wetenschapswinkel exemplaar

Wetenschapswinkel

rapport

Provincies en Biologische Landbouw: werken aan betrokkenheid

S. van der Arend

147

afdeling kennisbemiddeling Landbouwuniversiteit Wageningen

PROVINCIES EN BIOLOGISCHE LANDBOUW: WERKEN AAN BETROKKENHEID

Publicatienummer 147

S. van der Arend

Wageningen, maart 1998

GroenLinks
p/a GL Gelderland
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026-3599458

GroenLinks kiest voor duurzaamheid, voor sociale samenhang, voor herverdeling van arbeid en zorg, voor betaalbaar en goed openbaar vervoer en voor een grotere invloed van burgers op besluiten die hen aangaan.

Stichting Biologica
Postbus 12048
3501 AA Utrecht
030-2300713

Stichting Biologica is een organisatie van Biologische landbouw en handel.

Afdeling
Kennisbemiddeling
Fonds
Wetenschapswinkel
Postbus 9101
6700 HB Wageningen
0317-484661/483908

Fonds Wetenschapswinkel is onderdeel van de afdeling Kennisbemiddeling Landbouwuniversiteit Wageningen. Organisaties die niet beschikken over de middelen om zelf onderzoek te laten uitvoeren kunnen hier aanvragen indienen. Fonds Wetenschapswinkel bemiddelt en stelt financiën beschikbaar. De aanvragen moeten passen in centrale thema van de Landbouwuniversiteit: landbouw, milieu, natuur en voeding.

W 43996

Colofon

Sonja van der Arend. Provincies en Biologische Landbouw: werken aan betrokkenheid. Rapport Fonds Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit nr. 147 Wageningen, 1998

ISBN 90-6754-523-6

Prijs *f* 10,00

WOORD VOORAF

Diverse organisaties hebben de laatste jaren veel energie gestoken in het streven naar maatschappelijke erkenning van biologische landbouw. En met succes. Toch groeit de sector minder snel als wenselijk is. Reden te meer om ook te kijken naar mogelijke stimulansen door de provinciale overheden voor deze sector.

Dit leidde tot een vraag om onderzoek door Stichting Biologica en de GroenLinkse provinciale statenfracties naar de mogelijkheden, die de provincies hebben om biologische landbouw te stimuleren en hoe ze door actoren beïnvloed kunnen worden om de mogelijkheden optimaal te benutten.
In dit onderzoek worden knelpunten in het provinciaal beleid benoemd. Ook mogelijke stimulansen worden geformuleerd tot concrete actiepunten.

Sonja van der Arend (studente Milieuhygiëne) heeft als stage voor de Leerstoelgroep Rurale Sociologie met veel enthousiasme en vaardigheid het werk voor haar rekening genomen. Tijdens het onderzoek is regelmatig overleg gevoerd met de begeleidingscommissie waarin volgende personen zitting hadden: ir. J. Wieringa (stichting Biologica), dhr. E.F.H. van Schoonhoven (de Noord-Brabantse GroenLinkse statenfractie), ir. R. Janmaat (de Gelderse GroenLinkse Statenfractie), ir. P. Rombouts (op persoonlijke titel), dr. ir. J. Frouws (Leerstoelgroep Rurale Sociologie), ir. M.E.G. Litjens (Afdeling Kennisbemiddeling\Fonds Wetenschapswinkel)

Het onderzoek is gefinancierd vanuit het fonds Wetenschapswinkel.

We willen tot slot een ieder bedanken die een bijdrage aan dit onderzoek heeft geleverd. Daarbij denken we aan de deelnemers aan de workshop, de geïnterviewde ambtenaren van de provincies met name de initiatiefnemer van de bijeenkomst van de provinciale ambtenaren dhr. F. van de Ven, prof. dr. ir. E.A. Goewie, die de workshop heeft voorgezeten, en de andere leden van de begeleidingscommissie die actief hebben meegedacht over het onderzoek.

Jan Wieringa
Rob Janmaat
Maria Litjens

SAMENVATTING

DE PROVINCIES EN BIOLOGISCHE LANDBOUW

De omvang van de productie, verwerking en afzet van biologische producten in Nederland groeit gestaag, maar niet zo snel als velen zouden willen. Ook de provinciale overheden kunnen een belangrijke rol spelen in de stimulering van de groei van de biologische sector. In provincies waar een actief stimulerend beleid wordt gevoerd ten aanzien van de biologische landbouw, lijkt deze sneller te groeien dan in minder actieve provincies. Door provinciaal beleid en regionale projecten kunnen meer streekgebonden, kleinschalige bedrijven en afzetkanalen worden ontwikkeld en ondersteund. Deze zijn net zo belangrijk voor de biologische sector en het landelijk gebied als de grootschalige afzetkanalen, die door inspanningen van grote commerciële bedrijven en de Rijksoverheid tot stand zullen moeten komen.

Een groei van de biologische landbouw kan bovendien in het belang van de provincie zijn. Biologische landbouw kan voor de provincies een instrument zijn om doelstellingen op het gebied van milieu, water, natuur, landschap, werkgelegenheid en plattelandsontwikkeling te realiseren. In alle Nederlandse provinciehuizen is er dan ook, in meer of mindere mate aandacht voor de stimulering van biologische landbouw en is men zich bewust van de voordelen die de groei van deze vorm van landbouw de provincie en de gangbare landbouw biedt of kan bieden.

Het belangrijkste instrument in het provinciaal beleid is de gedeeltelijke financiering van projecten die worden ingediend door ondernemers en organisaties. Deze projecten kunnen gericht zijn op de stimulering van omschakeling, afzet of ketens van biologische producten en op beïnvloeding van het consumentengedrag. Co-financiering wordt doorgaans betaald uit Europese en nationale subsidiefondsen. Andere activiteiten van provinciale overheden zijn bijvoorbeeld: het oprichten van of deelnemen aan platforms of adviescommissies, werken aan de opbouw en verspreiding van kennis en expertise en het onderhouden van een actieve communicatie met andere provincies en ondernemingen en organisaties in de provincie.

KNELPUNTEN IN HET PROVINCIAAL BELEID

Uit het onderzoek komt naar voren dat, ondanks de bescheiden verwachtingen van de betrokkenen, de inspanningen van provinciale overheden nog onvoldoende tot gewenste resultaten leiden. Er komen te weinig aanvragen binnen voor stimulering, projecten verlopen moeizaam en niet zo succesvol als

men zou willen en de resultaten van afgeronde projecten zijn moeilijk te meten en ogen weinig spectaculair. Er zijn een aantal knelpunten aan te wijzen, die daar de oorzaak van zijn.

Bij de totstandkoming van een adequaat provinciaal beleid om de biologische landbouw actief en intensief te stimuleren is één cruciaal knelpunt te onderkennen: het ontbreekt in de provincies aan de politieke wil om de stimulering van biologische landbouw op te pakken als een serieus en apart beleidsthema. Bij de ene provincie is hiervoor meer bereidheid dan bij de andere, maar zelfs in de meer actieve provincies is er geen draagvlak te vinden voor een substantiële financiële impuls en een duidelijke stellingname en beleidsformulering. Hierdoor zijn er te weinig middelen en personeel om een actieve rol in de stimulering op te pakken, en wordt het beleid onvoldoende geëvalueerd.
Een tweede knelpunt is het gebrek aan samenhang en communicatie tussen de provincies onderling en tussen de provincies en het Rijk. Ook de informatievoorziening en beleidsbeïnvloeding vanuit de biologische sector zelf is op provinciaal niveau onvoldoende, omdat hiervoor de middelen en de organisatiestructuur ontbreken.
Ten derde levert het stimuleringsbeleid zelf knelpunten op. Het aanvragen van een subsidiëring van een project kost veel tijd, geld en moeite en is een complexe bezigheid. De stimulering wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit EU- en Rijkspotjes voor bijvoorbeeld gebiedsgericht milieubeleid en plattelandsontwikkeling. De gebiedsgerichte doelstellingen kunnen leiden tot knelpunten in de uitvoering, wanneer binnen een project de grenzen van een gebied worden overschreden. In gebieden zonder speciale doelstellingen komen nauwelijks projecten van de grond. Het stimuleringsbeleid voor biologische landbouw lijkt soms meer te worden gestuurd door de financiële middelen die aan de provincie beschikbaar worden gesteld dan door een visie van de provinciale overheid op de ontwikkeling van de landbouw en het landelijk gebied.

OPLOSSINGSRICHTINGEN
Zowel voor de ontwikkeling van de biologische landbouw als voor de kwaliteit van het provinciaal beleid, is het van belang zo goed mogelijk gebruik te maken van de (potentieel) sterke kanten van de provinciale aansturing. Deze liggen in de relatief kleine afstand tot de praktijk, de intermediaire plaats tussen Rijk en sector, de bindende kracht van regiospecifiek beleid en de mogelijkheid tot integratie van de verschillende beleidsvelden in het landelijk gebied.

Voor het oplossen van de knelpunten is het nodig dat er in de provincies een groter politiek, bestuurlijk en ambtelijk *commitment*, oftewel betrokkenheid, aan de stimulering van biologische landbouw ontstaat. De groei van de biologische productie kan dan een instrument in het beleid voor het landelijk gebied en de landbouw worden. Daarnaast moet de interne en externe communicatie verbeteren, onder andere om de uitwisseling en opbouw van kennis en expertise mogelijk te maken. Daarvoor is een goede monitoring en evaluatie van het provinciaal beleid en de projecten noodzakelijk.

Voor provinciale beleidsbeïnvloeders -dat is in principe iedere betrokken en geïnteresseerde organisatie en onderneming in de provincie- betekent dat, dat zij binnen hun eigen mogelijkheden aan deze betrokkenheid moeten werken. Dat kan door de positieve gevolgen van een groei voor provinciale beleidsdoelstellingen te benadrukken in de informatievoorziening en de lobby naar de provincies. Ten tweede is het van belang coalities te vormen met zoveel mogelijk andere betrokken organisaties en ondernemingen in de provincie.
Er kan ondersteuning worden gegeven aan -potentieel- biologische ondernemers door deze te helpen bij het professionaliseren van subsidie-aanvragen, zodat er meer, maar vooral betere projecten kunnen worden ingediend. Er moet daarbij ook worden gedacht aan andere afzetmogelijkheden dan supermarkten en natuurvoedingswinkels.
Voorts kan er door beleidsbeïnvloeders worden aangedrongen op verbeteringen van het Rijksbeleid en verbetering van de communicatie tussen provincies onderling en tussen provincies en het Rijk. Ook de organisatie van de biologische informatievoorziening en belangenbehartiging zelf verdient daarbij aandacht. Op provinciaal niveau moet de belangenbehartiging beter worden georganiseerd, door netwerken van betrokkenen op te richten die via een overkoepelende organisatie intensief contact onderhouden. Gangbare en biologische landbouworganisaties zullen zich moeten beraden op samenwerking op korte of middellange termijn. Dan zou Stichting Biologica de handen vrij hebben om als een faciliterende, overkoepelende landelijke organisatie te functioneren.

AANBEVELINGEN EN ACTIEPUNTEN VOOR VERSCHILLENDE ORGANISATIES

Voor provinciale overheden

- Integreer de stimulering van biologische landbouw als *instrument* in het beleid voor het landelijk gebied, betrek ook het economisch beleid hierbij

- Reserveer middelen en personeel voor de stimulering van biologische landbouw
- Zorg voor een concrete vastlegging van het beleid in een plan of een programma
- Neem een *actieve* rol in de project-acquisitie
- Zet een goede *monitoring en evaluatie* van projecten en beleid op, maak succesvolle projecten beter zichtbaar
- Leer van ervaringen in het verleden, in andere provincies en van andere organisaties
- Benut de *regiospecifieke* kenmerken in het beleid en in projecten
- Bouw een *netwerk* op met betrokkenen in de provincie

Voor verschillende maatschappelijke organisaties
(zoals milieu- en natuurorganisaties, waterwinbedrijven, terreinbeherende instanties etc.)

- Organiseer een (eenmalige) bijeenkomst met zo veel mogelijk geïnteresseerde betrokkenen in de provincie om de provinciale knelpunten in de stimulering te bespreken en een taakverdeling te vinden voor de bevordering van de biologische sector
- Onderzoek de mogelijkheden van samenwerking met biologische boeren(-organisaties)
- Vorm of neem deel aan coalities met biologische boeren(-organisaties)

Voor biologische belangenorganisaties
- Verbeter de infrastructuur voor kennis en voorlichting, door het opzetten van *provinciale netwerken* en een *overkoepelende faciliterende organisatie*
- Zet een *politieke lobby* op naar de provincies en continueer die naar het Rijk
- Onderzoek de voordelen van een groei van de biologische sector voor de provincies, zet deze op een rijtje en gebruik ze in de lobby naar de provincies
- Breng de subsidiëringsmogelijkheden van de EU, de tekortkomingen daarin voor de provinciale stimulering en de vertaling ervan door het Rijk duidelijk in kaart
- Geef ondersteuning aan de professionalisering van subsidie-aanvragen door (potentiële) biologische producenten
- Geef eventueel ondersteuning aan de provincies of de provinciale ambtenaren in hun relatie met het Rijk

Voor provinciale statenfracties

- Zet de provincie aan tot een grotere inzet en betrokkenheid bij de stimulering van biologische landbouw
- Onderzoek de voordelen van een groei van de biologische sector voor de provincies
- Vorm of neem deel aan coalities in de provincies

Voor gangbare landbouworganisaties

- Beschouw de biologische sector niet als een vijand, maar als een waardevolle partner
- Onderzoek de mogelijkheden van samenwerking en representatie van biologische belangen

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding 1
De groei van de biologische sector 1
Het onderzoek 2
Onderzoeksdoelen 3
Opzet van het onderzoek 3

Hoofdstuk 2 De provincies en biologische landbouw 5
Achtergronden van het provinciaal beleid 5
De inzet van de provincies 6
Concrete activiteiten van de provinciale ambtenaren 7

Hoofdstuk 3 Knelpunten in de totstandkoming en uitvoering van provinciaal beleid 9
Politieke wil 10
Samenhang en communicatie 11
Het stimuleringsbeleid 12

Hoofdstuk 4 Oplossingsrichtingen en aanbevelingen 15
Sterke kanten van provinciale stimulering 17
Aangrijpingspunten voor beïnvloeding van het provinciaal beleid 17
Politieke druk: een inhoudelijke lobby naar de provincies 19
Politieke druk: vormen van coalities 20
Steun aan de biologische sector 21
Verbeteringen in het Rijksbeleid 22
Communicatie, afstemming en samenwerking 24
De organisatie van de biologische belangenbehartiging 25

Bijlage 1 Samenvatting Plan van aanpak Biologische landbouw 29
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen 31
Bijlage 3 Lijst van deelnemers aan de workshop 32
Geraadpleegde literatuur 32

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Het EKO-keurmerk voor biologische land- en tuinbouwproducten wordt wel gezien als het goudmerk onder de keurmerken. Door de evenwichtige omgang met de natuur en de bodem op het biologische bedrijf is het de meest duurzame vorm van landbouw die we kennen. De strenge controle op de naleving van de wettelijk vastgelegde voorschriften voor biologische teelt en verwerking door de onafhankelijke Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (SKAL) waarborgt de betrouwbaarheid van de biologische kwaliteit van producten met het EKO-keurmerk voor de consument. Door de relatief hoge arbeidsinzet en de renderende bedrijfsresultaten levert de biologische landbouw een positieve bijdrage aan de sociaal-economische situatie op het platteland.

DE GROEI VAN DE BIOLOGISCHE SECTOR

Volgens de laatste berichten gaat het goed met de biologische sector in Nederland. Het aantal biologisch producerende boeren en tuinders groeit de laatste jaren gestaag met zo'n tien tot twintig procent per jaar, tot ongeveer 800 bedrijven op negen procent van het Nederlands landbouwareaal. De omzet van de natuurvoedingswinkels stijgt en de verkoop van biologische producten in supermarkten, op boerenmarkten en via groentenabonnementen neemt nog sterker toe. De biologische landbouw is, door de goede bedrijfseconomische resultaten, de groeiende vraag van consumenten en de breed gedragen interesse voor gezondheidsaspecten en duurzame productie van voedingsmiddelen, een algemeen geaccepteerde en door velen bewonderde vorm van landbouw geworden (Biologica, 1997).

Ook de overheid toont in toenemende mate interesse in de groei van de biologische sector, met name vanwege de voortrekkersrol die deze kan vervullen in de totstandkoming van een duurzame landbouw. In het Plan van Aanpak voor de Biologische Landbouw dat hij in 1996 presenteerde, meldt landbouwminister Van Aartsen dat in de komende vier jaar ongeveer zestig miljoen gulden wordt ingezet voor de stimulering van productie en afzet, kwaliteitszorg, onderwijs en onderzoek. Zo bestaat er een omschakelingssubsidie voor boeren en tuinders die biologisch gaan produceren en financiert LNV een promotiecampagne voor biologische voeding (zie Bijlage 1). Ook in de beleidsplannen van de provinciale overheden is in de loop

van de jaren negentig de wens uitgesproken dat de biologische sector verder groeit.

Er lijkt echter ruimte en noodzaak te zijn voor een serieuzere en voortvarender aanpak op provinciaal niveau. Uit het onderzoek dat aan dit rapport vooraf ging, blijkt dat een actieve inzet van de provinciale overheid zeker positieve effecten kan hebben op de biologische landbouw. Dat gaat echter niet zonder slag of stoot en de vooruitgang is meestal traag en soms moeilijk waar te nemen. Bovendien zijn niet alle provincies even actief in hun beleid ten aanzien van de biologische sector, terwijl er nog voldoende werk aan de winkel is.
De productie en afzet van biologische producten zijn weliswaar fors toegenomen, maar het gaat duidelijk minder snel dan in enkele andere Europese landen. Ondanks de gestage groei, maakt de biologische sector nog steeds minder dan één procent uit van de Nederlandse agrarische productie. De geringe omvang leidt tot schaalproblemen in de handel, verwerking en afzet, waardoor het prijsverschil tussen biologische en gangbare producten in de winkel onnodig groot is, veel groter dan het verschil in producentenprijzen. De grootschalige verkoop in supermarkten komt hierdoor nog maar mondjesmaat en moeizaam op gang, al lijkt dat de laatste maanden wel beter te gaan. Meer dan de helft van de Nederlandse biologische producten worden geëxporteerd, waardoor de biologische producenten sterk afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de buitenlandse markten (Lenselink en Groot Nibbelink, 1996). De huidige inspanningen van de provincies en het ministerie zijn niet zo heel veel meer dan bemoedigende woorden en enkele vrijblijvende maatregelen. Dat is ontoereikend om de biologische sector díe plaats in de markt te geven die nodig is om eerlijk met gangbare productie te
kunnen concurreren.

HET ONDERZOEK

De situatie, zoals die hierboven geschetst is, was aanleiding voor Stichting Biologica en de provinciale statenfracties van GroenLinks om de Afdeling Kennisbemiddeling/ fonds Wetenschapswinkel te vragen een onderzoek op te zetten naar het provinciaal beleid ten aanzien van biologische landbouw. Zij waren ten eerste geïnteresseerd in het huidige beleid van de twaalf provincies ten aanzien van biologische landbouw en de mogelijkheid en wenselijkheid van intensivering van de provinciale inspanningen. Ten tweede wilden ze weten of het mogelijk en wenselijk is om het beleid van de verschillende provincies beter op elkaar, en op het Rijksbeleid af te stemmen. Bovendien wilden ze meer

inzicht in hun eigen mogelijkheden om het beleid en de activiteiten van de provincies te beïnvloeden.

Het rapport dat u nu in handen heeft is het tastbare resultaat van het zoeken naar antwoorden op deze vragen. Hieronder worden de doelen en de opzet besproken.

Onderzoeksdoelen

Om de vragen van de opdrachtgevers te beantwoorden zijn een aantal *kennisdoelen* geformuleerd. Deze zijn het verkrijgen van inzicht in:

- het huidige provinciaal beleid ten aanzien van biologische landbouw;
- knelpunten in de totstandkoming en uitvoering van het provinciaal beleid;
- interprovinciale en/of nationale afstemming van het beleid ten aanzien van biologische landbouw;
- aangrijpingspunten voor beïnvloeding van het provinciale beleid.

Met het onderzoek wordt echter niet alleen het verkrijgen van inzicht en kennis in de problematiek en oplossingsrichtingen beoogd. Middels een onderzoek kunnen ook communicatie- en bewustwordingsprocessen op gang worden gebracht, waarmee, in alle bescheidenheid natuurlijk, een bijdrage kan worden geleverd aan de aanpak van eventuele knelpunten. Daarom zijn voor dit onderzoek ook *handelingsdoelen* geformuleerd:

- het stimuleren van provinciale overheden tot intensivering van het beleid ter stimulering van biologische landbouw en betere afstemming op het beleid van andere provincies en het Rijk;
- het stimuleren van betrokkenen om gebruik te maken van de mogelijkheden die ze hebben om het provinciaal beleid te beïnvloeden.

Opzet van het onderzoek

Eén van de manieren om communicatie en bewustwording aangaande het provinciaal beleid ten aanzien van biologische landbouw na te streven, is de publicatie van dit rapport geweest. Maar ook binnen het onderzoek is gepoogd belangrijke actoren bij de problematiek te betrekken en ze met elkaar in gesprek te brengen. Het onderzoek is uitgevoerd in een aantal opeenvolgende fasen. Door deze gefaseerde opzet kunnen inzichten en resultaten die één fase oplevert, direct in een volgende worden gebruikt.

Aan de provinciale fracties van GroenLinks was al gevraagd schriftelijke informatie toe te sturen over het beleid in hun provincies. Op basis daarvan zijn uitgebreide open interviews gehouden met de provinciale contactpersonen biologische landbouw. Zij zijn de ambtenaren die het provinciaal beleid voor de biologische landbouw uitvoeren[1]. Hierbij is begonnen bij de provincies die het meest vooruitstrevend zijn in de stimulering van biologische landbouw.
Ongeveer tegelijk met de start van dit onderzoek had de ambtenaar van Gelderland het initiatief genomen om een bijeenkomst van deze ambtenaren te organiseren. Met het onderzoek is daarbij aangesloten door er een notitie voor te schrijven, op basis van de interviews.
De informatie uit de interviews en de bijeenkomst is daarna aangevuld met gesprekken met andere betrokkenen in de provincies, zoals medewerkers van project- en adviesbureaus en milieufederaties (zie bijlage 2). Hierna is een analyse gemaakt van de knelpunten in de totstandkoming en uitvoering van het provinciale beleid en aangrijpingspunten voor beïnvloeding ervan. Deze analyse is verwerkt in een discussiestuk dat is gebruikt in een workshop met ongeveer twintig betrokkenen vanuit uiteenlopende organisaties (zie Bijlage 3).
De resultaten van deze activiteiten zijn beschreven in dit rapport.

[1] In het vervolg van dit rapport wordt ook wel naar hen verwezen als "de ambtenaren" of "de provinciale ambtenaren".

HOOFDSTUK 2 DE PROVINCIES EN BIOLOGISCHE LANDBOUW

Het landbouwbeleid wordt voor het overgrote deel door de Europese Commissie en het Rijk bepaald. De betekenis van het provinciaal beleid voor de landbouw is daarom gering. In andere beleidsgebieden, zoals de ruimtelijke ordening, waterhuishouding en milieubeheer, speelt de provinciale overheid een grotere rol. Zij heeft belangrijke taken in de inrichting van het landelijk gebied, en de realisering van doelstellingen op het gebied van natuur, milieu, economie, water en landschap daarin. Daarom kan de biologische sector veel betekenen als instrument in het provinciaal beleid.
Bij deze provinciale verantwoordelijkheden in het landelijk gebied horen ook de mogelijkheden om bovengenoemde doelstellingen te realiseren: de provincie heeft er de ambtenaren, de bevoegdheden en de financiële mogelijkheden voor. Daarom kan de provincie veel betekenen voor een sector als de biologische landbouw.

ACHTERGRONDEN VAN HET PROVINCIAAL BELEID

In de Nederlandse provinciehuizen is er dan ook aandacht voor de stimulering van biologische landbouw en is men zich bewust van de voordelen die de groei van deze vorm van landbouw de provincie en de gangbare landbouw biedt of kan bieden. De redenen om te stimuleren verschillen enigszins: men ziet voordelen vanuit landbouwontwikkelingsperspectief (de landbouw op weg naar duurzaamheid, voorbeeldfunctie), milieu-technisch perspectief, economisch- en werkgelegenheidsperspectief (verbreding in de landbouw, plattelandsontwikkeling, productie van meerwaarde, extensivering van het grondgebruik) of natuur- en gebiedsperspectief (biologische landbouw inpassen in milieubeschermingsgebieden). In veel provincies wordt de biologische landbouw gestimuleerd in het kader van en met middelen uit het milieubeleid of het beleid voor verduurzaming van de landbouw.

De belangrijkste financieringsbronnen van het provinciaal beleid zijn Europese fondsen, zoals *Leader* en de *structuurfondsen* met doelstellingen 1 (voor regio's met een ontwikkelingsachterstand) en 5b (voor plattelandsgebieden), en Rijksfondsen, zoals de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid, ROM, WCL en gelden voor plattelandsvernieuwing, welke door de provincies worden toegekend. Voor de besteding van de meeste gelden uit het Stimuleringskader van LNV hebben de provincies alleen een adviserende functie, deze worden centraal toegekend.

In de meeste provincies is het stimuleren van biologische landbouw geen belangrijk politiek discussiepunt (geweest). Het stimuleren van de biologische sector wordt over het algemeen gezien als een thema dat politiek-publicitair goed ligt, maar het is geen centraal punt in het provinciaal beleid, en leidt daarom niet tot grote politieke controverses. Slechts in enkele provincies zijn er doelstellingen voor het beleid gedefinieerd. Voor biologische landbouw worden nauwelijks of geen gelden uit het eigen budget vrijgemaakt.

DE INZET VAN DE PROVINCIES

Alle geïnterviewde ambtenaren noemden de achterblijvende afzet van biologische producten als het belangrijkste aandachtspunt voor beleid. In alle provincies bestaat een voorkeur voor het subsidiëren van afzet- en ketenprojecten. De meningen over de wijze waarop de afzet het beste kan worden gestimuleerd en de taak en mogelijkheden van de provinciale overheid daarbij lopen echter uiteen.
In een deel van de provincies ziet men de stimulering van omschakeling, afzetprojecten en promotie richting consumenten als een taak van het Rijk en/of de sector. Het is vaak een min of meer principiële, maar ook pragmatische, beleidskeuze om als provinciale overheid niet bijzonder actief te zijn in het stimuleren van projecten, het zelf initiatieven opstarten, het leggen van contacten en het opbouwen van netwerken. Het zou in deze visie niet goed zijn voor het ondernemersklimaat in de (biologische) landbouw als de overheid een sterk initiërende en trekkende rol op zich zou nemen. Vaak gaat dat samen met de keuze om geen aparte status voor biologische landbouw te creëren in het beleid voor verduurzaming van de landbouw.
Biologische projecten moeten dan concurreren met andere projecten in het kader van verduurzaming van de landbouw. Door deze integratie van de stimulering van biologische landbouw in de stimulering van duurzame landbouw als geheel, lijkt de biologische landbouw soms een beetje onder te sneeuwen. Voor politici en beleidsbeïnvloeders wordt het moeilijker om de controle op het bestuur uit te oefenen omdat de voortgang van de verduurzaming van de sector minder duidelijk waar te nemen is dan de groei van de biologische sector.
In enkele andere provincies heeft men een meer actieve houding tegenover de sector. Deze ambtenaren stappen bijvoorbeeld zelf op potentiële afzetpunten af, onderhouden een uitgebreid netwerk, zijn intensief betrokken bij de oprichting van een provinciaal platform of zijn betrokken bij het bemiddelen in grondtransacties.

Geen enkele provinciale ambtenaar heeft echter hoge verwachtingen van de invloed van het provinciaal beleid op de groei van de biologische sector. Door het hele land overheerst het idee dat de tijd nu of in korte tijd rijp is voor een doorbraak, maar dat de provinciale overheid niet zoveel méér kan doen dan een -meer actieve of meer passieve- positieve bijdrage leveren.
De inzet van de provincie lijkt uiteindelijk afhankelijk te zijn van de politieke en bestuurlijke druk en het aantal projectaanvragen uit de sector. De meeste ambtenaren stellen dat ze afhankelijk zijn van de ruimte en de mogelijkheden die ze van bovenaf krijgen en hun inspanningen richten op de keuzen die in de politiek worden gemaakt. Enkelen stellen dat er in de sector te weinig (goede) projecten worden ontwikkeld. De meesten lijken weinig gebruik te maken van de politieke mogelijkheden die ze zelf (zouden kunnen) hebben.
Belangrijke variabele factoren voor de inzet van de provincies zijn:

- beschikbaarheid van middelen en personeel op ambtelijk niveau;
- gebruik, kwantiteit en doelstelling van beschikbare financieringsfondsen;
- een meer passieve of een meer actieve houding van de betrokken provinciale ambtenaren en bestuurders;
- de status van biologische landbouw als provinciaal beleidsthema: meer of minder geïntegreerd in beleid voor verduurzaming van de landbouw.

CONCRETE ACTIVITEITEN VAN DE PROVINCIALE AMBTENAREN

De inspanningen van de provincies bestaan hoofdzakelijk uit het cofinancieren van projecten, de meeste met een regionaal karakter, soms binnen een groter project, zoals in NUBL (ROM-project "Nadere Uitwerking Brabant-Limburg")of de Gelderse Vallei. Projecten kunnen worden onderscheiden naar de plaats of doelgroep waar een groei van de biologische sector getracht wordt te bewerkstelligen:

- Projecten gericht op de *productiezijde* zijn bijvoorbeeld:
  - omschakelingscursussen;
  - stimulering en (financiële) ondersteuning van omschakelaars;
  - demonstratiebedrijven;
  - open dagen op biologische bedrijven voor agrariërs;
  - voorlichting aan producenten;
  - biologische productie als serieuze optie meenemen in de bedrijfsvoorlichting;
  - praktijkonderzoek en proefbedrijven;
  - opbouwen van een infrastructuur, bijvoorbeeld door het oprichten van een

coöperatie, vereniging, centrum, platform of bedrijvenpark;
- contacten tot stand brengen tussen gangbare en biologische boeren, bijvoorbeeld in studieclubs.

- In *ketenprojecten* wordt geprobeerd voor een bepaald product, of voor een aantal producten, een hele biologische productieketen ("van land tot klant") tot stand te brengen.
- Projecten gericht op de *afzetkant:*
  - projecten om één of meer biologische producten aan te bieden;
  - nieuwe afzetpunten oprichten, bijvoorbeeld een boerenmarkt of een abonnementsysteem;
  - bestaande afzetpunten omschakelen, bijvoorbeeld een slagerij;
  - marktonderzoek.
- Er zijn tot slot projecten gericht op beïnvloeding van *consumentengedrag* zoals:
  - informatievoorziening;
  - voorlichting en promotieprojecten;
  - open dagen op biologische bedrijven voor burgers en consumenten;
  - koppeling van promotieactiviteiten aan toeristische activiteiten.

Een aanzienlijk deel van de ambtenaren (en gedeputeerden) neemt, naast het cofinancieren van activiteiten van anderen, zelf initiatieven. Genoemd zijn:

- oprichten van, deelnemen aan of het secretariaat voeren van platforms, centra en adviescommissies; actief werken aan een kennis-infrastructuur in de provincie;
- onderhouden van een communicatienetwerk met bedrijven, personen en/of maatschappelijke organisaties in de provincie en deze eventueel met elkaar in contact brengen of betrekken bij de beleidsvorming; externe kennis over afzet en markt betrekken in de beleidsvorming en stimulering; uitdragen van een positieve houding ten aanzien van biologische landbouw; aandacht vragen voor biologische landbouw in andere contacten; benaderen van supermarktketens, horeca en bedrijfsrestaurants (waaronder het restaurant in het provinciehuis) en andere gangbare afzetpunten in de regio om ze aan te zetten tot het verkopen van biologische producten;
- betrekken van andere provinciale beleidsgebieden zoals het grondbeleid of inrichtingsbeleid, bijvoorbeeld om daar knelpunten voor de groei van de biologische sector weg te nemen; een verhoogde inzet of speciale aandacht voor de vestiging of omschakeling van biologische bedrijven in beschermingsgebieden.

HOOFDSTUK 3 KNELPUNTEN IN DE TOTSTANDKOMING EN UITVOERING VAN PROVINCIAAL BELEID

Uit het onderzoek komt naar voren dat, ondanks de bescheiden verwachtingen van de betrokkenen, de inspanningen van provinciale overheden nog onvoldoende tot gewenste resultaten leiden. Er komen te weinig aanvragen binnen voor stimulering, projecten verlopen moeizaam en niet zo succesvol als men zou willen en de resultaten van afgeronde projecten zijn weinig spectaculair. Na de looptijd van projecten komen op gang gebrachte processen vaak weer stil te liggen. Er wordt behoorlijk geïnvesteerd in afzet- en ketenprojecten en promotie richting consumenten, maar er is veel twijfel over de effectiviteit. Het provinciaal stimuleringsbeleid lijkt kortom nog weinig effect te hebben op de omvang van de biologische productie en consumptie. Hiervoor zijn een aantal voor de hand liggende verklaringen te vinden, die buiten de invloedssfeer van de provinciale overheden liggen. Biologische landbouw is nu eenmaal moeilijk te stimuleren, want zolang de afzet niet groeit, blijven de afzet-infrastructuur kleinschalig en de prijzen hoog, wat weer tot gevolg heeft dat de afzet onder druk blijft staan. De producenten, verwerkers en verkopers die momenteel biologisch werken, hebben al afzet gevonden en zijn vaak niet bijzonder geïnteresseerd in nieuwe, gangbare afzetkanalen. De promotie van de afzet lijkt vooral een taak van de Rijksoverheid en de sector zelf. Zodra er voldoende winst te behalen valt, zullen de supermarkten en grote verwerkende industrieën zich vanzelf toeleggen op biologische producten. Dan dalen de prijzen en kan de afzet echt gaan groeien, zoals dat bijvoorbeeld in Denemarken is gebeurd.

De rol die de provincies hierbij kunnen spelen lijkt verwaarloosbaar. Dit beeld behoeft echter enige bijstelling. Aan het begin van hoofdstuk 2 is al aangetoond dat de biologische landbouw en de provincies veel voor elkaar kunnen betekenen. De provinciale politiek ziet dat ook in, en de provincies willen graag iets doen. Bovendien is de stimulering van biologische landbouw een zaak van de lange adem, resultaten zullen pas na verloop van tijd duidelijk worden. Hierbij is echter veel te winnen. Er hoeft niet één beste afzetroute gekozen te worden, verschillende wegen leiden naar de consument.
Projecten met een regionaal karakter kunnen echter beter niet door het Rijk worden gefinancierd en begeleid. Ook voor de sector zelf is het moeilijk veel te investeren, bovendien gaat het vaak om nieuwe producten en producenten, aangezien de biologische landbouw een groeiende sector is. Hier ligt de taak en de winst van de provincie. Wat kan er dan worden verbeterd aan het provinciaal

beleid? In het onderzoek zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen, die in dit hoofdstuk in drie paragrafen worden behandeld.

POLITIEKE WIL

Bij de totstandkoming van een adequaat provinciaal beleid om de biologische landbouw te stimuleren is één cruciaal knelpunt te onderkennen: het ontbreekt in de provincies aan de politieke wil om de stimulering van biologische landbouw op te pakken als een serieus en apart beleidsthema. Bij de ene provincie is hiervoor meer bereidheid dan bij de andere, maar zelfs in de meer actieve provincies is er geen draagvlak te vinden voor een substantiële financiële impuls en een duidelijke stellingname en beleidsformulering.
Hier zijn twee oorzaken voor aan te wijzen. Ten eerste wordt de stimulering van biologische landbouw niet gezien als een bruikbaar instrument in het beleid om doelstellingen in het landelijk gebied te realiseren, maar als een "leuk bijproduct" van het provinciaal beleid. Ten tweede wil of durft men geen groot budget te reserveren voor biologische landbouw omdat dat een te zwaar signaal naar de buitenwereld zou zijn. De stimulering van biologische landbouw wordt daar vaak eenzijdig als kritiek op de gangbare landbouw opgevat. Het is daardoor in de meeste provincies niet duidelijk wat de overheid daadwerkelijk wil doen om biologische landbouw te stimuleren. Het blijft zo bij mooie woorden, wat nodig is zijn daden.

Als gevolg hiervan is er in de meeste provincies te weinig geld, personeel en ruimte om een actieve rol in de stimulering van biologische landbouw op te pakken. Ambtenaren van enkele provincies werken daardoor voornamelijk volgend en reactief, soms zijn ze zelfs passief. Integratie van het stimuleringsbeleid in andere relevante beleidsgebieden komt niet of nauwelijks tot stand. De verantwoordelijke ambtenaren blijven met hun stimuleringsactiviteiten eenlingen en buitenbeentjes in de provinciehuizen. Tijd en geld voor een goede evaluatie van het beleid en de projecten ontbreekt. Dit gebeurt dan ook meestal te weinig, waardoor het moeilijk is kennis, expertise en overzicht te krijgen van succes- en faalfactoren van projecten. Het stimuleringsbeleid krijgt hierdoor teveel een *ad hoc*-karakter, er is te weinig continuïteit.
Daar komt nog bij dat de plaats van biologische landbouw in het provinciaal beleid niet altijd goed gekozen is. De noodzaak van stimulering en groei van de biologische sector is binnen de provincies meestal gesignaleerd vanuit de problematiek van waterkwaliteit, milieu en natuur of plattelandsontwikkeling,

en dit beleidsthema is daardoor meestal ondergebracht bij afdelingen voor milieu, ruimte & groen of landinrichting. De groeimogelijkheden van de biologische landbouw, en dus ook de kansrijke projecten, liggen (tegenwoordig) echter voor een belangrijk deel in de afzet, agribusiness en bij de consumenten: meer het economische beleidsgebied. Het is daarom de vraag of de bovengenoemde afdelingen wel de enige en de beste plaatsen zijn om aandacht aan biologische landbouw te besteden. In ieder geval lijkt het aanbevelenswaardig om ook het economische beleidsgebied te betrekken bij de stimulering, maar deze verschillende beleidsgebieden vertonen vaak weinig overlap in de organisatie van bestuur en ambtenarij. Het is daarbij de vraag of de aangewezen beleidsgebieden en de benodigde kennis op provinciaal niveau vertegenwoordigd zijn.

Biologische landbouw wordt binnen de provincies vaak gezien als een marginaal beleidsthema voor een marginale doelgroep. De doelgroep van stimuleringsbeleid is echter niet in de eerste plaats de biologische sector, waar immers reeds biologisch geproduceerd, verwerkt en verkocht wordt. Juist de grote groep *gangbare* producenten, verwerkers, handelaars, verkopers en consumenten moeten met het stimuleringsbeleid worden bereikt. Daarmee kunnen algemeen gewaardeerde doelstellingen als een schone bodem, schoon water, renderende boerenarbeid en een sociaal-economische gezond platteland dichterbij worden gebracht. Zo bezien is het stimuleringsbeleid voor biologische landbouw geen provinciaal bijproduct voor een kleine doelgroep, maar kan het een instrument zijn in de ontwikkeling van de gehele landbouw en het platteland.

SAMENHANG EN COMMUNICATIE

Het tweede belangrijke knelpunt, deels het gevolg van het gebrek aan politieke wil, is het gebrek samenhang en communicatie, zowel tussen provincies onderling, als tussen de provincies en het Rijk als tussen alle bij de biologische sector betrokken actoren in het algemeen. Er is geen overzicht over de projecten die overal in het land worden opgestart en uitgevoerd. Hierdoor wordt onvoldoende van elkaar geleerd en wordt er dubbel werk gedaan. In het onderzoek kwam een voorbeeld naar boven van een boer die interesse had in omschakeling en vervolgens door drie verschillende organisaties werd benaderd voor begeleiding en informatie. Ook de communicatie tussen de provincies en het Rijk laat te wensen over (zie ook de volgende paragraaf). Door het gebrek

aan samenhang en communicatie worden biologische projecten niet altijd op het schaalniveau uitgevoerd, waar ze het beste uitgevoerd zouden kunnen worden.

Hiermee samenhangend moet worden vermeld dat de biologische belangenbehartiging zich nog onvoldoende duidelijk en adequaat georganiseerd heeft op provinciaal niveau. Stichting Biologica heeft onvoldoende personeel en middelen tot haar beschikking om op een pro-actieve wijze aan informatievoorziening te kunnen werken. Hierdoor is de communicatie met, en de lobby en informatievoorziening naar politici, bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke organisaties in de provincies ontoereikend. Zij beschikken mede daardoor niet over alle kennis en informatie die nodig is om een goed stimuleringsbeleid te voeren, van de ervaringen van anderen wordt te weinig geleerd.
Terwijl enerzijds veel dubbel werk wordt gedaan, vallen anderzijds gaten in de voorlichting aan boeren en tuinders: er zijn nog steeds boeren die niet direct met biologische landbouw in aanraking komen. Wanneer een producent echt wil omschakelen zijn er weinig organisaties die kunnen helpen bij het zoeken naar afzetmogelijkheden en informatie over de consumentenmarkt.

In de communicatie met overheden, en andere organisaties, heeft Stichting Biologica nog een probleem: zij is een organisatie van biologische producenten, maar ook de groei van de sector behoort tot haar doelstellingen. Dat betekent dat zij ook de belangen van potentiële biologische producenten zal moeten behartigen, een achterban die nauwelijks te traceren is. Op het moment gebeurt dat nog niet, maar Biologica beraadt zich op een manier om ook die taak ter hand te nemen. Al met al is zij een organisatie met een bijzonder diverse achterban, met deels overlappende, maar ook zeer uiteenlopende belangen.

HET STIMULERINGSBELEID

Als derde centrale knelpunt kan het stimuleringsbeleid zelf worden genoemd. Het provinciaal beleid, maar ook het Rijksbeleid voor biologische landbouw bestaan in hoofdzaak uit het cofinancieren van projecten, ingediend door ondernemers en organisaties uit de sector. Voor overheden is dit een relatief eenvoudig en vrijblijvend instrument. Voor wie voor subsidiëring in aanmerking wil komen kost het indienen van een goed projectvoorstel echter veel tijd, geld en moeite. Volgens enkele provinciale ambtenaren en andere geïnterviewden worden er dan ook onvoldoende goede en kansrijke projecten

ingediend. In provincies waar geen actieve project-acquisitie wordt gevoerd geldt dat sterker dan in andere provincies.
Daarbij kwam ook de klacht naar voren dat ambtenaren te weinig inzicht hebben in de termijn en de kosten van veranderingsprocessen: de investeringen in tijd, geld en moeite die nodig zijn om een project op te zetten, een bedrijf om te schakelen of een nieuw biologisch product op de schappen te krijgen. Meer in het algemeen werd gesteld dat het aanvragen van subsidie veel te ingewikkeld is, dat de procedures en de eisen onduidelijk zijn. Om voor subsidiëring in aanmerking te kunnen komen, moeten projectvoorstellen worden geformuleerd vanuit het perspectief van de overheid en niet vanuit dat van de boer of ondernemer. Hierbij moet wel worden aangetekend, dat de bemoeienis van de provincies met dit beleidsgebied nog jong is. Er is een periode van gewenning nodig om de verschillende culturen van overheid en bedrijfsleven naar elkaar toe te laten groeien.

Daarnaast is er een meer institutioneel probleem: de middelen die door de provincies worden ingezet om biologische projecten te subsidiëren komen uit EU- en Rijkspotjes zoals doelstellingen 1 en 5b, Leader, WCL, ROM en BGM. Deze fondsen zijn niet expliciet voor stimulering van biologische landbouw bedoeld, maar de doelstellingen komen voldoende overeen met de positieve gevolgen van de groei van de biologische sector om ze hiervoor in te zetten. De voorwaarden die aan dergelijke fondsen verbonden zijn, met name de gebiedsgerichtheid of het regionale karakter, leveren echter wel knelpunten op. Het blijkt moeilijk te zijn om projecten, vooral keten- en afzetprojecten, binnen de grenzen van die regio's uit te voeren. Zo is de inkoop van de meeste gangbare afzetkanalen, zoals supermarktketens, niet regionaal georganiseerd. Daarom is het heel moeilijk om in het kader van een regionaal project afzet te realiseren.
Bovendien komen er door het gebiedsgerichte karakter van het subsidiëringsstelsel nauwelijks projecten van de grond in "witte regio's" (regio's zonder speciale doelstellingen). Er zijn geen fondsen beschikbaar die specifiek zijn bedoeld voor de stimulering van biologische projecten. Landelijke financiering is, vooral sinds de invoering van het Stimuleringskader van LNV, moeilijker bereikbaar en projecten die op zich geen gebiedsgerichte doelstelling hebben en wellicht beter centraal gecoördineerd zouden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld grootschalige afzetprojecten, worden daarom toch uit regionale fondsen gefinancierd. Het stimuleringsbeleid voor biologische landbouw lijkt zo meer te worden gestuurd door de aanwezige financiële

middelen dan door een visie van de provinciale overheid op de ontwikkeling van de landbouw en het landelijk gebied.

HOOFDSTUK 4 OPLOSSINGSRICHTINGEN EN AANBEVELINGEN
Het één doen, maar het ander niet laten

Het is onmogelijk en zelfs ongewenst om algemeen geldende strategieën voor de stimulering van biologische landbouw te formuleren. Het Deense en het Oostenrijkse model zijn door de specifieke, nationale kenmerken van de landbouw, de landbouwpolitiek, de handel en consumptie niet zonder meer succesvol toe te passen in Nederland. Evenzogoed geldt binnen Nederland dat het beleid en projecten die effectief zijn in de ene provincie in een andere provincie niet altijd tot goede resultaten hoeven te leiden. Dat komt ook doordat het beleid in de eerste plaats *mensenwerk* is, de totstandkoming en uitvoering is (deels) bepaald door de persoonlijke voorkeur en houding van de verantwoordelijken. De invulling van het stimuleringsbeleid vindt voor een belangrijk deel plaats binnen projecten, die doorgaans niet door de provincies, maar door ondernemers uit de sector worden geïnitieerd en uitgevoerd. De invulling van het provinciaal stimuleringsbeleid is daardoor tevens deels afhankelijk van de betrokkenen in de sector, en ook als gevolg daarvan regionaal gekleurd.

Het formuleren van een algemeen geldende strategie houdt bovendien het risico in dat het idee ontstaat dat er een optimale strategie is, slechts één goede weg naar de groei van de biologische sector. Dat zou een misvatting zijn, er zijn vele manieren om de biologische afzet en productie te stimuleren, die naast elkaar gebruikt kunnen en moeten worden. Hierbij geldt namelijk altijd: je moet het één doen, maar daarom het andere vooral niet laten. Het is natuurlijk wel mogelijk om te leren van ervaringen in andere landen en provincies en misschien zelfs van ervaringen in andere sectoren. Voor provinciale overheden en beleidsbeïnvloeders betekent dit alles dat zij op basis van de aanbevelingen en oplossingsrichtingen in dit rapport een toepassing of een uitwerking moeten vinden, die aansluit bij de specifieke omstandigheden in hun provincie.

Het beleid en de politiek ten aanzien van de biologische sector staan nooit los van het landbouwbeleid als geheel, zelfs niet als er een apart plan of programma voor biologische landbouw is. De kaders voor de stimulering van de biologische landbouw worden bepaald door de ontwikkelingen in de landbouw en de landbouwpolitiek als geheel. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in de discussie over de verantwoordelijkheid van de overheid voor de groei van de biologische sector. De Rijksoverheid en de provincies stellen zichzelf nauwelijks of geen doelen met betrekking tot de groei van de biologische

productie en consumptie, de stimulering is voor een belangrijk deel afhankelijk van de initiatieven uit de sector. In veel provincies is in de werkweek van de verantwoordelijk ambtenaar minder dan een dag gereserveerd voor de uitvoering van het beleid voor biologische landbouw.
Een belangrijke oorzaak daarvan ligt in de verhouding tussen de overheid en de agrarische sector, die de laatste jaren ingrijpend veranderd is. Het is niet meer zo vanzelfsprekend dat de overheid de landbouw vergaand ondersteund, het primaat ligt tegenwoordig bij de markt. Ecologisering en verduurzaming van de landbouw en ontwikkeling van het platteland zijn weliswaar politiek en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen, maar de overheid voelt zich daar niet verantwoordelijk voor. Velen menen dat de biologische landbouw, vanwege haar kleinschaligheid en kwetsbaarheid, een andere behandeling zou moeten krijgen dan de gangbare sector, maar de afstandelijke houding van de overheid geldt net zo goed voor de biologische landbouw.

Het zijn kortom slechte tijden om een verhoogde inzet van de overheid te verlangen. De intensiteit van de inzet van de provincies ten aanzien van de biologische sector is daarom *au fond* een politieke kwestie. Om een actievere en effectievere provinciale stimulering te bewerkstelligen moet dus meer politieke druk op het provinciale bestuur worden georganiseerd. Aangezien er hoegenaamd geen draagvlak is om de groei van de biologische sector *als doel op zich* te stimuleren, lijken de grootste kansen te liggen in de mogelijkheden die een dergelijke ontwikkeling kan bieden *als middel* in het realiseren van andere doelstellingen -op het gebied van water, milieu, platteland et cetera- van het provinciaal beleid. Om het provinciaal beleid ten aanzien van biologische landbouw meer continuïteit te geven is enige mate van concrete en specifieke vastlegging van het beleid in beleidsplannen of programma's, formulering van doelstellingen en reservering van financiën en personeel voor de uitvoering en realisering daarvan, noodzakelijk.
Ook voor een dergelijke intensivering van de inzet van provincies is een groter bestuurlijk en politiek *commitment* nodig dan nu doorgaans aanwezig is. Commitment, dat wil zeggen serieuze betrokkenheid van de provincie bij de stimulering van de biologische sector, de integratie van de stimulering in het omgevingsbeleid en een goede vertaling van het Rijksbeleid ten aanzien van biologische landbouw in het provinciaal beleid.

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden besproken die beleidsbeïnvloeders hebben om aan dat commitment van bestuurders en politici te werken. Er wordt een opzet voor een landelijke en provinciale organisatiestructuur van de

biologische belangenbehartiging voorgesteld, die de communicatie tussen de verschillende betrokken actoren op nationaal en provinciaal niveau slagvaardiger ter hand zou kunnen nemen. Deze bespreking wordt vooraf gegaan door een korte paragraaf, waarin de sterke kanten van provinciale aansturing van de groei van de biologische sector aan bod komen.

STERKE KANTEN VAN PROVINCIALE STIMULERING

De potentiële kracht van de provinciale aansturing van de biologische sector ligt ten eerste in de relatief kleine afstand tot de sector, de daardoor mogelijke intermediaire functie van de provincie tussen Rijk en sector en het regionale en praktijkgerichte karakter van het provinciaal beleid.
Op nationaal niveau komt de integratie van verschillende beleidsvelden doorgaans moeilijk tot stand, in de provincies liggen hier veel meer mogelijkheden, dit is het tweede sterke punt. Het moet, door de grote provinciale verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied in het omgevingsbeleid en de toenemende integratie van verschillende beleidsgebieden daarin, mogelijk zijn de stimulering van biologische landbouw in die beleidsgebieden geïntegreerd vorm te geven in het beleid. Het is aanbevelenswaardig ook het sociaal-economisch beleid daarbij te betrekken.

Voor het succes van projecten lijkt het regiospecifieke karakter van belang te zijn, ook dit is een sterk punt van provinciale stimulering. Daarom kan de provincie zich het best richten op stimulering van regionale omschakelingsprojecten en voorbeeldbedrijven, consumentenvoorlichting over specifiek regionale verkooppunten en lokale afzetprojecten. Ketenprojecten kunnen, vooral nu de beschikbare financieringsbronnen (nog) allemaal gebiedsgericht zijn, alleen op provinciaal niveau met goed gevolg worden uitgevoerd als de hele keten binnen de provincie aanwezig is. Dat kan natuurlijk veranderen als er binnen een provincie andere vormen van financiering gecreëerd worden, specifiek gericht op de stimulering van biologische productie en consumptie.

AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR BEÏNVLOEDING VAN HET PROVINCIAAL BELEID

Werken aan betrokkenheid

Samenvattend kan worden gesteld dat een adequaat en effectief provinciaal beleid ten aanzien van biologische landbouw alleen tot stand kan komen als op provinciaal niveau de politieke wil aanwezig is om een serieus en concreet

beleidsthema te maken van de stimulering van biologische landbouw. Dat zou betekenen dat het zijn status als bij-product verliest en een instrument en/ of een doel kan worden in een aantal relevante beleidsgebieden. Daarvoor is het nodig dat er voldoende personele en financiële middelen worden vrijgemaakt en voldoende kennis en expertise wordt opgebouwd om actief en deskundig aan de groei van de sector te kunnen werken. Daarvoor is het ook nodig dat het beleid en de informatievoorziening van het Rijk duidelijker wordt. De afstemming tussen het provinciaal en het Rijksbeleid kan dan verbeteren. Meer in het algemeen geldt dat de communicatie en informatievoorziening tussen alle betrokkenen in Nederland kan worden verbeterd. Daarvoor moet de biologische sector, juist ook op provinciaal niveau, adequater worden georganiseerd. Daarnaast zullen er voldoende kansrijke projecten door de sector moeten worden ingediend en moeten de afzetmogelijkheden voor biologische en omschakelende boeren en tuinders groeien.

Dat duidt op een aantal mogelijke actiepunten voor provinciale beleidsbeïnvloeders:

- de positieve gevolgen van de groei van de biologische sector voor landbouw, landschap, werkgelegenheid, natuur en milieu benadrukken in de politiek en in de informatievoorziening en lobby naar de provinciale overheid;
- het opvoeren van de politieke druk op de provincies door coalities te vormen met andere organisaties in de provincie;
- stimuleren en ondersteunen van ondernemers bij het indienen van projecten en bewust maken van consumenten en bedrijven in de verwerking, handel en afzet;
- werken aan verbeteringen in het Rijksbeleid en de provincies ondersteunen in hun relatie met LNV;
- stimuleren van onderlinge communicatie, afstemming en samenwerking;
- verbeteren van de organisatie van de belangenbehartiging.

De actiepunten zijn samen te vatten in de uitdrukking: *Werken aan betrokkenheid*. Betrokkenheid van provinciale politici, bestuurders en ambtenaren, betrokkenheid van biologische landbouw in het beleid voor het landelijk gebied en de landbouw, betrokkenheid tussen verschillende organisaties en ondernemingen in het landelijk gebied en betrokkenheid tussen verschillende bestuursniveaus.

POLITIEKE DRUK: EEN INHOUDELIJKE LOBBY NAAR DE PROVINCIES

De biologische lobby moet, zoals eerder gesteld is, gericht zijn op het verkrijgen van politiek, bestuurlijk en ambtelijk commitment voor serieuze stimulering, specifiek gericht op biologische landbouw. De provincie moet worden aangesproken op haar taak in het bereiken van een milieuvriendelijke agrarische productie en een in alle opzichten gezond landelijk gebied. Hierin past een bredere invulling van duurzaamheid dan een strikt milieu-technische. Juist ook een productiewijze, zoveel mogelijk verbonden met de bodem en de omgeving en gericht op natuurlijke kringlopen zou in dit kader door de provincies moeten worden ondersteund.
De inhoudelijke kracht van de lobby naar de provincies ligt daarom in de rol die stimulering van biologische landbouw kan hebben als *instrument* in het -bij voorkeur geïntegreerde- provinciale beleid voor de landbouw en het landelijk gebied. Er moet dus bewezen worden dat biologische landbouw die rol kan vervullen, de positieve gevolgen van een groei van de biologische sector in de provincie moeten op een rijtje gezet worden. Soms zal hier nieuw onderzoek voor nodig zijn, vaak hoeven waarschijnlijk alleen resultaten van ander onderzoek bij elkaar gebracht te worden.

Politiek, bestuurlijk en ambtelijk commitment is in de eerste plaats *peoples business*. De lobby moet daarom worden gericht op *de inzet en de houding* van mensen die werken of kunnen werken aan de stimulering van biologische landbouw. Zij zijn degenen die moeten worden overtuigd van de mogelijkheden die de biologische landbouw biedt. Er moet daarbij worden gezocht naar politieke druk op en aansluiting bij zoveel mogelijk relevante beleidsgebieden. De provincie moet ertoe worden aangezet om haar eigen mogelijkheden in de gehele keten in haar regio te onderzoeken. Daarin hebben niet alleen die mensen met biologische landbouw in hun pakket een taak. Omdat dat er maar weinig zijn, kunnen ze vaak niet genoeg bereiken. Juist ambtenaren en bestuurders in beleidsvelden waarin nu geen ruimte en aandacht is voor biologische landbouw, kunnen een enorme intensivering van de inzet van de provincie teweegbrengen.

De biologische belangenbehartigingsorganisaties zijn de verantwoordelijken om deze beïnvloedingsweg te gebruiken en de lobby te dragen. Andere actoren, zoals maatschappelijke organisaties, kunnen zich hierbij aansluiten en daarmee draagvlak verlenen, maar zij kunnen natuurlijk ook het initiatief nemen. In de

provinciale staten zijn natuurlijk de politieke partijen de eerst aangewezen actoren om het provinciaal beleid te beïnvloeden.

POLITIEKE DRUK: VORMEN VAN COALITIES

Als biologische landbouw wordt opgevat als een instrument in het omgevingsbeleid, ligt de vorming van -vaste of tijdelijke- allianties en coalities tussen maatschappelijke en private actoren in het landelijk gebied voor de hand als een mogelijkheid om druk te organiseren op de provinciale overheden. In aanmerking hiervoor komen belangenorganisaties voor natuur, milieu en landschap, terreinbeherende instanties, waterleidingbedrijven, project- en adviesbureaus, landbouworganisaties, clubs en verenigingen van tuinders, boeren, boerinnen, agrarische jongeren of plattelandsvrouwen, consumentenorganisaties, ecoteams et cetera. Met sommige organisaties kan ook zonder verdere bemoeienis van de overheid al veel worden bereikt, zoals bijvoorbeeld tussen waterleidingbedrijven die schoon grondwater willen en boeren die willen omschakelen. Ook agrarisch natuurbeheer in samenwerking tussen biologische boeren en natuurorganisaties is mogelijk.
Dergelijke praktische contacten kunnen de basis zijn van stevige en machtige coalities in het contact met de overheid, terwijl de verschillende partijen niet tot volledige overeenstemming hoeven te komen over de ontwikkeling van het platteland en de rol van (biologische) landbouw daarin. De verschillende belangen van dergelijke uiteenlopende organisaties moeten door de betrokkenen wel goed in het oog gehouden worden.

Een goede en aanbevelenswaardige mogelijkheid voor beleidsbeïnvloeders is, om in een eenmalige bijeenkomst, bijvoorbeeld een workshop, zo veel mogelijk voorstanders van een betere stimulering van biologische landbouw van alle betrokken organisaties uit de provincie bij elkaar te brengen. Daar kan, bijvoorbeeld op basis van de aanbevelingen in dit rapport, gesproken worden over een mogelijke taakverdeling: welke organisaties kunnen welke acties ondernemen om de provincie aan te zetten tot politiek en bestuurlijk commitment en om de biologische sector te stimuleren. Ook de verantwoordelijk provinciaal ambtenaar kan hierbij betrokken worden of zelfs het initiatief nemen. Uit een dergelijke bijeenkomst kunnen natuurlijk langduriger contacten voortkomen, maar het is relatief eenvoudig om met een eenmalige bijeenkomst te beginnen. Dan kan duidelijk worden of er mogelijkheden zijn om tot gezamenlijke of gecoördineerde activiteiten te komen. Als er in een provincie al een platform, een centrum of iets

vergelijkbaars bestaat, is de beste strategie natuurlijk om daar aansluiting bij te zoeken. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs op de schaal van de gehele provincie, ook in kleinere regio's zijn er mogelijkheden. Denk hierbij tevens aan milieucoöperaties en andere collectieve initiatieven als partners.

Partners in een tijdelijke of vaste coalitie hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde belangen en uitgangspunten met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische sector en de rol van de provincie daarbij te hebben. Men wil bijvoorbeeld de biologische sector stimuleren als doel op zich of als middel in het streven naar andere doelen in de provincie of daarbuiten. Daarbij wil men de provincie bijvoorbeeld aanzetten tot een maximale inspanning of tot een zo goed mogelijke aansluiting op het Rijksbeleid. Sommige actoren zullen daarbij ook op het beleid van de nationale gericht zijn, anderen laten dat buiten beschouwing. Dergelijke verschillen in inzicht, uitgangspunt of streefbeeld, hoeven geen probleem te vormen bij de totstandkoming van coalities. Voor een goede en effectieve samenwerking moet men zich wél bewust zijn van zijn of haar eigen visie op een optimaal provinciaal beleid ten aanzien van de biologische sector, en van de visie van actoren waar hij of zij mee te maken heeft.

STEUN AAN DE BIOLOGISCHE SECTOR

Wie het provinciaal beleid wil beïnvloeden, moet ook zorgen dat er beter gebruik wordt gemaakt van de voorlichtings-, ondersteunings- en subsidiëringsmogelijkheden die er zijn. Dat geldt voor de Rijks- en provinciale overheden met betrekking tot EU-fondsen, maar dat geldt ook voor boeren en andere potentiële projectindieners met betrekking tot de gelden die de provincies te verdelen hebben. Het komt regelmatig voor dat de beschikbare fondsen in een provincie niet worden opgebruikt. Het is in Gelderland gebleken dat een bericht van een dergelijk gegeven aan potentiële projectindieners kan leiden tot een verhoging van het aantal aanvragen.
De aanvragen moeten daarnaast beter en professioneler worden, om in aanmerking te kunnen komen voor subsidiëring en om succesvolle projecten te kunnen opleveren. De communicatie tussen ambtenaren en ondernemers verloopt stroef, omdat ze elk een andere taal spreken. Er kan om die redenen meer ondersteuning worden gegeven aan (potentiële) projectindieners. Let wel: er is niet in de eerste plaats behoefte aan méér projecten, maar aan meer góede projecten. Mislukte projecten hebben meestal een bijzonder negatief effect op het draagvlak voor provinciale ondersteuning van de biologische sector.

Ook binnen de projecten moet rekening gehouden worden met de eigenaardigheden van de biologische sector en de regionale stimulering. Niet één afzetkanaal is vanzelfsprekend, men kan zich beter niet blind staren op een plaatsje op de schappen van de grote supermarkten of de natuurvoedingswinkels als afzetkanaal. Voor regionale projecten zijn kleinschaliger kanalen vaak veel geschikter. Goede resultaten kunnen worden geboekt met huisverkoop, het (gedeeltelijk) omschakelen van speciaalzaken in groenten en fruit, zuivel of vlees, afzetcoöperaties, abonnementsystemen -ook voor vlees en zuivelproducten-, thuisbezorging en boerenmarkten. Deze alternatieve afzetroutes creëren vaak nieuwe relaties tussen producenten en consumenten. Ook díe kunnen mogelijk leiden tot de vorming van lokale of regionale coalities, die kunnen werken aan beïnvloeding van de provinciale overheid, maar ook winkeliers attent kunnen maken op de groeiende vraag naar biologische producten.

De biologische sector zou natuurlijk ook *indirect* kunnen worden ondersteund in de relatie met de overheid, door de groei van de afzetmogelijkheden en de bewustwording van consumenten. De groei van de consumptie en de houding van consumenten blijft echter het struikelblok in de continuïteit en de groei van de biologische sector. Het is voor geen van de betrokkenen -boeren & tuinders, de georganiseerde biologische landbouw, het Rijk, provinciale en gemeentelijke overheden, adviesbureaus, verwerkende industrie, groot- en detailhandel of maatschappelijke organisaties- eenvoudig om grip te krijgen op de consumenten.

Verbeteringen in het Rijksbeleid

Naast de knelpunten op provinciaal niveau staan ook enkele knelpunten op Rijksniveau een verbetering van het provinciaal beleid in de weg. Ook bij het Rijk is daarom een intensivering van beleidsinspanningen en een groter commitment zeer gewenst. Daarom is het belangrijk dat landelijke organisaties het belang van overheidsondersteuning van de biologische sector blijven benadrukken. Hierbij moeten ook knelpunten op provinciaal en regionaal niveau waar de Rijksoverheid een rol in speelt aan bod komen.

In de inhoudelijke lobby naar het Rijk kunnen dezelfde argumenten een rol spelen als in de provinciale lobby. Maar voor een ondersteuning door de nationale overheid zijn daarnaast nog andere redenen te noemen.

In de eerste plaats is dat de bestrijding van de huidige dominante overtuiging in landbouwpolitiek en -beleid, dat de groei van de biologische sector, net als andere ontwikkelingen in de landbouw en het platteland, "uit de markt" betaald zou moeten worden. De vraag is namelijk of de markt dat reeds wil en kan. Maatschappelijk gewenst gedrag als het kopen van biologische producten wordt immers nog steeds eerder (financieel) gestraft dan beloond. Dat is één van de redenen dat promotie- en voorlichtingscampagnes voor consumenten doorgaans zo weinig waarneembare positieve resultaten hebben. Dat maakt het voor maatschappelijke organisaties ook zo moeilijk om in deze richting, de beïnvloeding van consumentengedrag, iets te ondernemen dat effect heeft. Aangezien de markt voor biologische producten lijkt te falen, is het ingrijpen van de overheid in deze markt gelegitimeerd. Voor andere maatschappelijk gewenste ontwikkelingen die niet vanzelf door marktwerking ontstaan, is dat ook niet ongebruikelijk.
Ten tweede is de biologische teeltwijze door overheidsinstanties jarenlang niet serieus genomen, er is in het verleden weinig steun aan verleend. Ook dat, de noodzaak van een inhaalrace, kan een verhoogde inspanning vanuit de overheid rechtvaardigen. Daadwerkelijke beïnvloeding van de prijsstelling en verkrijgbaarheid van biologische producten zal in hoofdzaak op nationaal en Europees niveau beter moeten worden aangestuurd.

Bij de provinciale ambtenaren leeft vooral ontevredenheid over het Stimuleringskader. Het is in hun ogen onduidelijk en te ingewikkeld. In de eerste subsidiëringsrondes zijn er erg weinig biologische projecten gehonoreerd. Een niet onaanzienlijk deel, ongeveer eenderde, van de beloofde investeringen van LNV in de biologische sector moet echter uit het Stimuleringskader komen. Om te zien of gezamenlijk actie van de provinciale ambtenaren in de richting van het ministerie van LNV nodig is, heeft er een bijeenkomst van provinciale ambtenaren plaatsgevonden, waarin zij een toelichting hebben gevraagd op een volgende subsidiëringsronde. Hierin is gelukkig wel een verhoudingsgewijs redelijk aantal biologische projecten gehonoreerd. De kritiek op de ingewikkelde procedure en de onduidelijkheid blijft daarmee overigens deels bestaan, maar ook daaraan wordt door LNV gewerkt. Vooral in de interne communicatie en de inhoudelijke en procedurele voorlichting aan en begeleiding van projectindieners worden verbeteringen aangebracht. Omdat het een substantieel deel van het beleid voor de biologische sector uitmaakt, blijft

het natuurlijk raadzaam om de uitwerking en de resultaten van het Stimuleringskader nauwgezet te volgen[2].
Ook vanuit andere hoeken, bijvoorbeeld door de LTO, wordt wel gesteld dat de Nederlandse overheid te veel subsidiëringsmogelijkheden van de Europese Unie ongebruikt laat, bijvoorbeeld die voor de stimulering van biologische landbouw. Hiervoor zou het Rijk ten eerste het EU-beleid beter moeten vertalen in het nationale beleid. Ten tweede is het dan noodzakelijk dat het Rijk de middelen beschikbaar stelt om de verplichte nationale aanvulling van de Europese subsidies te betalen (Jaarsma in Oogst, 1998: 22).

COMMUNICATIE, AFSTEMMING EN SAMENWERKING

Het gebrek aan communicatie bleek een knelpunt in de provinciale stimulering van biologische landbouw. In de eerste plaats ligt hier een taak voor de provincies zelf. Er wordt reeds aan dit knelpunt gewerkt, door de afspraak van de provinciale contactpersonen biologische landbouw om voortaan ongeveer twee keer per jaar bij elkaar te komen. Aangezien er eerder een dergelijk voornemen is gedaan, dat uiteindelijk weer is vastgelopen, moet de voortgang van dit initiatief door provinciale beleidsbeïnvloeders goed in de gaten worden gehouden. Het is raadzaam dat iemand van bijvoorbeeld Stichting Biologica deze bijeenkomsten bijwoont. Halfjaarlijkse bijeenkomsten zijn bovendien een belangrijke, maar onvoldoende voorwaarde voor betere uitwisseling van informatie. Het ontbreekt momenteel in de meeste provincies aan voldoende overzicht over de resultaten van het beleid. Door een consequente monitoring en evaluatie van het stimuleringsbeleid en de projecten, en een goede toegankelijkheid van deze informatie, kunnen resultaten beter zichtbaar worden, en is er tevens een basis voor het verspreiden van kennis en inzicht binnen en tussen provincies. Pas dan wordt het mogelijk om kennis en expertise op te bouwen en daardoor betere resultaten te boeken in de door de provincie gefinancierde projecten. Ook zou er meer gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en ervaring van organisaties die al langer met dit soort projecten bezig zijn, zoals sommige project- en adviesbureaus. Mede daarom is het zaak voor provinciale beleidsbeïnvloeders om de provincies aan te zetten tot het ontwikkelen van een open oor naar de buitenwereld.

---

[2] Hierbij kan nog apart vermeld worden dat het gebruik van de Omschakelingsregeling, een ondersteuningsregeling voor omschakelaars die ook deel uitmaakt van het Stimuleringskader, sterk is toegenomen, sinds het aantal bedrijven dat hiervoor in aanmerking komt is verbreed en er meer "reclame" voor de regeling is gemaakt. Deze regeling wordt verder niet in de tekst genoemd, omdat ze niet door de provincies wordt uitgekeerd.

Voor de behartigers van biologische belangen zijn een aantal belangrijke en grote taken beschreven. Stichting Biologica, de overkoepelende belangenbehartigingsorganisatie voor de gehele biologische sector, heeft door haar centrale positie een belangrijke rol bij de beïnvloeding van het provinciaal beleid. Voor een weinig draagkrachtige organisatie heeft zij daardoor een bijzonder zware taakstelling. Momenteel is zij bovendien nauwelijks georganiseerd op provinciaal niveau. Zij zal dan ook andere organisaties moeten betrekken en deze overtuigen van de noodzaak om een bijdrage te leveren. De structuur van de belangenbehartiging zal daarvoor goed onder het licht gehouden moeten worden. Tijdens de workshop is daarom een structuur voor de belangenbehartiging voorgesteld, die is te karakteriseren als *een web met een spin erin.*

Op provinciaal niveau worden dan allianties of netwerken gesmeed: een web van maatschappelijke organisaties en bedrijven, zodat er breed gedragen, deskundige centra ontstaan, waar kennis en expertise kunnen worden opgebouwd. De rol van de provinciale overheid hierin is facilitair en secretarieel, deze rol kan het beste in enige mate geïnstitutionaliseerd worden, zodat het een noodzakelijke taak van het provinciale aanspreekpunt wordt. In de provinciale centra staat het *regiospecifieke* centraal. Dit is namelijk de wijze waarop mensen en organisaties bij de stimulering van de biologische sector betrokken kunnen worden. De institutionele vormgeving van de centra moet per provincie of regio worden bepaald, het is de uitkomst van een maatschappelijk-politiek proces. Als er vanuit het netwerk gedacht wordt, kan er ondanks het eigenwijze karakter van mensen en organisaties aan het gemeenschappelijk belang worden gewerkt. Er zijn aanwijzingen dat in veel provincies dergelijke netwerken en allianties al bestaan of momenteel tot stand komen.

De (landelijke) spin in het web moet in de eerste plaats een overkoepelende organisatie kunnen zijn en niet te veel een actor met belang in het veld. Deze krijgt dus meer een facilitair dan een actie-karakter. In de provincies moet de overkoepelende organisatie via *regionaal gebonden tentakels*, verbindingspersonen, duwtjes geven aan en coalities vormen met actoren in de industrie, handel, maatschappelijke organisaties, waterleidingbedrijven enzovoorts. De taak van spin lijkt zo misschien een beetje op belangenbehartiging, maar het is toch in de eerste plaats de zorg voor een maatschappelijk gewenste ontwikkeling als de groei van de biologische sector.

Bovendien zou een dergelijke overkoepelende organisatie een rol kunnen spelen in het genereren van middelen voor projecten en activiteiten in het kader van afzetvergroting, waar de overheid deze niet of slechts deels wil ondersteunen. Communicatie tussen de provincies, die de mogelijkheid biedt tot samenwerking en leerprocessen, kan zo op continue en pro-actieve wijze tot stand komen.
Het enige dat nodig is om als spin te kunnen fungeren is voldoende capaciteit en middelen. Als de sector groeit en blijft renderen, zou ze die in de toekomst zelf op kunnen brengen, maar momenteel is daar te weinig geld voor. Dit betekent dat voorlopig een grotere "externe" bijdrage nodig is. Deze zou ingezet kunnen worden om een spin, met goede contacten in de provincies, bij Biologica aan het werk te kunnen zetten.

De belangenbehartiging voor de biologische primaire producenten zou bij voorkeur door de LTO ter hand moeten worden genomen, op korte tot middellange termijn kan en gaat dat waarschijnlijk ook gebeuren. De gangbare landbouworganisaties zijn in toenemende mate geïnteresseerd in biologische landbouw. De biologische teeltwijze wordt steeds meer serieus genomen en biologische boeren en tuinders, en hun sympathisanten, worden voor deze organisaties een onmisbaar deel van de achterban. Dit houdt dan meteen een scheiding in van de belangenbehartiging van de biologische primaire sector enerzijds en de biologische handel, verwerking en afzet anderzijds. De ondersteuning en versterking, die tegenwoordig niet meer primair van de overheid verwacht kan worden, is binnen de gangbare belangenbehartiging wel aanwezig. Bovendien heeft Stichting Biologica dan de handen vrij om als overkoepelende, faciliterende organisatie aan communicatie en informatievoorziening te werken.

Binnen de biologische sector willen velen er echter nog voor waken een onderdeel van de LTO en andere gangbare boeren- en tuindersorganisaties te worden. De angst om zo de stem van de biologische landbouw bij de overheid en politiek te verliezen is waarschijnlijk niet onterecht. Dat betekent niet dat de LTO, die in toenemende mate geïnteresseerd raakt in de biologische landbouw, ver van die sector vandaan gehouden moet worden. Het betekent juist, dat de mogelijkheden van samenwerking en gezamenlijke of congruente belangen moeten worden onderzocht. De eerste stap naar verder gaande samenwerking, en uiteindelijk misschien het opgaan van de biologische en de gangbare belangenbehartiging in één organisatie, is wederzijdse openheid en, waar dat mogelijk en wenselijk is, (tijdelijke) coalitievorming. Hiervoor is het

noodzakelijk dat biologische en gangbare landbouw minder tegenover elkaar gezet worden, dan nu nog het geval is. Deze vormen van landbouw sluiten elkaar namelijk niet uit, maar kunnen naast elkaar bestaan en elkaar ondersteunen in hun ontwikkeling.

BIJLAGE 1 SAMENVATTING PLAN VAN AANPAK BIOLOGISCHE LANDBOUW

In het Plan van Aanpak stelt de minister dat biologische landbouw past in doelstelling van de totstandkoming van duurzame landbouw uit de nota "Dynamiek en Vernieuwing". De biologische teelt voldoet bij uitstek aan de eisen die gesteld worden aan duurzame landbouw en die zijn vastgelegd in het mest- en ammoniakbeleid en het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Biologische bedrijfssystemen kunnen bovendien bijdragen aan een sterke integratie van de landbouwproductie met natuur- en milieubelangen. Deze vorm van landbouw wint internationaal aan erkenning en kan naar zijn oordeel een voortrekkersrol vervullen op weg naar een duurzame landbouw.

De uitgangspunten voor het Rijksbeleid ten aanzien van biologische landbouw zijn dat de marktmogelijkheden van biologische landbouw momenteel niet worden benut, dat verkoop via gangbare afzetkanalen een voorwaarde is voor de doorbraak van biologische producten bij de consument en dat de sector zelf initiatieven moet nemen om tot een verdere marktontwikkeling te komen. De hoofddoelstelling van het beleid is dat de overheid dergelijke initiatieven ondersteund.
De tweede doelstelling is dat een zodanige omschakeling van bedrijven wordt gestimuleerd dat de biologische productie wordt afgestemd op de groeiende afzetmogelijkheden.

De volgende instrumenten worden hiervoor ingezet:
1 Voor marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering:
- Steun aan projecten voor promotie van biologische producten: via supermarkten en cateringbedrijven en via boerenmarkten en abonnementen;
- Steun aan algemene voorlichting gericht op consumenten;
- Steun aan innovatieve projecten voor bevordering van kwaliteitszorg;
- Steun voor verdere opschaling van de verwerking van en de handel in biologische producten via het programma "verspreiding markt en concurrentiekracht" in het Stimuleringskader;
- Steun aan St. Biologica en PBLV.

2 Voor de bevordering van omschakeling van agrarische bedrijven:
- Verhoging van de premies voor omschakeling voor tuinbouw en fruitteelt;
- Steun aan voorlichting- en demonstratieprojecten betreffende de biologische productiemethode uit de Bijdrageregeling demonstratie- en

bewustmakingsprojecten natuur- en milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden;
- Deelname aan het mineralenaangiftesysteem voor extensieve bedrijven;
- Fiscaal instrumentarium:
  - biologische landbouw is onder de werking van de fiscaal groen regeling gebracht
  - biologische landbouw kan gebruik maken van de VAMIL-regeling (de bijzondere afschrijvingsregeling voor investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen).

3 Voor het kennisbeleid
- Het aanbod van het landbouwonderwijs op het gebied van de biologische landbouw is de afgelopen jaren vergroot, nu is de inzet gericht op de verandering van de houding en het gedrag van leraren en studenten;
- De positie van de biologische landbouw in de kwaliteitsstructuur van het onderwijs zal worden onderzocht;
- Het onderzoek zal zich de komende jaren richten op de sectorstructuur en ontwikkeling, de productie en afzetkolom, de marktontwikkeling en optimalisering van productiemethoden en -omstandigheden;
- Meer praktijkonderzoek voor de biologische landbouw, dat overigens bij voorkeur geïntegreerd met het overig landbouwkundig onderzoek plaatsvindt. In de toekomst zal hierbij rekening worden gehouden met een financiële bijdrage van de biologische sector zelf;
- Er zal onderzoek worden gedaan naar de concrete kennisbehoefte in de sector en de aansturing van het biologisch landbouwonderzoek.

Voor de uitvoering van het Plan van Aanpak heeft de minister 60 miljoen gulden voor vier jaar (1997-2000) uitgetrokken. Hiervan gaat ruim een derde naar de directe stimulering van de primaire sector, een kwart naar productvoorlichting, kwaliteitszorg, marktontwikkeling en promotie. Ongeveer een derde van het bedrag zal door aanvragen voor biologische projecten uit het Stimuleringskader moeten vrijkomen.

BIJLAGE 2 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- E. van der Bijl, Bureau Ecologie en Landbouw, Wageningen
- G. Benning, contactpersoon biologische landbouw, afd. Landbouw en Visserij van de provincie Flevoland
- S. Bleyerveld, contactpersoon biologische landbouw, directie Ruimtelijke Ordening, Milieu en Waterbeheer van de provincie Zeeland
- P. Brul, Agro Eco Consultancy, Driebergen
- P. van der Goot, hoofdgroep Milieu en Water van de provincie Limburg
- H. Goverde, Faculteit der Bestuurs- en organisatiewetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen
- Z. Koekoek, contactpersoon biologische landbouw, afd. Ruimte en Groen van de provincie Utrecht
- R. Kuiper, contactpersoon biologische landbouw, dienst Ruimte en Groen van de provincie Noord-Holland
- M. Laurier, contactpersoon biologische landbouw, afd. Landelijk Gebied van de provincie Overijssel
- M. Leijn, contactpersoon biologische landbouw, afd. Landbouw en Milieu van de provincie Drenthe
- H. Oenema, Publiciteitscentrum Biologische Landbouw, Wageningen
- B. Oudega, afd. Ruimte van de provincie Groningen
- H. Scholtens, contactpersoon biologische landbouw, afd. Economie, Verkeer en Vervoer van de provincie Groningen
- R. Spaas, contactpersoon biologische landbouw, hoofdgroep Milieu en Water van de provincie Limburg
- W. Thijssen, contactpersoon biologische landbouw, bureau Gebieden van de provincie Noord-Brabant
- H. Valk, contactpersoon biologische landbouw, afd. Landelijk Gebied van de provincie Friesland
- F. van de Ven, contactpersoon biologische landbouw, afd. Landelijk Gebied van de provincie Gelderland
- I. de Vos, contactpersoon biologische landbouw, afd. Groen van de provincie Zuid-Holland
- H. Wieringa, Nieuwland Advies, Wageningen
- E. Winkel, Brabantse Milieu Federatie, Tilburg

BIJLAGE 3 LIJST VAN DEELNEMERS AAN DE WORKSHOP

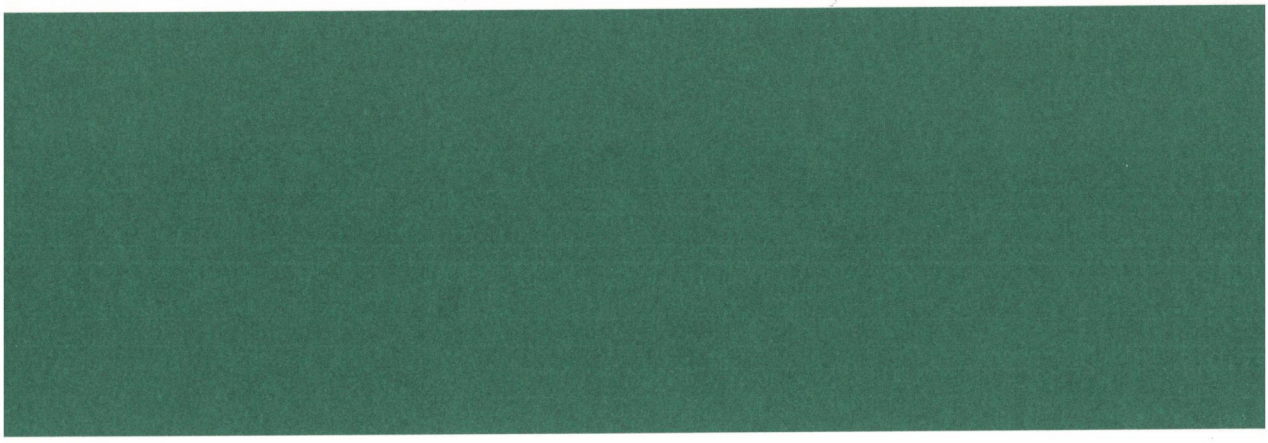
Voorzitter: E. Goewie, Landbouw Universiteit, Vakgroep Ecologische Landbouw, Wageningen

- A. Bakker, ministerie van LNV directie Zuid-West, Dordrecht
- H. Boonstra, Noord-Nederlandse Biologische Landbouw Vereniging
- P. Brul, Agro Eco Consultancy, Driebergen
- R. Janmaat, GroenLinks-statenfractie Gelderland
- M. de Jong, GroenLinks-statenfractie Utrecht
- L. Joosten, Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland
- Y. Kooistra, Stichting Sûne Grûn, Friesland
- M. Litjens, Landbouw Universiteit, afd. Kennisbemiddeling, Wageningen
- P. Rietema, Noordelijk Agrarisch Innovatiecentrum, Groningen
- D. van Rijnberk, ministerie van LNV, sectormanager biologische landbouw
- P. Rombouts, Overlegplatform Duinboeren
- J. Saal, Odin, Geldermalsen
- E. van Schoonhoven, GroenLinks-statenfractie Noord-Brabant
- D. Stellingwerf, RPF Tweede Kamer
- F. van de Ven, provincie Gelderland
- J. Wieringa, Stichting Biologica, Utrecht

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

LNV (1995) *Dynamiek en Vernieuwing*

LENSELINK, A. en M. GROOT NIBBELINK (1996) *Redenen en mogelijkheden voor stimulering van biologische landbouw door de provincie Utrecht,* afstudeerverslag Landbouwuniversiteit Wageningen.

JAARSMA (1998) Boodschappenlijst voor EU-subsidies, in: *Oogst*, 30-1-98 p. 22

STICHTING BIOLOGICA (1997) *Eko-Monitor,* nr. 1 november 1997, Utrecht