basis gegevens Land- en Tuinbouwcijfers 2001 (gemiddelde bedrijfs grootte van alle bedrijven in Nederland).

** bedrag bij laatste openstelling (2002).

Over de ontvangen subsidie moet belasting worden betaald.

7.2.2 Invloed op bedrijfseconomische resultaten

In deze paragraaf wordt de invloed van de RSBP op de bedrijfseconomische resultaten op biologische bedrijven beschreven. Hiervoor zijn een aantal bedrijfstypen geselecteerd waarvoor door het LEI⁵⁰ verschillende berekeningen zijn uitgevoerd.

Om de resultaten van het biologische bedrijf objectief te kunnen beoordelen wordt een vergelijking gemaakt met de situatie van het bedrijf vóór omschakeling. Berekend is wat de besparingen⁵¹ van het bedrijf zouden zijn als daarop gangbaar geproduceerd zou worden. Dit is vergeleken met twee situaties: omschakeling zonder ondersteuning van RSBP⁵² en omschakeling met RSBP (zie Tabel 4). Verder wordt onderscheid gemaakt tussen de periode van twee jaar na omschakeling, waarbinnen de producten nog niet de hogere marktprijs voor het biologische product opbrengen, en de periode daarna waarin dat wel het geval is.

Wat opvalt is dat in alle sectoren de besparingen op het biologische bedrijf, dat geen RSBP benut, ten opzichte van de hypothetische gangbare tegenhanger in de eerste twee jaar na omschakeling negatief zijn. Er wordt dus in alle sectoren de eerste twee jaar ingeteerd op het eigen vermogen. De mate daarvan varieert sterk tussen de sectoren. De negatieve besparing varieert van 18.000 euro bij melkveebedrijven op klei tot 162.000 euro voor akkerbouwbedrijven op zandgrond.

Ook met benutting van de RSBP zijn de besparingen op de biologische bedrijven negatief ten opzichte van die van de hypothetische gangbare tegenhanger. De RSBP vermindert de negatieve besparingen in de eerste twee jaar echter wel, variërend van 3% in de glastuinbouw tot 57% voor melkveebedrijven op klei⁵³.

Voor het derde, vierde en vijfde jaar na omschakeling is berekend welke invloed de RSBP heeft op de besparingen bij het huidige verschil in prijs tussen gangbare en biologische producten (zie Tabel 4). De besparingen zijn nu positief, zowel zonder als

⁵⁰ Bron: Zaalink, B.W., van Nieuwkoop P., Janssens S.R.M. en van der Veen (H.B.). De invloed van stimuleringsmaatregelen nader bekeken, LEI, 2000.

⁵¹ Het bedrijfseconomisch resultaat kan het beste uitgedrukt worden met "besparingen" en niet met "gezinsinkomen" omdat besparingen, naast eventuele schenkingen en investerings-subsidies, de grootte van het eigen vermogen van het bedrijf bepalen en daarmee iets zeggen over de continuïteit van het bedrijf. Het gezinsinkomen daarentegen wordt bepaald door kosten en opbrengsten en door de hoeveelheid eigen vermogen die is ingebracht in het bedrijf (dus waarover geen rente betaald hoeft te worden). Besparingen hebben veel meer componenten (gezinsinkomen, inkomsten van buiten het bedrijf en eventuele subsidies, de gezinsuitgaven en de betaalde belastingen).

⁵² De bedragen waarmee is gerekend zijn niet de huidige bedragen van de RSBP maar zijn als volgt: akkerbouw- en veevoedergewassen: 851 euro, tuinbouw 4.254 en fruitteelt 5.105 euro.

⁵³ Dit percentage is in werkelijkheid lager omdat in de berekening met een te hoog subsidiebedrag is gerekend.

met RSBP. Het concrete aandeel van de RSBP op die besparingen varieert in absolute bedragen tussen 771 euro per jaar per bedrijf voor boomteeltbedrijven en 7.578 euro voor akkerbouwbedrijven op zand.

In het alternatieve scenario, wanneer niet wordt uitgegaan van de huidige prijsverschillen tussen gangbare en biologische producten, maar van een kleiner verschil (50% van nu), hebben alleen de akkerbouwbedrijven nog positieve besparingen. Bij de andere bedrijven zijn de besparingen negatief. Het effect staat in de laatste twee kolommen van Tabel 4. De RSBP vermindert de negatieve besparing en verhoogt de positieve en verandert voor melkveehouderijbedrijven op klei de licht negatieve besparingen in een gering positieve.

Duidelijk blijkt uit deze berekening het grote effect van de meerprijs van biologische producten op de besparing en van de bedrijven. Ook uit de enquête blijkt het belang van de producentenprijs. Respectievelijk 43% van de omgeschakelde primaire producenten en 50% van de potentiële omschakelaars zien lage producentenprijzen als het belangrijkste knelpunt van de groei van de biologische productie⁵⁴.

Tabel 4 Besparingen in Euro per bedrijf en per jaar ten opzichte van gangbaar. Hierin zijn de effecten van twee verschillende prijsscenario's vergeleken.

Sector	Besparingen voor omschakeling (gangbaar)	Besparingen jaar 1 en 2 na omschakeling ten opzichte van gangbaar		Besparingen jaar 3 t/m 5 na omschakeling ten opzichte van gangbaar			
		geen RSBP	met RSBP	scenario 1: huidig prijsverschil		scenario 2: verlaagd prijsverschil	
				geen RSBP	met RSBP	geen RSBP	met RSBP
Melkveehouderij op klei	7.442	-18.197	-7.624	12.343	14.702	-1.543	1.452
Melkveehouderij op zand	15.292	-27.681	-21.691	1.134	3.449	-13.704	-10.936
Akkerbouw op klei	-12.706	-50.143	-32.218	38.299	42.837	4.719	10.528
Akkerbouw op zand	-5.445	-162.317	-114.625	43.472	51.050	4.719	15.837
Fruit	6.671	-55.633	-34.351	5.672	8.622	-28.089	-20.647
Glasgroente	15.429	-67.432	-65.117	15.882	16.835	-39.252	-37.346
Bloembollen	36.302	-63.801	-48.146	24.323	28.361	-16.518	-11.526
Boomteelt	20.148	-24.141	-14.975	7.987	8.758	-3.086	-1.906
Vollegroente	-5.445	-85.901	-72.741	28.180	31.265	-14.884	-11.299

Bron: Zaalmink et al. LEI-DLO 2000

Als bedrijven door de hogere prijs van biologische producten grotere besparingen hebben dan als ze gangbaar gebleven zouden zijn, kan de omschakelperiode en de inkomensachteruitgang die dit met zich meebrengt, worden gezien als een 'investering'. Het bedrijf loopt in de eerste 2 jaar inkomsten mis om na die periode extra inkomen te genereren.

Berekend is in hoeveel jaar de 'inkomensdip' ten gevolge van de omschakelperiode kan worden terugverdiend door de hogere prijs van de producten. De resultaten staan in Tabel 5. Bij het huidige prijsniveau en zonder RSBP zijn in de melkveehouderij op klei binnen 4,9 jaar na omschakeling de besparingen weer gelijk aan een vergelijkbaar gangbaar bedrijf; mét RSBP is dit na 3 jaar. Voor melkveehouderij op zand komt dit moment pas na 10 jaar.

Bij het alternatieve scenario van een gehalveerd prijsverschil tussen biologische en gangbare producten zijn de negatieve besparingen uit de eerste twee jaar op veel bedrijven niet terug te verdienen. Alleen bij melkveehouderij op klei en bij akkerbouw is het mogelijk. De tijd die nodig is, is echter meer dan acht jaar na omschakeling.

⁵⁴ Bron: Enquete uitgevoerd door IMEconsult in 2002, zie verantwoording bijlage 2.

Tabel 5 Moment waarop het verschil in besparing ten opzichte van gangbaar nihil is.

Sector	Besparingen na omschakeling 2 jaar ten opzichte van gangbaar (/bedrijf)		Moment waarop de besparing ten opzichte van gangbaar 0 is vanaf 2 jaar na omschakeling (jaar)			
	geen RSBP	met RSBP	geen RSBP	gewone prijs met RSBP	verlaagde prijs geen RSBP	met RSBP
Melkveehouderij op klei	-36.394	-15.248	2,9	1,0	oneindig	10,5
Melkveehouderij op zand	-55.362	-43.382	>10	>10	oneindig	oneindig
Akkerbouw op klei	-100.286	-64.436	2,6	1,5	>10	6,1
Akkerbouw op zand	-324.634	-229.250	8,0	5,0	>10	>10
Fruit	-111.266	-68.702	>10	8,5	oneindig	oneindig
Glasgroente	-134.864	-130.334	8,5	8,0	oneindig	oneindig
Bloembollen	-127.602	-96.292	5,5	3,5	oneindig	oneindig
Boomteelt	-48.282	-29.950	6,2	3,5	oneindig	oneindig
Vollegroente	-171.802	-145.482	6,3	4,8	oneindig	oneindig

Bron: Zaalmink et al. 2000; bewerking EC-LNV

7.2.3 Conclusie

Volgens de berekeningen van het LEI is in alle sectoren de besparing ten opzichte van gangbare teelt in de eerste twee jaar na omschakeling negatief, en wordt er dus ingeteerd op het eigen vermogen. Dit geldt zowel met als zonder RSBP. De RSBP vermindert de negatieve besparingen met 3 tot 57%.

Bij het huidige prijsniveau zijn in het derde, vierde en vijfde jaar na omschakeling de besparingen ten opzichte van de gangbare teelt voor alle sectoren positief. De RSBP vermeerderd deze besparingen. In een alternatief scenario waarin het huidige prijsverschil tussen het gangbare en biologische product wordt gehalveerd, is alleen bij de melkveehouderij op klei en bij de beide akkerbouwbedrijfstypen een positieve besparing te realiseren ten opzichte van gangbaar. Omschakelen kost dus de eerste twee jaar veel geld, dat in de loop van de volgende jaren moet worden terugverdiend. Dit kan bij het huidige prijsniveau, al duurt dit voor bijna alle sectoren langer dan zeven jaar. De RSBP vermindert die terugverdiëntijd. Bij een lagere prijs wordt de investering in de meeste sectoren niet terugverdiend. De besparingen bij een biologische bedrijfsvoering zijn dan lager dan bij gangbare bedrijfsvoering.

7.3 De rol van de RSBP als omschakelingsmotief

De onderstaande inzichten zijn gebaseerd op een enquête⁵⁵ die is uitgezet onder omgeschakelde primaire producenten en potentiële omschakelaars en op aanvullende interviews.

Omschakelingsmotieven

Bij de reeds omgeschakelden onder de respondenten was ideële gedrevenheid het belangrijkste motief om om te schakelen (45%), gevolgd door afzetmogelijkheden (21%) en de categorie "anders" (10%). Op de open vraag "anders" wordt het vaakst geantwoord: kleinschaligheid, een goed gevoel en speciale omstandigheden als specifieke afzetmogelijkheden en de ligging van de boerderij die bepaalde mogelijkheden (niet) biedt. Zie Tabel 26 uitbijlage 10.

Het als eerste prioriteit gekozen motief door omgeschakelden is door IME-consult afgezet tegen het jaar van omschakeling. Zie Tabel 26 in bijlage 10. Dan valt op dat de goede afzetmogelijkheden in 1994 door ruim 12% als eerste prioriteit werd aangegeven. In de loop van de jaren is dat percentage gestaag gegroeid tot 36,2%

⁵⁵ Enquete uitgevoerd door onderzoeksbureau IMEconsult. Zie bijlage 2.

(2002). Het omgekeerde gaat op voor de ideële gedrevenheid: in 1994 was dat voor 68,2% de eerste prioriteit. In 2002 geldt dat nog maar voor 19% van de respondenten.

Bij de potentiële omschakelaars worden afzetmogelijkheden het vaakst als eerste prioriteit genoemd (24%), gevolgd door ideële gedrevenheid (18%) en als derde slechte vooruitzichten in de gangbare landbouw (14%). Zie Tabel 28 in bijlage 10.

De resultaten van deze enquête sluiten aan bij een recente inventarisatie van het LEI naar motieven voor omschakeling naar geïntegreerde of biologische teelt⁵⁶. De inventarisatie is uitgevoerd middels literatuurstudie en interviews. Ook daarin komt de ideële gedrevenheid als belangrijk motief naar voren. Wel bestaat de indruk dat bij de huidige omschakelaars ideële motieven een minder sterke en economische motieven een sterkere rol vervullen dan in het verleden. Een ander belangrijk motief uit dit onderzoek is het weer plezier krijgen in het werk: boer-zijn wordt weer leuk. Ook bij een ideële gedrevenheid wordt omschakelen alleen overwogen als dit economisch haalbaar is en er perspectief is op goede afzetmogelijkheden zodat de continuïteit van het bedrijf niet in gevaar komt.

Marktperspectief

Van de respondenten die reeds omgeschakeld waren, schatte ten tijde van de omschakeling 49% in dat er een erg goed tot goed marktperspectief was, 41% een redelijk en 10% een matig tot slecht marktperspectief. Het marktperspectief speelde voor 64% van de boeren een zeer grote (17%), respectievelijk een redelijk belangrijke (47%) rol in het besluit tot omschakelen. Het marktperspectief wordt voor het grootste deel (41%) bepaald door binnenlandse afzetmogelijkheden, gevolgd door goede prijsafspraken (21%) en een groeiende vraag (19%).

Het huidige marktperspectief wordt door 26 % van de omgeschakelde respondenten als zeer goed tot goed ingeschat (dit percentage ligt lager dan tijdens de omschakeling), door 41% als redelijk en door 33% als matig tot slecht. Op de vraag of onder de huidige marktomstandigheden nog steeds zou worden omgeschakeld, antwoordt 55% volmondig ja, 32% ja met overheidssteun en 13% zou niet meer omschakelen.

Bij de groep potentiële omschakelaars wordt het perspectief voor de biologische markt binnen de sector waarin men nu (gangbaar) produceert, op dit moment als volgt ingeschat: voor 25% van de respondenten goed, voor 58% matig en voor 16% slecht. Het marktperspectief speelt voor 80% een redelijk tot zeer belangrijke rol in het besluit tot omschakelen.

Als belangrijkste kenmerk van een goed marktperspectief gaven de potentiële omschakelaars aan: binnenlandse marktgroei (27%), groeiende vraag (19%), goede afzetcontracten (18%) en buitenlandse marktgroei (15%).

Rol overheid

Van de reeds omgeschakelde respondenten vindt 16% dat de overheid een grote, initiërende rol moet spelen en 54% opteert voor een stimulerende rol van de overheid in het kader van biologische productie. Ongeveer 30% vindt dat de overheid een geringe tot geen rol moet spelen.

Op de vraag op welke wijze de overheid de biologische landbouw zou moeten ondersteunen als de RSBP-regeling zou worden afgeschaft, geeft 62% aan promotie bij de consument belangrijk te vinden, gevolgd door fiscale maatregelen (49%) en pas veel later gevolgd door onderzoek (20%) en een andere financiële regeling (18%) (meerdere antwoorden waren mogelijk).

Ten aanzien van financiële ondersteuning door de overheid als er geen RSBP meer zou zijn (en men nu zou willen omschakelen), geeft van de al omgeschakelde boeren 29% aan geen ondersteuning te hoeven en 71% geeft aan deze wel te willen. Op de

⁵⁶ Lauwere, C. de et al. werktitel: Inventarisatie 'Motieven omschakeling geïntegreerde of biologische teelt, conceptrapport IMAG, LEI en PPO.

open vraag hoe een andere regeling dan de RSBP er uit zou moeten zien, zijn grofweg de volgende antwoorden gegeven:

- BTW afschaffen op biologische producten;
- Groenregelingen handhaven;
- Een eenvoudigere regeling met minder rompslomp;
- Investeren in goed en bruikbaar onderzoek;
- Investeren in een consumentencampagne;
- Het inkomen aanvullen tot het minimum;
- Producten goedkoper maken voor de consument.

Van de potentiële omschakelaars onder de respondenten vindt 16% dat de overheid een zeer grote initiërende rol heeft in het stimuleren van biologische productie. 38% van de respondenten vindt een stimulerende rol voldoende, 46% ziet voor de overheid een geringe rol of geen rol in het stimuleren van biologische productie.

Rol van de RSBP in de omschakeling

Van respondenten die zijn omgeschakeld heeft circa 58% RSBP-subsidie ontvangen⁵⁷. Op de vraag aan de subsidie-ontvangers of de subsidiebijdrage hoog genoeg is, antwoordt 59% met ja en 41% met nee.

Op de vraag aan omgeschakelden met een subsidiebijdrage of de subsidiebijdrage voldoende financiële ondersteuning heeft gegeven loopt de verdeling per sector enigszins uiteen (zie onderstaande tabel):

- glastuinbouw springt eruit en is verreweg het minst tevreden;
- daarna komt fruitteelt⁵⁸ en tuinbouw;
- akkerbouw en akkerbouwmatige groenten zijn overeenkomstig het gemiddelde tevreden;
- en veevoeder is het meest tevreden.

Omgeschakelden: heeft de subsidiebijdrage voldoende financiële ondersteuning gegeven?

Subsidie ontvangen voor:	Ja, absoluut of ja, min of meer	Nee, niet echt Of Nee, absoluut niet
Glastuinbouw	15%	85%
Fruitteelt	45%	55%
Tuinbouw	46%	54%
Akkerbouw	60%	40%
Akkerbouwmatige groente	60%	40%
veevoedergewassen	64%	36%
Totaal	59%	41%

Veertig procent van de respondenten die RSBP hebben ontvangen, zou absoluut zijn omgeschakeld zonder RSBP, 38% zou waarschijnlijk zijn omgeschakeld, 21% zou dit waarschijnlijk niet hebben gedaan. Vier procent zou zeker niet zonder RSBP zijn omgeschakeld.

Opvallend is dat het percentage omgeschakelde respondenten dat aangeeft dat ze ook zeker of waarschijnlijk zouden zijn omgeschakeld zonder RSBP veel hoger is bij de groep die van 1994 tot 1999 is omgeschakeld dan bij de groep die van 2000 tot 2002 zijn omgeschakeld. Het is niet duidelijk waar dit aan ligt.

Ook opvallend is dat degenen die als hoofdactiviteit melkveehouderij hebben veel positiever staan tegenover omschakelen zonder RSBP dan voor diegenen die als

⁵⁷ een deel van deze respondenten kwam ook niet in aanmerking voor RSBP

⁵⁸ Fruitteelt behalve hazelaars, zwarte bes en zure kers.

hoofdactiviteit akkerbouw hebben. Dit rijmt met de gegevens uit paragraaf 7.2, hierin blijkt dat de 'investeringen'⁵⁹ bij melkveehouders per bedrijf per jaar lager uitvallen dan bij andere sectoren.

Van de categorie die ook zou zijn omgeschakeld zonder RSBP, antwoordt 66% de dan ontstane inkomensachteruitgang te accepteren. Weinigen zouden dit opvangen met nevenactiviteiten en leningen.

De rol van de RSPB in het besluit tot omschakelen speelt voor 65% van de respondenten die subsidie hebben ontvangen een geringe tot geen rol en voor 35% een belangrijke rol. De verschillen in subsidiebedrag per gewas hebben voor de meerderheid geen rol gespeeld in de keuze wat te gaan verbouwen.

Bij de vraag aan omgeschakelden naar de rol van subsidie is ook gekeken naar de invloed van de sector. Zie onderstaande tabel. Omgeschakelden in de glastuinbouw gaven aan dat de RSBP absoluut geen rol speelt, terwijl de rol van de RSBP voor omgeschakelden in de fruitteelt nog het meest belangrijk is. De overige sectoren scores gemiddeld.

Omgeschakelden: rol RSBP in de besluitvorming

Subsidie ontvangen voor:	'Grote doorslag-gevende' of 'redelijk belangrijke' rol	geringe of geen rol
Glastuinbouw	8%	92%
Tuinbouw	28%	72%
veevoedergewassen	33%	67%
Akkerbouwmatige groente	36%	64%
Akkerbouw	38%	62%
Fruitteelt	56%	44%
Totaal	35%	65%

Over de uitvoering van de RSBP is 34% van de subsidie-ontvangers heel tevreden, 45% matig tevreden en 21% ontevreden.

Aan respondenten die zijn omgeschakeld zonder gebruik te maken van de RSBP is gevraagd waarom zij geen gebruik hebben gemaakt van de regeling. In volgorde van belangrijkheid:

- regeling was er nog niet (22%);
- bedrijfsactiviteiten vallen niet onder de regeling (20%);
- wel aangevraagd, maar afgewezen (18%);
- kende RSPB niet (16%);
- teveel gedoe om te weinig geld (16%).

Gebaseerd op deze informatie heeft IMEconsult berekend dat circa 10% van de omgeschakelde respondenten geen subsidie aangevraagd heeft hoewel zij hiervoor wel in aanmerking kwamen.

Daar waar sprake was van inkomensachteruitgang, is deze hoofdzakelijk opgevangen door genoeg te nemen met tijdelijk minder inkomens. Bij 27% was er helemaal geen inkomensachteruitgang.

Van de potentiële omschakelaars onder de respondenten zegt 35% op de hoogte te zijn van de RSBP, 50% weet alleen dat er een regeling is en 15% kent de regeling niet. De rol van de subsidie in het besluit om om te schakelen is voor 18% van zeer grote

⁵⁹ In paragraaf 7.2 wordt gesproken over negatieve besparingen als gevolg van de omschakeling naar biologische landbouw.

doorslaggevende rol, 43% vindt dat de subsidie een redelijk belangrijke rol speelt in het besluit om om te schakelen naar biologische productie en 39% van de respondenten vindt dat de subsidie een geringe of geen rol van betekenis heeft in het besluit.

Voor deze vraag naar de rol van de RSBP in het besluit tot omschakeling is het moeilijk om de invloed van de sector te geven vanwege de kleine aantallen. Voor de melkveehouderij lijkt de rol van de RSBP in de besluitvorming iets belangrijker dan voor de akkerbouw of tuinbouw (voor de andere sectoren zijn de aantallen zeer laag).

Op de vraag of potentiële omschakelaars ook zonder RSBP zullen omschakelen, zegt 1% ja, absoluut, 25% ja, waarschijnlijk en 53% nee, waarschijnlijk niet. 21% zou zeker niet omschakelen zonder RSBP.

Van de nee-zeggings vindt 45% de bedrijfseconomische risico's te hoog en eveneens 45% vindt de inkomensachteruitgang te groot.

Opvallend is dat bij de vraag aan welke voorwaarden een financiële regeling zou moeten voldoen bij voldoende marktperspectief, 57% van de potentiële omschakelaars antwoordt dat er geen financiële regeling nodig is. 43% heeft wel voorwaarden aangegeven:

- opvang inkomensachteruitgang in de omschakelperiode;
- garanties bieden voor producten (prijs en afzet).

Bij de vraag welke maatregelen het meest acceptabel zijn in geval van minder subsidie, springen er twee maatregelen uit; de maximale subsidie per bedrijf verlagen (20%) en subsidie koppelen aan afzetcontracten (19%). Overigens zegt in dit geval 37% 'niet van toepassing want ik ga niet omschakelen'.

Als manieren waarop de overheid in dat geval toch kan ondersteunen, ontstaat uit de enquête het volgende beeld:

- fiscale maatregelen (41%);
- promotie bij consument (31%);
- omschakeladviseurs beschikbaar te stellen (24%);
- begeleiden door onderzoek (23%).

7.4 Ondernemersrisico's in relatie tot financieringsmogelijkheden biologische bedrijven

In deze paragraaf wordt beschreven wat de ondernemersrisico's en financieringsmogelijkheden zijn voor de biologische landbouw in een situatie zonder RSBP.

De belangrijkste ondernemersrisico's van producenten van biologische producten zijn prijsvorming en opbrengst.

Prijsvorming

Uit paragraaf 7.2 blijkt dat de besparingen (en daardoor ook het inkomen) erg afhankelijk zijn van de prijs van de producten. Daalt de prijs tot de helft van het huidige verschil tussen het biologische en gangbare prijsniveau dan zijn de meeste bedrijven niet meer levensvatbaar.

Een aantal deskundigen verwacht dat als het aanbod van biologische producten zal stijgen, de producentenprijzen zullen dalen. Hierdoor wordt het financieel steeds minder aantrekkelijk om een biologisch bedrijf te runnen. Het inkomen zal in vergelijking met gangbaar achterblijven en daardoor zal het moment waarop de besparingen van biologische bedrijven en gangbare bedrijven gelijk zijn verder in de toekomst komen te liggen⁶⁰.

⁶⁰ Bron: Zaalmlink et al 'De invloed van stimuleringsmaatregelen nader bekeken' LEI-DLO, 2000

De RSBP heeft hier weinig invloed op. Als het prijsverschil kleiner wordt dan zal ook de premie van de RSBP kleiner worden, omdat die op dit moment gebaseerd is op het prijsverschil.

Opbrengst

De kg-opbrengsten van biologisch geteelde gewassen fluctueren door de jaren heen sterker dan van gangbare gewassen. Ook complete misoogsten komen voor. Een belangrijke reden is dat de ziekten, plagen en onkruiden moeilijker te beheersen zijn. Bij een ziekte of plaag is vaak geen ingreep meer mogelijk en onkruiden kunnen bij ongunstige weersomstandigheden voor grote problemen zorgen. In de veehouderij is ziektebestrijding moeilijker omdat geen preventieve handelingen mogen worden toegepast.

Financieringsmogelijkheden

De financieringsmogelijkheden zijn afhankelijk van de zekerheden die een bedrijf te bieden heeft en de risico's die de bank loopt. Bedrijven met veel eigen grond kunnen makkelijker een financiering krijgen dan bedrijven met weinig eigen grond. Hoe eerder het moment waarop de besparing ten opzichte van gangbaar nul is, hoe makkelijker een financiering te verkrijgen is. Op korte termijn is het prijsrisico namelijk kleiner dan op lange termijn.

Krijgen boeren RSBP dan zijn de besparingen hoger. Subsidies werken namelijk 100% door in de besparingen. Wel zijn ze belastbaar omdat ze als bedrijfsinkomsten gelden. In het onderzoek van IMEconsult is gebleken dat banken geen rekening houden met de ontvangen subsidies (dhr. Taen, mondelinge mededeling). Navraag bij Rabobank Flevoland (dhr. De Beer, mondelinge mededeling) bevestigde dit. De RSBP heeft dus geen invloed op de financieringsmogelijkheden.

Recent staat ook het voortbestaan van de Regeling Groenprojecten ter discussie. In deel III wordt ingegaan op het mogelijke effect van het wegvallen van deze financieringsmogelijkheid.

7.5 (On)misbaarheid RSBP

Uit de enquête⁶¹ valt op te maken dat de omgeschakelde boeren veel minder belang hechten aan een financiële regeling dan de potentiële omschakelaars. 40% van de omgeschakelde respondenten zou absoluut zijn omgeschakeld zonder RSBP. Bij de potentiële omschakelaars onder de respondenten ligt dit op 1%. Tegelijkertijd zegt 57% van de potentiële omschakelaars onder de respondenten dat ze bij voldoende marktperspectief een financiële regeling niet nodig hebben.

Voor de meeste omgeschakelde respondenten geldt dat de RSBP een extra steun in de rug is, maar niet een doorslaggevende factor. Veel belangrijker is het marktperspectief. Marktperspectieven zijn een belangrijke reden om om te schakelen. Onzekerheid over de afzet is een belangrijke aarzeling om om te schakelen.

Uit interviews met andere betrokken partijen (zie bijlage 2, verantwoording). komen de volgende observaties naar voren:

- RSBP is niet de reden om om te schakelen, maar het helpt wel. De laatste jaren is de omvang van de RSBP dusdanig teruggebracht dat de invloed ervan op het omschakelbesluit meer naar de marge is verschoven. Marktperspectieven zijn veel belangrijker.
- Groenregelingen zijn veel belangrijker en van veel meer impact dan de RSBP. Belangrijk bij het eventuele besluit tot afschaffing naar de invloed van het totaalpakket te kijken: economische vooruitzichten, afschaffing groenregeling en RSBP.
- De package deal is een geschikte vorm om subsidie in te zetten. De grootste risico's worden genomen in primaire sector. Deze heeft dus de meeste steun nodig. In de maatwerk package deal komt dat tot uitdrukking.

⁶¹ Enquete uitgevoerd door onderzoeksbureau IMEconsult. Zie bijlage 2.

- Veel belangrijker dan het geven van financiële steun is het verzorgen van individuele begeleiding van omschakelaars en het ondersteunen van ketenontwikkeling op microniveau

Overige opmerkingen die gemaakt zijn door geïnterviewden:

- De RSBP is een signaal van regering naar boeren over het belang van biologische landbouw. Dit signaal is nu onbetrouwbaar en grillig. Er valt niet meerjarig op te bouwen.
- Er is differentiatie in regelingen nodig: soms is een investeringsregeling veel belangrijker in de omschakelingsbeslissing.
- De RSBP moet blijven voor niet-keten-activiteiten: huisverkoop, groentetassen, etc.
- De RSBP is ook deels Europees geld. Het zou jammer zijn om daar geen gebruik van te maken.
- De afstemming in de keten is nog niet optimaal: supermarkten klagen over te weinig aanbod, terwijl boeren met overschot zitten.
- Ten aanzien van afschaffing van de RSBP werd de volgende opmerking geplaatst: het is het verkeerde signaal, op het verkeerde moment aan de verkeerde doelgroep.

8 Efficiëntie RSBP

8.1 Onbedoeld gebruik van de RSBP

Een onbedoeld effect van de regeling is geweest dat gedurende de jaren tussen aankondiging van verhoging van de subsidiebedragen (1996) en de effectuering hiervan (1999) het aantal bedrijven dat omschakelde beduidend minder groot was dan in de periode ervoor. In plaats van een toename van de groei van het aantal bedrijven heeft er een vertraging van de groei plaatsgevonden.

Een andere onbedoeld gevolg van de wijze waarop de RSBP werd toegepast is dat ondernemers hun bedrijfvoering zouden aanpassen om een hoger subsidiebedrag te ontvangen. In 1999 heeft het EC-LNV een quick scan uitgevoerd naar onbedoeld gebruik van de RSBP. Aanleiding waren de geruchten over onbedoeld gebruik van de regeling na de openstelling van 1999. Onder onbedoeld gebruik wordt hier verstaan die vormen van legaal gebruik van de regeling die niet stroken met de intentie van de RSBP, namelijk bedrijven (gedeeltelijk) financieel compenseren voor de inkomensachteruitgang door de omschakelperiode.

De conclusie was destijds dat er meer geruchten de ronde deden dan er werkelijk sprake was van onbedoeld gebruik.

Er zijn drie belangrijke categorieën van onbedoeld gebruik.

1. Akkerbouwers en veehouders zouden tijdens de eerste periode van de RSBP meer dan gebruikelijk groente zijn gaan telen om een hogere subsidie te ontvangen.
2. Het aanplanten van enkele fruitbomen per hectare. In de RSBP is geen minimum opgenomen voor aantal bomen per ha om als fruitteelt aangemerkt te worden. AID neemt dit wel mee in de controle. Overigens leidt dit soms tot bezwaarprocedures.
3. Bedrijven die subsidie ontvangen en na 5 jaar ophouden met (biologisch) telen. Eerder ophouden heeft geen zin want dan moet de premie weer worden terugbetaald.

Het aantal bedrijven in de eerste categorie is moeilijk vast te stellen. Dit kan alleen door bouwplannen van de individuele bedrijven over meerdere jaren te vergelijken. Zeker is dat een aantal bedrijven zo gehandeld hebben. Om deze reden is de regeling aangepast waardoor het subsidiebedrag voor akkerbouwmatig geteelde groenten is verlaagd. Aangenomen kan worden dat dit onbedoeld gebruik hierdoor sterk is verminderd.

Bedrijven die fruit hebben aangeplant alleen voor de premie zullen na 5 jaar weer gestopt zijn en vallen daarmee voor een groot deel in de derde categorie.

In paragraaf 7.1 is geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn voor een extra afname van biologische bedrijven na 5 of meer jaar na omschakelen. Sinds 2000 valt de RSBP onder het Plattelands Ontwikkelings Programma en wordt nu jaarlijks een subsidievaststellingsformulier met een bouwplan verlangd, hierdoor is onbedoeld gebruik zoals beschreven onder punt 1 lastiger⁶².

⁶² Bron: Van Nierop, LASER

8.2 Aandeel uitvoeringskosten

In totaal is in de periode 1994 tot 2001 7,4 miljoen euro uitbetaald aan de RSBP. De gefundeerde schatting van het aandeel uitvoeringskosten over deze periode bedraagt 17%. Zie tabel 6.

Tabel 6 Uitgekeerd bedrag aan RSBP (zowel omschakelings- als voortzettingspremie) per jaar. Voor de jaren 1995 tot en met 2001 is het aandeel van de uitvoeringskosten berekend.

Jaar ⁶³	Betaald ⁶⁴ (Euro)	Uitvoeringskosten ⁶⁵ (Euro)	Uitvoeringsuren	Beheeruren	Bezwaaruren
1994	-	97.910	1600	750	20
1995	322.967	41.355 (13%)	400	500	20
1996	327.195	85.920 (26%)	1000	900	55
1997	361.530	192.470 (53%)	2825	1600	120
1998	833.319	96.975 (12%)	1530	721	67
1999	1.084.217	166.655 (15%)	2408	1471	59
2000	2.337.336	255.051 (11%)	2485	1659	402
2001	2.167.232	330.262 (15%)	6634	1174	275
Totaal	7.433.797	1.266.599 (17%)	18882	8775	1018

Bron: LASER, 2002

Zowel in 1999 als in 2000 zijn de beheeruren wat hoger omdat de wijzigingen verwerkt moesten worden in de procedures, de communicatie hierover en het uitvoeren van de gewijzigde procedures. In 2001 waren de uitvoeringsuren hoog omdat het merendeel van de beslissingen van de openstelling 2000, in begin 2001 zijn meegenomen. Daarnaast brachten ook de twee openstellingen extra werk met zich mee.

⁶³ De uren en kosten van voor 1997 zijn een gefundeerde aanname.

⁶⁴ De verdeling van de betaalde bedragen over 1995 en 1996 is niet exact omdat de gegevens van voor februari 1996 niet per jaar beschikbaar zijn. Tot en met februari 1996 is 327.195,38 euro betaald. Van februari t/m december 1996 is 322.967,34 euro betaald. Aangezien de eerste openstelling in 1994 is geweest en er een jaar later voor het eerst betaald wordt is het aannemelijk dat er in 1994 geen betalingen zijn geweest.

⁶⁵ De uitvoeringskosten zijn een optelsom van de verschillende uren maal het tarief (tarief is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan uurloon). Daarnaast zitten er ook nog kosten in voor het drukken van brochures, aanvraagformulieren e.d. en voor de ontwikkeling van automatiseringssystemen (dat is bij de RSBP niet zoveel).

9 Uitvoering RSBP

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van de regeling. In Tabel 7 staat een overzicht van de officiële openings- en sluitingsdata van de RSBP in de periode 1994 tot en met 2001.

Tabel 7 Datum openstelling, subsidieplafond, aangegane verplichting (van nieuwe toekenningen) ten aanzien van RSBP omschakeling en voorzetting.

Jaar	Geopend op:	t/m datum sluiting	Subsidieplafond (in)	Aangegane verplichting (in)	Overschrijding/onderbesteding
1994	Doorlopend			1.191.661,25	n.v.t.
1995	Doorlopend			218.878,61	n.v.t.
1996	Doorlopend			338.950,01	n.v.t.
1997	Doorlopend			2.255.143,13	n.v.t.
1998	Doorlopend			1.585.891,94	n.v.t.
1999	Doorlopend			910.118,30	n.v.t.
1999	29-3-1999	28-05-1999 *	6.818.181,81 **	6.818.670,40	overtekening/ volledig besteed
2000	23-10-2000	23-11-2000	13.636.363,64	7.742.721,72	onderbesteding
2001-1	1-5-2001	31-05-2001	9.090.909,09	1.798.427,42	onderbesteding
2001-2	2-10-2001	31-10-2001	6.818.181,81	1.035.551,41	onderbesteding

Bron: LASER 2002

*Omdat in 1999 het budget zeer snel werd overschreden is de aanvraagperiode met besluit in de Staatscourant van 8 april gesloten.

** Het budget is opgehoogd met besluit in de Staatscourant van 9 juni 1999 tot 6.818.181,81 (NLG 15.000.000,-) om alle ingediende aanvragen van de eerste dag te kunnen honoreren. Het budget bedroeg in eerste instantie 4.545.454,54. Uiteindelijk is er toch nog geloot, niet alle aanvragen van de eerste dag konden worden gehonoreerd. In het besluit in de Staatscourant van 9 juni 1999 staat dat onjuist vermeld.

Overtekening speelde alleen in 1999. Toen was met de aanvragen van de eerste dag het budget al ruim overschreden. Tussen de aanvragen van de eerste dag is geloot, 45 aanvragers zijn uitgeloot. Uiteindelijk is de openstelling stop gezet en is het budget verhoogd. Veel aanvragers (zie afwijsredenen 1999) maar ook zij die van plan waren een aanvraag in te dienen vielen buiten de boot en hebben waarschijnlijk bij de openstelling van 2000 opnieuw een aanvraag ingediend. Dit verklaart ook de piek in 2000.

Tabel 8 Aantal aanvragen, goedkeuringen, afwijzingen en intrekkingen en aanvragen die niet in behandeling zijn genomen.

Jaar	Aantal aanvragen	Aantal goedgekeurd (% tov aanvr.)	Aantal afgewezen + intrekking	Niet in behandeling ⁶⁶
1994	158	112 (79)	33	13
1995	40	27 (68)	10	3
1996	73	21 (29)	19	33
1997	287	128 (45)	47	112
1998	97	81 (84)	16	0
1999	32	27 (84)	5	0
doorlopend⁶⁷				
1999	172	50 (29)	122	0
openstelling				
2000	452	375 (83)	57	20
2001	231	158 (71)	59	14

Bron: LASER

N.B.: In het begin van 1999 (tot 29-3-1999) gold nog de doorlopende regeling zoals die in 1994 is begonnen. Hierbij kon op elk moment van het jaar een aanvraag ingediend worden en was er dus ook geen sprake van openstellingsperioden en subsidieplafonds.

In Tabel 8 is te zien dat het gedeelte van de aanvragen dat goedgekeurd werd fluctueert. Met name de jaren 1996, 1997, 1999 vallen op (ligt onder de 50%). In onderstaande Tabel 9 zijn de afwijzingsgronden voor de jaren 1999 – 2001 genoemd. In 1999 was dit vooral te wijten aan de zeer grote belangstelling voor de regeling (76 aanvragen zijn in dit jaar afgewezen vanwege overschrijding van het budget). Ook de afwijzingsgrond te laat ingediend (na de sluitingsdatum) is in 1999 hoog.

⁶⁶ Het niet in behandeling nemen van een aanvraag betekent dat een aanvrager na (herhaaldelijk) verzoek onvoldoende gegevens heeft aangeleverd om een beslissing te kunnen nemen. De aanvraag wordt niet verder behandeld en komt daarmee niet in aanmerking voor subsidie.

⁶⁷ Bij de doorlopende regeling zijn de aanvragen niet zo duidelijk aan één jaar te koppelen. Aanvragen die aan het eind van een jaar zijn ingediend worden pas in het daaropvolgende jaar beschikt en komen ook dan pas terug in de rapportages als goedkeuring of afwijzing. LASER heeft, aan de hand van de rapportages en het gegevensregister dat alleen de goedgekeurde aanvragen bevat, de gegevens zoveel mogelijk per jaar weer gegeven. Dit betekent dat met name de afgewezen, ingetrokken en de niet in behandeling genomen aantallen gefundeerde ramingen zijn. (Bron: Van Nierop, LASER).

Tabel 9 Afwijzingsgronden voor de jaren 1999-2001⁶⁸

Afwijzingsgronden	1999	2000	2001	Totaal
te laat / te vroeg indienen	41	10	8	59
overschrijding budget	76			76
niet voldoen aan het minimum bedrag van NLG 10.000		18	23	41
niet verbouwen van gewassen overeenkomstig het biologisch teeltplan		4	2	6
niet voor eigen rekening en risico exploiteren van een landbouwbedrijf		3		3
aanvrager is AOW-gerechtigd		1		1
omdat voor alle percelen al eerder RSBP-subsidie was ontvangen		1	8	9
vanwege onjuistheden in aanvraagformulier, bouwplan en biologisch teeltplan		1		1
omdat aanvrager geen natuurlijk of rechtspersoon is			2	2
vanwege overige redenen	5	1		
Totaal	122	38	39	199

Bron: LASER 2002

In de jaren 1999-2001 is 41 keer een aanvraag niet toegekend omdat niet werd voldaan aan het minimum bedrag van 10.000 gulden. Wanneer een aanvrager weet dat hij niet aan de 10.000 gulden komt zal hij veelal geen aanvraag indienen. De afwijzreden is meestal dat niet de gehele aanvraag wordt gehonoreerd en de aanvraag daarmee onder 10.000 gulden komt. De resterende redenen voor afwijzingen liggen voornamelijk aan het niet voldoen aan de voorwaarden door de aanvrager. De voorwaarden staan vermeld in de brochure, maar er is misschien wel verschil in interpretatie mogelijk.

Aankondiging openstelling

Van de openstellingen in 1999 t/m 2001 is steeds een openstellingsbesluit verschenen in de Staatscourant. Tegelijkertijd is een persbericht uitgegaan vanuit het ministerie van LNV. Dit persbericht wordt door de landelijke vakbladen overgenomen. Het persbericht gaat ook naar veel intermediairs.

Jaarlijks verschijnt bij 'De Boerderij' een bijlage over subsidies waarin, indien bekend, ook de openstellingsperiode wordt meegenomen.

Er is ook gedurende een periode vanuit LASER bericht verzonden wanneer een nieuwe openstelling was.

De openstellingen waren ook te vinden op de site van LNV.

Tijdens een openstelling wordt ook informatie over het aantal ingediende aanvragen en het aangevraagde budget als persbericht verstuurd en door de landelijke vakbladen overgenomen.

⁶⁸ Van de periode voor 1999 zijn geen gegevens over afwijzgronden bekend.

Deel III

Effect wegvallen Regeling Groenprojecten

10 Effect wegvallen Regeling Groenprojecten

10.1 Inleiding

De RSBP is niet het enige instrument dat de overheid inzet om de biologische landbouw te stimuleren. Naast landelijke regelingen die al of niet specifiek voor biologische landbouw gelden (RSBP, belastingfaciliteiten zoals VAMIL, MIA en EIA, Regeling Groenprojecten, Borgstelling en Agrarisch Natuurbeheer) hebben de meeste provincies een aantal algemene subsidie-instrumenten waarvan ook de biologische landbouw kan profiteren. Het gaat om stimulering van voorbeeldbedrijven en investeringen ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit en afzet van producten. Een aantal provincies heeft ook een specifieke regeling voor de biologische landbouw.⁶⁹

In de beleidsnota "Een biologische markt te winnen" zijn diverse fiscale instrumenten, waaronder de Regeling Groenprojecten, genoemd die kunnen bijdragen aan stimulering van de biologische landbouw. In het regeerakkoord dat in de zomer van 2002 is afgesloten, is het voornemen uitgesproken om per 1 januari 2003 de 1,3% heffingskorting voor maatschappelijk beleggen, waaronder het groen beleggen, af te schaffen. Aan het LEI⁷⁰ is gevraagd wat het effect zal zijn van dit beleidsvoornemen op de groei van de markt van de biologische landbouw. Daarbij gaat het om twee vraagstukken. Hoe wordt de regeling nu gebruikt en wat zijn de effecten van de regeling?

De Regeling Groenprojecten

In de zomer van 1994 is de Regeling Groenprojecten tot stand gekomen. Deze regeling houdt in dat iedereen kan deelnemen in een Groene Instelling. De inkomsten uit sparen en beleggen in zo'n instelling zijn vrij van inkomstenbelasting. Ondanks dat zij vervolgens een lagere rente uitbetalen op de ingezette gelden, zijn zij voor spaarders daardoor toch aantrekkelijk. Vervolgens bieden de Groenfondsen leningen aan tegen een lagere rente dan de marktrente. Biologische landbouw is een van de categorieën projecten die in aanmerking komt voor de Regeling Groenprojecten. Daarnaast kan gedacht worden aan financiering van andere projecten in de landbouw zoals de "groene kas" en agrificatieprojecten, en van projecten gericht op duurzame energie (windenergie, energie uit biomassa).

Gebruik van de regeling

Het vermogen dat via de Regeling Groenprojecten wordt gespaard en belegd is fors gegroeid in de periode 1995 tot 1999 en beslaat minder dan 1% van het totaal aan spaargelden en beleggingen (zie Tabel 10 en Tabel 11). De groei heeft zich verder voortgezet nadat deze in 2001 vanwege de onzekerheid rondom het fiscale stelsel wat terugliep. Medio 2002 hebben ruim 140.000 particulieren belegd in groenfondsen.

Voor projecten rondom biologische landbouw die via de RABOBANK gefinancierd worden, geldt de volgende praktijk. De financiering vindt plaats via de plaatselijke

⁶⁹ Bron: Stimulering Biologische Landbouw, interne nota EC-LNV, 2001

⁷⁰ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

bank. De aanvraag van een bedrijf wordt door de bank in behandeling genomen zodra een Skal-certificaat voor het betreffende bedrijf is afgegeven. Voor de financiering wordt een zogenaamd projectvermogen vastgesteld. Diverse factoren bepalen uiteindelijk de omvang van het projectvermogen (o.a. welke deel van het bedrijf omschakelt, de noodzaak tot nieuwe investeringen voor de biologische productie, bestaande activa alsmede de persoonlijke situatie van de teler). Vanwege de efficiëntie hanteert de Rabobank voor een aanvraag een minimum projectvermogen van 23.000 euro, hetgeen zelden een knelpunt vormt omdat het projectvermogen meestal aanzienlijk hoger is. Elke aanvraag voor de Regeling Groenprojecten die door een plaatselijke bank wordt opgesteld wordt vervolgens centraal beoordeeld door de Groenbank (Rabobank Utrecht) en na deze interne goedkeuring door LASER. LASER beoordeelt alle aanvragen van alle banken en geeft bij goedkeuring een groencertificaat af. Dit groencertificaat is 10 jaar geldig; na deze periode wordt een herbeoordeling door LASER uitgevoerd. Hiermee bestaan nog geen ervaringen. Een aanvraag berust uiteindelijk dus op drie of vier beoordelingen: Skal, plaatselijke bank, Groenbank en LASER.

De Triodosbank meldt bovendien een koppeling aan ketenconvenanten. Biologische varkenshouderijen die aan slachterij "De Groene Weg" leveren zouden 0,3% extra rentekorting aangeboden krijgen – naast de groenfinanciering. Deze vorm van financiering koppelt de aanvoergaranties voor de slachterij aan een financieel voordeel voor de biologische mester die omvangrijke investeringen moet doen. Voor de biologische pluimveehouderij was een soortgelijke rentekorting in voorbereiding, maar deze is stilgelegd na bekendmaking van de kabinetsplannen⁷¹. LASER beoordeelt onder andere de landbouwprojecten. Bijna achthonderd projecten hebben in de periode 1995 tot 2001 een groenverklaring gekregen die het mogelijk maakt om in aanmerking te komen voor de Regeling Groenprojecten.

Tabel 10 Het aantal landbouwprojecten (inclusief biologische landbouwprojecten) dat een "Groenverklaring" heeft gekregen in de periode 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	To-taal	Aan-deel (%)
Plantaardige productie	1	17	89	36	53	18	55	269	35
Verwerking van plantaardige producten	1	0	6	4	1	1	6	19	2
Dierlijke productie	0	15	82	77	83	41	86	384	51
Verwerking van dierlijke producten	0	3	17	7	1	1	6	35	5
Gemengde productie	1	3	22	4	8	6	9	53	7
Totaal	3	38	216	128	146	67	162	760	100

Bron: LASER, 2002

Uit Tabel 10 blijkt dat meer dan de helft van de aanvragen van alle landbouwprojecten (inclusief biologisch) uit de sector van de dierlijke productie afkomstig is. De sector plantaardige productie neemt 35% van de aanvragen voor haar rekening. Daarmee komt de primaire productie op 93% van de aanvragen. De overige zeven procent wordt ingediend door verwerkers van landbouwproducten. Ook de Triodosbank heeft de ervaring dat de handel en verwerking een beperkt aandeel in de projectaanvragen

⁷¹ Bron: mondelinge mededeling Steiner, 2002

heeft, namelijk 12% van de projectaanvragen en 8% van het aangevraagde vermogen. Bij de cijfers van LASER moet aangetekend worden dat het hier *alle* aanvragen betreft, waarvan biologische landbouw een deel van uitmaakt. De helft van het aantal projecten dat gebruik maakte van de Regeling Groenprojecten in de periode 1995 – 1999 betreft activiteiten in de biologische landbouw maar deze projecten consumeerden slechts 15% van het totale geïnvesteerde kapitaal. (Zie Tabel 11).

Tabel 11. Het aantal projecten en hun omvang (met tussen haakjes het percentage) dat gebruik maakte van de Regeling Groenprojecten in de periode 1995-1999

Type projecten	Projecten		Omvang (miljoen gulden)	
	aantal	%	absoluut	%
Bosbouw	3	0,2	2,0	0,0
Natuurmonumenten	0	0	0	0
Landinrichting	3	0,2	4,3	0,1
Natuurbeheer	19	1,4	608,4	11,7
Biologische landbouw	647	48,6	782,7	15,1
Agrificatie	1	0,1	4,4	0,1
Energie	327	24,6	1.875,5	36,1
Duurzaam bouwen	249	18,7	458,0	8,8
<i>Overig</i>	81	6,1	1.461,0	28,1
Totaal	1.330	100	5.196,3	100

Bron: Scholtens, 2001

Overigens werden in het jaar 2001 800 projecten rondom biologische landbouw gemeld met een totaal vermogen van bijna 333 miljoen euro (Jaarverslag Groen Beleggen, 2001).

Opvallend is het grote aantal aanvragen in 1997. Toen bleek het voor biologische bedrijven die al voor half juli 1994 hadden geïnvesteerd mogelijk om alsnog een beroep te doen op de regeling: de zogenaamde herfinancierders.

Concluderend kan gezegd worden dat de Regeling Groenprojecten van betekenis is voor veel biologische bedrijven. Immers, tot 1999 waren er 647 aanvragen van biologische bedrijven (zie Tabel 11) terwijl Nederland 1.216 biologische bedrijven telde in 1999 (Platform Biologica, 2001). Dit impliceert dat ruim vijftig procent van de biologische bedrijven op enigerlei wijze te maken heeft (gehad) met de Regeling. De plaatselijke RABOBANK in Flevoland meldt zelfs dat vrijwel alle biologische bedrijven gebruik maken van de Regeling Groenprojecten (mondelinge mededeling Bloemberg, 2002).

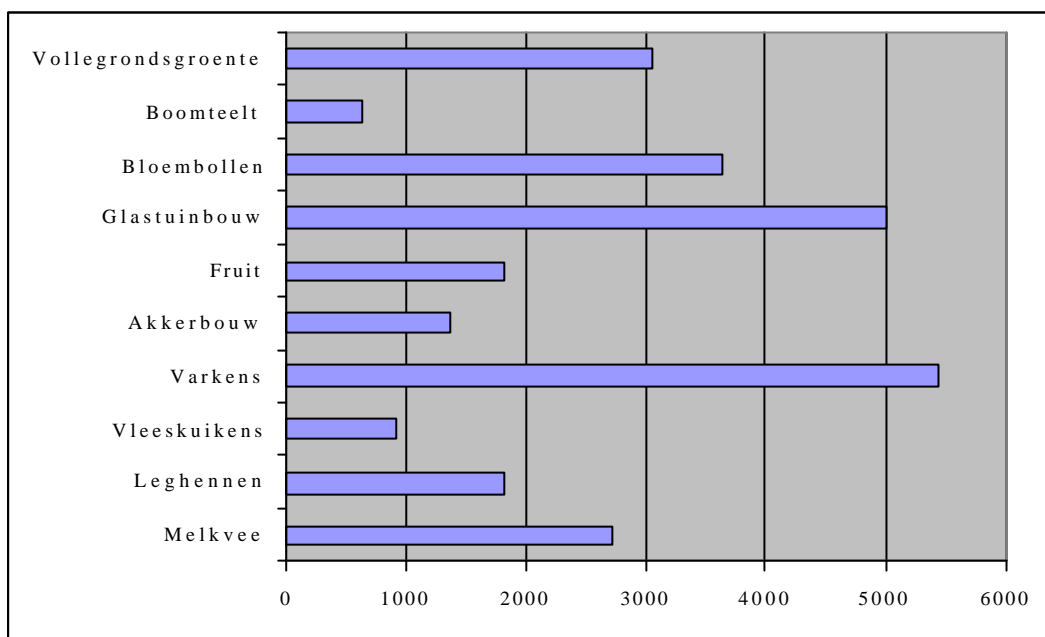
Belemmeringen bij gebruik Regeling Groenprojecten

Ieder bedrijf kan in principe gebruik maken van de Regeling Groenprojecten. Bedrijven ervaren, naast het voordeel van de regeling, ook enkele belemmeringen. De beleving dat het overheidsbeleid onduidelijk is, kan worden genoemd. Met name het nieuwe belastingstelsel en het strategisch kader van het nieuwe kabinet zijn daar voorbeelden van. Beleggers, banken en investeerders zijn in – voor beleggerstermen – relatief korte tijd meermalen geconfronteerd met veranderingen rondom de Regeling. Daarmee wordt de overheid in deze publiek-private samenwerking als “onbetrouwbaar” beoordeeld. Verder worden de administratieve verplichtingen genoemd als belemmerende factor. Dit speelt vooral bij de verwerkers en handelaren. Bij verwerkers en handelaren speelt daarbij het specifieke probleem dat het moeilijk is om aan te geven dat het te financieren bedrijfsdeel uitsluitend voor de verwerking van biologische producten wordt gebruikt⁷².

⁷² Bron: (mondelinge mededeling Steiner, 2002)

10.2 Effecten (wegvallen) Regeling Groenprojecten op de omschakeling

Figuur 4. Het bruto-effect van de regeling groenprojecten op een gemiddeld bedrijf voor de diverse biologische bedrijfstypen, in euro's per jaar



Figuur 4 laat indicatief het effect van de Regeling Groenprojecten zien op gemiddelde bedrijven. Uit de figuur blijkt dat het positieve bruto-effect van de regeling uiteenloopt van minder dan 1.000 euro per jaar voor vleeskuikenbedrijven en boomtelers, tot rond 5.000 euro per jaar voor de kapitaalintensieve bedrijfstakken zoals glastuinbouw en varkenshouderij. Het gaat om een duidelijke lastenverlichting bij de bedrijven. De RABOBANK bestempelt de Regeling als een aantrekkelijke stimulans voor omschakeling. Tegelijkertijd verwacht de RABOBANK niet dat bedrijven direct in de problemen komen wanneer de Regeling Groenprojecten wordt afgeschaft.

Wanneer financiële problemen – zoals het wegvallen van de Regeling Groenprojecten – voor een bedrijf dreigen gaat een bedrijf niet meteen failliet. Tegenvallers kunnen worden opgevangen door bijvoorbeeld voorgenomen vervangings- of uitbreidingsinvesteringen uit te stellen of de bedrijfsopzet- en / of bedrijfsvoering aan te passen. Tabel 12 geeft een overzicht van de financiële resultaten van biologische akkerbouwbedrijven, waaruit blijkt dat er nog enige ruimte is voor het opvangen van financiële tegenvallers.

Tabel 12 Resultaten biologische akkerbouwbedrijven 1996, 1997 en 1998

	1996/1997	1997/1998	1998/1999
Opbrengsten per 100 euro kosten (euro)	96	102	91
Gezinsinkomen uit het bedrijf (1.000 euro)	56,7	77,1	49,8
Besparingen (1.000 euro)	18,8	49,9	10,2

Bron: Agrimonitor april 2000

Ook biologische melkveebedrijven hebben een gunstiger rentabiliteit en besparingen dan de gangbare melkveebedrijven in de periode 1997 tot en met 1999 (LME editie 2001/2002). Banken houden bij de financiering bovendien rekening met het wegvallen van de gunstige rente van de Regeling Groenprojecten; ook onder gangbare omstandigheden (witte rente) moet het bedrijf niet in gevaar komen.

Het effect van de Regeling Groenprojecten is afhankelijk van twee factoren, te weten: (1) het aandeel vreemd vermogen dat is vastgelegd in het bedrijf en (2) het te hanteren belastingtarief. De grootte van het effect is dus afhankelijk van de mogelijkheid en bereidheid van banken om tot volledige herfinanciering over te gaan. Uiteraard is er ook de afhankelijkheid van de omvang van de beschikbare "groene" middelen in het Groenfonds. De afschaffing van de heffingskorting kan ertoe leiden dat minder particulieren gaan beleggen in groenfondsen waardoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn.

10.3 Effect wegvallen Regeling Groenprojecten in combinatie met wegvallen RSBP

Wanneer naast de *Regeling Groenprojecten* ook de *Regeling Stimulering Biologische Productie (RSBP)* wegvalt wordt de situatie (uiteraard) minder rooskleurig. Zaalmink et al. (2000) hebben gekeken naar het effect van de RSBP en diverse (fiscale) stimuleringsmaatregelen. Sommige bedrijfstypen kunnen gedurende een beperkte periode (maximaal 5 jaar) van de RSBP gebruik maken. Uit Tabel 13 blijkt dat het wegvallen van de RSBP vooral gedurende de eerste 2 jaar na omschakeling ingrijpend is. In die periode heeft het wegvallen van de RSBP een groter (negatief) effect dan wegvallen van de "overige" regelingen, waarvan de Regeling Groenprojecten onderdeel uitmaakt. Na de eerste twee jaar lijkt het effect van de RSBP vergelijkbaar met dat van de "overige" regelingen⁷³; uiteraard voor die bedrijfstakken waarvoor de RSBP geldt. Zie ook paragraaf 7.2.

Tabel 13 Besparingen ten opzichte van de gangbare situatie voor verschillende sectoren in verschillende situaties: zonder gebruikmaking van regeling en met gebruikmaking van regelingen, in euro per bedrijf per jaar⁷⁴

Bedrijfstak	Eerste 2 jaar			2-5 jr na omschakeling			Meer dan 5 jaar na omschakeling	
	Zonder gebruikmaking van regelingen	Met gebruik van RSBP	Met gebruik van alle regelingen	Zonder gebruikmaking van regelingen	Met gebruik van RSBP	Met gebruik van alle regelingen	Zonder gebruikmaking van regelingen	Met gebruik van alle regelingen
Melkvee	-18.605	-7.624	-5.990	12.343	14.702	18.650	10.618	16.109
Legpluimvee	8.168	8.168	11.934	8.667	8.667	12.434	9.484	13.250
Vleeskuikens	4.220	4.220	6.897	4.492	4.492	7.124	4.901	7.578
Varkens	726	726	7.442	6.988	6.988	13.659	9.030	15.701
Akkerbouw	-50.143	-32.218	-31.628	38.299	42.837	47.602	45.560	54.000
Fruit	-55.633	-34.351	-33.761	5.672	8.622	14.022	-408	7.941
Glastuinbouw	-67.432	-65.117	-63.665	15.882	16.835	25.729	7.442	14.839
Bloembollen	-63.801	-48.146	-45.106	24.323	28.361	32.763	8.032	12.116
Boomteelt	-24.141	-14.975	-12.570	7.987	8.758	13.387	1.225	5.763
Groenten	-85.901	-72.741	-68.975	28.180	31.265	35.667	22.054	27.272

Bron: Zaalmink et al., 2000

Naast de genoemde financiële effecten voor de biologische bedrijven die met groenfinanciering werken, worden⁷⁵ nog een aantal andere effecten genoemd:

⁷³ overige regelingen in dit rapport zijn: Regeling groenfinanciering, milieu-investeringsaftrek, duurzame ondernemersaftrek, investeringssubsidies en borgstellingsfonds.

⁷⁴ Daarbij is uitgegaan van het in het rapport gekozen meest gunstige prijsscenario.

milieuwinst, technologische winst en maatschappelijke winst. De milieuwinst, zo vinden zij, betreft onder andere de vermeden emissies van diverse milieubelastende stoffen en de vergroting van de biodiversiteit. Bij technologische winst gaat het om de versnelde introductie van nieuwe technologieën en bij maatschappelijke winst doelen de onderzoekers op de betrokkenheid en grotere participatie van marktactoren bij het thema “duurzaamheid”. Deze voordelen spelen zeker ook bij de biologische landbouw. Een deel van deze kosten – met name de milieukosten – zijn als economische kosten uitgedrukt. Er zou 13 miljoen euro economische winst zijn voor de biologische projecten over het jaar 2001. Tegelijkertijd zijn de gedeerde belastinginkomsten geschat op 5 miljoen euro. Dit zou voor de categorie biologische landbouw duiden op een positief netto-resultaat. Overigens geldt dit voor alle categorieën investeringen die via de Regeling Groenprojecten lopen.

10.4 Conclusie

De Regeling Groenprojecten heeft bijgedragen aan een forse groei van het fenomeen “duurzaam sparen en beleggen”. “Duurzaam sparen en beleggen” omvat minder dan 1% van het totaal aan sparen en beleggen.

Projecten in de biologische landbouw zijn goed vertegenwoordigd in de portefeuille van groenprojecten en nemen ongeveer de helft van het totale aantal projecten voor hun rekening. Daarbij gaat het vooral om aanvragen van primaire bedrijven; de verwerkers en handel hebben minder belangstelling voor de regeling. Administratieve regelingen zouden als belemmerend worden ervaren. Verder wordt onzekerheid over het overheidsbeleid als een belemmerende factor genoemd. Veel van de biologische bedrijven maken gebruik van de Regeling, zo is de ervaring van banken.

De Regeling wordt als een aantrekkelijke stimulans voor biologische bedrijven bestempeld. Het gaat om een belastingvoordeel voor individuele bedrijven van tussen 1.000 en 5.000 euro per jaar. Toch is niet te verwachten dat bedrijven direct in de financiële problemen komen wanneer de regeling wordt afgeschaft.

Het effect van het wegvallen van de Regeling Stimulering Biologische Productie (RSBP) is vooral in de eerste twee jaar na omschakeling groter dan wegvallen van de “overige” regelingen, waaronder de *Regeling Groenprojecten*. Na die periode is het effect van het verdwijnen van de RSBP vergelijkbaar met verdwijnen van de “overige” regelingen.

Deel IV

Discussie: Maakt de ketenaanpak de RSBP overbodig?

11 Maakt de ketenaanpak de RSBP overbodig?

11.1 Inleiding

Op basis van de voorgaande delen van de rapport wordt hier door het Expertisecentrum zo goed mogelijk antwoord gegeven op de beleidsvragen. Aangezien dit rapport geen oordeel geeft, is gekozen voor een discussievorm.

De hoofdvraag die in dit rapport beantwoord moet worden luidt:

Is de ketenaanpak zodanig stimulerend dat er zonder omschakelingssteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars zullen zijn voor het behalen van de kwantitatieve ambitie voor 2010?

Deze ambitie is dat in 2010 op 10% van het landbouwareaal biologisch wordt geproduceerd⁷⁶. Vertaald naar een jaarlijkse benodigde groei bedraagt dit gemiddeld 20%.

De hoofdvraag wordt opgesplitst in twee deelvragen:

1. Leidt de ketenaanpak tot een jaarlijkse groei van het biologisch areaal van gemiddeld 20%?
2. Zijn er zonder omschakelingssteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars om de ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 te behalen. In het verlengde hiervan is ook het (mogelijk) wegvallen van de regeling Groenprojecten betrokken.

11.2 Ketenaanpak en jaarlijkse groei biologische areaal.

De ketenaanpak is te recent gestart om voldoende gegevens te hebben om daarover een definitieve uitspraak te doen. Om toch tot een oordeel te komen, is gekeken naar de achterliggende beleidsaannames, naar verwachtingen van diverse experts en naar de situatie in de biologische varkenshouderij omdat daar al enige tijd geleden ketenafspraken zijn gemaakt.

De achterliggende beleidsaannames bij de ketenaanpak zijn als volgt:

1. De consument is bereid een (beperkte) meerprijs voor biologische producten te betalen als hij voldoende wordt voorgelicht.
2. Groei van consumentenbesteding in Nederland leidt door het mechanisme van vraag en aanbod tot groei van het aantal biologische producenten in Nederland.
3. Een positief marktperspectief/ vertrouwen in de markt is voldoende voor een ondernemer om de keuze te maken voor biologische productie.
4. Verbeterde samenwerking in de keten leidt tot verhoogde efficiëntie in de keten.
5. Verhoogde efficiëntie leidt tot verlaging van de kostprijs van het eindproduct.
6. Verlaging van de kostprijs van het eindproduct leidt tot verlaging van de consumentenprijs en daarmee tot meer consumenten.

⁷⁶ Beleidsnota Biologische landbouw, 2001

Aannames 1 tot en met 3

De eerste drie beleidsaannames vormen de achtergrond voor de mediacampagne die in september 2002 is gestart. Het eerste uitgangspunt dat de consument bereid is een (beperkte) meerprijs te betalen als hij voldoende wordt voorgelicht, klopt gedeeltelijk. Voorlichting heeft over het algemeen als resultaat dat meer consumenten geïnteresseerd raken in het product, mits de prijs laag genoeg is. Experts schatten dit op een meerprijs van 20 tot 30%. Dit is nu niet het geval, vaak bedraagt de meerprijs 50 tot 100%. Veel consumenten vinden deze meerprijs te hoog. De bereidheid van consumenten om meer te betalen voor een product is door voorlichting moeilijk te beïnvloeden. Naast reclameactiviteiten (promotie) zijn ook andere zaken van belang voor een hogere verkoop van producten, de zogenaamde P's (product, prijs en plaats), zowel elk apart als in combinatie. De verwachting is dat de mediacampagne zal leiden tot een toename van de vraag van de consument. Deze verwachting is mede gebaseerd op het feit dat het bedrijfsleven enthousiast is over de campagne en zelf initiatieven neemt om in te haken op de campagne (en daarmee werkt aan de andere P). Onzeker is of de toegenomen vraag lang in stand zal blijven en of de Nederlandse primaire producten hier volledig van zullen profiteren.

Bij een tijdelijke sterk toegenomen vraag is het namelijk onzeker of de tussenschakels in staat zijn aan de wensen van de klanten te voldoen. De biologische primaire producent kan nauwelijks adequaat reageren door de lange periode tussen planning en realisatie. Dit betekent dat een tijdelijke vraag zal worden opgevangen door import of door vermindering van de export.

Als de consumentenvraag (binnen- of buitenlands) blijvend een stijgende lijn vertoont, leidt dit bij de primaire ondernemer tot vertrouwen in de markt voor biologische producten. Er is echter nog meer nodig voordat ondernemers besluiten in te spelen op een toenemende marktvraag. Zoals het vertrouwen in de verschillende schakels van de keten. Voor de meeste ondernemers is continuïteit van het bedrijf zeer belangrijk. Omdat omschakelen van gangbare naar biologische productie zulke investeringen vraagt, is een weg terug moeilijk en soms zelfs onmogelijk. Het besluit tot omschakelen wordt dan ook niet lichtvaardig genomen. Men moet er redelijk zeker van zijn dat de producten gedurende een lange periode voor een goede prijs kunnen worden verkocht.

Samenvattend: Dalende consumentenprijs in combinatie met uitgekende marketing kan leiden tot stijgende consumentenvraag, hetgeen van positieve invloed is op het vertrouwen in de markt bij de primaire producent. Hoewel een goed marktperspectief een voorwaarde voor omschakeling is, betekent dit niet dat de primaire producent daadwerkelijk zal omschakelen omdat in deze ingrijpende stap meerdere factoren meespelen.

Aannames 4 tot en met 6

De beleidsaannames vier tot en met zes vormen de achtergrond voor de ketengerichte aanpak. De aanname is dat door verbeterde samenwerking in de keten de efficiency wordt verhoogd, wat tot een lagere kostprijs zal leiden en daarmee tot verlaging van de consumentenprijs en daarmee tot meer consumenten.

Verbeterde samenwerking in de keten leidt niet via efficiency tot een lagere kostprijs, maar is wel voorwaarde voor schaalvergroting, hetgeen een veel groter effect heeft op de kostprijs. Verlaging van de kostprijs biedt wel mogelijkheden om de consumentenprijs te verlagen, maar vanwege prijsstrategieën in de keten zal dit niet automatisch gebeuren.

Bij de biologische varkenssector waar ketenafspraken zijn gemaakt heeft dit tot september 2002 niet tot lagere kostprijzen geleid. Ketensamenwerking is ook van belang voor het kunnen voldoen aan de vraag en voor het vertrouwen van de boer in de overige schakels van de keten.

De ketenaanpak tot nu toe

In de ketenaanpak speelt de Task Force Markttontwikkeling Biologische Landbouw een belangrijke rol. De ketengerichte aanpak dient te leiden tot 5% consumentenbestedingen in 2004. Deze doelstelling is een afgeleide doelstelling van de ambitie 10% areaal biologisch in 2010. De convenantpartners spreken zich, onder voorwaarden, positief uit over het behalen van deze doelstelling, maar vinden het

nog zeer de vraag of de doelstelling in 2004 al gehaald zal worden. Door het zoekproces naar de juiste aanpak dat in de Task Force heeft plaatsgevonden, komt 2004 nu wel heel snel dichterbij.

Of de doelstelling van jaarlijks gemiddeld 20% groei van het areaal in Nederland gehaald zal worden is onzeker. In de jaren 2000 en 2001 bedroegen de groeicijfers van het biologische areaal respectievelijk 22 en 15%⁷⁷. Dit betekent dat de komende jaren de groei tenminste op peil moet blijven. De eerste signalen ten aanzien van de resultaten van de mediacampagne zijn positief⁷⁸. Als de consumentenvraag doorzet en de primaire producenten hebben zicht op een goede prijs gedurende een langere termijn, dan is er meer afzetperspectief. Dat zal (na enige tijd) kunnen leiden tot een groter areaal biologische landbouw, omdat voldoende afzetperspectief een belangrijke voorwaarde is voor boeren om om te schakelen naar biologische productie.

Uit bovenstaande rijst het beeld dat de ketenaanpak alleen niet voldoende is om de ambitie van 10% biologische areaal in 2010 te bewerkstelligen.

11.3 Wegvallen RSBP en groei biologisch areaal

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag, namelijk of er zonder omschakelsteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars zullen zijn om de ambitie van 10% in 2010 te behalen, is ook het (mogelijk) wegvallen van de Regeling Groenprojecten betrokken.

Voor de beantwoording van deze deelvraag is het van belang onderscheid te maken tussen de diverse sectoren. De RSBP heeft vooral invloed op het inkomen van bedrijven met veel grond (akkerbouw, melkveehouderij en in mindere mate fruitteelt, boomteelt en vollegrondsgroenteteelt). Een groot deel van de subsidie is uitgekeerd aan akkerbouw- en melkveehouderijbedrijven. In deze sectoren heeft ook de grootste groei van het biologisch areaal plaatsgevonden. Bij andere sectoren blijft de groei achter.

Een investeringsregeling, zoals die nu geldt voor de varkenshouderij, waarbij een deel van de investeringen vergoed wordt, is vooral interessant voor bedrijven met een grote kapitaalsbehoefte bij omschakelen. De regeling Groenprojecten is vooral interessant voor bedrijven met veel geleend vermogen. Deze regeling biedt niet alleen tijdens de omschakelingsperiode, maar gedurende veel langere periode financieel voordeel.

Uit de berekeningen die zijn gemaakt door het LEI blijkt dat de RSBP een geringe tot matig grote invloed heeft op het inkomen van boeren en tuinders die omschakelen (afhankelijk van de sector). Uit de onder boeren en tuinders gehouden enquête blijkt dat de subsidie een geringe rol speelt bij het besluit om om te schakelen. Afzetmogelijkheden zijn van doorslaggevend belang. Toch is de RSBP niet geheel onbelangrijk. Een groot aantal potentiële omschakelaars vindt het wel degelijk van belang. Achttien van de respondenten spreekt van een grote doorslaggevende rol, 43% vindt dat de subsidie een redelijke belangrijke rol speelt in het besluit tot omschakelen. Drieënvijftig procent van de potentiële omschakelaars zegt dat ze waarschijnlijk niet en 21% dat ze zeker niet zouden omschakelen zonder RSBP. Een groot deel vindt de bedrijfseconomische risico's en de inkomensachteruitgang te groot. Wel is hierbij de opmerking te maken dat een deel van de potentiële omschakelaars (37%) überhaupt niet van plan is om te schakelen. Tegelijkertijd is 57% van mening dat bij voldoende marktperspectief, geen financiële ondersteuning nodig is.

⁷⁷ Ekomonitor, 2001. Platform Biologica

⁷⁸ Vierde voortgangsbericht over de campagne van de Task Force Marktonwikkeling Biologische Landbouw, 30 oktober 2002

Uit een studie⁷⁹ naar het effect van omschakelingssubsidies in alle EU-landen blijkt dat in een aantal EU-landen deze subsidies, een stimulerend effect te hebben op de omschakeling. Het effect moet volgens de auteurs echter niet worden overschat.

De verwachting van het Expertisecentrum LNV is dat het wegvallen van de RSBP weinig invloed zal hebben op het aantal omschakelaars in een groot aantal sectoren. Daarvoor is de financiële betekenis van de RSBP voor deze sectoren te gering. Voor de sectoren melkveehouderij en akkerbouw is de financiële betekenis groter. Hoewel ook voor deze twee sectoren de afzetperspectieven een belangrijke voorwaarde zijn om om te schakelen, moet er volgens het Expertisecentrum LNV rekening mee gehouden worden dat juist in deze sectoren het aantal omschakelaar zou kunnen afnemen. Een groep ondernemers zal mogelijk door het wegvallen van de RSBP, in de afweging van het wel of niet omschakelen, de balans laten doorslaan naar niet omschakelen. Onbekend is hoe groot deze groep is. Omdat het grootste deel van de groei van afgelopen jaren bestond uit groei van deze twee sectoren is mogelijk dat het totale aantal omschakelaars afneemt.

Het wegvallen van de Regeling Groenprojecten heeft een langdurig effect op de besparingen. De regeling leidt tot een lastenverlichting tot 5000 euro per jaar voor kapitaalsintensieve bedrijven en dit kunnen andere bedrijven zijn dan de RSBP ontvangers. De Regeling Groenprojecten kan worden gezien als een stimulans voor omschakeling. Banken houden bij het al dan niet toekennen van een lening geen rekening met de lagere rente, zodat het wegvallen van de Regeling Groenprojecten geen effect heeft op de mogelijkheden van boeren en tuinders om een lening af te sluiten.

Op basis van de gegevens in het rapport is geen harde conclusie te trekken over het effect van het gezamenlijk afschaffen van de RSBP en de Regeling Groenprojecten. Wel zal naar verwachting van het Expertisecentrum LNV het afschaffen van beide regelingen tegelijkertijd een remmend effect hebben op het aantal omschakelaars. Samen vormen zij, met name voor de akkerbouw en de melkveehouderij, toch een aantrekkelijke financiële stimulans. Hierbij moet wel bedacht worden dat niet alle ondernemers beide ontvangen. De Regeling Groenprojecten is bijvoorbeeld wel toegankelijk voor sectoren die niet in aanmerking kunnen komen voor RSBP. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met een psychologisch effect. Het geld dat ontvangen wordt (RSBP) of minder hoeft te worden betaald (Regeling Groenprojecten) is een zeker bedrag; dit in tegenstelling tot de verwachting van kilopbrengsten en prijzen.

Ten aanzien van de vraag of er voldoende omschakelaars zullen zijn als er geen omschakelingssteun is, verwacht het Expertisecentrum LNV dat door het wegvallen van financiële ondersteuning (RSBP en de Regeling Groenprojecten) de motivatie van boeren en tuinders om om te schakelen niet verandert. Een goed marktperspectief blijft een belangrijk motief. Omschakelingssteun is niet de reden om om te schakelen, maar het verlaagt de financiële drempel.

Als er een ander, doeltreffend instrument is, bijvoorbeeld meerjarige ketenafspraken of afzetcontracten - en de marktperspectieven voor de lange termijn zijn gunstig - dan heft dit naar de mening van het Expertisecentrum LNV het wegvallen van financiële ondersteuning op en zal het aantal omschakelaars zelfs kunnen toenemen. Een aantal sectoren leent zich echter moeilijk voor de genoemde meerjarig ketenafspraken of afzetcontracten omdat de ketens uit zeer veel partijen bestaan (bijvoorbeeld vollegrondsgroente). Naar verwachting van het Expertisecentrum LNV zal door het wegvallen van financiële ondersteuning in deze sectoren het aantal omschakelaars dalen. Aangezien de groei van het biologisch areaal in 2001 minder was dan 20% wordt het steeds moeilijker om bij een dalende belangstelling voor omschakeling de ambitie van 10% biologisch areaal in 2010 te bereiken.

Een ander belangrijk aspect is dat met het afschaffen van omschakelingssteun de overheid een negatief signaal afgeeft naar de sector (wegvallen financiële

⁷⁹ Bron: Michelsen, J. et al. 2001. Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries. Organic Farming in Europe: Economics and Policy. Volume 9.

ondersteuning), zonder dat daar op dit moment een krachtig positief signaal tegenover staat (zoals ketenafspraken). Dit signaal kan een negatieve invloed hebben op de motivatie van potentiële omschakelaars.

Trekken of duwen aan het biologische product? Het Expertisecentrum LNV is van mening dat trekken, dus de ketengerichte aanpak, van groot belang is, maar zonder duwen onvoldoende is om 20% groei per jaar te bereiken. Een groot deel van de risico's liggen immers bij de primaire sector. Alleen duwen (financiële ondersteuning van boeren) heeft geen zin; zonder een gunstig marktperspectief zullen er weinig primaire producten omschakelen. Naast trekken zal er ook moeten worden geduwd. In welke vorm staat niet bij voorbaat vast.

Bijlage 1 Hoofdpijnen Plan van Aanpak

Inleiding

Het plan van aanpak om te komen tot het voorliggende rapport is gebaseerd op een evaluatiedocument van directie Landbouw. Als eerste stap zijn de vragen uit dit evaluatiedocument aangevuld, gepreciseerd en geordend. Vervolgens zijn de vragen in 3 categorieën ingedeeld:

1. monitoringsvragen; de gegevens zijn bij diverse instanties bekend;
2. vragen waarvan de antwoorden door middel van desk-research zijn te vinden;
3. onderzoeksvragen.

Er is van elke vraag aangegeven wie deze gaat oppakken.

Als laatste is bepaald waar de gevraagde informatie (waarschijnlijk) verkrijgbaar is: de bronnen.

Evaluatie

De hoofdvraag van de evaluatie is of de ketenaanpak zodanig stimulerend is, dat er zonder omschakelingssteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars zullen zijn.

De ketengerichte aanpak is nog maar een jaar geleden van start gegaan en volop in ontwikkeling; de invloed van deze aanpak op de uiteindelijke doelen is nog niet te meten. Wel kunnen ex-ante vragen gesteld worden over de achterliggende beleidstheorie waardoor een uitspraak gedaan kan worden in welke mate het aannemelijk is dat deze doelen met een ketengerichte aanpak bereikt zullen worden. De RSBP bestaat al een aantal jaren, zodat over deze regeling ex-post vragen kunnen worden gesteld. Maar gezien de hoofdvraag zal ook een uitspraak nodig zijn over de verwachting of zonder de regeling er voldoende omschakelaars zullen zijn.

Naast de uitwerking van de hoofdvraag zal ook de stand van zaken met betrekking tot areaal, aantal bedrijven, percentage biologisch areaal, marktaandeel, import/export, prijsverschil gangbaar/biologisch, aanbod van biologische producten en de ontwikkeling daarin worden weergegeven.

Vragen

Beleidsvraag:

Is de ketenaanpak zodanig stimulerend, dat er zonder omschakelingssteun (zoals de RSBP) voldoende omschakelaars zullen zijn voor het behalen van de kwantitatieve ambitie voor 2010?

Hoofdvragen:

- A. Is de RSBP een noodzakelijke voorwaarde om voldoende groei van het areaal te verkrijgen om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?
- B. Zorgt de ketenaanpak voor voldoende groei van het areaal om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?

Hoofdvraag A.

Is de RSBP een noodzakelijke voorwaarde om voldoende groei van het areaal te verkrijgen om de kwantitatieve ambitie voor 2010 te behalen?

De doelstelling van het beleid is de stimulering van groei en professionalisering van de biologische landbouw.

In de Beleidsnota Biologische landbouw is deze kwalitatieve doelstelling vertaald in een kwantitatieve ambitie om in 2010 10% van het (landbouw) areaal onder biologische productie te hebben.

Als we deze ambitie vertalen naar een jaarlijkse benodigde groei dan kunnen we concluderen dat de biologische landbouw jaarlijks 20% moet groeien.

De regeling wordt bekeken vanaf het begin van de regeling (1994) tot en met 2001.

Operationaliseren van hoofdvraag A leidt tot de volgende subvragen:

A1 welke invloed heeft de RSBP gehad op de omschakeling;

A2 hoe is de RSBP uitgevoerd en had de wijze van uitvoeren effect op het aantal omschakelaars;

A3 welke invloed zal het verdwijnen van de RSBP hebben op de omschakeling.

Bovenstaande drie vragen hebben zowel betrekking op het aantal omschakelende bedrijven als op de groei van het areaal.

A1 en A2 zijn ex-post vragen, A3 is een ex-ante vraag.

ex-post deel van de vragen

Operationele vragen bij A1:

Welke invloed heeft de RSBP gehad op de omschakeling?

- A1.1 Welke invloed heeft de RSBP op de bedrijfseconomische resultaten van een bedrijf per sector, vergeleken met omschakeling zonder RSBP. In welke mate werd de inkomensdip ten gevolge van de omschakelperiode gecompenseerd door de RSBP en welke invloed had de RSBP op de terugverdiendtijd.
- A1.2 Welke motieven hebben een rol gespeeld bij het omschakelen.
 - A1.2.1 Welke invloed heeft de RSBP gehad op de keuze van primaire producenten om om te schakelen naar een biologische bedrijfsvoering (per sector).
 - A1.2.2 Welke rol hebben marktperspectieven gespeeld bij de omschakeling van primaire producenten die gebruik hebben gemaakt van de RSBP. Welke marktperspectieven waren er. Welke andere motieven hebben een rol gespeeld bij het omschakelen.
- A1.3 Hoeveel hectaren (netto, dus omschakelaars minus stoppers) zijn omgeschakeld met gebruikmaking van de RSBP? (uitgesplitst in sectoren en per jaar in periode 1994 tot en met 2001)
Hoeveel hectaren (netto, dus omschakelaars minus stoppers) zijn omgeschakeld zonder gebruikmaking van de RSBP? (uitgesplitst in sectoren en per jaar in periode 1994 tot en met 2001)
Hoeveel hectare vielen onder het onderdeel voortzetting in de RSBP?
- A1.4 Welk percentage van de boeren die met gebruikmaking van de RSBP is omgeschakeld, produceert na 5 jaar nog biologisch (jaren 1994, 1995 en 1996).
- A1.5 Welke redenen hadden biologische boeren die gestopt zijn met de biologische bedrijfsvoering en die al dan niet gebruik hebben gemaakt van de RSBP om te stoppen/terug te schakelen.
- A1.6 Had de regeling onbedoelde neveneffecten. Bijvoorbeeld onbedoeld gebruik.

Operationele vragen bij A2:

Hoe is de RSBP uitgevoerd en had de wijze van uitvoeren effect op het aantal omschakelaars?

- A2.1 Had de uitvoering van de regeling (aantal keren openstellen, tijdstip openstellen, manier van aankondiging, hoogte van de bedragen, gestelde voorwaarden) invloed op het aantal omgeschakelde hectares (met RSBP-ondersteuning)
 - A2.1.1 Op welke data en hoe lang is de RSBP opengesteld in periode 1994 tot en met 2001.
 - A2.1.2 Wat was de hoogte van de subsidiebedragen per openstelling in periode 1994 tot en met 2001.
 - A2.1.3 Welke veranderingen in voorwaarden waren er per openstelling
 - A2.1.4 Hoe was de aankondiging per openstelling
 - A2.1.5 Hoeveel boeren hebben per openstelling gebruik gemaakt van de regeling en hoeveel hectares zijn omgeschakeld en voor hoeveel ha is voortzettingsspremie uitbetaald; is het beschikbare budget volledig gebruikt of was er sprake van overintekening.
 - A2.1.6 Hoeveel afwijzingen waren er per openstelling en op welke gronden.
 - A2.1.7 Welke redenen hadden boeren die zijn omgeschakeld en geen gebruik hebben gemaakt van de RSBP om geen gebruik te maken van deze regeling.
- A2.2 Wat waren de uitvoeringskosten uitgedrukt in percentage van het uitbetaalde bedrag
 - A.2.2.1 Hoeveel geld is uitbetaald per jaar ten behoeve van de RSBP in periode 1994 tot en met 2001.
 - A.2.2.2 Wat waren de uitvoeringskosten bij Laser in periode 1994 tot en met 2001.

ex-ante deel van de vragen

Operationele vragen bij A3:

Welke invloed zal het verdwijnen van de RSBP hebben op de omschakeling?

- A3.1 Zouden de nu omgeschakelde boeren ook zonder RSBP zijn omgeschakeld. Zo ja, op welke manier zouden ze dan de inkomensachteruitgang hebben opgevangen. Zo nee, waarom niet.
- A3.2 Kunnen bij voldoende marktperspectief boeren die willen omschakelen dit zonder RSBP financieel rondzetten.
Wat is voor boeren voldoende marktperspectief (vraag binnenland, vraag buitenland, vraag eigen afnemer, afzetcontracten, prijsafspraken, etc).
- A3.3 Als er voldoende marktperspectief is voor boeren, maar er financiële belemmeringen zijn voor omschakeling, aan welke voorwaarden zou een financiële ondersteuning dan moeten voldoen.
- A3.4 Schakelen bij een slecht marktperspectief boeren om naar biologische landbouw als ze gebruik kunnen maken van een financiële regeling.
- A3.5 Wat zijn de ondernemersrisico's, de financieringsmogelijkheden en de inkomensontwikkelingen voor de biologische landbouw in een situatie zonder RSBP.

Hoofdvraag B

Zorgt de ketenaanpak voor voldoende groei van het areaal om de kwantitatieve doelstelling voor 2010 te behalen, ofwel: Leidt de ketenaanpak tot een jaarlijkse (gemiddelde) groei van 20% van het biologisch areaal?

Ex-ante deel van de vragen

Vragen gericht op de doorwerking/validiteit van de beleidstheorie

De vragen worden beantwoord op basis van expert judgement, waarbij ook gekeken wordt naar de geplande vervolgvactiviteiten. Hierbij worden de kritische succesfactoren benoemd.

B1 In welke mate leidt de ketenaanpak tot een vergroting van de consumentenvraag?

- B1.1 In welke mate leidt een verbeterde samenwerking (als gevolg beleid) in de keten tot een verhoogde efficiency in de keten
- B1.2 In welke mate leidt deze verhoogde efficiency in de keten tot een verlaging van de kostprijs van het eindproduct.
- B1.3 In welke mate leidt deze verlaagde kostprijs tot een verlaging in de consumentenprijs.

B2. In hoeverre leidt prijsverlaging van biologische producten tot een groeiende vraag bij de Nederlandse consument? (hierbij kijken naar verschillende typen van consumenten en productgroepen). Welke andere factoren spelen hierbij een rol (autonome ontwikkelingen zoals groeiende welvaart etc., voedselschandalen).

- B2.1 Welke meerprijs is de Nederlandse consument bereid te betalen? (per type consument per prod. categorie)
- B2.2 Onder welke voorwaarden is een Nederlandse consument (per type consument en per productcategorie) bereid een meerprijs voor biologische producten te betalen. Speelt voorlichting naar consumenten (type) over voordelen biologische producten hierin een belangrijke rol?

B3 In welke mate leidt een groeiende vraag van de Nederlandse consument naar biologische producten tot een vergroting van het Nederlandse biologische areaal/aantal bedrijven/aantal gehouden dieren.

- B3.1 Leidt een grotere consumentenvraag in Nederland tot een positief marktperspectief bij Nederlandse boeren. (zie A3.2 voor wat voor boeren een positief marktperspectief is)
Welke bijdrage levert een grotere buitenlandse vraag aan een positief marktperspectief bij Nederlandse boeren.
- B3.2 Leidt positief marktperspectief tot vertrouwen in de markt bij de primaire producent.
- B3.3 Leidt vertrouwen in de markt bij primaire producenten tot omschakelen (welke andere factoren van belang?).

Ex-post deel van de vragen

Het convenant varkenshouderij kan gebruikt worden als case om meer inzicht te krijgen in de validiteit van een deel van de beleidstheorie. Niet voor de gehele reeks van samenhangende beleidsaannames, er worden nu stallen gebouwd maar er liggen nog geen producten in de schappen.

B4. In welke mate leidde de ketenaanpak in de varkenshouderij tot een vergroting van de consumentenvraag?

- B4.1 In welke mate leidde een verbeterde samenwerking (als gevolg van het convenant) in de keten tot een verhoogde efficiency in de keten.
- B4.2 In welke mate leidde deze verhoogde efficiency in de keten tot een verlaging van de kostprijs van het eindproduct.
- B4.3 In welke mate leidde deze verlaagde kostprijs tot een verlaging in de consumentenprijs.
- B4.4 In welke mate leidde deze lagere consumentenprijs tot een toename van de vraag.

B5. Hoe verliep de uitvoering van de ketengerichte aanpak?

- B5.1 Welke activiteiten zijn uitgevoerd door welke partijen in het kader van de ketengerichte aanpak, wat waren de knelpunten? Welke verschuivingen waren er ten opzichte van de oorspronkelijke planning en waarom.
- B5.2 Wat zijn de resultaten tot 2002 en wat zijn de effecten (waarschijnlijk nog niet te bepalen).
- B5.3 Wat was de inzet (tijd, geld etc.) van de verschillende partijen (in relatie tot de afspraken).
- B5.4 Hoe verliep de samenwerking tussen LNV en de andere partijen?
- B5.5 Wat hebben de verschillende activiteiten LNV gekost (in euro's en uren).

Stand van zaken

Hieronder volgt een opsomming van gegevens die verzameld gaan worden. Deze gegevens geven *Directie* Landbouw inzicht in de stand van zaken van de diverse doelstellingen zoals verwoord in de beleidsnota.

1. aanbod van biologische producten
2. assortiment biologische producten
3. kosten in de keten
4. verschil in consumentenprijzen tussen gangbare en biologische producten
5. bekendheid van biologische productiemethoden bij de burger
6. nieuwe consumenten
7. marktaandeel van biologische producten voor diverse productgroepen
8. areaal biologische landbouw per sector per 1 januari 2002 (ontwikkeling vanaf 1990)
9. aantal bedrijven per type landbouwbedrijf per 1 januari 2002 (ontwikkeling vanaf 1990)
10. percentage biologisch areaal per sector per 1 januari 2002 (ontwikkeling vanaf 1990)
11. percentage biologisch areaal in Nederland en in ons omringende landen
12. gegevens over de import en export van biologische producten

Van bovengenoemde onderwerpen zal zowel de huidige stand van zaken als ontwikkelingen in de afgelopen periode beschreven worden, voor zover de gegevens bekend zijn.

Bijlage 2 Verantwoording en bronnen

Ten behoeve van het opstellen van het rapport heeft het EC-LNV in samenwerking met directie Landbouw een Plan van Aanpak geschreven (zie bijlage 1). Hierin zijn de vragen ten behoeve van de evaluatie gepreciseerd. Vervolgens werden de vragen in drie categorieën ingedeeld. De eerste categorie bestond uit monitoringsvragen waarvan de gegevens bij diverse instanties bekend zijn. De tweede categorie betrof vragen waarvan de antwoorden door middel van literatuurstudies en/of aanvullend expert-judgement te geven zijn. De laatste categorie vragen kon slechts door nieuw uit te voeren onderzoek beantwoord worden. Hiertoe is het onafhankelijk onderzoeksbureau IMEconsult ingeschakeld. In deze bijlage wordt per inhoudelijk hoofdstuk toegelicht welke instantie welke informatie heeft aangeleverd.

Deel I. De ketenaanpak

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk wordt per beleidsaankname waarop de ketenaanpak is gebaseerd, een expert-judgement gegeven door het LEI (Landbouw Economisch Instituut) en TNO-STB. Beide instituten hebben ten behoeve dit hoofdstuk een intern rapport opgesteld.

LEI-bijdrage aan de Evaluatie van de LNV-beleidsnota "Een biologische markt te winnen". Landbouw-Economisch Instituut. Interne nota. september 2002.

TNO-rapport STB-0230. Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. TNO Strategie, Technologie en Beleid. oktober 2002. Plus aanvullende notitie.

Literatuur

USDA, *The Netherlands Organic products; The Dutch Market for Organic Products*. 2002, GAIN report #NL2015

Dagevos, J.C. *Panorama Voedingsland: Traditie en transitie in discussies over voedsel*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2002; werkdocument 88

Smit, H. en A.B. Smit, *De dynamiek van de Nederlandse biologische landbouw*, Den Haag, LEI, 2002 conceptrapport

Meeusen, M.J.G.; J. Smid en J.T. Nienhuis, *Biologische vollegrondsgroenten in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, een inventarisatie voor de strategische besluitvorming in Nederland*, Den Haag, LEI, 2002, rapport 5.02.02

Hoofdstuk 4

Ten behoeve van dit hoofdstuk heeft het onafhankelijk onderzoeksbureau IMEconsult interviews gehouden met vertegenwoordigers van de convenantpartners Marktontwikkeling Biologische Landbouw. Aanvullend is ook met een aantal bedrijven gesproken en met de ketenmanager in de biologische varkensvleessektor. Bovendien heeft een documentenanalyse plaatsgevonden.

Hieronder staan de namen van de geïnterviewde personen:

Vertegenwoordigers convenantpartners:

<i>organisatie</i>	<i>naam vertegenwoordiger</i>
Rabobank Nederland	Dhr. A. B. Beuzel
Stichting AKK	Mw. M. de Heide, Dhr. A. Monteny
LTO-Nederland	Mw. M. Loefs
CBL	Dhr. M. Jansen
Stichting Merkartikel	Mw. E. Klitsie
Ministerie van LNV	Dhr. G. Westenbrink
Platform Biologica	Dhr. B. van Ruitenbeek
Triodosbank	Dhr. Meyer
Stichting Natuur en Milieu	Dhr. J. Remmers

Vertegenwoordigers van bedrijven:

<i>organisatie</i>	<i>naam vertegenwoordiger</i>
AH	Mw. I. Mullen
Ecomel	Dhr. Crombags
Odin	Dhr. Bakker
Ketenmanager varkensvlees	Dhr. M. Steverink

Hoofdstuk 5

IMEconsult heeft vertegenwoordigers van de convenantpartners ook bevraagd op hun verwachtingen over de ketenaanpak. Deze staan in hoofdstuk 5 beschreven.

DEEL II. De Regeling Stimulering Biologische Productiemethode

Hoofdstuk 6

Hoofdstuk 6 geeft uitleg over de RSBP en is opgesteld onder andere op basis van informatie uit de Staatscourant en de LNV beleidsnota Biologische landbouw uit 1992.

Hoofdstuk 7

Zowel LASER (belast met de uitvoering van de RSBP) als Skal (verantwoordelijk voor toezicht op de biologische productie) hebben informatie aangeleverd ten behoeve van paragraaf 7.1. Paragraaf 7.2 is voornamelijk gebaseerd op het volgende rapport:

Zaalmink, B.W., P. van Nieuwkoop, S.R.M. Janssens en H.B. van der Veen (2000)
De invloed van stimuleringsmaatregelen nader bekeken; een studie naar de bedrijfseconomische effecten van maatregelen die tot doel hebben de omschakeling van een gangbare naar een biologische productiewijze te stimuleren. Studie in opdracht van LNV; intern rapport.

Voor paragraaf 7.3 en 7.5 is gebruikgemaakt van een enquête die in het kader van de evaluatie naar de RSBP en de ketenaanpak is uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau IMEconsult onder omgeschakelde primaire producenten en potentiële omschakelaars. Bovendien heeft dit onderzoeksbureau een aantal aanvullende interviews uitgevoerd.

Voor de omgeschakelde producenten is de adressenlijst van Skal gebruikt. Van de omgeschakelde boeren en tuinders heeft ruim 34% de melkveehouderij als hoofdactiviteit omschreven, gevolgd door 26% akkerbouw. De overige sectoren zijn slechts met een paar procent per sector vertegenwoordigd. 69% is geheel omgeschakeld; 21% gedeeltelijk en 10% heeft altijd al biologische geproduceerd. Ongeveer 49% van de bedrijven geeft van zichzelf aan middelgroot te zijn, 35% klein en 16% groot.

De potentiële omschakelaars zijn in dit geval producenten die belangstelling hebben getoond voor biologische landbouw bij zowel DLV als bij LTO. De huidige hoofdactiviteit van de potentiële omschakelaars is melkvee of akkerbouw/vollegroondstuintbouw (resp. 36% en 35%). Bij eventuele omschakeling zal dat voornamelijk naar die twee activiteiten gebeuren. Ongeveer de helft van de boeren en tuinders (50%) bevindt zich in de fase van algemene oriëntatie op

omschakeling. 37% onderzoekt concreet welke mogelijkheden er zijn tot omschakeling en 13% is bezig met daadwerkelijk het besluit te nemen.

Er zijn 1520 enquêtes verzonden aan omgeschakelde primaire producenten. Daarvan zijn er 923 ingevuld teruggekomen, een respons van 60,7 %. Onder de potentiële omschakelaars zijn 310 enquêtes uitgezet en zijn er 106 ingevuld teruggekomen: een respons van 34,2 %. De enquêtes staan in bijlage 11.

In aanvulling op de enquêtes zijn een 6-tal interviews gehouden met deskundigen uit het veld. De namen van de geïnterviewden zijn staan hieronder:

- ZLTO, Dhr. Heerkens
- Platform Biologica, Dhr. B. van Ruitenbeek
- Laser, Mw. B. van Nierop, Mw. M. Moolhuysen
- LNV, Mw. S. Vonk
- Adviseur/producent, Dhr. E. Verstappen
- DLV Adviesgroep, Dhr. F. Lutteken

Paragraaf 7.4 is gedeeltelijk gebaseerd op kennis aanwezig bij het EC-LNV en het volgende rapport:

Zaalmink, B.W., P. van Nieuwkoop, S.R.M. Janssens en H.B. van der Veen (2000) De invloed van stimuleringsmaatregelen nader bekeken; een studie naar de bedrijfseconomische effecten van maatregelen die tot doel hebben de omschakeling van een gangbare naar een biologische productiewijze te stimuleren. Studie in opdracht van LNV; intern rapport.

Hoofdstuk 8 en 9

Deze twee hoofdstukken zijn gebaseerd op informatie aangeleverd door LASER.

DEEL III. Effect Wegvallen Regeling Groenprojecten

Ten behoeve van de Evaluatie RSBP en de Ketenaanpak is aan het LEI is gevraagd wat het effect zal zijn van het (mogelijk) wegvallen van de regeling Groenprojecten in samenhang met de voorgenomen afschaffing van de RSBP. Voor het opstellen van het interne rapport heeft het LEI gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen.

Interviews:

- T. Steiner: hoofd PR en communicatie Triodosbank te Zeist
- G. Berkhout: medewerker agrarische financiering Triodosbank te Zeist
- J. Bloemberg: financieringsdeskundige Rabobank Flevoland (telefonische interview)

Literatuur

- KPMG Sustainability en CE (2002) Duurzame winst! De milieuwinst van de Groenregeling inzichtelijk gemaakt
- Ministerie van VROM, Financien, LNV, LASER en VROM (2001) Groen Beleggen jaarverslag 2001
- Platform Biologica (2001) EKO-Monitor jaarrapport 2001, Utrecht
- Scholtens, B. (2001) De Regeling Groenprojecten: Economische en milieu-effecten van groene belastingpolitiek in Nederland, Rijksuniversiteit Groningen
- Triodos Groenfonds, jaarverslag 2001
- Zaalmink, B.W., P. van Nieuwkoop, S.R.M. Janssens en H.B. van der Veen (2000) De invloed van stimuleringsmaatregelen nader bekeken; een studie naar de bedrijfseconomische effecten van maatregelen die tot doel hebben de omschakeling van een gangbare naar een biologische productiewijze te stimuleren. Studie in opdracht van LNV; intern rapport.

DEEL IV. Discussie: Maakt de ketenaanpak de RSBP overbodig?

Dit deel is opgesteld door het EC-LNV op basis van de voorgaande hoofdstukken. Hierbij is gebruik gemaakt van een interne EC-LNV bijeenkomst en de LNV-projectgroep Evaluatie RSBP en Ketenaanpak.

Bijlage 3 Stand van zaken

1. Aanbod van biologische producten

In 2002 is het supermarktkanaal het belangrijkste afzetkanaal voor biologische producten. Meer dan 50% van de biologische producten wordt inmiddels via de supermarkt afgezet. De opmars van de supermarkten is ingezet in 1998 en inmiddels is de omzet verviervoudigd. Na supermarkten vormen natuurvoedingswinkels het belangrijkste afzetkanaal voor biologische producten. Ook in de natuurvoedingswinkels is de omzet gestegen (zie Tabel 14).

Tabel 14 Omzet van biologische producten in diverse afzetkanalen (in miljoen euro)

	1999	2000	2001 (groei%)	2002* (groei%)
Supermarkt	70	110	150 (+36%)	180 (+20%)
Natuurvoedingswinkels	115	125	145 (+16%)	155 (+7%)
Overige	30	33	37 (+13%)	44 (+19%)
speciaalzaken**				
Overige kanalen***	15	20	23 (+13%)	28 (+22%)
Totaal	230	288	355	407

Bron: EKO Monitor Jaarrapport 2001 Platform Biologica

*inschatting

**reformhuizen en biologische slagerijen

***boerenmarkten, boerderijverkoop, catering, horeca, direct marketing

De omzet in het supermarktkanaal steeg alleen in 2001 al met ruim 35%. Ongeveer 1200 supermarkten verkopen biologische producten; in 1995 waren dit er 70. Naast Albert Heijn zijn Vomar en Konmar belangrijke retailers met respectievelijk 99 en 88 biologische producten.

Albert Heijn is duidelijk marktleider met een marktaandeel van 65%. Het huismerk AH Biologisch omvatte eind 2001 265 producten⁸⁰.

Volgens het GAIN rapport⁸¹ verkoopt Albert Heijn in alle 744 supermarkten biologische producten, gemiddeld 113 producten per winkel. Veertig AH-winkels verkopen biologisch varkens- en rundvlees. De biologische producten maken bij Albert Heijn 3% van de omzet uit. De doelstelling van Albert Heijn is om dit percentage te verhogen naar 5% in 2004.

Uit een inventarisatie van Milieudefensie en Greenpeace⁸² blijkt dat er in 2001 gemiddeld 56 biologische producten in de Nederlandse supermarkt lagen. Dit is een stijging van 8 producten ten opzichte van 2000 toen er gemiddeld 48 producten in de schappen geteld werden. Gemiddeld liggen er 15.000 producten in een middelgrote supermarkt, dus minder dan 1% van de producten is biologisch geproduceerd. Bij de supermarktfilialen met het grootste aanbod van biologische producten (178) is het aanbod iets groter dan 1%.

⁸⁰ Bron: EKO Monitor Jaarrapport 2001 Platform Biologica

⁸¹ Bron: 'The Netherlands Organic Products: The Dutch Market for Organic Food Products', Amerikaanse ambassade, Den Haag, 2002. GAIN Report #NL2015

⁸² Bron: Informatieblad Voedsel, Oktober 2001

Kruidenierswaren zorgen voor 35% van de omzet in biologische producten, AGF voor 19%, zuivel voor 18%, vlees voor 10%, brood voor 7% en overige productgroepen voor 11%⁸³.

Binnen de verschillende productgroepen heeft de biologische variant bij rundvlees het grootste omzetaandeel (3,9%), gevolgd door AGF (3%), zuivel (2,5%), brood (2,0%), varkensvlees (1,3%) en kippenvlees (0,9%)⁸⁴.

2. Kosten in de keten

Er zijn weinig gedetailleerde gegevens van de kostenopbouw in de diverse biologische ketens met als uitzondering de biologische varkenshouderij. In het algemeen geldt dat het hogere prijsniveau van biologische producten wordt veroorzaakt in alle schakels van de keten en op de volgende wijze zijn te benoemen.

Bij de primaire producent zijn de hectareopbrengsten lager door minder kilogrammen geoogst product en door een relatief hoger percentage uitval of producten in een lagere kwaliteitsklassen. De productiekosten zijn hoger door meer arbeid per eenheid product en per hectare (bijvoorbeeld voor handmatig wieden). Bij de verwerker zijn de kosten hoger door duurdere grondstoffen, soms een ander verwerkingsproces, aparte lijnen en opslag en verbod op gebruik chemische conserveringsmiddelen. Bij de distributie door minder efficiëntie door kleinere hoeveelheden. Bij alle schakels in de keten door de controlekosten.

3. Verschil in consumentenprijzen tussen gangbare en biologische producten.

Over de meerprijs van biologische producten ten opzichte van gangbare verschillen de diverse bronnen. Volgens het onderzoek uitgevoerd door Hamm⁸⁵ in 2002, is de meerprijs 100%. TNO-STB noemt een meerprijs van 50 - 100%, het GAIN-rapport 20-50%. Van deze bronnen heeft alleen Hamm zelf veldwerk verricht, de beide andere bronnen baseren zich op schattingen van deskundigen.

In het onderzoek van Hamm⁸⁶ is gekeken naar het prijsniveau van biologische producten, zowel voor de boer als de consument, in de diverse EU-landen. Hieronder wordt beschreven hoe Nederland scoort ten opzichte van de andere EU-landen.

De Nederlandse boer kreeg in 2000 27 euro per 100 kg voor biologische granen en 32 euro voor 100 kg aardappelen. Deze prijzen wijken niet af van het gemiddelde van de EU-landen. Voor melk was de prijs 40 euro per 100 liter, voor rundvlees 295 euro per 100 kg, voor varkensvlees 204 euro en voor kippenvlees 114 euro. Eieren leverden 10 euro per 100 stuks op. De prijs voor biologisch kippenvlees, eieren en varkens- en rundvlees lag meer dan 20% onder de gemiddelde meerprijs die boeren in de EU krijgen voor hun biologische producten. De prijs van biologische granen en melk was vergelijkbaar met de rest van de EU.

Tabel 15 Hogere prijs voor biologische producten - af boerderij - ten opzichte van gangbare producten in Nederland en gemiddeld in de EU in 2000 (%).

	granen	melk	rundvlees	varkens- vlees	kippen- vlees	eieren
Nederland	110	18	20 ▼	50 ▼	80 ▼	114 ▼
gem. EU	102	22	34	69	182	167

Bron: Hamm, U., Gronefeld, F. en D. Halpin. Analysis of the European market for organic food, 2002

▼ = meer dan 20% onder het EU gemiddelde

⁸³ Bron: EKO Monitor Jaarrapport 2001 Platform Biologica

⁸⁴ Bron: EKO Monitor Jaarrapport 2001 Platform Biologica

⁸⁵ Hamm, U., Gronefeld, F. en D. Halpin. Analysis of the European market for organic food, 2002

⁸⁶ Hamm, U., Gronefeld, F. en D. Halpin. Analysis of the European market for organic food, 2002

Tabel 16 Hogere prijs voor biologische producten ten opzichte van gangbare producten in Nederlandse winkels (in %)

Product		
volkorenmeel	58	▲
muesli	102	▲
brood	45	▼
aardappelen	273	▲
tomaten	225	▲
uien	155	▲
komkommer	62	
wortels	71	▲
appels	74	▲
sinaasappels	43	▼
melk	33	
boter	60	▲
yoghurt	38	▼
kaas	41	▼
eieren	94	▲
biefstuk	9	▼
rundergehakt	54	
varkenscotelet	26	▼
varkensgehakt	81	▲
hele kip	140	▲
olijfolie	33	▼
margarine	35	▼
witte tafelwijn	43	▼
rode tafelwijn	48	▲
babyvoeding in potjes	-1	▼

Bron: Hamm, U, Gronefeld, F en D. Halpin. Analysis of the European market for organic food, 2002

▲ = meer dan 20% boven het EU-gemiddelde

▼ = meer dan 20% onder het EU gemiddelde

Het prijsverschil tussen gangbare en biologische producten wordt gezien als een van de factoren die het lage marktaandeel van biologische producten verklaart. Het marktaandeel is ook sterk afhankelijk van het percentage verkoop via supermarkten en van de bekendheid bij de consument van het EKO keurmerk. Vergeleken met andere EU-landen scoort Nederland met een marktaandeel van 0,9% in de middenmoot. Het prijsverschil is met 100% het hoogste van alle EU-landen⁸⁷.

4. Bekendheid van biologische productiemethoden bij de burger.

Als consumenten niet bekend zijn met de eigenschappen van biologische producten of niet bekend zijn met de voor- en nadelen van de productiemethode dan zullen ze niet overgaan tot de aankoop van biologische producten. Het is daarom van belang inzicht te hebben in het kennisniveau van de consument van biologische producten.

Na de in 1994 door LNV gestarte campagne om meer bekendheid te geven aan het EKO keurmerk bleek uit evaluatie-onderzoek van de Stichting SWOKA⁸⁸ (Instituut voor Strategisch Consumentenonderzoek) dat ruim 70% van de consumenten (leeftijd 20-50 jaar en die meestal de boodschappen voor het huishouden doen) aangeeft dat ze bekend is met het EKO keurmerk. Van de consumenten die het EKO keurmerk zeggen te kennen, blijkt dat circa 75% een verbinding weet te leggen met hetzij 'milieuvriendelijkheid', hetzij 'geen gebruik van (chemische) bestrijdingsmiddelen' hetzij 'biologische producten'.

Het Productschap Tuinbouw⁸⁹ heeft in samenwerking met Platform Biologica in 2001 een representatief onderzoek gehouden onder Nederlandse consumenten. Er zijn 400

⁸⁷ Het prijsverschil is gemeten als gemiddelde van 10 (in Nederland 9) productgroepen.

⁸⁸ Bron: EKO-monitor 12 dec 2001

⁸⁹ Bron: M. van Dijk, Consumentenonderzoek biologische groenten en fruit Nederland, Productschap Tuinbouw, Zoetermeer; rapportnr. PT 2001-95, 2001

consumenten in de leeftijd van 18 tot en met 69 jaar ondervraagd die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse boodschappen.

Iets meer dan de helft van de ondervraagden herkent biologische groenten en fruit aan het EKO keurmerk.

Meer dan de helft (58%) van de ondervraagden noemt als kenmerk van biologische producten het feit dat ze geen chemische bestrijdingsmiddelen bevatten. 12% noemde het feit dat ze diervriendelijk zijn en ook 12% dat ze goed voor de gezondheid zijn. 9% noemt dat biologische producten zonder genetische manipulatie tot stand komen. 12% kon geen enkel kenmerk noemen.

De helft van de ondervraagden heeft wel eens biologische groenten gekocht en 35% biologisch fruit.

Ook uit onderzoek van GfK⁹⁰ blijkt dat bijna één derde van de huishoudens het afgelopen jaar minimaal éénmaal biologische groenten heeft gekocht. Van hen kocht 56% meerdere keren biologische groenten. 23% van de Nederlanders had het jaar voor het onderzoek minimaal één keer biologische zuivel geconsumeerd. In 1999 was dit 19,5%.

Het Rathenau Instituut⁹¹ heeft onderzoek verricht naar de percepties van consumenten over de veehouderij. De kennis die de geïnterviewde consumenten hebben van de veehouderij is zeer summier en voornamelijk gebaseerd op toevalligheden, zoals een incidenteel bezoek aan een melkveehouderij, of het zien van een documentaire op televisie. Een aantal geïnterviewden gaf te kennen dat het eigenlijk beter zou zijn om biologisch geproduceerd vlees te eten. De bereidheid om hier ver voor te reizen ontbrak. Bovendien vinden veel consumenten het te duur.

In een representatief onderzoek dat in 2001 is gehouden in het kader van het Duits-Nederlandse initiatief Future of Food⁹² blijkt dat een groot aantal mensen een verandering wenst naar biologische productie (in Nederland 37%, in Duitsland 57%). Zowel Duitsers als Nederlanders willen het liefst voedsel van eigen bodem. De belangrijkste reden waarom mensen geen biologische producten kopen is de prijs. Verder kent de Nederlandse consument te weinig pluspunten van het biologisch product om van zijn gewoonte af te wijken.

5. Nieuwe consumenten

In een onderzoek van het productschap Tuinbouw⁹³ gaf 50% van de ondervraagden aan wel eens biologische groenten te hebben gekocht en 35% biologisch fruit. Er is ook gekeken of de schandalen en crisissen rondom voedsel van afgelopen tijd aanleiding hebben gevormd om biologische groenten en fruit te kopen. 48% van de kopers gaf aan voor 1997 de eerste aankoop van biologische producten te hebben gedaan. In elk van de jaren 1998, 1999 en 2000 heeft 10% de eerste aankoop gedaan, in 2001 3%. Dit laatste percentage lijkt het Productschap Tuinbouw erg laag gezien de ontwikkelingen in het supermarktkanaal, die toch voor veel nieuwe kopers zullen zorgen.

6. Gegevens primaire productie in Nederland

In onderstaande figuur staat de ontwikkeling van het biologische areaal in Nederland weergegeven.

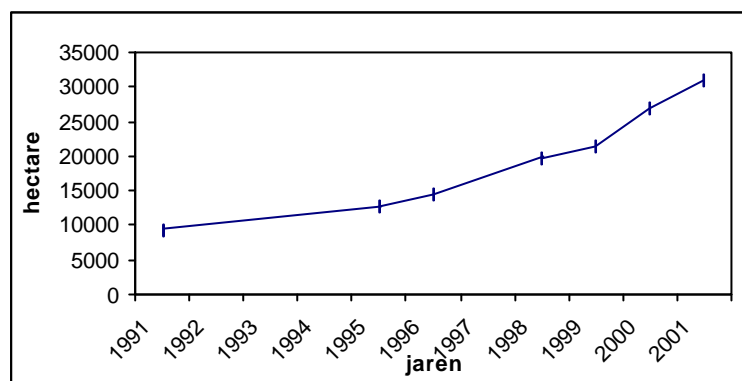
⁹⁰ Bron: EKO Monitor 11 juli 2001

⁹¹ Bron: M.N.C. Aarts, et. al. en ir. C. Hanning, et al. Hoe oordelen we over de veehouderij? Rathenau Instituut, Den Haag, 2001; W 78.

⁹² Bron: Future of Food; Duitsers en Nederlanders aan het woord over de toekomst van de landbouw; een grensoverschrijdende dialoog 10 oktober - 21 november 2001. Berlijn/Den Haag, 2002

⁹³ Bron: M. van Dijk, Consumentenonderzoek biologische groenten en fruit Nederland, Productschap Tuinbouw, Zoetermeer; rapportnr. PT 2001-95, 2001

Figuur 5. Areaal biologische landbouw



Bron: CBS-Statline

Tabel 17 Aantal bedrijven per type landbouwbedrijf per 1 januari 2002 (ontwikkeling vanaf 1990). Gegevens 1992-1994 en 1997 ontbreken.

Jaar	Graasdier	Akkerbouw	Combinatie	Tuinbouw	Blijvende teelt	Hokdier	Totaal
1991	139	91	64	106	39	0	439
1995	158	106	83	122	40	12	521
1996	188	109	73	128	45	11	554
1998	353	88	109	103	42	10	705
1999	373	85	132	128	47	21	786
2000	434	105	141	144	51	31	906
2001	507	120	159	141	56	41	1024

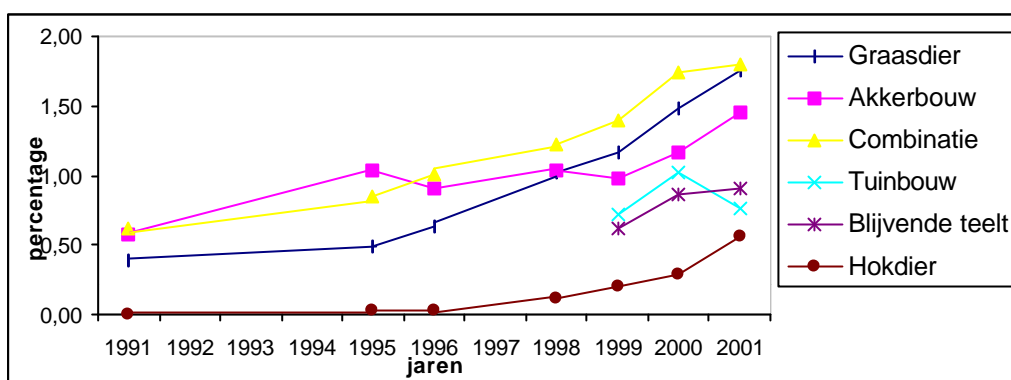
Bron: CBS-Statline

Tabel 18 Biologisch areaal per sector per 1 januari 2002 (ontwikkeling vanaf 1991).

Jaar	Graasdier	Akkerbouw	Combinatie	Tuinbouw	Blijvende teelt	Hokdier	Totaal
1991	4363	3037	1367	322	138	0	9227
1995	5383	5117	1787	316	175	11	12789
1996	7071	4525	2158	370	200	13	14337
1998	11234	5083	2801	324	163	54	19659
1999	12818	4722	3150	491	231	99	21511
2000	16162	5704	3854	702	309	142	26873
2001	19292	6866	3733	518	327	273	31009

In de volgende figuur staat per sector het percentage biologische areaal ten opzichte van het totale areaal per sector weergegeven.

Figuur 6. Percentage biologisch areaal per sector ten opzichte van het totale areaal per sector in Nederland.



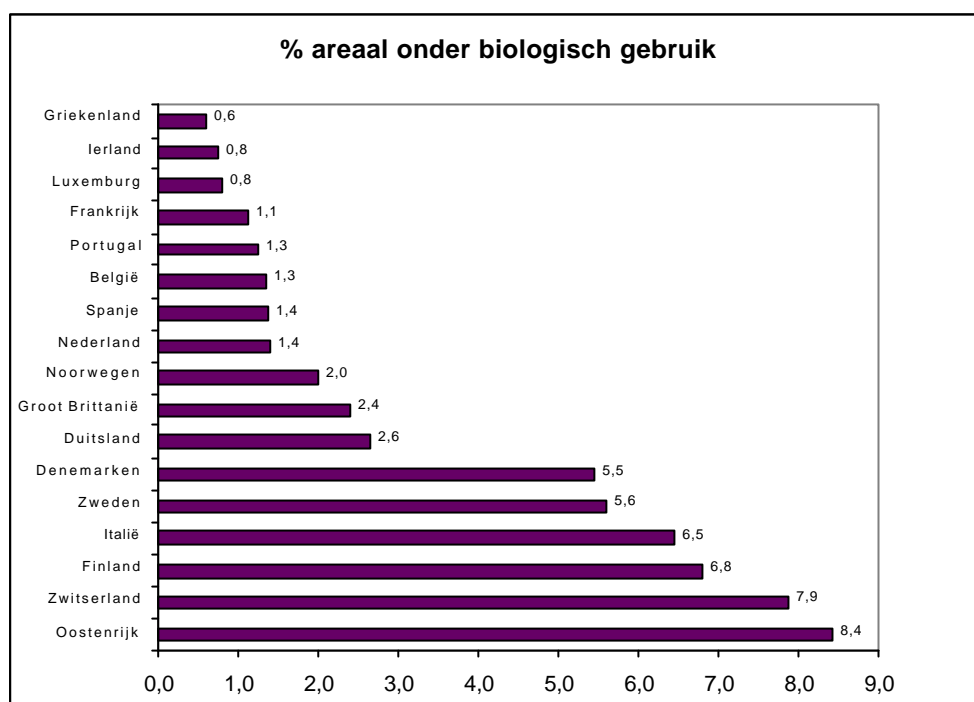
7. Gegevens biologische primaire productie in omliggende landen.

Tabel 19 Biologische areaal in de EU en in Noorwegen en Zwitserland

Land	jaar	Aantal biologische bedrijven	% van alle bedrijven	biologische hectares	% van totale landbouwgrond
Griekenland	1999	4923	0,60	21280	0,61
Ierland	1999	1058	0,71	32478	0,75
Luxemburg	1999	29	0,97	1002	0,79
Frankrijk	1999	8149	1,20	316000	1,12
Portugal	1999	750	0,18	47974	1,26
België	1999	550		18572	1,34
Spanje	1999	11773	0,97	352164	1,37
Nederland	2000	1391	1,48	27820	1,39
Noorwegen	2000	1823	2,68	20523	2,01
Groot-Brittannië	1999	3000	1,29	380000	2,40
Duitsland	1999	10400	1,95	452279	2,64
Denemarken	1999	3099	4,92	146685	5,46
Zweden	1999	3330		17400	5,60
Italië	1999	49018	2,12	958687	6,46
Finland	2000	5225	6,60	147423	6,79
Zwitserland	1999	5070	6,89	84271	7,87
Oostenrijk	1998/1999	19741	7,31	287900	8,43

Bron: Willer, H., Yussefi, M. 2001. Organic Agriculture Worldwide 2001. Statistics and Future prospects. SÖL Sonderausgabe Nr. 74. IFOAM.

Figuur 7. Percentage biologisch areaal in EU en Noorwegen en Zwitserland.



Bron: Willer, H., Yussefi, M. 2001. Organic Agriculture Worldwide 2001. Statistics and Future prospects. SÖL Sonderausgabe Nr. 74. IFOAM.

8. Gegevens over de import en export van biologische producten

Er worden geen gegevens verzameld in Europa over de im- en export van biologische producten. Betrouwbare data ontbreken dan ook.

Duidelijk is wel dat Nederland een belangrijke exporteur en re-exporteur is van biologische aardappelen, groenten en fruit. Meer dan de helft wordt geëxporteerd, vooral naar het Verenigd Koninkrijk (60%), Duitsland (20%), Denemarken (10%) en Oostenrijk (10%). Er is ook export van zuivelproducten naar Duitsland. De export wordt in het GAIN-rapport⁹⁴ verklaard door de centrale ligging van Nederland en de langzame ontwikkeling van de thuismarkt. Buitenlandse supermarktketens zijn bereid een hogere prijs voor biologische producten te betalen dan de Nederlandse. Om voldoende producten in de Nederlandse supermarkten te kunnen aanbieden worden ook producten geïmporteerd. De omvang hangt af van de beschikbaarheid, kwaliteit en prijs van de Nederlandse biologische producten. Onder andere aardappelen, fruit, varkensvlees, rundvlees en kippenvlees worden geïmporteerd, met name uit andere EU-landen.

In het EKO Monitor jaarverslag 2001 van Platform Biologica staan gegevens over im- en export. Onderstaande gegevens zijn afkomstig uit dit verslag.

AGF

In 2001 werd 65% van de productie van AGF geëxporteerd. Tegelijk wordt ook veel biologische AGF geïmporteerd, het meeste wordt ook weer geëxporteerd met uitzondering van fruit en zomergroenten.

Van aardappelen werd 12% van de productie geëxporteerd en 4% geïmporteerd. Van de vollegrondsgroenten wordt een groot deel geëxporteerd (70 - 75%).

Een klein deel van de fruitoogst wordt geëxporteerd. Fruit wordt ook geïmporteerd, o.a. uit Italië, Zuid Amerika en Nieuw Zeeland.

⁹⁴ 'The Netherlands Organic Products; The Dutch Market for Organic Food Products', Amerikaanse ambassade, Den Haag, 2002. GAIN Report #NL2015

Vrijwel de gehele productie van vruchtgewassen (tomaten, paprika, komkommer etc.) wordt geëxporteerd. Belangrijkste afnemers zijn Duitsland en Engeland, maar ook de VS en Scandinavië.

De export van paddestoelen bedraagt 30 - 40%, en nam in 2001 met ongeveer 20% toe. Belangrijkste afnemer is Duitsland.

Vlees

Voor pluimveevlees is de import belangrijk. Deze wordt voor 2001 geschat op 250.000 - 300.000 stuks. Van de Nederlandse productie wordt meer dan 50% geëxporteerd. Biologisch rundvlees in Nederland is grotendeels afkomstig uit de melkveehouderij. Vermoedelijk zal steeds minder typisch melkvee geschikt geacht worden om als vers vlees verwerkt te worden. Een groot gedeelte van het gangbare rundvee komt inmiddels uit het buitenland.

Door de MKZ crises kwam er in 2001 veel minder varkensvlees beschikbaar terwijl de vraag steeg. Dit kon niet door import worden opgevangen, aangezien de vraag in heel Europa hoog was.

Zuivel

Er was in 2001 geen export van biologische melk. Geïmporteerd werd 5 - 10 %.

Granen

Het grootste deel van de baktarwe wordt geïmporteerd, vooral uit Duitsland en Oost Europa.

Bijlage 4 Extra tabellen bij hoofdstuk 4: Ketenaanpak

Tabel 20 Overzicht knelpunten per keten en stand van zaken van de projecten die in het kader van de ketenbusinessprogramma's zijn opgestart of uitgevoerd (per november 2002) opgesteld door Stichting AKK.

Keten, knelpunten en aandachtspunten	Projecten
<p>Zuivel Kenmerken: markt kent twee grote gangbare zuivelaars, meerdere middelgrote biologische zuivelaars en verder boeren met biologische huisverkoop van zuivelproducten. Ook zijn er nichemarkten (biologische geitenzuivel) Gemeenschappelijke aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eenduidige communicatie richting consument en positionering van het product • marktgestuurde uitbreiding van het aanbod biologische melk • productassortiment uitbreiden en laten aansluiten bij de nieuwe consument • terugdringing hoge extra kosten in de keten • aansluiting van biologisch op bestaande kwaliteitssystemen 	<ul style="list-style-type: none"> • ketenontwikkeling biologische geitenhouderij, gericht op uitvoeren van een marktverkenning en een aanzet tot een kostprijsberekening (nichemarkt) • ketenplan best of both worlds gericht op marktverkenning en conceptontwikkeling biologische boerenkaas (thuisbereiders) • twee grote gangbare zuivelaars hebben samen met supermarkten voldaan aan voorwaarden voor tag on voor biologisch yoghurt in september en november 2002. Per november 2002 worden de mogelijkheden voor een package deal onderzocht. • onderzoek door het NIPO naar marktafzetmogelijkheden voor biologische kaas is in voorbereiding, mede om antwoord te geven op problemen bij Swenty/Bastiaanse groep.
<p>Catering en horeca</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrouwbare, continue levering • Leverbaarheid in juiste hoeveelheden (bijv. geen monoverpakkingen) • Meerprijs biologisch 	<ul style="list-style-type: none"> • biologische catering in bedrijfsrestaurants, gericht op opdrachtgevers van cateraars en op consumentenvoorlichting. 'Intentieverklaring biologische catering' is op 1 april 2002 afgesloten. Deze is op 7 november 2002 opnieuw opengesteld en hierop is wederom door een zeer groot aantal ketenpartijen op ingetekend. • package deal met Agrico en Nautilus, gericht op biologisch afg in grootkeukens en restaurants is in oktober 2002 onder voorwaarden goedgekeurd en wordt per november 2002 uitgevoerd. • Met de Koninklijke Horeca NL worden per november mogelijkheden voor een package deal onderzocht op basis van hun voorstel: Kwaliteitsprogramma Biologische Producten. • Per november 2002 is een package deal in voorbereiding voor biologische droge soepen in de catering.
<p>Gespecialiseerde retailkanalen biologisch (natuurvoedingswinkels)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • masterplan is door sector opgezet en wordt per november 2002 uitgevoerd, met daarin een deelprogramma gestructureerde afzetbevordering (professionalisering van de sector) en een uitgebreide serie van promotie-activiteiten gericht op consumenten. Er is o.a. een projectleider werving, selectie en opleidingen aangesteld. Op verzoek van Task Force heeft LNV speciale regeling voor deze sector opgezet met omvangrijke (financiële) ondersteuning.

<p>Brood</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende communicatie richting consument over onderscheidende van biologisch brood • Productontwikkeling • Te afwachtende houding van gangbare industriële fabrikanten in de keten (ervaren aansturing door detailhandel weinig prikkels tot vernieuwing) • Te hoge kosten agv te weinig volume • Kwaliteitsproblemen van grondstof 	<ul style="list-style-type: none"> • package deal biologisch brood van industriële fabrikanten, gericht op opschaling van biologisch brood naar 5%. Package deal bevat meerdere projecten: kwalitatieve consumenteninventarisatie, conceptontwikkeling, kwantitatieve conceptentest, communicatie- & marketingactiviteiten en onderzoek naar mogelijkheden om Nederlands biologisch graan te gebruiken. • Meerdere kleinschalige package deals zijn in voorbereiding (o.a. brood van regionaal graan).
<p>Sierteelt</p> <ul style="list-style-type: none"> • teveel vanuit aanbod ontwikkeld; markt vraag veronachtzaamd • adhoc karakter van handelsrelaties • ketenaanpak nodig • aanbod op vraag afstemmen en daarin moeten alle partijen stimuleren. • Specifieke problemen bollenteelt, snijbloemeteelt, plantenteelt en boomteelt 	<ul style="list-style-type: none"> • swot-analyse, is neergelegd bij belangrijkste partijen in de sector die per november 2002 meerdere voorstellen voor package deals ingediend hebben. Momenteel wordt gekeken of en hoe deze package deals geïntegreerd kunnen worden.
<p>Vlees</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ketenmanagement biologisch vlees waarbij methode ketenmanagement ingezet wordt voor varkens, pluimvee, rundvlees en eieren (biologische varkensvleesketen geldt inmiddels breed als voorbeeld van hoe het zou moeten) • package deal Albert Heijn, gericht op ketenaanpak, inclusief prijsafspraken, afnameplicht, leveringsplicht, promotie en omschakeling voor een periode van drie jaar. • package deal Plus: idem • met de meeste andere supermarkten zijn eveneens package deals in voorbereiding. • Recent (november 2002) is onderzoek naar nitriet in biologische vleeswaren, gericht op onafhankelijk advies productveiligheid, afgerond • concurrentieanalyse biologische pluimveehouderij (vlees en ei).
<p>AGF</p> <ul style="list-style-type: none"> • positionering bij consument: wat is meerwaarde van biologisch? • consumentenonderzoek en promotie richting consument • opschaling van de afzet/creëren van volume • kostprijsopbouw in de keten en terugdringing van kosten in de keten • continuïteit en zekerheid van vraag en aanbod en het maken van duurzame afspraken • verbreding van het assortiment 	<ul style="list-style-type: none"> • met alle supermarkten zijn package deals in voorbereiding • project gericht op conceptontwikkeling biologisch groente en fruit, gericht op verbeteren van bekendheid assortiment en schappresentatie • initiatief telersvereniging • ontwikkeling masterplan biologische fruitketens, o.a. gericht op tot stand laten komen van diverse package deals rondom fruit • projectplan biologische versgroente • per november 2002 is package deal in voorbereiding voor biologische diepvriesgroente
<p>Bijzondere projecten: CBL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CBL: opleiding voor winkelpersoneel wordt per november 2002 voorbereid en start in 2003 • 'CBL'-regeling voor supermarkten: supermarkten die extra promotie-activiteiten voor biologische producten maken, ontvangen daarvoor een financiële ondersteuning. Ook hiervoor heeft LNV, op verzoek van Task Force een speciale regeling voor deze sector opgezet met omvangrijke (financiële) ondersteuning. • Diverse regionale package deal voorstellen zijn per november 2002 ingediend. Deze zijn gericht op regionale afzetbevordering van biologische producten. Momenteel worden mogelijkheden voor samenwerking op deelterreinen onderzocht.

Tabel 21 Beknopt overzicht goedgekeurde projecten Co-innovatieprogramma Professionalisering Biologisch Afzetketens per 2 september 2002

ACB-01.001 “Vers van het Land”

De WLTO wil, samen met de overige participanten uit bedrijfsleven en kennisinstellingen, herkenbare biologische producten (op termijn uit te breiden met andere duurzame producten) via internet en fijnmazige distributie aanbieden aan consumenten in de regio, te beginnen met de pilot Amsterdam. Er komt hierbij een directe communicatie tot stand tussen consument en producent en er wordt een koppeling gelegd tussen duurzame voedselproductie en versterking van de kwaliteit van de groene ruimte. Hiervoor zullen binnen het project ontwikkeld worden: een beheerorganisatie, nieuwe logistieke concepten, met toepassing van ICT en fijnmazige distributie (e-commerce), een systeem voor tracing & tracking, nieuwe vormen van consumentcommunicatie en certificering. Het oorspronkelijke plan is opgesteld voor algemene duurzame producten. Dit zal nu worden omgevormd en uitgevoerd voor biologische producten. In fase 1 wordt een projectplan/businessplan opgesteld voor de uitvoering van het pilotproject.

Projectgegevens		Participerende bedrijven
Omvang:	45.378,02	WLTO
Startdatum:	1 april 2001	Iquip Informatica bv
Looptijd:	4 maanden (fase 1)	
Status:	Afgerond	Participerende kennisinstellingen
		ATO BV

ACB-01.002 “Duurzame biologische voedselketen”

Wehkamp wil gezamenlijk met Natuurvoedingswinkels Biotoop de mogelijkheid onderzoeken het assortiment voedingsmiddelen op de Wehkamp-site uit te breiden met Biologische voedingsmiddelen. Bepaald zal moeten worden wat het juiste assortiment is hoe de productie en distributie en keten het meest optimaal georganiseerd kan worden. Daarnaast zal men een aantal extra criteria zoals, sociale, ethische en energetische, aan het biologische concept toevoegen en inventariseren hoe deze criteria geoperationaliseerd kunnen worden in de productie en distributieketen.

Projectgegevens		Participerende bedrijven
Omvang:	42.353,-	Wehkamp
Startdatum:	juli 2002	Green Smiles
Looptijd:	6 maanden	
Status:	Afgerond	Participerende kennisinstellingen
		LEI

ACB-01.005 “Verbetering kwaliteit en afzet biologisch fruit”

Fruitmasters (fruitveiling), streeft naar een forse groei van het aandeel biologisch fruit. Er bestaan momenteel grote problemen met de kwaliteit en bewaring van biologisch fruit. Samen met telersgroep Appelleren, retailorganisatie Jan Linders BV Supermarkten en de kennisinstellingen ATO BV en PPO Fruit wil Fruitmasters komen tot een verbetering van de kwaliteit van het product en verlenging van het verkoopseizoen. Beoogd resultaat is dat er gedurende een langere periode (jaarrond) kwalitatief goed Nederlands biologisch fruit verkrijgbaar is, tegen een voor alle schakels acceptabele prijs. In het project wordt kennis ontwikkeld die zal leiden tot aanpassingen tijdens teelt, oogst, bewaring en distributie en samengebracht wordt in een kwaliteitsbeheersingssysteem.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 212.655,- (fase 1 + 2)	Fruitmasters
Startdatum: 1 september 2001	Appelleren
Looptijd: 12 maanden	AGF Detailhandel Nederland
Status: Lopend	
	Participerende kennisinstellingen
	ATO BV
	PPO Fruit

ACB-01.006 "Een geïntegreerd Biologisch Boerderijzuivel Concept" Best of Both Worlds

De boerderijzuivel sector heeft potentie door de intrinsieke en emotionele waarde voor de consument van het product boerenkaas en andere boerderijzuivelproducten (boerenyoghurt, boerenijs, boerenkwark, etc.). Qua smaak en ambachtelijkheid is het assortiment onderscheidend van overige zuivel en ligt het (mogelijk) relatief dicht bij de beleving die een consument heeft van biologische zuivel. Stichting Kwaliteitszorg Boerderijzuivelproducten wil samen met de Bond van Boerderijzuivelbereiders en Innovaction onderzoeken op welke wijze het biologische zuivel en boerderijzuivel concept met elkaar geïntegreerd kunnen worden, zodat het kan leiden tot substantieel extra afzet in biologische zuivel en boerderijzuivel. Tevens zal gekeken worden hoe zo'n geïntegreerde benadering eruit ziet qua marktconcept en ketenvulling.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 136.134,06	Bond van Boerderijzuivelbereiders
Startdatum: maart 2002	Stichting Kwaliteitszorg
	Boerderijzuivelproducten
Looptijd:	Innovaction BV
Status: Lopend	
	Participerende kennisinstellingen
	Nog in te vullen.

ACB-01.009 "Menugestuurde bio-catering"

In steeds meer (bedrijfs)kantines neemt de vraag naar biologische producten toe. Naast deze consumentenvraag groeit momenteel de behoefte van bedrijven om zich ook in hun bedrijfsrestaurant- duurzaam en gezond te profileren. Het project "menugestuurde bio-catering" richt zich op het ontwerpen en organiseren van een duurzame keten voor biologische producten. Doelstelling van het project is het realiseren van omzetgroei in de bedrijfscatering van biologische producten middels logistieke en marketing strategieën. Hiervoor wordt inzicht verkregen in de consumentenbehoefte en de invloed daarvan op het assortiment. Er wordt een communicatiestructuur opgezet in de keten, vooral gericht op de catering managers, die een belangrijke rol spelen bij de uiteindelijke introductie. Bij de introductie zal rekening worden gehouden met de levensfase en markt vraag van het product, de locaties en de consument. Er zal een logistieke structuur worden ontwikkeld, die hierop is gericht.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 539.110,86	Sodexho
Startdatum: 1 januari 2002	Deli XL
Looptijd: 18 maanden	Campina out-of-home
Status: Lopend	
	Participerende kennisinstellingen
	ATO BV
	WUR Leerstoelgroep Bedrijfskunde

ACB-01.010 "Verkoop en uitlevering biologische groenteabbonnementen via het catering kanaal"

De beperkte hoeveelheid vrije tijd die een consument ter beschikking heeft, zorgt ervoor dat bij een beslissingsproces over een bepaald product of dienst, de factor 'benodigde tijd' een significante rol speelt. Doelstelling van het project is te achterhalen in hoeverre de consument bereid is over te gaan tot de aankoop van (extra) biologische producten als deze 'dichtbij' worden aangeboden. Hierbij wordt in eerste instantie gekeken naar aflevering op de werkplek van de consument, in samenwerking met bedrijfscatering. Het project moet inzicht geven in de aspecten die een rol spelen bij de consument bij de aanschaf van biologische producten, met als doel een bijdrage te kunnen leveren aan de groei van de consumptie van biologische producten. Tevens zal gekeken worden naar de marketing binnen de keten en naar het opzetten van een keteninformatiesysteem dat bestelling, uitlevering, aflevering en betaling automatiseert

Projectgegevens		Participerende bedrijven
Omvang:	22.689,- (fase 0) 415.964,90 (totaal)	ODIN Holland CV
Startdatum:	1 januari 2002	Sodexho Nederland BV
Looptijd:	2 maanden / 15 maanden	Locatiebedrijven:
Status:	Lopend	Wageningen Universiteit KLM ING Bank Ministerie van LNV
		Participerende kennisinstellingen: ATO BV WUR

ACB-01.011 Bevordering productie, afzet en marktpositionering biologische sierteelproducten (BIOBLOEM)

De bloemenhandel signaleert behoefte aan biologische bloemen bij grote supermarktketens zowel in Nederland als in het buitenland, maar is niet in staat voldoende bloemen van goede kwaliteit te leveren. Aan het begin van de keten heerst grote onzekerheid over afzetmogelijkheden en prijsvorming. Aan het eind van de keten bestaat onduidelijkheid over de potentie van biologische sierteelproducten bij de consument. Knelpunten in de keten worden geïnventariseerd en de mogelijkheden op de consumentenmarkt (via supermarkten) worden in kaart gebracht. Uiteindelijke doel is het wegnemen van knelpunten door het vormen van gesloten ketens. Door een betere afstemming en herkenbaarheid van biologische producten in alle schakels in de keten zullen de groeikansen groter zijn.

Projectgegevens		Participerende bedrijven
Omvang:	45.378,-	Van Zanten Flowerconcepts BV
Startdatum:	1 april 2002	Eosta
Looptijd:	4 maanden / 20 maanden	
Status:	Lopend	Participerende kennisinstellingen: ATO BV PPO

ACB-02.012 "Appels van stand; de keten"

Prisma streeft naar een grotere afzet van biologische appels onder andere via het supermarktkanaal. Knelpunt hierbij zijn de hogere kwaliteitseisen die vanuit de supermarkten worden gesteld. Om de afzet van biologische appels via dit kanaal te verbeteren wordt een tweesporenbeleid gevolgd. Enerzijds worden kwaliteitsverbeterende maatregelen opgesteld, anderzijds worden in gesprekken tussen ketenpartners afspraken gemaakt over kwaliteit en worden knelpunten bespreekbaar gemaakt om tot oplossingen te komen. Resultaat van het project is een keuze-

instrument voor telers en handelaren voor prijsvorming en de meest passende afzetketen voor de appels. Daarnaast zullen in overleg met de ketenpartijen haalbare en controleerbare kwaliteitsparameters voor de keten worden opgesteld.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 268.065	Coöperatieve vereniging Prisma Vereniging van Biologische Producenten (VBP) Rabobank Nederland Platform Biologica Handelsbedrijven (natuurvoedingswinkels, Odin, Jansen-Dongen, Vogelaar/Albert Heijn, boerenmarkt
Startdatum: 1 maart 2003	
Looptijd: 16 maanden	
Status: Lopend	
	Participerende kennisinstellingen
	Louis Bolk Instituut Praktijkonderzoek Plant en Omgeving (PPO)

ACB-02.014 "Positionering Biologische AGF; ACB-02.014" (Voorfase)

Het marktaandeel en de omzet van biologische AGF neemt een zeer bescheiden plaats in binnen de supermarktorganisaties, maximaal 0.6%. Om dit percentage te laten groeien is kennis van consumentengedrag ten aanzien van verse biologische AGF nodig, om vraaggerichte aansturing van het aanbod door ketenpartners als supermarkt, handel en zijn leverancier niet mogelijk. Het project richt zich op twee onderdelen: de consument van verse biologische AGF-producten en het inrichten van de keten voor biologische AGF-producten. Het project beoogt een effectief ketenconcept voor verse biologische AGF-producten bij de supermarkt op te zetten, waarin de positioneringstrategie gebaseerd is op consumentenwensen.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 40.576	Jansen-Dongen b.v.
Startdatum: 1 juni 2002	
Looptijd: 6 maanden	
Status: Lopend	
	Participerende kennisinstellingen
	LEI-DLO Universiteit Nijenrode

ACB-01.015 "Biologische bijproducten in de biologische varkenshouderij"

Een van de grotere problemen in diervoederproducten die ABCTA ziet in de biologische varkensvleesketens, is dat de slachteigenschappen van de vleesvarkens gemiddeld slechter zijn dan het grootwinkelbedrijf wenst. Het gevolg hiervan is dat biologische varkenshouders niet de meest optimale opbrengstprijzen realiseren en dat de huidige slachteigenschappen geen basis zijn voor structureel hogere afzet van biologische varkensvlees. Een belangrijke invloedfactor op de slachteigenschappen is de voeding. Uit onderzoek is weinig bekend over de effecten van biologische voeding op biologische varkens. Een ander knelpunt is de hoge kostprijs en beschikbaarheid van biologische voederstoffen. Een oplossing lijkt te liggen in het gebruik van nevenstromen uit de biologische voedingsmiddelenindustrie. ABCTA wil in samenwerking met biologische varkenshouders en slachterij 'De Groene Weg' de mogelijkheden onderzoeken van het gebruik van biologische bijproducten. Het onderzoek richt zich in eerste instantie op het verkrijgen van inzicht en de beschikbaarheid en de gebruiksmogelijkheden van biologische bijproducten.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 43.447	ABCTA
Startdatum: oktober 2002	Biologische Varkenshouderij Eggink
Looptijd: 10 maanden	Slachterij De Groene Weg
Status: Lopend	Platform Biologica / Ketenmanagement
	Biologisch Varkensvlees
	Participerende kennisinstellingen
	Praktijkonderzoek Veehouderij
	2de kennisinstelling, vacant

ACB-02.016 "Ontwikkeling projectplan Handelsnetwerk voor bedrijven in bio-keten"

Ondanks de groeiende interesse in biologische producten, blijft de omzetgroei beperkt. Een belangrijke reden hiervoor lijkt de relatief hoge prijs van biologische producten, die de consument niet bereid is te betalen. De hoge prijs wordt o.a. veroorzaakt door de kleinschaligheid en de geringe samenwerking in de biologische sector, wat weer gevolgen heeft voor de financieringskosten. Deze kosten zijn verantwoordelijk voor zo'n 20-50% van de winkelprijs en zijn dus een belangrijke factor in de concurrentieverhoudingen. Het kunnen organiseren van goedkope financiering van de activiteiten is een belangrijk concurrentievoordeel. Hierin hebben de relatief kleinschalige biologische bedrijven een nadeel ten opzichte van grote conglomeraten, die tussen bedrijfsonderdelen transacties intern kunnen maken en daardoor lagere financieringslasten hebben. Er wordt een projectplan ontwikkeld voor de introductie van een gemeenschappelijk verrekensysteem voor bedrijven in de bio-keten in Nederland. Er wordt een analyse gemaakt van de verwachte resultaten, de belangstelling en investeringsbehoeften bij ketenpartijen en van de gewenste organisatie van het verrekensysteem.

Projectgegevens	Participerende bedrijven
Omvang: 40.000,--	Stichting Aktie Strohalp
Startdatum: 1 juli 2002	Odin CV
Looptijd: 3 maanden	Arbora winkels
Status: Projectaanvraag	Freshmarket.nl BV
	Participerende kennisinstellingen
	LEI
	Universiteit van Utrecht

Tabel 22 Activiteiten van convenantpartners in detail (per november 2002)

Activiteiten van convenantpartners in het kader van het convenant

Stichting Merkartikel

- bijdrage aan publiekscampagne
- achterban interesseren voor publiekscampagne
- inzicht opgedaan dat SMA geen positie in ketens inneemt waardoor ze niet echt in staat is om iets in de ketens te doen: huidige ketens zijn voornamelijk versketens; de achterban van SMA zit niet in de versmarkt
- in bulletin naar achterban items over biologische landbouw

Stichting Natuur & milieu

- ontwikkeling en deels uitvoering van enkele ketenbusinessplannen (varkensvlees/pluimvee, fruit- en sierteelt)
- in het begin actief geweest in de ontwikkeling van de publiekscampagne
- onderzoek gedaan naar BTW-mogelijkheden om biologische producten goedkoper te maken
- artikelen in eigen maandblad en communicatie met donateurs
- initiatief tot promotie van biologische producten onder algemeen publiek
- stimuleert andere maatschappelijke organisaties om biologische producten te promoten
- biologische catering stimuleren in bedrijfs- en overheidskantines
- actieve lobby ter promotie van biologische landbouw
- lobby voor afzetcontracten in combinatie met (behoud van) omschakelsubsidies vanuit de overheid
- lobby bij voedingsmiddelenbedrijven en supermarkten voor (groter) assortiment biologisch

LTO

- oprichting van vakgroep biologische landbouw binnen LTO
- diverse projecten in kader van ketengerichte aanpak, o.a. vers AGF
- communicatie naar boeren en omschakelcursussen
- communicatie met burgers/consument
- deelname aan ronde tafelbijeenkomsten
- participatie in ketenbusinessplannen

CBL

- deelname aan Task Force activiteiten
- opstellen CBL zichtboek biologisch (overzicht van promotieactiviteiten)
- promoten van campagne bij supermarkten
- promoten bijdrage van in totaal Euro 3,6 mln bij de supermarkten voor ondersteuning van de campagne
- maken van een website om kennis onder supermarktmedewerkers over biologische producten te verhogen
- opstellen van een plan om personeel (200.000) bij te scholen op het gebied van biologische producten

Platform Biologica

- menskracht voor het ontwikkelen van ketenbusinessplannen voor de productgroepen varkens, fruit en pluimvee, o.a. via ketenmanagersconcept
- bijdrage aan voorlichting in alle schakels in de keten inclusief de consument
- stimuleren open kostprijscalculaties
- publiekscampagne mee opgezet

Rabobank

- deelname aan Task Force activiteiten
- nauwe betrokkenheid bij de tot stand koming van de ketenafzetovereenkomst biologische varkenshouderij en pogingen binnen pluimveehouderij en fruit
- instellen van Rabo Groen Bank als financieringsinstrument voor Regeling Groenprojecten
- kennisoverdracht naar relatiebeheerders over biologische landbouw
- informeren van relatiebeheerders via email-verkeer over RSBP gericht op primaire producenten

LNV

- deelname aan Task Force activiteiten
- beschikbaar stellen van financiële middelen voor onafhankelijke voorzitter en het secretariaat van de Task Force
- faciliteren en financieren van ondersteunende studies tbv de aanpak
- financiële middelen beschikbaar stellen voor co-innovatieprogramma en projecten in het kader van het convenant
- ontwikkelen investeringsregeling biologische varkenshouderij

AKK

- voert het secretariaat van de Task Force
- heeft beslisdocumenten opgesteld voor de stuurgroep en Task Force: o.a. met betrekking tot package deals, het aanstellen van ketenmanagers, enz.
- ondersteuning van ketenactiviteiten
- leerervaringen van ketens verspreiden
- regisseert ketenbusinessprogramma's

Triodos

- Deelname aan Task Force activiteiten
 - Betrokkenheid bij de totstandkoming van de ketenafzetovereenkomst Biologische Varkenshouderij
 - Inrichten van specifieke financieringsarrangementen voor biologische boeren binnen Triodos Groenfonds met behulp van de regeling Groenprojecten.
 - Kennisoverdracht naar relatiebeheerders over biologische landbouw
 - Actieve bijdrage aan promotie- activiteiten waaronder de Landbouw RAI en de Floriade
-

Bijlage 5 Segmentatie biologische consumenten

Van groot belang is de waarneming dat de biologische landbouwereld nogal gesegmenteerd is. Dat geldt in sterke mate voor de consument. TNO-STB heeft onderscheid gemaakt tussen de volgende groepen.

Toegewijde. Hij beschouwt zich als de bewaker van de authenticiteit van biologische landbouw, sommige *toegewijden* zijn bereid een aanzienlijke meerprijs te betalen. Het merendeel koop zijn biologische landbouwproducten in natuurvoedingswinkels. Hij hecht aan regionale, seizoensgebonden producten.

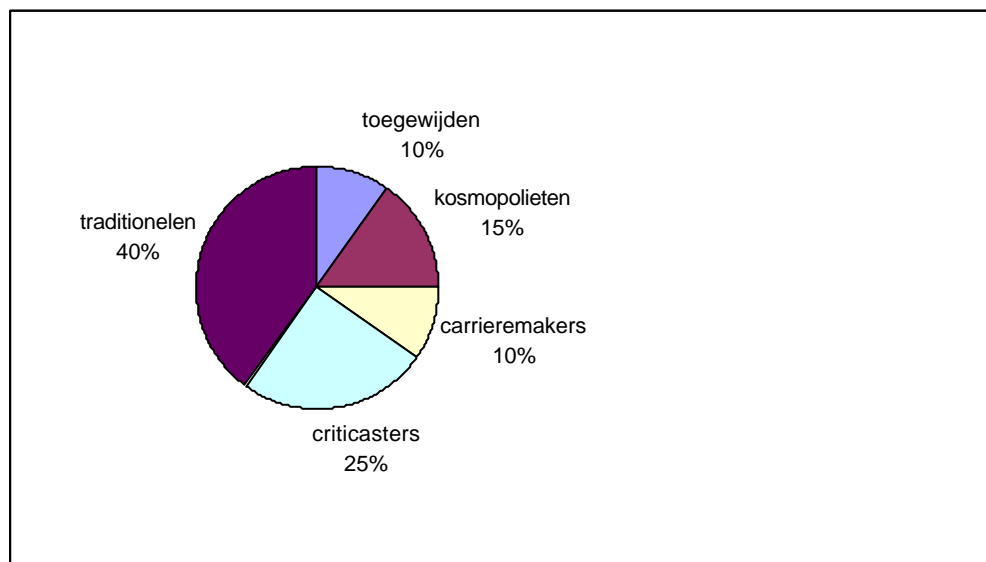
Kosmopoliet. Hij is bereid een meerprijs te betalen maar heeft daarbij veel aandacht voor prijs/kwaliteit. Hij wil jaarrond zijn producten kopen. Hij koopt biologische landbouwproducten meestal bij de supermarkt.

Carrièremaker. Voor hem is de prijs minder belangrijk. Wil gezonde gemaksvvoeding. Hij koopt bij de supermarkt (en af en toe de koeriersdienst).

Traditioneel. Hij kent biologische landbouw nauwelijks en ervaart geen prikkels om op biologische landbouw over te stappen.

Criticaster. Hij heeft vrijwel onoverkomelijke problemen met de meerprijs en het imago van biologische landbouw.

Figuur 8. Categorieën van consumenten biologische producten (in percentages)



Bron: TNO-STB

Bijlage 6 Casus Varkenshouderij

Bij het beantwoorden van de vraag in welke mate de ketenaanpak in de varkenshouderij leidt tot vergroting van de consumentenvraag moet volgens TNO-STB onderscheid worden gemaakt tussen de potentiële vraag (de behoefte van de consumenten) en de actuele of operationele vraag (de feitelijke koop nadat de consument kosten en baten heeft afgewogen). Uit marktonderzoek (PVE, Motivaction) blijkt dat de potentiële vraag 10-20% van de omzet is. AH heeft aangegeven voor eind 2004 te streven naar 15% omzetaandeel en PLUS streeft naar 10% in 2004.

De potentiële vraag verandert volgens TNO-STB niet direct door de ketenaanpak. De ketenaanpak helpt bij het 'omzetten' van de potentiële naar de operationele vraag. Wat dit kwantitatief oplevert wordt pas najaar 2002 duidelijk. Op dit moment wordt de potentiële vraag bewerkt (productintroductie in supermarktkanaal, marktontwikkeling enzovoorts).

Het is dus nog te vroeg om de beleidsaannames volledig te toetsen aan de praktijk van de biologische varkenshouderij. De introductiefase moet eerst afgewacht worden. Toch is er wel iets te zeggen over de resultaten en de effecten die worden waargenomen.

De beleidsaannames waren als volgt:
verbeterde samenwerking in de keten leidt tot verhoogde efficiency in de keten;
verhoogde efficiency leidt tot verlaging van de kostprijs van het eindproduct;
verlaging van de kostprijs van het eindproduct leidt tot verlaging van de consumentenprijs en daarmee tot meer consumenten.

In welke mate leidde een verbeterde samenwerking (als gevolg van het convenant) in de keten tot een verhoogde efficiency in de keten?

Volgens het LEI⁹⁵ is de samenwerking verzakelijkt, geformaliseerd en gecommmercialiseerd. Er was al lange tijd sprake van samenwerking tussen de ketenpartijen binnen de biologische varkenshouderij. Het betrof partijen die vanuit een gedreven, idealistisch getinte grondslag elkaar opzochten en met elkaar samenwerkten. In 2001 werd het convenant getekend, waarbinnen ketencontracten werden afgesloten. Het ketencontract tussen de varkenshouderij, Dumeco (slachterij en uitsnijderij) en Albert Heijn is daar een voorbeeld van. Er is dus wederom sprake van samenwerking tussen producenten van varkens en de slachterij en uitsnijderij. Deels zijn dit dezelfde partijen, alleen is de aansturing en motivatie anders. Ze is gericht op commercieel rendement met als doel/middel een redelijke marktomvang en (dus) lagere prijzen.

Volgens het LEI⁹⁶ is er in de keten meer druk ontstaan om de kosten te verlagen. De bredere doelgroep van consumenten stelt grenzen aan de meerprijs die ze willen betalen voor hun product. Ook projecten als "Eerlijke prijs, heerlijke prijs"⁹⁷ en het

⁹⁵ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

⁹⁶ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002.

⁹⁷ Met de partijen die het convenant gesloten hebben, is een model ontwikkeld waarmee de effecten van maatregelen op ketenniveau worden doorgerekend, waardoor transparantie in ketenactiviteiten ontstaat. Iedere ketenpartij heeft inzicht in de effecten van maatregelen voor zichzelf en andere ketenpartijen.

project BIOVAR⁹⁸ hebben bijgedragen aan meer inzicht in de ketenprocessen en onderlinge afstemming en mogelijkheden om te komen tot een lagere kostprijs.

Volgens TNO-STB heeft de verbeterde samenwerking heeft ertoe geleid dat het distributiekanaal 'supermarkt' nu veel optimaler benut zal worden. Daardoor worden nieuwe consumenten bereikt en kan de biologische varkenshouderij opgeschaald worden. Zonder samenwerking was de opstart naar de supermarkt en daarmee de opschaling van de biologische varkenshouderij onmogelijk geweest.

In welke mate leidde deze verhoogde efficiency in de keten tot een verlaging van de kostprijs van het eindproduct?

De meningen van TNO-STB en LEI zijn verdeeld over de kostprijs. Volgens het LEI⁹⁹ is er weinig inzicht in de kostprijs voor het convenant werd afgesloten. De indruk bestaat dat de kostprijs in 2002 lager is dan in de periode waarin de sector veel kleinschaliger was. Die kostprijsverlaging heeft niet plaatsgevonden in de periode waarin het convenant van kracht is. Gedurende de periode waarin de convenant-partijen met elkaar samenwerken is de kostprijs niet gedaald. Dit komt doordat BIOVAR nog lopende is en de resultaten nog onvoldoende in de praktijk zijn doorgestroomd en een lagere kostprijs hebben kunnen bewerkstelligen. Bovendien komen er nog biologische varkenshouders bij, die het biologische vak nog moeten leren; ook daardoor is de gemiddelde kostprijs niet gedaald. De sector bevindt zich nog in een groeifase. Naar verwachting daalt de kostprijs wel op het moment dat de sector enigszins gestabiliseerd is en BIOVAR- en andere leerervaringen beter in de praktijk worden ingebed.

Volgens TNO-STB is de kostprijs gestegen tijdens de looptijd van het convenant. Wel is het vertrouwen van de producent toegenomen door grotere transparantie van de keten. Of dit uiteindelijk leidt tot verlaging van de kostprijs is niet met zekerheid te zeggen. Een belangrijke onzekerheid is de prijs van biologisch voer (50% van de kostprijs zijn voerkosten). Door de grotere vraag naar voedergrondstoffen kan er schaarste optreden waardoor de voerprijs en dus de kostprijs van het vlees zelfs kan stijgen.

Als de kostprijs gaat dalen zal dat meer door schaalvergroting dan door efficiëntie in de keten komen.

In welke mate leidde deze verlaagde kostprijs tot een verlaging in de consumentenprijs?

Er lijkt in dit stadium nog geen sprake te zijn van een verlaagde kostprijs. Bovendien is kostprijs slechts in beperkte mate bepalend voor de consumentenprijs. (zie ook hoofdstuk 3.2)

In welke mate leidde deze lagere consumentenprijs tot een toename van de vraag?

Volgens TNO-STB en LEI is het nog maar de vraag of er een lagere consumentenprijs zal worden gerealiseerd. De betrokkenen hebben wel hoge verwachtingen van de vraagtoename. Het zal ook nog moeten blijken hoever de prijs zal moeten dalen als

⁹⁸ BIOVAR is een project dat ondersteuning biedt aan gangbare varkenshouders die willen omschakelen. Het doel van BIOVAR is om kennis over de biologische varkenshouderij te verspreiden om zodoende een *duurzame* ontwikkeling en uitbreiding van de biologische varkenshouderij te ondersteunen.

⁹⁹ Bron: LEI-bijdrage aan de evaluatie van de LNV-beleidsnota 'een biologische markt te winnen'. Interne nota, september 2002

het assortiment verbreedt en de voorlichting, service en beschikbaarheid verbeterd wordt¹⁰⁰.

Uit de beschrijving van de consumentengroepen blijkt al dat de segmentering doorwerkt in de hele voortbrengingsketen (zie bijlage 5). De *toegewijden* kopen vooral in natuurvoedingswinkels, de rest meer in supermarkten. De natuurvoedingswinkels hebben een voorkeur voor regionale toeleveranciers, terwijl de supermarkten hechten aan een jaarrond-assortiment waardoor ook import uit verre landen nodig is.

Ook onder de agrariërs bestaan dergelijke stromingen. Aan de ene kant staan agrariërs die een sterke morele verwantschap met de natuur ervaren en tegen globalisering en technologisering van de landbouw zijn, en aan de andere kant staan innovatieve, commercieel ingestelde agrariërs die in biologische landbouw aantrekkelijke marktkansen zien. Tussen deze uitersten zitten nog diverse andere groepen en visies. Zelfs bij de verschillende voorlichtingsdiensten en onderzoekcentra zijn dergelijke accentverschillen duidelijk waarneembaar.

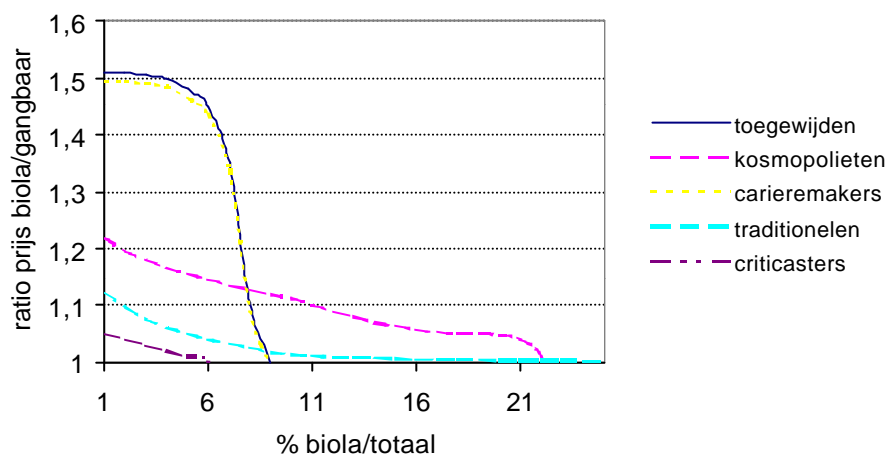
Ons vermoeden is dat deze segmentering in de komende jaren steeds duidelijker zal worden. Dit moet gezien worden als een natuurlijk proces, dat niet alleen het risico van versnippering in houdt maar ook kansen.

¹⁰⁰ Bron: TNO-rapport STB-02-30 Evaluatie omschakelingsregeling en ketenaanpak. oktober 2002.

Bijlage 7 Relatie prijs, vraag en aanbod

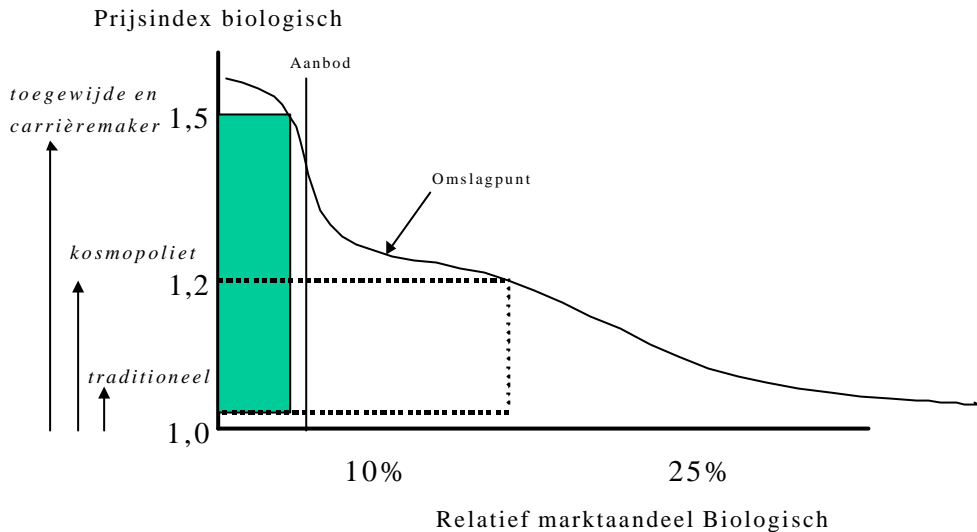
De consument is bereid om een hoeveelheid biologische producten te kopen afhankelijk van de prijs. De bereidheid van de consument een meerprijs te betalen is één kant van de medaille. De andere kant is, indien de consument de meerprijs weigert, of de verkoper bereid is de prijs te laten zakken. Dit zal worden toegelicht aan de hand van de figuur hieronder.

Figuur 9. Schatting per consumentengroep van de relatie tussen de prijs van biologische producten (hier uitgedrukt als de prijsverhouding tussen deze en gangbare producten), en het procentuele marktaandeel van biologische producten.



De prijsstrategie van de retail is bepalend voor de verhouding tussen vraag en aanbod. De retail stelt, net als andere actoren in de keten, winstmaximalisatie centraal: ze probeert in te schatten welk aanbodvolume de grootste winst oplevert. In eerste aanleg kan de tactiek uit Figuur 10 worden afgeleid.

Figuur 10. Relatie tussen productprijs (hier aangegeven als de ratio tussen biologisch en gangbaar) en de verkoopbare hoeveelheid (hier aangegeven als het percentage biologisch van het totaal).



De winst wordt weergegeven door het oppervlak van de grijze rechthoek (het product van het verschil tussen verkoop- en kostprijspeil en het verkoopvolume).

De curve heeft betrekking op de supermarkt (de toegewijden kopen bij natuurvoedingswinkels).

De curve is fictief, maar geeft vermoedelijk de werkelijkheid redelijk weer. Met verticale pijlen wordt een indruk gegeven van de prijs die de verschillende consumentengroepen bereid zijn te betalen.

De consument is bereid om een hoeveelheid biologische producten te kopen afhankelijk van de prijs. In de figuur wordt deze bereidheid aangegeven met de vraagcurve. De retail is prijszetter en wil zijn winst maximaliseren. In dit voorbeeld ligt de kostprijs iets boven de verkoopprijs van gangbaar.

Op de curve van Figuur 10 bevinden zich twee "lokale" optimale prijspeilen. De optima liggen bij een prijsindex van 1,5 en bij 1,2. Deze lokale optima worden bepaald door de prijselasticiteit die uit de vraagcurve valt af te leiden¹⁰¹.

De winst (het oppervlak) bij het lagere prijspeil is weliswaar hoger, maar dat aanbod van meer dan 15% wordt niet door de keten gerealiseerd. De retail kiest daardoor voor het hogere prijspeil en het bijbehorende winstoppervlak. Indien bij het aangegeven prijsniveau de retail een biologisch marktaandeel van slechts 5% behaalt, dan is de retail niet geïnteresseerd in enkele procenten toename van de vraag. De winstmarge per product daalt immers meer dan dat het verkochte aantal producten toeneemt. In Figuur 10 wordt het omslagpunt (het volume waarbij evenveel winst gemaakt wordt) pas bij een aanbod ergens boven de 10% gehaald. Merk op dat dit omslagpunt wel voor het tweede optimum ligt, omdat de winst in het tweede optimum groter is dan in het eerste optimum.

¹⁰¹ De prijselasticiteit in een punt (p,q) op de vraagcurve wordt berekend met de formule $\epsilon(p) = (p \cdot \Delta q) / (q \cdot \Delta p)$. Zo lang een prijsverlaging een meer dan evenredig verkochte hoeveelheid oplevert, of een prijsverhoging een minder dan evenredig verkochte hoeveelheid kost, kan de prijsaanpassing als winstvergroting worden betiteld. In de wiskundige formule is dit het geval als de prijselasticiteit groter dan -1 is.

Bijlage 8 Toekenningen RSBP en percentage omschakelaars

Tabel 23 Aantal nieuwe toekenningen van RSBP en oppervlakte¹⁰² omgeschakeld per jaar met behulp van de RSBP in de periode 1994-2001.

Jaar	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	totaal t/m 2001	2002 ¹⁰³
Aantal toekenningen¹⁰⁴	112	27	21	128	81	77	360	162	968	156
Oppervlakte										
Omschakeling	132	21	102	121	222	2.005	6.416	4.033	13.052	2.925
Voortzetting¹⁰⁵	1.425	186	230	2.905	1.816	711	4.515	960	12.747	653
Totaal	1.556	208	331	3.025	2.038	2.717	10.931	4.994	25.799	3.576
Oppervlakte omschakeling per gewasgroep										
akkerbouw	101	2	79	84	170	1.243	2.035	1.013	4.726	981
veevoeder	-	-	-	-	-	-	3.916	2.801	6.717	1.848
akk. groente	-	-	-	-	-	-	180	107	287	19
vg tuinbouw	13	2	18	34	48	589	146	62	911	70
glastuinbouw	0	1	0	2	0	0	17	5	25	1
fruit	17	17	5	1	4	174	112	45	374	4
hazelaars	-	-	-	-	0	0	1	0	1	0
zwarte bessen /zure kers	-	-	-	-	0	0	8	0	8	0

Bron: LASER 2002

-: niet beschikbaar of van toepassing

0: wel beschikbaar maar niet aangevraagd of minder dan 0,5 ha..

Voor de jaren 2000 en 2001 zijn er gegevens over de voortzetting op gewasgroepniveau. Zie Tabel 24.

¹⁰² Oppervlakte in hectares, afgerond naar hele getallen.

¹⁰³ Voor 2002 alleen gegevens over aanvragen (niet over toekenningen, deze waren tijdens het samenstellen van het rapport nog niet bekend).

¹⁰⁴ Betreft toekenningen van zowel omschakeling- als voortzettingssubsidie

¹⁰⁵ Over de periode 1994 t/m 1999 heeft LASER de uitsplitsing naar gewasgroepen van de voortzettingbijdrage niet elektronisch beschikbaar.

Tabel 24 Aantal hectares ondersteund met het onderdeel Voortzetting uit de RSBP, verdeeld over de gewasgroepen. Voor de jaren 2000 en 2001 betreffen het toekenningen. Voor 2002 betreffen het aanvragen per oktober 2002

Jaar	2000 (ha.)	2001 (ha.)	2002 (ha)
akkerbouw	273,64	131,31	90,22
veevoeder	4096,73	774,76	541,97
akkerbouwmatige groente	69,32	4,30	2,74
vollegronds tuinbouw	70,49	22,53	17,68
glastuinbouw	0,07	2,22	0,55
fruit	5,02	24,99	0,25
totaal	4515,1	960,2	653,41

Bron: LASER, 2002

Tabel 25 Percentage van de bedrijven die in 1994 t/m 1996 zijn omgeschakeld naar de biologische productiewijze, dat in 2002 nog biologisch produceert. Gegevens zijn weergegeven per productiesector

Sector	Totaal	Produceert nog biologisch	
		aantal	percentage
akkerbouw	53	31	58
fruitteelt	18	10	56
gemengd	21	18	86
paddestoelen	8	1	13
plantgoed	12	6	50
tuinbouw	69	31	45
veehouderij	115	74	64
overige	12	5	42
Eindtotaal	308	176	57

N.B. Biologische champignonkwekers vormen een bijzondere groep. Voor deze teelt geldt geen omschakelperiode. De ondernemers beslissen dus per nieuwe teelt of ze al of niet biologisch willen produceren

Bron: oorspronkelijke gegevens van Skal (2002)

Bijlage 9 Belangrijkste wijzigingen RSBP

De regeling is in de loop van de jaren verschillende keren aangepast, zowel in voorwaarden als in subsidiebedragen.

Bedrijven die wilden omschakelen naar de biologische productiewijze kregen bij aanvang van de regeling (1994) per ha gedurende 5 jaar de volgende bedragen uitbetaald, met een maximum van 100.000 gulden (45.378 euro) per bedrijf.

akkerbouw	f 500 (227)
vollegrondstuintbouw	f1.200 (545)
glastuintbouw	f1.850 (839)
fruitteelt	f1.850 (839)

De bedragen waren gebaseerd op een berekende inkomensdaling veroorzaakt door de langere omschakelperiode.

Bedrijven die al geheel of gedeeltelijk biologisch produceerden en daarmee verder wilden gaan kregen bij aanvang van de regeling de volgende bedragen, met een maximum van 30.000 gulden (13.613) per bedrijf.

f 400,- (182) in eerste jaar
f 350,- (156) in tweede jaar
f 300,- (136) in derde jaar
f 250,- (113) in vierde jaar
f 200,- (91) in vijfde jaar

De eerste belangrijke wijziging van de regeling vond plaats in 1996. Naast plantaardige producten voor menselijke consumptie kwamen toen ook de veevoedergewassen onder de regeling. Dit was vooral voor de melkveehouderij van groot belang. De veevoedergewassen vielen niet onder het omschakelingsdeel van de regeling maar onder het deel voortzetting omdat voor deze gewassen geen omschakelperiode van twee jaar van kracht was. Veehouders die omschakelden vroegen pas na de omschakeling een voortzettingssubsidie aan.

Een andere wijziging was dat het maximumbedrag per bedrijf voor voortzetting werd verhoogd van 30.000 naar 50.000 gulden (van 13.613 naar 22.689).

In het Plan van Aanpak Biologische Landbouw (1996) werd geconstateerd dat de omschakeling naar biologische landbouw stagneerde. Geconcludeerd werd: 'De huidige stimuleringspremies voor omschakeling naar biologische landbouw zijn kennelijk niet groot genoeg voor de agrariër om de relatief hoge drempel te nemen van de veelal intensieve gangbare landbouw naar de extensieve biologische landbouw.' Aangekondigd werd dat de premies voor tuinbouwgewassen en fruitteelt zouden worden verhoogd. Het maximumbedrag van 100.000 gulden (45.378) per bedrijf bij omschakeling zou gaan vervallen.

Door een aantal oorzaken vond de aanpassing van de regeling pas plaats in 1999.

In 1999 is de regeling gewijzigd zoals aangekondigd in 1996. Een andere wijziging was dat om ook kleine bedrijven en deeltijdbedrijven in aanmerking te laten komen, de minimumomvang voor bedrijven is geschrapt.

De regeling trad op 29 maart 1999 in werking. Op 23 maart wordt een einde van de openstelling vermeldt (28 mei) en de hoogte van het subsidieplafond voor de openstelling (10 miljoen gulden; 4,54 miljoen euro) (Staatscourant 1999, nr. 58, pag. 10)

Bij de openstelling in maart 1999 is dus voor het eerst sprake van een beperkte periode van openstelling en is voor het eerst sprake van een plafondbedrag.

Op 7 april van dat jaar wordt in de Staatscourant (1999, nr. 67, pag.16) aangegeven dat er geen aanvragen meer kunnen worden ingediend aangezien de som van tot dan toe aangevraagde subsidies de beschikbare middelen (10 miljoen gulden; 4,54 miljoen euro) overschrijdt.

Op 8 juni wordt het subsidieplafond van 10 naar 15 miljoen gulden (van 4,45 naar 6,81 miljoen euro) verhoogd. Dit budget wordt aangewend voor subsidieaanvragen die zijn ingediend in de periode tussen openstelling van de regeling (29 maart 1999) tot het moment waarop de regeling is gesloten wegens overschrijding van het subsidieplafond (8 april 1999). (Staatscourant 1999, nr. 107, pag.8)

Op 17 september 2000 wordt de regeling opnieuw herzien (Staatscourant 20 september 2000, nr. 182, pag.26). De subsidiebedragen voor omschakeling worden naar beneden bijgesteld op 65% van de bedragen uit 1999. Voor fruitteelt wordt het bedrag nog verder verlaagd. Verder wordt er een staffeling toegepast die ertoe leidt dat de toegekende subsidie ten hoogste 400.000 gulden (181.512 euro) bedraagt bij omschakelende bedrijven. Voor bedrijven die én omschakelen en één of meer productierichtingen op biologische wijze voortzetten, bedraagt het maximum f450.000,- (204.201). Het subsidieplafond is nu 30 miljoen gulden (13,6 miljoen euro). Ook wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een tenderprocedure. Aanvragen van bedrijven die omschakelen komen het eerst in aanmerking. Vervolgens komen de aanvragen in aanmerking die afkomstig zijn van bedrijven die reeds één of meer productierichtingen hebben omgeschakeld en nu een andere productierichting gaan omschakelen. De laagste rang wordt toegekend aan aanvragen afkomstig van alle overige bedrijven, waaronder de bedrijven die hun producten reeds als biologisch kunnen afzetten.

In 2001 is de regeling nog tweemaal opengesteld en in 2002 eenmaal, zonder wijzigingen van de voorwaarden of bedragen.

Hieronder staan de belangrijkste wijzigingen in de regeling.

datum	maximum bijdrage per bedrijf	Maximum voorzetting per bedrijf	
17 mei 1994	100.000 NLG	30.000 NLG	eerste publicatie RSBP
6 oktober 1996		50.000 NLG	voortzetting verhoogd
19 maart 1999	vervallen	50.000 NLG	bedragen per ha voor omschakeling verhoogd voor tuinbouw en fruitteelt
23 oktober 2000	400.000 NLG	50.000 NLG	Het maximumbedrag van NLG 400.000 (181.512,09) wordt bereikt door een steeds grotere aftopping van het totale subsidiebedrag. Het bedrag per ha voor fruitteelt wordt verlaagd en de bedragen per ha voor overige gewassen worden met 35% verlaagd ten opzichte van de vorige openstelling

Bron: Staatscourant betreffende data

Bijlage 10 Tabellen bij paragraaf 7.3

Omgeschakelden

De geënquêteerde konden drie motieven kiezen uit een 11-tal mogelijkheden. Binnen de gekozen drie werd gevraagd om een prioriteitsvolgorde aan te brengen (in %).

Tabel 26 Motieven voor omgeschakelden (%).

Motieven	1 ^e prioriteit	2 ^e prioriteit	3 ^e prioriteit	Totaal
Ideële gedrevenheid (milieu en/of dierenwelzijn)	45	13	8	66
Verwachte goede afzetmogelijkheden	21	20	10	51
Goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw	10	8	9	27
Toenemende maatschappelijke druk tegen gangbare landbouw	5	10	10	25
Slechte vooruitzichten voor niet-biologische landbouw	7	8	9	24
Gezondheidsmotief voor mij en mijn medewerkers	5	7	7	19
Mogelijkheden voor groenfinanciering met aantrekkelijke rentekorting	2	5	7	14
Beschikbaarheid van overheidssubsidies	2	5	6	13
Beschikbaarheid van betere productiemethoden voor biologische landbouw	2	4	4	10
Specifieke milieueisen van organisaties in de omgeving van mijn bedrijf	3	3	4	10
Veel goede voorbeelden in mijn omgeving	2	4	4	10
Anders	12	7	7	26

Vervolgens is gevraagd naar de motieven die de boeren hebben doen aarzelen om om te schakelen. Ook hier is gevraagd om een top 3 samen te stellen (in %).

Tabel 27 Aarzelingen van omgeschakelden (%).

Aarzelingen	1 ^e prioriteit	2 ^e prioriteit	3 ^e prioriteit	
Teelttechnische problemen (bijvoorbeeld onkruid, ziekten en plagen)	21	14	10	45
Onzekerheid over de afzetmogelijkheden	20	10	7	37
Hoge bedrijfseconomische risico's	15	10	8	33
Te weinig interesse voor biologische producten bij consumenten	9	13	9	31
Te weinig (eigen) kennis van biologische landbouw	7	9	8	24
Onvoldoende financiële steun vanuit de overheid	7	7	8	22
Niet vertrouwd zijn met de nieuwe productiemethoden	4	7	5	16
Onvoldoende goede voorbeelden van biologisch bedrijven in uw omgeving	3	5	7	15
Onzekerheid over beschikbaarheid van arbeid	3	4	7	14
Het moeten overstappen naar nieuwe afnemers	3	4	6	13
Onzekere financieringsmogelijkheden	3	3	3	9
Geen goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw	2	4	3	9
Slechte perspectieven voor biologische landbouw	1	2	2	5
Andere aarzelingen, namelijk	5	2	3	10

Kijken we naar de eerste prioriteiten dan is de belangrijkste aarzeling teelttechnische problemen (21%), gevolgd door onzekerheid over afzetmogelijkheden (20%) en hoge bedrijfseconomische risico's (15%).

Kijken we naar de volgorde van aarzelingen als we de prioriteiten 1,2 en 3 in samenhang bekijken dan blijven de teelttechnische problemen bovenaan staan, gevolgd door onzekerheid over afzetmogelijkheden en hoge bedrijfseconomische risico's. Minder belangrijke aarzelingen zijn onder andere slechte perspectieven voor biologische landbouw en geen goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw.

Potentiële omschakelaars

Als motieven voor omschakelen geldt voor de groep potentiële omschakelaars het volgende (in%):

Tabel 28 Motieven potentiële omschakelaars (%)

Motieven	1 ^e prioriteit	2 ^e prioriteit	3 ^e prioriteit	Totaal
Ideële gedrevenheid (milieu en/of dierenwelzijn)	18	12	15	45
Verwachte goede afzetmogelijkheden	24	9	12	45
Slechte vooruitzichten voor niet-biologische landbouw	14	13	9	36
Goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw	9	15	10	34
Toenemende maatschappelijke druk tegen gangbare landbouw	9	10	7	26
Beschikbaarheid van overheidssubsidies	5	8	13	26
Beschikbaarheid van betere productiemethoden voor biologische landbouw	4	13	8	25
Mogelijkheden voor groenfinanciering met aantrekkelijke rentekorting	4	7	6	17
Gezondheidsmotief voor mij en mijn medewerkers	4	8	5	17
Specifieke milieu-eisen van organisaties in de omgeving van mijn bedrijf	2	7	5	14
Veel goede voorbeelden in mijn omgeving		4	7	11
Anders, nl	11	1	4	16

Kijken we naar hoe vaak motieven op plaats 1, 2 of 3 zijn genoemd dan veranderen de posities 1 en 2 in de belangrijkste motieven voor de potentiële omschakelaars: de ideële gedrevenheid staat dan bovenaan, gevolgd door afzetmogelijkheden en slechte vooruitzichten.

Kijken we naar de aspecten die potentiële boeren doen aarzelen om om te schakelen, dan ontstaat het volgende beeld.

Tabel 29. Aarzelingen van potentiële omschakelaars (%)

Aarzelingen	1^e prioriteit	2^e prioriteit	3^e prioriteit	Totaal
Hoge bedrijfseconomische risico's	21	16	6	43
Onzekerheid over de afzetmogelijkheden	20	14	8	42
teelttechnische problemen (bijvoorbeeld onkruid, ziekten en plagen)	15	10	15	40
Te weinig interesse voor biologische producten bij consumenten	20	10	10	40
Onvoldoende financiële steun vanuit de overheid	16	10	8	34
Geen goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw	9	12	6	27
Niet vertrouwd zijn met de nieuwe productiemethoden	4	9	6	19
Onvoldoende goede voorbeelden van biologisch bedrijven in uw omgeving	5	6	6	17
Slechte perspectieven voor biologische landbouw	4	7	6	17
Te weinig (eigen) kennis van biologische landbouw	6	6	5	17
Onzekerheid over beschikbaarheid van arbeid	6	7	4	17
Onzekere financieringsmogelijkheden	2	3	10	15
Het moeten overstappen naar nieuwe afnemers	1	5	6	12
Andere aarzelingen	9	2	8	19

In de top drie van aarzelingen staan op de eerste plaats hoge bedrijfseconomische risico's (21%). Op een gedeelde tweede plaats staan te weinig interesse van de consument en onzekerheid over de afzetmogelijkheden, beide met 20%.

Kijken we naar plaats 1, 2 en 3 in samenhang, dan staan nog steeds de hoge bedrijfseconomische risico's bovenaan, gevolgd door onzekerheid over afzetmogelijkheden en teelttechnische problemen.

Bijlage 11 De schriftelijke enquêtes

VRAGENLIJST VOOR (huidige of voormalige) BIOLOGISCHE PRODUCENTEN

1. Wat is de hoofdactiviteit van uw bedrijf?
 - Melkveehouderij
 - Pluimveehouderij
 - Varkenshouderij
 - Akkerbouw / vollegrondstuinbouw
 - Glastuinbouw
 - Fruitteelt
 - Boomteelt
 - Overig, namelijk

2. Bent u geheel of gedeeltelijk omgeschakeld naar biologische landbouw?
 - Geheel omgeschakeld
 - Gedeeltelijk omgeschakeld, namelijk voor wat betreft:
 - Ik heb altijd al biologisch geproduceerd **[wilt u de vragen waarin wordt gesproken over 'omschakelen' lezen als vragen over de keuze voor biologische productie]**

3. Hoe zou u de grootte van uw bedrijf typeren in vergelijking met uw biologische collega's in dezelfde sector?
 - klein
 - middelgroot
 - groot

4. In welke jaar bent u gestart met biologisch produceren (= jaar van aanmelding bij SKAL)?

<input type="checkbox"/> vóór 1994	<input type="checkbox"/> 1997	<input type="checkbox"/> 2000
<input type="checkbox"/> 1994	<input type="checkbox"/> 1998	<input type="checkbox"/> 2001
<input type="checkbox"/> 1995	<input type="checkbox"/> 1999	<input type="checkbox"/> 2002
<input type="checkbox"/> 1996		

5. Produceert u op dit moment nog steeds biologisch?
 - Ja **[ga door naar vraag 6]**
 - nee **[ga door naar vraag 17]**

6. Wat zijn de 3 belangrijkste motieven geweest waarom u heeft besloten om te schakelen naar biologische landbouw? [Zet een 1 achter het belangrijkste motief, een 2 achter het op één na belangrijkste motief en een 3 achter het daarop volgende motief]

- Verwachte goede afzetmogelijkheden
- Ideële gedrevenheid (milieu en/of dierenwelzijn).....
- Veel goede voorbeelden in mijn omgeving.....
- Slechte vooruitzichten voor niet-biologische landbouw
- Beschikbaarheid van betere productiemethoden voor biologische landbouw
- Goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw
- Mogelijkheden voor groenfinanciering met aantrekkelijke rentekorting ..
- Specifieke milieu-eisen van organisaties in de omgeving van mijn bedrijf.
- Toenemende maatschappelijke druk tegen gangbare landbouw
- Beschikbaarheid van overheidssubsidies.....
- Gezondheidsmotief voor mij en mijn medewerkers
- Andere redenen, namelijk.....

7. Welke eventuele aarzelingen had u destijds om om te schakelen? [Zet een 1 achter het belangrijkste aarzeling, een 2 achter de op één na belangrijkste aarzeling en een 3 achter de daarop volgende aarzeling]

- a. Onzekerheid over de afzetmogelijkheden
- Hoge bedrijfseconomische risico's
- Onvoldoende financiële steun vanuit de overheid.....
- Te weinig interesse voor biologische producten bij consumenten
- Onvoldoende goede voorbeelden van biologisch bedrijven in uw omgeving
- Slechte perspectieven voor biologische landbouw
- Te weinig (eigen) kennis van biologische landbouw
- Geen goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw.....
- Onzekerheid over beschikbaarheid van arbeid
- Niet vertrouwd zijn met de nieuwe productiemethoden
- teelttechnische problemen (bijvoorbeeld onkruid, ziekten en plagen)
- Onzekere financieringsmogelijkheden
- Het moeten overstappen naar nieuwe afnemers
- Andere aarzelingen, namelijk

8. Hoe schatte u, ten tijde van uw omschakeling op biologische landbouw, het marktperspectief in?

- Erg goed
- Goed
- Redelijk
- Matig
- Slecht

9. Wat is voor u het belangrijkste kenmerk van een 'goed marktperspectief'?

- Buitenlandse marktgroei
- Binnenlandse marktgroei
- Groeiende vraag vanuit uw eigen afnemers
- Een groot aantal eigen afnemers
- Goede afzetcontracten
- Goede prijsafspraken
- Anders, namelijk

10. Welke rol speelde het marktperspectief destijds bij uw afweging om biologisch te gaan produceren?

- Een zeer grote rol
- Een redelijk belangrijke rol
- Een matige rol
- Geen rol

11. Hoe schat u het huidige marktperspectief in?

- Erg goed
- Goed
- Redelijk
- Matig
- Slecht

12. Zou u onder de huidige marktomstandigheden ook zijn omgeschakeld?

- Ja, zonder meer
- Ja, maar alleen met overheidssteun
- Nee, zelfs niet met overheidssteun

Waarom wel cq waarom niet?

Toelichting bij de volgende vragen.

Met de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP) droeg de overheid de afgelopen jaren bij aan de compensatie van de inkomstenderving die wordt veroorzaakt door de wettelijke omschakelperiode waarin wel biologisch geproduceerd wordt, maar het product niet als biologisch mag worden afgezet.

13. Welke rol zou de overheid moeten spelen in het stimuleren van biologische productie?

- Een zeer grote, initiërende rol
- Een belangrijke, stimulerende rol
- Een geringe rol, in de sfeer van de allernoodzakelijkste randvoorwaarden
- Geen rol; het is een marktkwestie

14. Als de RSBP zou worden afgeschaft, op welke manier kan de overheid de biologische landbouw dan toch ondersteunen of begeleiden? [kies maximaal 2 onderwerpen]

- Door onderzoek naar verbetering van biologische landbouwmethoden te stimuleren
- Door omschakel-adviseurs beschikbaar te stellen
- Door efficiency in de productieketen te stimuleren
- Door promotie van biologische producten bij de consument
- Met meer fiscale maatregelen
- Door een andere regeling om primaire producenten financieel te ondersteunen bij omschakeling
- Ondersteuning door de overheid is niet nodig
- Anders, namelijk

15. Stel dat u nu zou willen omschakelen en de RSBP is er niet meer, zou u dan een financiële ondersteuning van de overheid willen en zo ja, aan welke voorwaarden moet die overheidssteun dan voldoen

- Ik zou geen financiële ondersteuning willen;
- Ik zou wel een financiële ondersteuning willen en die regeling moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

.....
.....

16. Wat zijn volgens u de 3 belangrijkste knelpunten voor de groei van biologische productie in Nederland in de komende jaren? [maximaal drie knelpunten aankruisen]

- Het negatieve imago van de biologische landbouw bij boeren
- Internationale concurrentie
- Opstartrisico's in de omschakelperiode voor nieuwe starters
- Onvoldoende financiële steun
- Gebrek aan arbeidskracht
- Onvoldoende natuurlijke bestrijdingsmiddelen
- De lage prijs voor de producent
- Onvoldoende afzetmogelijkheden
- Gecomplliceerde regelgeving
- Onvoldoende onderzoek en kennisverbreding in de biologische sector
- Anders, namelijk
- Er zijn geen knelpunten op dit gebied

17. Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten voor de groei van de vraag naar biologische producten in Nederland in de komende jaren? [maximaal twee knelpunten aankruisen]

- Onvoldoende samenwerking in de keten van primaire producent tot consument
- De relatief hoge consumentenprijs van de producten
- Onvoldoende reclame voor biologische producten
- Onvoldoende vertrouwen van de consument in biologische producten
- Voedselcalamiteiten in de biologische landbouw
- Onvoldoende controle op biologische producten
- Anders, namelijk
- Er zijn geen knelpunten op dit gebied

18. Heeft u subsidie ontvangen via de RSBP?

- Ja [**ga door naar vraag 19**]
- Nee [**ga door naar vraag 27**]

Vragen voor producenten die ooit een RSBP-subsidie hebben ontvangen
--

19. In welk jaar heeft u voor het eerst RSBP toegekend gekregen?

- | | | |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1994 | <input type="checkbox"/> 1997 | <input type="checkbox"/> 2000 |
| <input type="checkbox"/> 1995 | <input type="checkbox"/> 1998 | <input type="checkbox"/> 2001 |
| <input type="checkbox"/> 1996 | <input type="checkbox"/> 1999 | <input type="checkbox"/> 2002 |

20. Welke subsidie heeft u ontvangen?

- Subsidie voor omschakeling
- Subsidie voor voortzetting

21. Voor welke categorie(ën) heeft u subsidie ontvangen?

- Akkerbouw
- Akkerbouwmatige groente
- Tuinbouw
- Glastuinbouw
- Overige fruitteelt
- Veevoedergewassen
- Hazelaars
- Zwarte bes
- Zure kers

22. Heeft de subsidiebijdrage u voldoende financiële ondersteuning gegeven?

- Ja, absoluut
- Ja, min of meer
- Nee, niet echt
- Nee, absoluut niet

23. Zou u indertijd ook zonder RSBP zijn omgeschakeld op biologische landbouw?

- Ja, absoluut
- Ja, waarschijnlijk wel
- Nee, waarschijnlijk niet
- Nee, zeker niet

Zo ja, hoe zou u dan de (mogelijke) inkomensachteruitgang hebben opgevangen?

- Ik zou geen inkomensachteruitgang gehad hebben
- Door genoeg te nemen met (tijdelijk) minder inkomen
- Met nevenactiviteiten, namelijk:
- Door afsluiten van een lening
- Anders, namelijk

Zo nee, waarom niet?

- Omschakelen zou zonder RSBP niet in me opgekomen zijn
- Vanwege te grote bedrijfseconomische risico's
- Vanwege achteruitgang in inkomen
- Anders, nl.....

24. Welke rol speelde de subsidie van de RSBP in uw besluit tot omschakeling?

- Een zeer grote, doorslaggevende rol
- Een redelijk belangrijke rol
- Een geringe rol
- Geen rol

25. Zijn de verschillen in subsidiebijdragen per gewas voor u reden geweest om andere gewassen te gaan verbouwen?

- Ja, een belangrijke reden
- Het heeft wel meegespeeld
- Nee, dat heeft geen rol gespeeld

26. Hoe tevreden bent u over de uitvoering van de RSBP?

- Heel tevreden
- Matig tevreden
- Ontevreden

Indien u niet tevreden bent, wat is hiervan de oorzaak:

.....
.....

Vragen voor producenten die geen gebruik hebben gemaakt van de RSBP

27. Waarom heeft u geen gebruik gemaakt van de RSBP (meerdere antwoorden mogelijk)?

- De regeling was er toen nog niet
- Wel geprobeerd, maar een afwijzing ontvangen
- Omdat mijn bedrijfsactiviteit niet onder de regeling viel
- Vertrouwen ook zonder de regeling te kunnen bestaan als biologische ondernemer
- Teveel gedoe voor te weinig geld
- Ik wist niet of ik biologische productie wel vol ging houden
- Om principiële redenen
- Ik kende de RSBP niet
- Overig, namelijk

28. Hoe heeft u de (eventuele) inkomensachteruitgang opgevangen?

- Ik had geen inkomensachteruitgang
- Door genoeg te nemen met (tijdelijk) minder inkomen
- Met nevenactiviteiten, namelijk:
- Door afsluiten van een lening
- Anders, namelijk

1. Ruimte voor commentaar of toelichting

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking!

Wilt u de vragenlijst in de bijgevoegde antwoordenvolp uiterlijk **vrijdag 16 augustus 2002** opsturen naar:

IMEconsult
Antwoordnummer 1903
6500 VC Nijmegen

VRAGENLIJST VOOR POTENTIELE BIOLOGISCHE PRODUCENTEN

1. Wat is de hoofdactiviteit van uw bedrijf?

- Melkveehouderij
- Pluimveehouderij
- Varkenshouderij
- Akkerbouw / vollegrondstuinbouw
- Glastuinbouw
- Fruitteelt
- Boomteelt
- Overig, namelijk

2. Bent u van plan om om te schakelen naar biologische landbouw?

- Ik ben van plan om binnen 3 jaar om te schakelen
- Ik ben van plan om ooit om te schakelen, maar niet binnen 3 jaar
- Ik ben van plan om gangbaar te blijven boeren
- Ik ben net omgeschakeld **[neem svp contact op met P. de Ruijter 06-14679789]**

3. Als u zou omschakelen op biologische landbouw, voor welke bedrijfsactiviteit geldt dat dan?

- Melkveehouderij
- Pluimveehouderij
- Varkenshouderij
- Veevoedergewas
- Akkerbouw / vollegrondstuinbouw
- Glastuinbouw
- Fruitteelt
- Boomteelt
- Overig, namelijk

4. In welke 'fase' zit u op dit moment als het gaat om omschakelen naar biologische landbouw?

- Algemene belangstelling
- Concreet onderzoeken van mogelijkheden
- Besluitvorming over wel of niet omschakelen

5. Wat zijn de 3 belangrijkste motieven voor u om om te schakelen naar biologische landbouw? [Zet een 1 achter het belangrijkste motief, een 2 achter het op één na belangrijkste motief en een 3 achter het daarop volgende motief]

- Verwachte goede afzetmogelijkheden
- Ideële gedrevenheid (milieu en/of dierenwelzijn)
- Veel goede voorbeelden in mijn omgeving
- Slechte vooruitzichten voor niet-biologische landbouw
- Beschikbaarheid van betere productiemethoden voor biologische landbouw
- Goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw
- Mogelijkheden voor groenfinanciering met aantrekkelijke rentekorting ...
- Specifieke milieu-eisen van organisaties in de omgeving van mijn bedrijf .
- Toenemende maatschappelijke druk tegen gangbare landbouw
- Beschikbaarheid van overheidssubsidies
- Gezondheidsmotief voor mij en mijn medewerkers
- Andere redenen, namelijk.....

6. Welke eventuele aarzelingen heeft u om om te schakelen? [Zet een 1 achter het belangrijkste aarzeling, een 2 achter de op één na belangrijkste aarzeling en een 3 achter de daarop volgende aarzeling]

- | | |
|--|--|
| a. Onzekerheid over de afzetmogelijkheden | |
| <input type="checkbox"/> Hoge bedrijfseconomische risico's | |
| <input type="checkbox"/> Onvoldoende financiële (?) steun vanuit de overheid | |
| <input type="checkbox"/> Te weinig interesse voor biologische producten bij consumenten | |
| <input type="checkbox"/> Onvoldoende goede voorbeelden van biologisch bedrijven in uw omgeving | |
| <input type="checkbox"/> Slechte perspectieven voor biologische landbouw | |
| <input type="checkbox"/> Te weinig (eigen) kennis van biologische landbouw | |
| <input type="checkbox"/> Geen goede financiële vooruitzichten voor biologische landbouw..... | |
| <input type="checkbox"/> Onzekerheid over beschikbaarheid van arbeid | |
| <input type="checkbox"/> Niet vertrouwd zijn met de nieuwe productiemethoden | |
| <input type="checkbox"/> Te verwachten teelttechnische problemen (bijvoorbeeld onkruid, ziekten en plagen) | |
| <input type="checkbox"/> Onzekere financieringsmogelijkheden | |
| <input type="checkbox"/> Het moeten overstappen naar nieuwe afnemers | |
| <input type="checkbox"/> Andere aarzelingen, nl | |
| | |

7. Hoe schat u op dit moment het marktperspectief in binnen de sector waarin u overweegt of heeft overwogen om biologisch te gaan produceren?

- Erg goed
- Goed
- Matig
- Slecht

8. Wat is voor u het belangrijkste kenmerk van een 'goed marktperspectief'?

- Buitenlandse marktgroei
- Binnenlandse marktgroei
- Groeiende vraag vanuit uw eigen afnemers
- Een groot aantal eigen afnemers
- Goede afzetcontracten
- Goede prijsafspraken
- Anders, namelijk

9. Welke rol speelt of speelde het marktperspectief in uw afweging om biologisch te gaan produceren?

- Een zeer grote, doorslaggevende rol
- Een redelijk belangrijke rol
- Een matige rol
- Geen rol

Toelichting bij de volgende vragen.

Met de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP) droeg de overheid de afgelopen jaren bij aan de compensatie van de inkomstenderving die wordt veroorzaakt door de wettelijke omschakelperiode waarin wel biologisch geproduceerd wordt, maar het product niet als biologisch mag worden afgezet.

10. Bent u op de hoogte van de inhoud van de RSBP?

- Ja, ik ken de inhoud
- Nee, ik weet alleen dat er een regeling is
- Nee, ik ken de regeling niet

11. Welke rol speelt de subsidie (RSBP) in uw besluit tot mogelijke omschakeling?

- Een zeer grote, doorslaggevende rol
- Een redelijk belangrijke rol
- Een geringe rol
- Geen rol

12. Zou u ook zonder subsidie (RSBP) omschakelen op biologische landbouw?

- Ja, absoluut
- Ja, waarschijnlijk wel
- Nee, waarschijnlijk niet
- Nee, zeker niet

Zo ja, hoe zou u dan een eventuele inkomensachteruitgang opvangen?

- Ik verwacht geen inkomensachteruitgang
- Door genoeg te nemen met (tijdelijk) minder inkomen
- Met nevenactiviteiten, namelijk:
- Door het afsluiten van een lening
- Anders, namelijk

Zo nee, waarom niet?

- Vanwege te grote bedrijfseconomische risico's
- Vanwege achteruitgang in inkomen
- Anders, nl.....

13. Aan welke voorwaarden zou een financiële regeling van de overheid moeten voldoen ervan uitgaande dat er voldoende marktperspectief is.

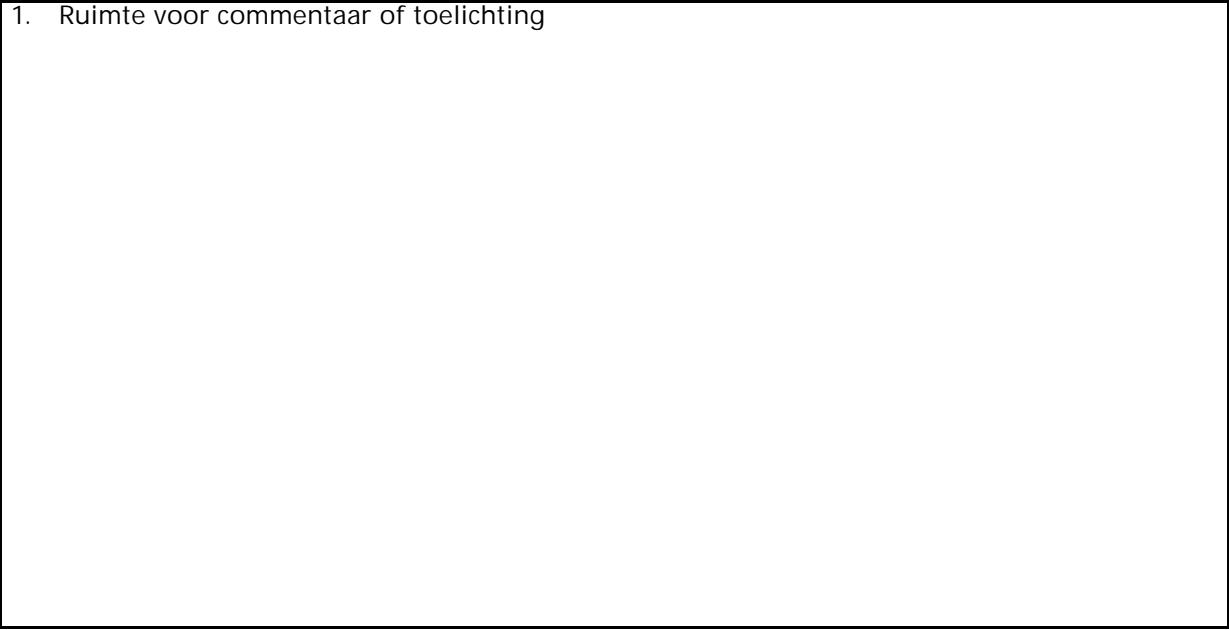
- Bij voldoende marktperspectief heb ik niet perse een financiële regeling nodig
- Anders, nl.....

14. Welke rol moet de overheid spelen in het stimuleren van biologische productie?

- Een zeer grote, initiërende rol
- Een redelijk belangrijke, stimulerende rol
- Een geringe rol in de sfeer van de allernoodzakelijkste randvoorwaarden
- Geen rol; het is een marktkwestie

15. Als de overheid minder subsidie voor omschakeling beschikbaar zou stellen, welke van de volgende maatregelen zou voor u dan het meest acceptabel zijn?
- Nvt, ik ga niet omschakelen
 - Minder subsidie per hectare
 - Het maximale subsidiebedrag per bedrijf verlagen
 - Het aantal jaren subsidie per bedrijf beperken
 - Subsidie koppelen aan afzetcontracten
 - De totale subsidie kan stopgezet worden
 - Anders namelijk
16. Als de RSBP zou worden afgeschaft, op welke manier kan de overheid u dan toch ondersteunen of begeleiden? [kies maximaal 2 onderwerpen]
- Nvt, ik ga niet omschakelen
 - Door onderzoek naar verbetering van biologische landbouwmethoden te stimuleren
 - Door omschakel-adviseurs beschikbaar te stellen
 - Door efficiency in de productieketen te stimuleren
 - Door promotie van biologische producten bij de consument
 - Met meer fiscale maatregelen
 - Ondersteuning door de overheid is niet nodig
 - Anders, namelijk
17. Wat zijn volgens u de 3 belangrijkste knelpunten voor de groei van biologische productie in Nederland in de komende jaren? [maximaal drie knelpunten aankruisen]
- Het negatieve imago van de biologische landbouw bij boeren
 - Internationale concurrentie
 - Opstartrisico's in de omschakelperiode voor nieuwe starters
 - Onvoldoende financiële steun
 - Gebrek aan arbeidskracht
 - Onvoldoende natuurlijke bestrijdingsmiddelen
 - De lage prijs voor de producent
 - Onvoldoende afzet(contracten)
 - Gecompliceerde regelgeving
 - Onvoldoende onderzoek en kennisverbreding in de biologische sector
 - Anders, namelijk
 - Er zijn geen knelpunten op dit gebied
18. Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten voor de groei van de vraag naar biologische producten in Nederland in de komende jaren? [maximaal twee knelpunten aankruisen]
- Onvoldoende samenwerking in de keten van primaire producent tot consument
 - De relatief hoge consumentenprijs van de producten
 - Onvoldoende reclame voor biologische producten
 - Onvoldoende vertrouwen van de consument in biologische producten
 - Voedselcalamiteiten in de biologische landbouw
 - Onvoldoende controle op biologische producten
 - Anders, namelijk
 - Er zijn geen knelpunten op dit gebied

1. Ruimte voor commentaar of toelichting



Wij danken u hartelijk voor uw medewerking! Wilt u de vragenlijst in de bijgevoegde antwoordenvolop uiterlijk **vrijdag 16 augustus 2002** opsturen naar:

IMEconsult
Antwoordnummer 1903
6500 VC Nijmegen