

Biologisch, heel logisch?

Een onderzoek naar de haalbaarheid van tien procent biologische landbouw in Noorwegen en Nederland



Biologisch, heel logisch?

Een onderzoek naar de haalbaarheid van tien procent biologische landbouw in Noorwegen en Nederland

Foto voorpagina: Onderzoeksinstituut voor biologische landbouw NORSØK en biologische boerderij Tingvoll Gard in Tingvoll, Noorwegen

7 september 2004
Universiteit Utrecht
Milieu - maatschappijwetenschappen
Maartje Lanen
0065781
Begeleiders: Dr. Carel Dieperink en Drs. Arnoud Smit

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	ix
Voorwoord	xi
Samenvatting	xiii
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Biologische landbouw, de landbouw van de toekomst?.....	1
1.2 Definiëring van het begrip biologische landbouw.....	1
1.3 De doelstelling van het onderzoek	2
1.4 Centrale vraag en uitgewerkte deelvragen	3
1.5 Dataverzameling en onderzoeksmethode.....	3
1.6 Opbouw van de scriptie.....	4
Hoofdstuk 2 Een analysekader voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw	5
2.1 Inleiding	5
2.2 <i>Capacity building</i>	5
2.3 Het analysekader voor <i>capacity building</i> van Hilderbrand en Grindle	7
2.4 Het analysekader voor <i>capacity building</i> van Jänicke	8
2.5 Overeenkomsten en verschillen tussen de analysekaders.....	9
2.6 Keten en ketenbenadering	10
2.7 Actoren in de landbouwketen.....	12
2.8 Het netwerk rond de biologische landbouwketen	14
2.9 Conditie voor <i>capacity building</i> en ketenbenadering	16
2.10 Conditie voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw.....	17
Hoofdstuk 3 Analyse van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen	21
3.1 Inleiding	21
3.2 De biologische landbouw in Noorwegen	21
3.3 De aanwezigheid van condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw	23
3.3.1 Samenwerking in de biologische landbouwketen	23
3.3.2 De logistiek binnen de biologische landbouwketen	25
3.3.3 Betrokken actoren en uitwisseling van kennis en informatie	26
3.3.4 Draagvlak bij de nationale overheid.....	27
3.3.5 Draagvlak bij de marktpartijen.....	27
3.3.6 Draagvlak in de samenleving	28
3.3.7 Het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven.....	29
3.3.8 Aandacht voor internationale ontwikkelingen.....	29

3.3.9 De economische situatie van de biologische landbouwsector.....	30
3.3.10 Wetenschappelijk onderzoek.....	31
3.3.11 De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie	31
3.3.12 Stimulering van de vraag naar biologische producten.....	32
3.3.13 De herkenbaarheid van biologische producten.....	33
3.4 Conclusie.....	34
Hoofdstuk 4 Analyse van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland	35
4.1 Inleiding	35
4.2 De biologische landbouw in Nederland	35
4.3 De aanwezigheid van condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw	36
4.3.1 Samenwerking in de biologische landbouwketen	36
4.3.2 De logistiek binnen de biologische landbouwketen	37
4.3.3 Betrokken actoren en uitwisseling van kennis en informatie	38
4.3.4 Draagvlak bij de nationale overheid.....	38
4.3.5 Draagvlak bij de marktpartijen.....	39
4.3.6 Draagvlak in de samenleving	40
4.3.7 Het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven.....	41
4.3.8 Aandacht voor internationale ontwikkelingen.....	42
4.3.9 De economische situatie van de biologische landbouwsector.....	42
4.3.10 Wetenschappelijk onderzoek.....	43
4.3.11 De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie	43
4.3.12 Stimulering van de vraag naar biologische producten.....	44
4.3.13 De herkenbaarheid van biologische producten.....	45
4.4 Conclusie.....	46
Hoofdstuk 5 Verschillen en overeenkomsten	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Schematische weergave van de resultaten van de analyse	47
5.3 Overeenkomsten en verschillen.....	48
5.3.1 Samenwerking in de biologische landbouwketen	48
5.3.2 De logistiek binnen de biologische landbouwketen	48
5.3.3 Betrokken actoren en uitwisseling van kennis en informatie	48
5.3.4 Draagvlak bij de nationale overheid.....	49
5.3.5 Draagvlak bij de marktpartijen.....	49
5.3.6 Draagvlak in de samenleving	49
5.3.7 Het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven.....	49
5.3.8 Aandacht voor internationale ontwikkelingen.....	50

5.3.9 De economische situatie van de biologische landbouwsector.....	50
5.3.10 Wetenschappelijk onderzoek.....	50
5.3.11 De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie	50
5.3.12 Stimulering van de vraag naar biologische producten.....	51
5.3.13 De herkenbaarheid van biologische producten.....	51
5.4 Conclusie.....	51
Hoofdstuk 6 Conclusies, reflectie en discussie en aanbevelingen.....	53
6.1 Conclusies	53
6.2 Aanbevelingen.....	55
6.3 Discussie en reflectie.....	57
Literatuurlijst	61

Bijlage 1

Geïnterviewde instanties in Nederland
 Geïnterviewde instanties in Noorwegen

Bijlage 2

De vragenlijst voor de interviews in Noorwegen en Nederland

Bijlage 3

Conditie voor een succesvolle probleemaanpak

Bijlage 4

Conditie voor een succesvolle ketenbenadering

Bijlage 5

De conventionele landbouw in Noorwegen

Bijlage 6

De conventionele landbouw in Nederland

Lijst van afkortingen

CBL	Centraal Bureau Levensmiddelen
ECON	Senter for økonomisk analyse
EVA	Europese vrijhandelsassociatie
EU	Europese Unie
FMLA	Fylkesmannens landbruksavdeling
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements
LD	Landbruksdepartementet
LFR	Landbrukets forsøksringer
LNV	Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MFBJ	Midt-norsk fagseksjon for biologisk jordbruk
NØLL	Norsk økologisk landbrukslag
NØU	Norsk økologisk urtelag
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
SIFO	Statens institutt for forbruksforskning
SLF	Statens landbruksforvaltning
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SWOKA	Instituut voor Strategisch Consumentenonderzoek
UNDP	United Nations Development Programme
WTO	World Trade Organization
WWR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Voorwoord

Voor u ligt de eindschrift 'Biologisch, heel logisch? Een onderzoek naar de haalbaarheid van tien procent biologische landbouw in Noorwegen en Nederland' die is geschreven in het kader van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen aan de universiteit van Utrecht. Hoewel er meer dan een jaar is verstreken sinds de opzet van deze scriptie is geschreven, heb ik tot het einde toe met plezier aan deze scriptie gewerkt. De verrassende informatie die ik vooral tijdens de interviews kreeg en de onverwachte conclusies die ik gaandeweg mijn onderzoek kon trekken hebben hieraan zeker bijgedragen. Sinds ik sinds maart '99 na het afronden van mijn studie Noorse taal en letterkunde in een natuurvoedingswinkel werk is mijn belangstelling voor biologische producten en de biologische landbouw voortdurend gegroeid. Het leek dan ook vanzelfsprekend om mijn huidige studie af te ronden met een afstudeeronderzoek naar de ontwikkeling van de biologische landbouw. Het feit dat ik niet alleen naar de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland heb gekeken maar ook Noorwegen bij mijn onderzoek heb betrokken, heeft meerdere redenen. Een belangrijke reden is mijn belangstelling voor de Noorse taal en cultuur en alles wat daarmee samenhangt. Een tweede reden is mijn veronderstelling dat de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen al verder gevorderd was dan in Nederland. Een derde reden is het feit dat ik door Noorwegen te betrekken bij mijn onderzoek de gelegenheid zou hebben om voor langere tijd naar Noorwegen te gaan om daar materiaal te verzamelen voor mijn scriptie.

De eerste en de derde reden hebben niet tot verrassingen geleid, ik heb drie fantastische maanden doorgebracht bij NORSØK, het enige instituut dat zich in Noorwegen volledig op de ontwikkeling van de biologische landbouwsector richt, ik heb zoveel Noors kunnen praten en lezen als ik wilde en dankzij de medewerkers van NORSØK heb ik ook volop van de Noorse cultuur kunnen genieten. De tweede reden voor het betrekken van Noorwegen bij mijn onderzoek leidde echter wel tot een verrassing, een enigszins onaangename verrassing misschien wel. Want zoals in dit onderzoek valt te lezen, is de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen in het geheel niet verder gevorderd dan de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland. Gelukkig merkte ik tijdens de interviews die ik tijdens mijn onderzoek in Nederland heb gehouden dat ik niet de enige was die in de veronderstelling was dat Noorwegen op dit gebied een voorsprong had op Nederland. Wat vervolgens mijn verbazing schetste was dat ik er tijdens mijn interviews in Noorwegen achter kwam dat men er hier van overtuigd was dat Nederland veel verder was dan Noorwegen op het gebied van de ontwikkeling van de biologische landbouw. Uit het resultaat van mijn onderzoek blijkt uiteindelijk dat Nederland inderdaad een voorsprong heeft op Noorwegen, maar dat er voor beide landen nog veel werk moet worden verzet om uiteindelijk hun doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 te kunnen halen.

Graag wil ik iedereen die er aan heeft bijgedragen dat ik ruim een jaar lang met plezier over de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland heb geschreven heel hartelijk bedanken. Mijn grootste dank gaat uit naar Dr. Carel Dieperink en Drs. Arnoud Smit die mij tijdens het schrijven van mijn scriptie hebben begeleid en nooit hebben laten merken dat ze al mijn vragen en zeer uitgebreide stukken moe begonnen te worden, alle medewerkers van NORSØK bij wie ik me drie maanden lang erg heb thuis gevoeld en die me Noorwegen van zijn beste kant hebben laten zien en alle mensen die bereid zijn geweest mij tijdens mijn onderzoek te woord te staan en te voorzien van heel veel informatie.

Eindhoven, 7 september 2004

Maartje

Samenvatting

In de huidige maatschappij speelt het behoud van de kwaliteit van natuur en milieu een aanzienlijke rol. Ook in de toekomst zal aandacht voor natuur en milieu noodzakelijk blijven wil men een verdere achteruitgang van de kwaliteit ervan voorkomen. Een van de vele oorzaken van een verminderde kwaliteit van natuur en milieu is het veelvuldig gebruik van kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen in de conventionele landbouw. Hoewel dit niet wetenschappelijk is bewezen, wordt er over het algemeen vanuit gegaan dat de biologische landbouw minder belastend is voor natuur en milieu, onder meer omdat bij deze vorm van landbouw geen kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt. In verschillende landen wordt daarom aandacht besteed aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Sinds eind jaren negentig hebben Noorwegen en Nederland de doelstelling om in 2010 tien procent biologische landbouw te hebben opgenomen in hun beleid ten aanzien van de biologische landbouw. In dit onderzoek is nagegaan hoe de ontwikkeling van de biologische landbouw in deze landen sindsdien verloopt. De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre is de doelstelling om in 2010 in Noorwegen en Nederland een biologisch landbouwareaal van tien procent te hebben haalbaar en waardoor wordt dit bepaald?

Met de resultaten van het onderzoek is het mogelijk een aantal algemene aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling van de biologische landbouw en tevens een aantal aanbevelingen specifiek voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland.

Om de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland te kunnen analyseren is een analysekader opgesteld dat bestaat uit dertien condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw. Deze condities zijn ontleend aan literatuur over *capacity building* en ketenbenadering. Met *capacity building* wordt het vermogen bedoeld dat in een samenleving aanwezig is of ontwikkeld kan worden om problemen op een accurate wijze op te lossen. Ketenbenadering heeft betrekking op het zodanig afstemmen van de relaties tussen en binnen de verschillende schakels in een keten dat de keten als geheel en de afzonderlijke schakels efficiënt en effectief functioneren. Met behulp van de condities is nagegaan in welke mate men in de Noorse en Nederlandse samenleving in staat is de ontwikkeling van de biologische landbouw te ondersteunen en te stimuleren en hoe de biologische landbouwketen in beide landen op dit moment functioneert.

In Noorwegen wordt sinds 1995 beleid ontwikkeld met betrekking tot de biologische landbouw. In 1999 werd het streven naar tien procent biologische landbouw in 2010 actueel. Het accent in de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen ligt met name op het voldoen aan de consumentenvraag naar biologische producten en minder op het stimuleren van de groei van deze vraag. Centraal in het beleid staat een ketenbenadering waarmee men een betere afstemming tussen de afzonderlijke schakels in de keten en tussen vraag en aanbod hoopt te bereiken. Vooralsnog draagt het beleid echter niet in sterke mate bij aan de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen. Het areaal biologische landbouwgrond groeit langzaam en noch de boeren, noch de verwerkende bedrijven en de consumenten tonen over het algemeen belangstelling voor biologische producten. Uit de analyse is gebleken dat er een aantal oorzaken te geven is voor de relatief traag verlopende ontwikkelingen in de biologische landbouwsector in Noorwegen.

De eerste oorzaak is een gebrek aan draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw bij de overheid. Dit beperkte draagvlak hangt met name samen met de grote belangen die de conventionele landbouw in de politiek heeft. Daarnaast heeft de Noorse overheid altijd aangegeven dat de Noorse landbouw in vergelijking tot de landbouw in veel andere landen heel schoon en bijna milieuvriendelijk is, iets wat maar ten dele waar is. Politici vrezen dat wanneer teveel aandacht uitgaat naar de ontwikkeling van de biologische landbouw, dit negatieve gevolgen zal hebben voor de conventionele landbouw en daarmee eventueel ook voor hun eigen positie.

De tweede oorzaak is dat de Noorse consument over het algemeen niet het belang inziet van de ontwikkeling van de biologische landbouw. De Noorse consument heeft traditiegetrouw veel vertrouwen in de overheid en gaat er derhalve vanuit dat de Noorse landbouw schoon en

milieuvriendelijk is en de Noorse landbouwproducten van goede kwaliteit zijn. Het gevolg hiervan is dat het erg moeilijk is om de Noorse consument duidelijk te maken wat het verschil tussen biologische en conventionele landbouw is en waarom het belangrijk is te kiezen voor biologische producten.

De derde oorzaak is het beperkte draagvlak dat bij de belangrijkste verwerkende bedrijven in Noorwegen aanwezig is om zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Deze verwerkingsbedrijven, de zogenaamde *samvirke*, verwerken en produceren zowel conventionele als biologische producten en nemen nagenoeg een monopoliepositie in op de Noorse markt voor met name zuivel, vlees en eieren. De belangen die de conventionele landbouwsector in deze bedrijven heeft zijn net als in de politiek groot. De verwerkende bedrijven vrezen dan ook dat meer aandacht voor biologische producten en een uitgebreider assortiment biologische producten negatieve gevolgen zal hebben voor de verkoop en de goede naam van hun conventionele producten. De terughoudendheid van de *samvirke* om meer biologische producten te verwerken en te produceren beperkt tevens de mogelijkheden om de biologische landbouw vanuit een ketenbenadering te ontwikkelen. Wanneer de *samvirke* niet bereid zijn zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt het voor de overige schakels in de biologische landbouwketen onmogelijk een goede afstemming van vraag en aanbod te bereiken en op een effectieve en efficiënte manier met elkaar samen te werken.

Een mogelijke vierde oorzaak voor de langzaam verlopende ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen is een slechte logistiek. De grote afstanden, de kleine productievolumes en de sterk gecentraliseerde distributie vanuit de *samvirke* zouden tot gevolg hebben dat veel biologische producten niet als biologisch in de winkels terecht komen en de kwaliteit van de biologische producten die wel als zodanig verkocht worden in sommige gevallen te wensen over laat. Het is echter de vraag of de logistiek daadwerkelijk zulke grote problemen oplevert voor de ontwikkeling van de biologische landbouw als soms wordt aangegeven. Ook de conventionele sector heeft te maken met grote afstanden en een gecentraliseerde distributie maar hier lijken de logistieke problemen veel minder groot te zijn.

Het eerste beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland kwam in 1992 tot stand. In de nota 'Een biologische markt te winnen' uit 2000 wordt voor het eerst gesproken over het streven om in 2010 een biologisch landbouwareaal te hebben dat tien procent uitmaakt van het totale Nederlandse landbouwareaal. Net als in het Noorse beleid staat in het Nederlandse beleid het begrip ketenbenadering centraal. De Nederlandse overheid kiest er daarnaast voor om met het beleid niet alleen te proberen aan de vraag naar biologische producten te voldoen maar zich ook in te zetten voor de vergroting van deze vraag. Een grotere vraag naar biologische producten probeert men in samenwerking met relevante marktpartijen, consumentenorganisaties en andere betrokken actoren te bereiken. Hoewel de betrokken actoren over het algemeen bereid lijken zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw verloopt de ontwikkeling van de sector net als in Noorwegen relatief langzaam. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het beperkte draagvlak in de samenleving om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Consumenten geven aan bereid te zijn biologische producten te kopen, maar kiezen over het algemeen voor conventionele producten. Een van de belangrijkste redenen om geen biologische producten te kopen is het prijsverschil tussen biologische en conventionele producten. Een andere oorzaak is dat noch de biologische noch de conventionele landbouwketen voldoende transparant is, waardoor het verschil tussen biologisch en conventioneel voor de consument onvoldoende duidelijk is. Daarnaast is de consument van mening dat de biologische sector nog steeds een geitenwollensokken-imago heeft dat niet bij hun belevingswereld aansluit.

Concluderend kan worden gezegd dat het zowel voor Noorwegen als voor Nederland moeilijk zal worden om de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 te halen. Wat betreft de mate waarin de ontwikkeling van de biologische landbouw is geïnstitutionaliseerd en wat betreft samenwerking binnen de keten, staat Nederland er echter beter voor dan Noorwegen. De Nederlandse overheid heeft duidelijk aangegeven achter de ontwikkeling van de biologische landbouw te staan. Daarnaast vindt tussen de schakels in de Nederlandse biologische landbouwketen al geruime tijd

samenwerking plaats en de betrokken actoren zijn over het algemeen tevreden over het verloop hiervan. De consument is nu degene die kan bepalen welke kant het in de toekomst op gaat met de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland. Om in Noorwegen de ontwikkeling van de biologische landbouw een krachtige impuls te geven is het noodzakelijk dat het draagvlak om bij te dragen aan deze ontwikkeling bij zowel de overheid als bij de verwerkende bedrijven en de consument wordt vergroot en het belang van de ontwikkeling van de biologische landbouwsector voor alle betrokken partijen duidelijk wordt.

Op basis van de resultaten van de analyse van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland kan een aantal aanbevelingen worden gedaan voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw in het algemeen. In de eerste plaats is het van belang dat bij alle betrokken actoren draagvlak aanwezig is voor deze ontwikkeling. Daarnaast is het van belang dat de biologische landbouw vanuit een ketenbenadering wordt ontwikkeld, zodat alle relevante actoren bij de ontwikkeling worden betrokken en gezamenlijk initiatieven kunnen worden genomen. In de derde plaats is het belangrijk dat er objectieve kennis en informatie beschikbaar is over zowel de biologische als de conventionele landbouw omdat het voor consumenten alleen op die manier mogelijk is een bewuste keuze te maken voor biologische of conventionele producten. Tenslotte kan meer aandacht in het onderwijs voor zowel de biologische als de conventionele landbouw ertoe bijdragen dat de consument van de toekomst in staat is bewust te kiezen voor biologisch of conventioneel.

Een punt waarop Noorwegen voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector iets kan leren van Nederland is de inzet van een Task Force. Door in Noorwegen op eenzelfde manier initiatieven tot stand te brengen voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, kan bij de betrokken actoren meer draagvlak worden gecreëerd dan nu aanwezig is. Daarnaast wordt de kans kleiner dat er allerlei verschillende initiatieven worden genomen die niet op elkaar aansluiten of elkaar juist overlappen.

Nederland zou voor de ontwikkeling van de biologische landbouw van Noorwegen iets kunnen leren van de samenwerking tussen een groot deel van de ketenpartijen tijdens de milieuweken in de supermarkten. Tijdens deze weken wordt de biologische landbouw op zodanige wijze gepromoot dat zowel mensen die reeds geïnteresseerd zijn in de biologische landbouw als mensen die hiermee onbekend zijn informatie kunnen krijgen over biologische producten en de biologische landbouw. Door op die manier de biologische landbouw te promoten worden niet alleen de mensen bereikt die hiervoor al belangstelling hebben maar ook de mensen die zich hiermee niet of nauwelijks bezighouden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Biologische landbouw, de landbouw van de toekomst?

Op dinsdag 24 juni 2003 stond er, naar aanleiding van een rapport dat een dag eerder door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) was gepresenteerd, een verontrustend berichtje over het Nederlandse milieu in de Volkskrant. De WRR stelt in het rapport dat het Nederlandse milieubeleid niet effectief genoeg is en dat men in de toekomst met grote milieuproblemen te maken zal krijgen wanneer hierin geen verandering komt. Tevens stelt de WRR vast dat het milieubewustzijn in Nederland het laagst is in heel Europa (Volkskrant, 2003).

Ook in Noorwegen is men kritisch over het huidige milieubeleid en de houding van de bevolking tegenover het milieu en milieuproblemen. Zo zegt de secretaris-generaal van het Noorse Wereld Natuurfonds Rasmus Hansson bijvoorbeeld dat Noorwegen een van de koplopers is als het gaat om biodiversiteit, maar dat het land op moet passen dat het deze positie niet kwijtraakt. Volgens Hansson is Noorwegen op het gebied van milieu vooral buiten de landsgrenzen actief, terwijl hiervoor in Noorwegen zelf relatief weinig aandacht is (Adresseavisen, 2003).

Over het algemeen wordt er vanuit gegaan dat de ontwikkeling van de biologische landbouw een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de vele milieuproblemen waarmee Noorwegen en Nederland nu al te maken hebben en in de toekomst te maken zullen krijgen. Biologische productiemethoden in de landbouw lijken in een aantal gevallen minder schadelijk te zijn voor het milieu dan gangbare productiemethoden, bijvoorbeeld omdat in de biologische landbouw geen kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en omdat een gesloten stoffenkringloop en het behoud van biodiversiteit en soortenrijkdom worden nagestreefd (CBS, 2004, LD, 2000, p. 19).

Zowel in Noorwegen als in Nederland maakt het areaal biologische landbouwgrond op dit moment slechts een klein deel uit van het totale areaal landbouwgrond, respectievelijk 2,6 en 2 procent (Platform Biologica, 2003a). Dat het belang van biologische landbouw en van de ontwikkeling van de biologische landbouwsector in Noorwegen en Nederland wel wordt erkend blijkt onder meer uit het doel dat beide landen zich hebben gesteld. Allebei streven ze naar een uitbreiding van het areaal biologische landbouwgrond tot tien procent in 2010. In Nederland werd deze doelstelling voor het eerst genoemd in de beleidsnota biologische landbouw 2001-2004 'Een biologische markt te winnen' van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) (LNV, 2000a, p. 7). In Noorwegen werd het streven naar een biologisch landbouwareaal van tien procent in 2010 in 1999 voor het eerst verwoord in de beleidsnota '*Om norsk landbruk og matproduksjon*'¹ van het Noorse ministerie van Landbouw, *Landbruksdepartementet* (LD) (LD, 1999).

1.2 Definiëring van het begrip biologische landbouw

Verskillende instanties zoals het Noorse en het Nederlandse ministerie van landbouw, het Noorse en het Nederlandse bureau voor statistiek en de Noorse en de Nederlandse controle- en certificeringsinstantie voor biologische producten en productie zijn betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw. Ook op internationaal niveau zijn er verschillende organisaties die zich met deze ontwikkeling bezighouden, zoals bijvoorbeeld de Europese Unie (EU) en de *International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM). Over het algemeen maken deze instanties en organisaties gebruik van hun eigen definitie van het begrip biologische landbouw. Wanneer de verschillende definities onderling worden vergeleken, valt een aantal overeenkomsten en verschillen op. De belangrijkste overeenkomst tussen alle definities van bovengenoemde instanties is dat in alle definities wordt aangegeven dat het gebruik van kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen in de biologische landbouw niet is toegestaan. Een verschil tussen de in Noorwegen en Nederland gebruikte definities is dat in de Noorse definities wordt aangegeven dat zoveel mogelijk hergebruik van voedingsstoffen en behoud van biodiversiteit belangrijke aspecten van de biologische landbouw zijn. Deze aspecten zijn ook terug te vinden in de definitie van de EU maar worden in geen van de in

¹ Over de Noorse landbouw en voedselproductie

Nederland gebruikte definities genoemd. Dierenwelzijn is een aspect dat zowel in de definities van de betrokken Nederlandse instanties als in de definitie van de EU wordt genoemd. In Noorwegen wordt dierenwelzijn alleen in de definitie van de Noorse controle- en certificeringsinstantie genoemd. Tenslotte kan worden aangegeven dat de definitie van biologische landbouw zoals deze door IFOAM wordt gebruikt, enigszins afwijkt van de definities van de overige instanties. Ook de definitie van IFOAM heeft het niet gebruiken van kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen als uitgangspunt maar er wordt in deze definitie ook ingegaan op economische en sociale aspecten terwijl bij de overige definities vooral de nadruk ligt op het natuurlijke systeem waarbinnen de biologische landbouw functioneert.

1.3 De doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- In de eerste plaats wordt met het onderzoek beoogd inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de doelstelling van Noorwegen en Nederland om in 2010 te beschikken over een biologisch landbouwareaal dat tien procent uitmaakt van het totale landbouwooppervlak;
- In de tweede plaats moet het onderzoek leiden tot een aantal aanbevelingen in het algemeen en voor Noorwegen en Nederland in het bijzonder om de ontwikkeling van de biologische landbouw te verbeteren.

Omdat er over het algemeen vanuit wordt gegaan dat de ontwikkeling van de biologische landbouw een bijdrage kan leveren aan het verminderen van milieuproblemen en aan het behoud van de natuur is het van maatschappelijk belang dat er onderzoek wordt gedaan naar zowel de effecten van de biologische landbouw op natuur en milieu als naar het verloop van de ontwikkeling van de biologische landbouw in verschillende landen. Met behulp van dergelijke kennis kan deze ontwikkeling op de juiste manier worden gestuurd zodat de effecten ervan, voor zowel natuur en milieu als voor alle bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren, het grootst zijn. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek ligt in het feit dat meer kennis beschikbaar komt over de kansen en de belemmeringen die er zijn in de ontwikkeling van de biologische landbouw. Door twee landen te vergelijken worden verschillen en overeenkomsten in de ontwikkeling van de biologische landbouw duidelijk. Met behulp hiervan kunnen kansen en belemmeringen voor deze landen worden geformuleerd en kan inzicht worden gekregen in de manier waarop de gekozen aanpak in die landen zou kunnen worden aangepast om betere resultaten mogelijk te maken. Daarnaast kunnen de resultaten van de vergelijking van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland bijdragen aan het verbeteren van deze ontwikkeling in andere dan de twee vergeleken landen. Het onderzoek is tevens wetenschappelijk relevant omdat het een bijdrage kan leveren aan het onderzoeksprogramma ‘Governance for sustainable development’. In dit onderzoeksprogramma wordt onderzocht hoe governance, dat wil zeggen samenwerking tussen de staat, de markt en de samenleving, een bijdrage kan leveren aan duurzame ontwikkeling. Om de samenwerking tussen staat, markt en maatschappij om tot een duurzame ontwikkeling te komen zo optimaal mogelijk te laten verlopen is het noodzakelijk dat het gezamenlijke leerproces dat tijdens deze samenwerking ontstaat goed wordt georganiseerd. Het onderzoeksprogramma probeert op twee manieren bij te dragen aan de ontwikkeling van deze leerprocessen. In de eerste plaats door (nieuwe) sociale arrangementen voor duurzame ontwikkeling tussen staat, markt en samenleving te analyseren en te evalueren en in de tweede plaats door leerprocessen binnen nieuwe en bestaande samenwerkingsverbanden voor duurzame ontwikkeling te ondersteunen. Ook de ontwikkeling van de biologische landbouw kan worden gezien als een vorm van duurzame ontwikkeling. Met het onderzoek naar de haalbaarheid van tien procent biologische landbouw in Noorwegen en Nederland kan een bijdrage worden geleverd aan het onderzoeksprogramma. Het onderzoek geeft inzicht in de relaties tussen de bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren bij de overheid en de markt en in de samenleving. Door deze relaties te analyseren wordt duidelijk welke gevolgen zij hebben voor de sturing van de ontwikkeling van de biologische landbouw en de haalbaarheid van tien procent biologische landbouw in 2010. Deze kennis kan vervolgens worden ingezet om nieuwe sociale arrangementen die tot duurzame ontwikkeling leiden goed te laten verlopen.

1.4 Centrale vraag en uitgewerkte deelvragen

Bij het streven naar een biologisch landbouwareaal van tien procent speelt een aantal factoren, zoals institutionele, economische, culturele en geografische factoren, een rol. Deze factoren kunnen zowel bijdragen aan het realiseren van de doelstelling als dit belemmeren. In dit onderzoek wordt gekeken welke factoren bepalen of het voor Noorwegen en Nederland uiteindelijk mogelijk zal zijn de nagestreefde doelstelling te halen. Dit wordt gedaan aan de hand van de centrale vraag:

In hoeverre is de doelstelling om in 2010 in Noorwegen en Nederland een biologisch landbouwareaal van tien procent te hebben haalbaar en waardoor wordt dit bepaald?

Het theoretisch kader voor het analyseren van de factoren die bijdragen aan het behalen van de doelstelling of dit juist belemmeren wordt gevormd door literatuur over *capacity building* en ketenbenadering. *Capacity building* is het vermogen dat in een samenleving aanwezig is of ontwikkeld kan worden om een ontwikkeling die bijdraagt aan het oplossen van een in die samenleving aanwezig probleem te institutionaliseren. Met ketenbenadering wordt bedoeld het zodanig afstemmen van de relaties tussen en binnen de verschillende schakels in een keten dat de keten als geheel en de afzonderlijke schakels efficiënt en effectief functioneren. Door na te gaan hoe de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland verloopt en door na te gaan hoe de biologische landbouwketen en het netwerk rond deze keten in beide landen functioneren kunnen de factoren worden geanalyseerd die bevorderend of juist belemmerend werken voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in deze landen.

Het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek is niet mogelijk zonder eerst een aantal deelvragen te beantwoorden die inzicht geven in de begrippen *capacity building* en ketenbenadering. Deze deelvragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Welke condities voor een succesvolle probleemoplossing kunnen aan literatuur over *capacity building* worden ontleend?
- Welke condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw kunnen aan literatuur over ketenbenadering worden ontleend?
- In hoeverre zijn de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw gebaseerd op literatuur over *capacity building* en ketenbenadering in Noorwegen en Nederland aanwezig?
- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Noorwegen en Nederland met betrekking tot de kansen en belemmeringen voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector en de haalbaarheid van de doelstelling om in 2010 tien procent biologische landbouw te hebben?

1.5 Dataverzameling en onderzoeksmethode

Het onderzoek naar de haalbaarheid van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in Noorwegen en Nederland in 2010 heeft de vorm van een vergelijkende casestudy. Het kan tevens gezien worden als een ex ante beleidsevaluatie omdat wordt nagegaan in hoeverre het op basis van het hiervoor eind jaren negentig ontwikkelde beleid mogelijk is om in 2010 de doelstelling van tien procent biologische landbouw te halen. Naar aanleiding van een literatuurstudie naar de begrippen *capacity building* en ketenbenadering is een aantal condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw opgesteld. Deze condities vormen het analysekader waarmee het verloop van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland kan worden geanalyseerd. Om het analysekader toe te kunnen passen is het Noorse en het Nederlandse (biologisch) landbouwbeleid bestudeerd en zijn interviews gehouden met Noorse en Nederlandse vertegenwoordigers uit de verschillende schakels van de biologische landbouwketen en het netwerk rond deze keten. Verwacht wordt dat zij inzicht hebben in de ontwikkelingen die binnen de biologische landbouwketen en in het netwerk eromheen plaatsvinden. Voor een volledig overzicht van de geïnterviewde instanties wordt verwezen naar bijlage 1. De interviews zijn kwalitatieve interviews en ze zijn gehouden met behulp van een vooraf vastgestelde vragenlijst (Voor deze lijst wordt verwezen naar bijlage 2). De resultaten van de interviews zijn geanalyseerd en geïnterpreteerd en samen met de resultaten van de bestudeerde literatuur gebruikt om na te gaan in hoeverre de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de

biologische landbouw in Noorwegen en Nederland aanwezig zijn. Over het algemeen waren de respondenten zeer bereid om mee te werken aan het onderzoek en zijn de interviewvragen uitgebreid beantwoord. In een enkel geval was de benaderde instantie niet bereid om mee te werken of werd slechts zeer beknopt antwoord gegeven op een beperkt aantal vragen. Hoewel meer informatie van deze instanties het onderzoek had kunnen stimuleren, wordt niet verwacht dat het tot wezenlijk andere conclusies zou hebben geleid. Naar aanleiding van de conclusies van het onderzoek is een aantal aanbevelingen gedaan voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in het algemeen en specifiek voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland.

De keuze voor de twee cases vloeit voort uit het feit dat zowel Noorwegen als Nederland streeft naar de ontwikkeling van een biologisch landbouwooppervlak van tien procent in 2010. Omdat er onder meer wat betreft oppervlak en inwoneraantal grote verschillen zijn tussen beide landen en omdat Noorwegen geen lid is van de EU en Nederland wel is in dit onderzoek nagegaan welke invloed verschillen tussen Noorwegen en Nederland hebben op de ontwikkeling van de biologische landbouw en wat de consequenties daarvan zijn voor het al dan niet kunnen halen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010.

1.6 Opbouw van de scriptie

Deze scriptie is opgebouwd aan de hand van de hierboven beschreven deelvragen met behulp waarvan uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord wordt. Het tweede hoofdstuk vormt het theoretische gedeelte van het onderzoek. Hierin worden de eerste twee deelvragen beantwoord en worden condities geformuleerd voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw. Hoofdstuk drie tot en met vijf vormen het empirische gedeelte van dit onderzoek. Hierin wordt antwoord gegeven op de derde en de vierde deelvraag. De conclusies naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek vormen samen met een aantal aanbevelingen, een discussie en een reflectie op dit onderzoek het afsluitende hoofdstuk van deze scriptie.

Hoofdstuk 2 Een analysekader voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw

2.1 Inleiding

De biologische landbouw kent zowel in Noorwegen als in Nederland een lange geschiedenis. Dat vanuit de politiek belangstelling wordt getoond voor de ontwikkeling van deze vorm van landbouw is echter van recentere datum. In Noorwegen verschijnt het eerste beleid dat op de ontwikkeling van deze sector is gericht in 1995. In Nederland komt het eerste beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw uit in 1992. In Noorwegen staat sinds 1999 in deze ontwikkeling het streven naar tien procent biologische landbouw centraal, in Nederland wordt dit streven voor het eerst genoemd in 2000. Om na te kunnen gaan hoe de biologische landbouw zich sinds dit streven in beide landen heeft ontwikkeld, is het noodzakelijk om op basis van een theoretische achtergrond een analysekader op te stellen waarmee deze ontwikkeling kan worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt daarom op basis van literatuur over de begrippen *capacity building* en ketenbenadering een analysekader voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw opgesteld. Daartoe zal in paragraaf twee nader worden ingegaan op het begrip *capacity building*. In de derde en de vierde paragraaf worden twee analysekaders voor *capacity building* beschreven die in de vijfde paragraaf met elkaar worden vergeleken. In paragraaf zes wordt nader ingegaan op de begrippen keten en ketenbenadering, waarna in paragraaf zeven en acht de actoren binnen de (biologische) landbouwketen en het netwerk rond deze keten worden beschreven. Paragraaf negen vormt een samenvatting van de voorafgaande paragrafen. In de tiende paragraaf tenslotte wordt op basis van de voorafgaande paragrafen een aantal condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw opgesteld die gezamenlijk het analysekader vormen waarmee de ontwikkeling van de biologische landbouw kan worden geanalyseerd.

2.2 Capacity building

Het begrip *capacity building* wordt in de literatuur vaak verbonden met ontwikkelingslanden. Veelal als gevolg van een koloniaal verleden ontbreken in deze landen de instituties die nodig zijn om een land op een goede manier te besturen of zijn deze onvoldoende ontwikkeld. Met behulp van *capacity building* wordt, in veel gevallen samen met donorlanden, geprobeerd de instituties van overheid, markt en samenleving op dusdanige manier te ontwikkelen dat ze op een onderling afhankelijke maar tegelijk ook zelfstandige manier kunnen functioneren (Hilderbrand en Grindle, 1994, Mentz, 1997).

Het begrip *capacity building* kan echter ook zodanig worden gedefinieerd dat het van toepassing is op ontwikkelde landen waar een of een aantal instituties niet naar behoren functioneren. In deze landen gaat het dan vooral om het aanpassen van bestaande instituties of het ontwikkelen van nieuwe instituties wanneer zich ontwikkelingen voordoen waarop met behulp van de bestaande instituties niet kan worden ingesprongen, zoals bijvoorbeeld bestaande of nieuwe milieuproblemen (OECD, 1994, p. 11). De definitie die Milèn geeft voor het begrip *capacity building* is zowel op ontwikkelingslanden als op ontwikkelde landen van toepassing. Milèn geeft de volgende, van de definities van de UNDP en OECD afgeleide definitie van *capacity building*: “*Capacity development*² is the process by which individuals, groups, organizations, institutions and societies increase their abilities to:

1. Perform core functions, solve problems, define and achieve objectives;
2. Understand and deal with their development needs in a broad context and in a sustainable manner.” (Milèn, 2001, p. 5).

Naast deze definitie geeft Milèn vijf belangrijke kenmerken van het begrip *capacity building*:

- *capacity building* is een continue proces, niet een eenmalige gebeurtenis;
- *capacity building* vindt vanuit een samenleving zelf plaats, bijdragen van buitenaf kunnen dit proces slechts versnellen of verbeteren, ze kunnen het niet in gang zetten;

² Milèn geeft aan dat in haar tekst de begrippen *capacity development*, *capacity building* en *capacity strengthening* onderling uitwisselbaar zijn (Milèn, 2001, p. 5)

- *capacity building* moet zoveel mogelijk plaatsvinden vanuit de mogelijkheden die een samenleving reeds heeft om bijvoorbeeld problemen op te lossen of zich op een zo duurzaam mogelijke manier te ontwikkelen;
- *capacity building* moet ervoor zorgen dat een samenleving snel kan insprijgen op de elkaar steeds sneller opvolgende veranderingen veroorzaakt door onder andere mondialisering;
- *capacity building* moet een holistische en geïntegreerde manier van denken mogelijk maken (Milèn, 2001, p. 5).

De auteurs Hilderbrand en Grindle verbinden het begrip *capacity building* expliciet met ontwikkelingslanden. In hun studie ‘*Building sustainable capacity*’ definiëren zij het begrip *capacity* als “the ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently, and sustainably” (Hilderbrand en Grindle, 1994). *Capacity building* verwijst volgens hen naar verbeteringen van de capaciteiten van de publieke sector om, alleen of in samenwerking met andere organisaties, de taken die deze sector toekomen op een goede manier uit te kunnen voeren (Hilderbrand en Grindle, 1994). Hoewel de auteurs aangeven dat zij er vanuit gaan dat *capacity building* de ontwikkeling van lokale capaciteiten in ontwikkelingslanden inhoudt, is hun definitie algemener toepasbaar. Ontwikkelde landen kunnen te maken krijgen met onbekende problemen waarvoor op efficiënte, effectieve en duurzame wijze een oplossing moet worden gezocht. Daarbij is het van belang dat hiervoor de capaciteiten aanwezig zijn of ontwikkeld kunnen worden.

De definitie die Jänicke van het begrip *capacity building* geeft is expliciet gekoppeld aan de ontwikkeling van de capaciteiten van ontwikkelde landen. Jänicke verbindt *capacity building* bovendien specifiek aan de capaciteiten die noodzakelijk zijn om een goed milieubeleid te ontwikkelen (Jänicke, 1997, p. 1-2). Bij zijn definiëring gaat Jänicke uit van de brede definitie van de OECD voor *capacity for environmental protection*: “a society’s ability to identify and solve environmental problems” (Jänicke, 1997, p. 1). Hij spitst deze definitie nader toe door aan te geven dat het begrip verwijst naar de grenzen aan en noodzakelijke condities voor succesvolle oplossingen voor een bepaald probleem. Zelfs wanneer de omstandigheden gunstig zijn, er veel kennis aanwezig is en de betrokken actoren gemotiveerd zijn, kan het identificeren en oplossen van een probleem moeilijkheden opleveren of mislukken wanneer hiervoor de juiste mogelijkheden ontbreken of niet aan de noodzakelijke condities wordt voldaan (Jänicke, 1997, p. 1). Politieke ontwikkelingen en modernisering in de vorm van institutionalisering en internalisering van nieuwe probleemoplossende capaciteiten kunnen volgens Jänicke worden gezien als een proces van *capacity building* (Jänicke, 1997, p. 3).

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over *capacity building* wordt uitgegaan van de definitie en de kenmerken die Milèn voor het begrip geeft. Voor de definitie van Milèn is gekozen omdat deze zowel op ontwikkelingslanden als op ontwikkelde landen van toepassing is. Een tweede reden om voor de definitie van Milèn te kiezen is dat Milèn, door aan te geven wie er bij *capacity building* betrokken zijn en door de vijf kenmerken die ze aan haar definitie toevoegt, haar definitie een relatief concreet karakter weet te geven. Een derde reden om voor de definitie van Milèn te kiezen is het feit dat zij aangeeft dat bij *capacity building* ook rekening gehouden dient te worden met andere ontwikkelingen die gelijktijdig in een maatschappij plaatsvinden. Rekening houden met dergelijke ontwikkelingen is van belang omdat deze ontwikkelingen het proces van *capacity building* op een positieve dan wel negatieve kunnen beïnvloeden. Noch in de definitie van Hilderbrand en Grindle, noch in de definitie van Jänicke wordt aandacht besteed aan andere ontwikkelingen in een maatschappij die invloed kunnen hebben op *capacity building*.

Om toepassing van *capacity building* in de praktijk te kunnen analyseren is naast een goede definiëring van het begrip ook een goed toepasbaar analysekader van belang. Milèn geeft in de bestudeerde literatuur geen analysekader voor *capacity building*. Zowel Hilderbrand en Grindle als Jänicke hebben wel een dergelijk analysekader opgesteld. Hoewel de auteurs het begrip *capacity building* zoals reeds beschreven op heel verschillende wijze definiëren en toepassen, zijn hun analysekaders relatief algemeen en daarmee ook toepasbaar op andere dan de door de auteurs

aangegeven situaties. In de volgende twee paragrafen wordt nader ingegaan op de analysekaders van Hilderbrand en Grindle en Jänicke.

2.3 Het analysekader voor *capacity building* van Hilderbrand en Grindle

In het analysekader van Hilderbrand en Grindle worden vijf dimensies onderscheiden die van invloed kunnen zijn op *capacity building*. Centrale begrippen hierbij vormen: *The action environment*, *The public sector institutional environment*, *The task network*, *Organizations* en *Human resources*.

The action environment heeft betrekking op de economische, politieke en sociale situatie waarin organisaties proberen hun activiteiten uit te voeren en op de mate waarin de directe omgeving dit mogelijk maakt of verhindert. Economische factoren die onder deze dimensie vallen zijn de hoogte en groei van het BNP en de omstandigheden op de internationale handelsmarkt. Politieke factoren zijn onder meer de mate waarin de samenleving politiek bewust en politiek actief is en het regeringsbeleid legitiem acht, de kleur van de verschillende politieke partijen en de aanwezigheid van belangenorganisaties. Sociale factoren zijn onder meer de mate van sociaal bewustzijn en de aan- of afwezigheid van non-gouvernementele organisaties in het economische, politieke en sociale leven op nationaal, regionaal en lokaal niveau (Hilderbrand en Grindle, 1994).

De tweede dimensie is *The public sector institutional environment*. Instituties van de publieke sector kunnen, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving, overheidsbeleid en eventuele overheidssteun, invloed uitoefenen op de manier waarop organisaties hun werk uitvoeren. Zij kunnen aan de ene kant het werk van organisaties en instanties bevorderen, aan de andere kant kunnen zij hiervoor ook een belemmering vormen. Naast de genoemde factoren behoren ook overheidsprocedures en formele en informele machtsstructuren binnen de overheid en tussen de overheid en andere organisaties tot deze dimensie (Hilderbrand en Grindle, 1994).

The task network verwijst naar de relaties tussen alle organisaties, zowel overheidsorganisaties als organisaties uit de marktsector en de samenleving, die betrokken zijn bij het uitvoeren van een bepaalde activiteit. Hoe de onderlinge relaties binnen het netwerk zijn, bepaalt hoe goed een activiteit uiteindelijk uitgevoerd kan worden. Hilderbrand en Grindle maken onderscheid tussen primaire en secundaire organisaties. Primaire organisaties zijn organisaties die meer geschikt zijn voor of meer betrokken zijn bij het uitvoeren van een bepaalde taak dan andere organisaties. Secundaire organisaties zijn organisaties die minder direct betrokken zijn bij het uitvoeren van een bepaalde activiteit maar die wel essentieel zijn om de uitvoering goed te laten verlopen. Een voorbeeld hiervan is een ministerie van financiën dat niet direct bijdraagt aan de uitvoering van een bepaalde taak maar dit wel mogelijk maakt door financiële middelen ter beschikking te stellen (Hilderbrand en Grindle, 1994).

De vierde dimensie, *Organizations*, heeft betrekking op de structuur, de processen, de middelen en het management van organisaties. Deze factoren kunnen op verschillende manieren invloed hebben op de inzet van individuele talenten en vaardigheden om bepaalde taken uit te voeren. Belangrijke aspecten van deze dimensie zijn het bestuur van een organisatie, de cultuur en onderlinge verhoudingen binnen een organisatie en de relaties van een organisatie met bijvoorbeeld stakeholders of klanten. Daarnaast zijn de doelen die organisaties stellen en de manier waarop ze dat doen van belang. Vaak zijn voor deze dimensie informele verhoudingen en omstandigheden even belangrijk of zelfs belangrijker dan formele relaties (Hilderbrand en Grindle, 1994).

Human resources heeft betrekking op het opleiden van mensen en het benutten van hun kennis binnen de publieke sector. De nadruk ligt op technische kennis en vaardigheden en kennis en vaardigheden met betrekking tot communicatie, management en netwerken. Daarnaast is een belangrijke factor binnen deze dimensie op welke manier organisaties omgaan met de kennis en de vaardigheden die zij tot hun beschikking hebben en of de verantwoordelijkheden en de verschillende soorten werk binnen een organisatie over de juiste mensen zijn verdeeld (Hilderbrand en Grindle, 1994).

2.4 Het analysekader voor *capacity building* van Jänicke

Aan het analysekader van Jänicke ligt de gedachte ten grondslag dat een milieuprobleem niet op te lossen is door slechts naar één instrument, één actor of één institutie te kijken. Juist door naar de dynamische interactie tussen verschillende factoren te kijken wordt het volgens Jänicke mogelijk een geschikte oplossing voor een bepaald milieuprobleem te vinden (Jänicke, 1997, p. 4). Omdat dit niet alleen voor milieuproblemen geldt, maar voor problemen in het algemeen, zal het analysekader van Jänicke hier worden weergegeven zonder verwijzingen naar milieuproblemen. Jänicke verdeelt in zijn analysekader alle factoren die van invloed zijn op *capacity building* in vijf categorieën: *Actors*, *Strategy*, *Structural framework conditions*, *Situative contexts* en *The character of the problem*.

De eerste categorie heeft betrekking op *Actors*. Hieronder vallen de voor- en tegenstanders van mogelijke oplossingen voor een probleem, hun achterban en ook derde onafhankelijke partijen. Betrokken actoren hebben over het algemeen hun eigen definities van een probleem en de mogelijke oplossingen ervan. Ook hebben ze vaak bepaalde belangen bij het al dan niet oplossen van het probleem. Veranderende inzichten kunnen tot gevolg hebben dat betrokken actoren tijdens het zoeken naar mogelijke oplossingen hun definities en meningen aanpassen. In hoeverre de actoren in staat zijn mee te werken aan het oplossen van een probleem hangt af van hun kracht, ervaring, motivatie en de mogelijkheden die zij hebben naar aanleiding van *Structural framework conditions*, die de derde categorie van Jänicke's analysekader vormen en hieronder beschreven zullen worden (Jänicke, 1997, p. 6).

Onder *Strategy* wordt de doelmatigheid verstaan waarmee instrumenten en capaciteiten worden ingezet. Eveneens valt onder deze categorie de manier waarop de mogelijkheden om lange termijn doelen te kunnen realiseren worden benut. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de beschikbare hoeveelheid kennis en de mogelijkheden om op een strategische en gecoördineerde wijze te werk te gaan. Hierbij is het inzicht van belang dat nieuwe maatregelen die aanvankelijk weinig of misschien zelfs een tegenovergesteld effect hebben, op de langere termijn vaak wel effectief zijn (Jänicke, 1997, p. 6).

Met *Structural framework conditions* worden de voorwaarden bedoeld die in een systeem aanwezig zijn of gecreëerd kunnen worden om met problemen om te kunnen gaan. Volgens Jänicke moet onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten *framework conditions*:

- *Cognitive-informational framework conditions*: deze condities hebben betrekking op het belang van kennis om met problemen te kunnen omgaan. Volgens Jänicke is kennis noodzakelijk om een probleem te kunnen signaleren en om mensen hiervan bewust te maken. Ook om vervolgens te zoeken naar mogelijke oplossingen en daartoe beleid te ontwikkelen en te implementeren is kennis noodzakelijk.
- *Political-institutional framework conditions*: hieronder vallen constitutionele, institutionele en wettelijke structuren, geïnstitutionaliseerde regels en geïnternaliseerde normen in een maatschappij die samen het kader vormen voor interactie. Volgens Jänicke zijn de voorwaarden die dit kader schept voor participatie, integratie en lange termijn maatregelen het meest van belang voor *capacity building*.
- *Economic-technological framework conditions*: hieronder vallen de manier waarop actie wordt ondernomen naar aanleiding van een gesignaleerd probleem, het technologisch niveau en economische factoren in een maatschappij zoals de aanwezigheid en verdeling van natuurlijke hulpstoffen. Zo is het BNP per hoofd is een goede indicator van de aanwezige instituties in een land (Jänicke, 1997, p. 7).

Situative contexts zijn de variabelen die de mogelijkheden bepalen om op korte termijn met een probleem om te gaan. Jänicke geeft aan dat concrete problemen vaak een aanleiding kunnen zijn voor de politiek om daadwerkelijk tot actie over te gaan. Ook druk vanuit de samenleving kan voor de politiek een reden zijn om maatregelen te nemen om een probleem op te lossen. Daarnaast is een context waarin niet alleen naar oplossingen voor een probleem wordt gezocht maar waarin door mogelijke maatregelen ook economische winst kan worden behaald vaak een belangrijke aanzet voor

betrokken actoren om zich daadwerkelijk te gaan bezighouden met een probleem (Jänicke, 1997, p. 7).

De vijfde categorie is *The character of the problem*. Hierbij gaat het er bijvoorbeeld om of het oplossen van een probleem veel moeilijkheden veroorzaakt en of de gevolgen van een probleem al voor de huidige generatie merkbaar zijn of pas voor toekomstige generaties. Ook de positie van de veroorzaker van het probleem in de maatschappij en de mogelijkheden die er zijn om een probleem op te lossen (technische, *end-of-the-pipe* oplossingen, of oplossingen die dieper ingrijpen in de maatschappij) spelen hier een rol (Jänicke, 1997, p. 8).

2.5 Overeenkomsten en verschillen tussen de analysekaders

Overeenkomsten

Op het eerste oog verschilt de indeling naar categorieën³ van de twee analysekaders aanzienlijk. Er is echter een aantal factoren dat, al dan niet ingedeeld in verschillende categorieën, in beide analysekaders een belangrijke rol speelt. In de eerste plaats zijn dat de actoren die betrokken zijn bij een probleem en de oplossing ervan. Daarnaast wordt in beide analysekaders ingegaan op de politieke, institutionele, economische en culturele factoren die kunnen bijdragen aan dan wel een belemmering vormen voor het oplossen van een probleem. Opvallend hierbij is dat zowel Hilderbrand en Grindle als Jänicke aandacht besteden aan formele en informele relaties binnen de politiek en tussen de overheid, de markt en organisaties in de maatschappij maar dat geen van hen ingaat op de informele relaties die buiten de overheid om tussen marktpartijen en/of organisaties in een maatschappij bestaan. Naast formele en informele relaties speelt het sociale bewustzijn met betrekking tot een gesignaleerd probleem en de mogelijkheden om dit probleem op te lossen een belangrijke rol in beide analysekaders.

Verschillen

Het meest opvallende verschil tussen de analysekaders van Hilderbrand en Grindle en Jänicke is dat het analysekader van Hilderbrand en Grindle met name gericht is op het op te lossen probleem, de directe context ervan en de betrokken actoren. In het analysekader van Jänicke is hiernaast ook aandacht voor de bredere context waarin het probleem zich afspeelt. Dit blijkt vooral uit de tweede, vierde en vijfde categorie in zijn analysekader, respectievelijk *Strategy*, *Situative context* en *The character of the problem*. In deze categorieën wordt aandacht besteed aan de beschikbare instrumenten om een probleem op te lossen en de ruime context en het karakter van een probleem. De elementen die in deze categorieën worden besproken, zijn niet terug te vinden in het analysekader van Hilderbrand en Grindle. Een mogelijke verklaring hiervoor kan gezocht worden in het feit dat de twee analysekaders zijn opgesteld met betrekking tot verschillende problemen: *capacity building* in ontwikkelingslanden en oplossen van milieuproblemen in ontwikkelde landen. Verwacht mag worden dat in ontwikkelde landen reeds ervaring en kennis is opgedaan en instrumenten zijn ontwikkeld die kunnen bijdragen aan *capacity building*. Ontwikkelingslanden kunnen naar alle waarschijnlijkheid in veel mindere mate putten uit eerder opgedane kennis en ervaring en ook het toepassen van eerder ontwikkelde instrumenten zal hier minder goed of in het geheel niet mogelijk zijn. Een gevolg hiervan zou een beperktere aandacht voor de context van het gesignaleerde probleem kunnen zijn. Het is naar mijn mening echter niet terecht dat in het analysekader van Hilderbrand en Grindle de brede context zoals Jänicke die in zijn analysekader heeft opgenomen, ontbreekt. De bij het oplossen van eerdere problemen opgedane kennis en ervaring, hoe beperkt ook, kan worden ingezet om de mogelijkheden om een nieuw probleem aan te pakken te vergroten. Ook reeds geheel of gedeeltelijk ontwikkelde instrumenten kunnen hiervoor worden ingezet. Daarnaast is het voor het oplossen van elk probleem van belang dat het karakter van het probleem en de situatie rond een probleem bekend zijn omdat beide bijdragen aan de mogelijkheden om een probleem op te lossen.

³ Er is gekozen om de benaming categorieën van Jänicke aan te houden en niet de benaming dimensies zoals Hilderbrand en Grindle deze gebruiken

Waar Jänicke een categorie gebruikt om aan te geven op welke manier actoren van belang kunnen zijn bij de identificatie en oplossing van een probleem, verdelen Hilderbrand en Grindle dit over drie categorieën: *The task network*, *Organizations* en *Human resources*. Hierbij wordt ingegaan op zowel individuele actoren, de organisaties waarbinnen deze actoren over het algemeen functioneren en de netwerken die tussen verschillende actoren en netwerken bestaan of worden gevormd. Hoewel ook Jänicke aangeeft dat actoren een belangrijke rol spelen bij het oplossen van problemen, staan zij in zijn analysekader veel minder centraal en wordt er geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen individuele actoren, organisaties en onderlinge netwerken. Mijns inziens zou het analysekader van Jänicke completer zijn geweest wanneer hij in zijn categorie *Actors* nader was ingegaan op het belang van netwerken en relaties die kunnen ontstaan of reeds bestaan tussen betrokken actoren.

De overige twee categorieën in het analysekader van Hilderbrand en Grindle, *The action environment* en *The public sector institutional environment* hebben betrekking op wat in het analysekader van Jänicke onder de categorie *Structural framework conditions* valt, namelijk politieke, institutionele, economische en culturele factoren. In het analysekader van Jänicke worden deze factoren nog aangevuld met het technologisch niveau en de informatievoorziening in een maatschappij.

Naar aanleiding van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat in het analysekader van Hilderbrand en Grindle aan een beperkter aantal elementen aandacht wordt besteed dan in het analysekader van Jänicke. In het analysekader dat Hilderbrand en Grindle hebben opgesteld ligt de nadruk op de bij een probleem betrokken actoren en de factoren die een directe invloed hebben op het probleem en de mogelijkheden om het op te lossen. Jänicke gaat in zijn analysekader ook in op factoren die een minder directe invloed hebben op het probleem maar wel kansen of belemmeringen vormen bij het zoeken naar mogelijke oplossingen. De relatief beperkte aandacht voor betrokken actoren in het analysekader van Jänicke kan als een minpunt worden gezien omdat, zoals Hilderbrand en Grindle in hun analysekader aangeven, de netwerken en relaties tussen betrokken actoren een belangrijke rol kunnen spelen bij het oplossen van een probleem.

2.6 Keten en ketenbenadering

Keten

Vanuit het idee dat een proces om goederen of diensten voort te brengen kan worden onderverdeeld in meerdere deelprocessen zijn de concepten keten en ketenbenadering ontstaan. Een reeks elkaar opvolgende deelprocessen vormt een keten. De afzonderlijke deelprocessen kunnen worden beschouwd als onderling afhankelijke schakels in een keten, waarbij geldt dat elke schakel afhankelijk is van de voorgaande schakel (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1999, p. 141). Voor het verkopen van een brood bijvoorbeeld begint de keten bij de grondstoffen die nodig zijn voor de productie van tarwe. De geproduceerde tarwe wordt vervolgens verwerkt tot meel waarna de bakker er brood van bakt. De detailhandel is er tenslotte verantwoordelijk voor dat het brood bij de consument terechtkomt.

Het definiëren van het begrip keten is mogelijk vanuit twee uitgangspunten. In de eerste plaats kan het begrip worden gedefinieerd vanuit de actoren die verantwoordelijk zijn voor de verschillende deelprocessen, bijvoorbeeld de primaire producenten. De definitie van Christopher in het boek ‘Van ketenomkering naar ketenkunde’: “A supply chain is a network of organizations that are involved through upstream and downstream linkages in different processes and activities that produce value in the form of products and services in the hand of the ultimate consumer” is hiervan een voorbeeld (Maijers et al., 2001, p. 6). In deze definitie worden de actoren in een keten gezien als organisaties die hun eigen processen en activiteiten uitvoeren. De actoren zijn echter tegelijkertijd zowel via de voorafgaande als via de opvolgende schakels met elkaar verbonden om een zo goed mogelijk product of een zo goed mogelijke dienst aan de consument te leveren. Deze twee kenmerken, onafhankelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid, komen ook terug in de definitie van de Bruijn en ten Heuvelhof in hun boek ‘Management in netwerken’. Zij nemen net als Christopher de actoren in een keten als uitgangspunt. De Bruijn en ten Heuvelhof gaan uit van de gedachte dat de actoren constituerend zijn voor een keten en definiëren een keten (in navolging van Van Dalen) als volgt: “een keten kan worden gedefinieerd als een netwerk van actoren die:

-
- ieder voor zich een bijdrage leveren aan de voortbrenging van een product of dienst;
 - slechts in onderlinge samenhang in staat zijn tot de bedoelde voortbrenging en;
 - ter wille van de samenhang in staat zijn tot het aangaan van duurzame samenwerkingsrelaties.”
- (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 142). De Bruijn en ten Heuvelhof wijzen er tevens op dat sequentiële afhankelijkheid tussen de verschillende schakels kenmerkend is voor een keten. Hiermee wordt bedoeld dat elke actor voor het uitvoeren van zijn activiteiten afhankelijk is van de manier waarop activiteiten in de voorgaande schakels zijn uitgevoerd. De wederzijdse en sequentiële afhankelijkheid in een keten maken het voor de actoren mogelijk om onderling duurzame samenwerkingsrelaties aan te gaan (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1999, p. 142).

In de tweede plaats kan het begrip keten worden gedefinieerd vanuit de verschillende processen die in een keten een rol spelen, bijvoorbeeld het verwerken van grondstoffen of het verkopen van eindproducten. Een definitie die uitgaat van de activiteiten die in een keten plaatsvinden is de definitie van Borgsteijn et al.. Een keten wordt door hen gedefinieerd als: “een reeks van opeenvolgende en door bedrijven bewust op elkaar afgestemde economische activiteiten, die uiteindelijk producten of diensten opleveren die voldoen aan de eisen van de eindgebruikers” (Borgsteijn et al., 1997, p. 23). Hoewel het uitgangspunt van de definitie van Borgsteijn et al. verschilt van de hierboven beschreven definities, komen alle definities inhoudelijk sterk overeen. Belangrijke kenmerken zijn de onafhankelijkheid en tegelijkertijd de ook de afhankelijkheid tussen de verschillende schakels in een keten.

Ketenbenadering

Zoals uit het voorgaande is gebleken is sequentiële afhankelijkheid een belangrijk kenmerk van een keten. Deze sequentiële afhankelijkheid heeft tot gevolg dat een verandering in een van de schakels van een keten invloed heeft op alle schakels die na de schakel komen waarin de verandering heeft plaatsgevonden. Naar alle waarschijnlijkheid zullen ook de schakels voorafgaand aan de schakel waarin de verandering plaatsvond, beïnvloed worden door de verandering. Wanneer men bij de bestudering van het functioneren van ketens uitgaat van de gedachte dat een verandering ergens in een keten invloed heeft op alle andere schakels in een keten, is er volgens de Bruijn en ten Heuvelhof sprake van een ketenbenadering (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1999, p. 142).

Een ketenbenadering kan op verschillende manier bijdragen aan het goed functioneren van een keten. Zo geeft Vernooij aan dat door betere samenwerking in de keten de continuïteit van de productie en de kostenbeheersing verbeterd kunnen worden en de omzet verhoogd kan worden. Daarnaast kan door een goede afstemming en samenwerking binnen de keten beter worden ingespeeld op de wensen van de consument (Vernooij, 2003, p. 2). Uit de beschrijving van Vernooij blijkt dat een ketenbenadering vooral kan bijdragen aan het verbeteren van economische aspecten binnen een keten. Ook Borgsteijn et al. geven aan dat bij ketenbenadering over het algemeen economische relaties tussen de actoren in een keten centraal staan. Zij geven daarbij tevens aan dat ook communicatieve en sociale relaties een belangrijke rol spelen. Onder economische relaties wordt volgens Borgsteijn et al. de uitwisseling van goederen en diensten tussen actoren verstaan. Communicatieve relaties hebben betrekking op de uitwisseling van informatie en adviezen. Met sociale relaties worden de persoonlijke contacten van actoren met hun sociale omgeving bedoeld. Zowel binnen een keten als tussen een keten en organisaties rondom een keten komen deze relaties voor (Borgsteijn et al., 1997, p. 34). Om de verschillende schakels in een keten zo goed mogelijk op elkaar af te kunnen stemmen, is het belangrijk om rekening te houden met de machtsposities van de verschillende actoren. Deze komen met name in de communicatieve en sociale relaties in een keten tot uiting. Borgsteijn et al. geven dan ook aan dat niet alleen kennis van economische relaties maar ook kennis van communicatieve en sociale relaties van belang is om het functioneren van een keten te verbeteren (Borgsteijn et al., 1997, p. 29, 59).

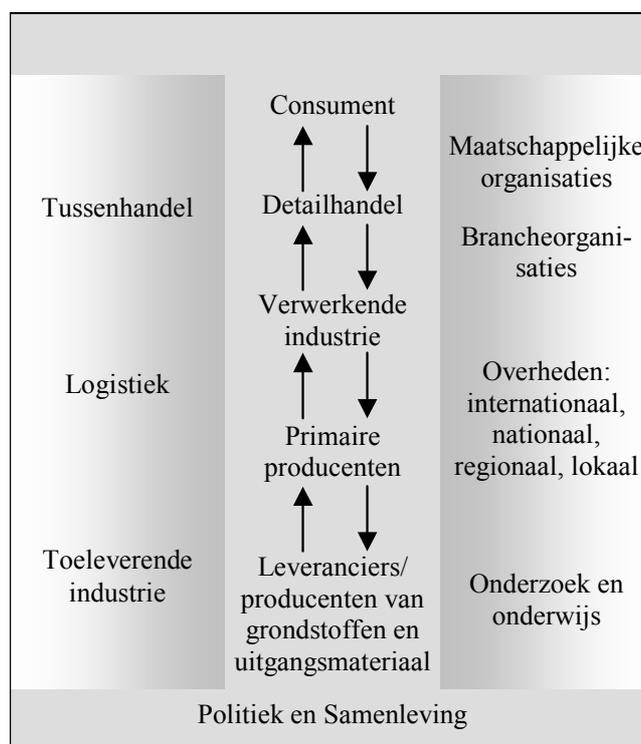
In dit onderzoek wordt ervoor gekozen het begrip keten te definiëren vanuit de actoren en niet vanuit de activiteiten in een keten. Hiervoor is gekozen omdat de actoren verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteiten in een keten en daarmee het functioneren van een keten kunnen beïnvloeden. Een eerste belangrijk kenmerk van het ketenbegrip zoals het hier zal worden toegepast is

de onafhankelijkheid van de actoren bij het uitvoeren van hun activiteiten. Als tweede belangrijke kenmerk kan de afhankelijkheid en met name de sequentiële afhankelijkheid worden genoemd die tussen de actoren in een keten bestaat. De actoren in een keten kunnen hun activiteiten in principe zonder tussenkomst van anderen uitvoeren, maar tegelijkertijd zijn zij afhankelijk van de manier waarop de activiteiten in de voorafgaande schakel zijn uitgevoerd en van de manier waarop men de activiteiten in de volgende schakel wil uitvoeren. De (sequentiële) afhankelijkheid tussen schakels in een keten kan de basis vormen voor duurzame samenwerkingsrelaties. Binnen deze relaties zullen in dit onderzoek in navolging van Borgsteijn et al. naast economische ook communicatieve en sociale verhoudingen worden onderscheiden omdat ook deze verhoudingen van invloed zijn op het functioneren van een keten.

Met betrekking tot het begrip ketenbenadering wordt er in navolging van de Bruijn en ten Heuvelhof in dit onderzoek vanuit gegaan dat er sprake is van ketenbenadering wanneer een verandering in een willekeurige schakel in een keten invloed zal hebben op alle andere schakels en op het functioneren van de keten in zijn geheel.

2.7 Actoren in de landbouwketen

Uit figuur 2 op pagina 4 van de nota ‘Voedsel en groen’ van het ministerie van LNV blijkt dat volgens het ministerie een landbouwketen onderverdeeld kan worden in de volgende schakels: de leverancier/producent van grondstoffen en uitgangsmateriaal, de primaire producent, de verwerkende industrie, de detailhandel en de consument (LNV, 2000b, p. 4). Hoewel de in de figuur gegeven keten is gebaseerd op de gangbare landbouwsector, kan de figuur ook worden toegepast op de biologische landbouwsector omdat hierin dezelfde actoren een bepalende rol spelen. Voor de beschrijving van de (biologische) landbouwketen en het netwerk eromheen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een aangepaste versie van de figuur uit de nota ‘Voedsel en groen’:



Figuur 1: De (biologische) landbouwketen en het netwerk

Alleen wanneer er bij de beschrijving verschillen zijn tussen de conventionele en de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen zullen de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen afzonderlijk worden genoemd.

De leverancier/producent van grondstoffen en uitgangsmateriaal

De leveranciers/producenten van grondstoffen en uitgangsmateriaal vormen de eerste schakel in de landbouwketen. Tot deze schakel behoren zowel de producenten/leveranciers van (plantaardig) uitgangsmateriaal (onder meer veredelingsbedrijven en genenbanken) als van veevoer. Het produceren van zaaigoed is een ingewikkeld proces waarvoor specifieke kennis en ervaring nodig is met betrekking tot selectie en kruising van zaden. Alle partijen in een landbouwketen zijn in principe bij het teelt- en veredelingsproces van grondstoffen en uitgangsmateriaal betrokken. Wensen van de primaire producent, de verwerkende industrie, de detailhandel en de consument over bijvoorbeeld de kwaliteit, de beschikbare hoeveelheid en het uiterlijk van een product komen uiteindelijk allemaal bij de producten/leveranciers van grondstoffen en uitgangsmateriaal terecht. Daarnaast kan kennis die in de andere schakels aanwezig is worden benut om het teelt- en veredelingsproces van grondstoffen en uitgangsmateriaal te verbeteren (Lammerts van Bueren et al., 1999, p. 15-17). In de biologische landbouwketen moet sinds januari 2004 volgens de EU-regelgeving voor alle plantaardige productie verplicht gebruik worden gemaakt van biologisch uitgangsmateriaal. De lidstaten zijn verplicht om een elektronische databank bij te houden waarin de beschikbaarheid van biologisch uitgangsmateriaal wordt aangegeven. Wanneer er niet voldoende biologisch uitgangsmateriaal beschikbaar is om aan de vraag te voldoen, mag onder bepaalde voorwaarden ontheffing worden verleend om gebruik te maken van niet-biologisch uitgangsmateriaal (EU, 2004, Databank biologisch uitgangsmateriaal, 2004, Skal, 2003, p. 1, 3). Met betrekking tot de dierlijke productie in de biologische landbouwsector geldt dat al het veevoer in principe biologisch moet zijn. Alleen onder bepaalde voorwaarden mag een beperkte hoeveelheid niet biologisch veevoer aan het biologische veevoer worden toegevoegd (Skal, 2002). Vanaf augustus 2005 zal het echter in het geheel niet meer toegestaan zijn niet biologisch veevoer te gebruiken (Platform Biologica, 2004a, p. 36).

De primaire producent

De primaire producenten vormen de tweede schakel in de landbouwketen. Zij verwerken de uitgangsmaterialen en grondstoffen die worden geproduceerd in de eerste schakel. Er kunnen twee groepen primaire producenten worden onderscheiden. In de eerste plaats de primaire producenten die producten leveren voor verdere verwerking, zoals (melk-)veehouders. De producten die zij leveren worden in de volgende schakel van de keten verwerkt tot producten die geschikt zijn voor de verkoop. In de tweede plaats zijn er de primaire producenten van bijvoorbeeld verse groenten en fruit. Deze producten hoeven niet verder bewerkt of verwerkt te worden en zijn na sortering en verpakking geschikt om verkocht te worden (RLG, 2003, p. 22).

De positie van de individuele primaire producent in de landbouwketen is vaak niet sterk. Dit wordt veroorzaakt door de over het algemeen beperkte differentiatie van landbouwproducten en het ruim voldoende aanbod ervan op de markt. Individuele primaire producenten produceren vaak te weinig om op basis daarvan een sterke positie in te nemen ten opzichte van andere actoren in de keten. Om hun positie in de keten te versterken kunnen primaire producten zich organiseren in coöperaties. Daarnaast wordt het voor primaire producenten steeds belangrijker een eigen strategie te ontwikkelen die aansluit bij hun eigen visies en inzichten maar die tegelijkertijd ook past in de strategie van de keten waarvan de primaire producenten deel uitmaken (RLG, 2003, p. 27-28).

De verwerkende industrie

De verwerkende industrie vormt de derde schakel in de landbouwketen. Deze schakel krijgt zijn grondstoffen aangeleverd van de primaire producten en bewerkt en/of verwerkt ze op zodanige wijze dat ze geschikt zijn om aan de detailhandel te worden geleverd. Hierbij kan worden gedacht aan het bakken van brood of het produceren van jam. Verwerking van primaire producten kan plaatsvinden in bijvoorbeeld een bakkerij of een fabriek, maar ook bij de primaire producent zelf. Biologische producten worden vaak in dezelfde bedrijven en met dezelfde machines en installaties verwerkt als gangbare producten. Om de productie van biologische en gangbare producten gescheiden te houden zijn maatregelen met betrekking tot hygiëne, afstemming en controle belangrijk (Debio, 2003, RLG, 2001, p. 8).

De detailhandel

De vierde schakel in de landbouwketen is de detailhandel. In de detailhandel worden producten rechtstreeks afkomstig van de primaire producten en van de verwerkende industrie verkocht aan de consument. De afzet van landbouwproducten kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een groot deel van de afzet van landbouwproducten vindt plaats in supermarkten. Daarnaast is ook afzet via speciaalzaken zoals slagerijen, bakkers en groentehandelaren mogelijk. Een derde manier om landbouwproducten af te zetten is direct op de boerderij waar ze zijn geproduceerd. Voor producten afkomstig uit de biologische landbouw kan hier nog een vierde manier aan toegevoegd worden, de afzet via natuurvoedingswinkels. Supermarkten zijn pas sinds korte tijd een belangrijk afzetkanaal voor biologische producten. Het inpassen van biologische producten in het gangbare concept van supermarkten kan problemen opleveren, bijvoorbeeld vanwege de hogere prijs en het ontbreken van kennis van en belangstelling voor biologische producten bij winkelpersoneel (RLG, 2001, p. 9, SIFO, 2002).

De consument

Consumenten zijn de laatste schakel in de landbouwketen. Zij vormen een heterogene groep en behalve de vraag naar kwalitatief goede producten zijn er weinig of geen aspecten te noemen die voor alle consumenten hetzelfde zijn (LNV, 2000b, p. 15). Consumenten bepalen individueel welke producten zij aanschaffen en zij hebben daarvoor hun eigen beweegredenen (Prins en Smit, 2003, p. 12). Die beweegredenen kunnen van uiteenlopende aard zijn en worden door verschillende factoren veroorzaakt. Borgsteijn et al. maken in hun studie 'Ketens en plattelandsontwikkeling' gebruik van het master-model van Loudon en Bitta om het aankoopgedrag van consumenten te analyseren. In dit model worden drie factoren onderscheiden die het aankoopgedrag mede bepalen. De belangrijkste factor, het *beslissingsproces* van de consument (probleemherkenning, informatie zoeken en evalueren, aankoopgedrag en post-aankoopgedrag), wordt direct beïnvloed door individuele factoren (informatieverwerking, leren en geheugen, persoonlijkheid en *self-concept*, attitudes, motivaties en *involvement*). Externe factoren (cultuur, subcultuur, sociale klasse, sociale groep, familie en persoonlijke invloeden) hebben een rechtstreekse invloed op de individuele factoren en beïnvloeden daarmee indirect ook het beslissingsproces van de consument. Op basis van overeenkomstige externe en individuele factoren kunnen consumenten in groepen met een vergelijkbaar aankoopgedrag worden onderverdeeld (Borgsteijn et al., 1997, p. 44-45). Consumenten van biologische producten kunnen als een dergelijke groep worden beschouwd. Viester geeft in haar onderzoek naar de biologische consument aan dat het kopen van biologische producten vaak wordt verbonden met een levensstijl waarin gezondheid en milieubewustzijn een belangrijke rol spelen (Viester, 2003, p. 19). Ook binnen de groep biologische consumenten is een onderverdeling mogelijk. Zo onderscheiden Prins en Smit drie soorten biologische consumenten, te weten: consumenten die het oorspronkelijke gedachtegoed van de biologische landbouw sterk aanhangen en vaak uit milieuoverwegingen biologische producten kopen, consumenten voor wie voedselveiligheid en gezondheid de belangrijkste aspecten zijn voor het kopen van biologische producten en consumenten die slechts sporadisch en vanuit diverse beweegredenen biologische producten kopen (Prins en Smit, 2003, p. 12-13).

2.8 Het netwerk rond de biologische landbouwketen

Ketens kunnen niet los worden gezien van het grotere netwerk waarvan zij deel uitmaken. Maijers et al. geven aan dat actoren binnen een keten niet alleen te maken hebben met andere actoren binnen de keten maar ook met de actoren in het netwerk om een keten heen. Tot het netwerk waarbinnen een keten zich bevindt horen actoren en organisaties zoals de overheid en maatschappelijke organisaties. Dit netwerk schept de randvoorwaarden waarbinnen een keten kan functioneren (Maijers et al., 2001, p. 6). In figuur 1 op pagina 12 worden naast de actoren in de landbouwketen ook de actoren tussenhandel, transport, toeleverende industrie, internationale, nationale, regionale en lokale overheden, brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties en onderzoek en onderwijs genoemd. Hoewel de tussenhandel ook als een onderdeel van de keten kan worden gezien, als schakel tussen de verwerkende industrie en de detailhandel wordt de tussenhandel in dit onderzoek als een deel van het

netwerk rond de (biologische) landbouwketen beschouwd. Hetzelfde geldt voor de logistiek. Een argument voor het niet opnemen van deze actoren in de keten is dat deze actoren, in tegenstelling tot de actoren binnen de biologische landbouwketen om te kunnen functioneren niet op een bepaalde manier verbonden hoeven te zijn met de biologische landbouwketen.

Tussenhandel

Primaire landbouwproducten die niet verder verwerkt hoeven te worden, zoals groenten en fruit, gaan vaak niet rechtstreeks maar via tussenhandelaren naar de detailhandel. Ook de primaire producten die wel worden verwerkt gaan na verwerking over het algemeen via tussenhandelaren naar de detailhandel. De tussenhandelaren zorgen vervolgens voor de verdere distributie van deze producten naar de detailhandel. Door de beperkte omvang van de biologische landbouwsector is ook de tussenhandel in deze sector kleinschalig. Naast een aantal tussenhandelaren die uitsluitend biologische producten distribueren worden veel biologische producten via gangbare groothandelaren verder verhandeld (RLG, 2001, p. 9).

Transport

Om landbouwproducten tussen alle schakels te vervoeren en uiteindelijk bij de detailhandel af te leveren is het van belang dat het transport goed is georganiseerd. Janzen en de Vlieger geven aan dat er drie belangrijke redenen zijn voor een goede logistieke organisatie. In de eerste plaats zijn de logistieke kosten ten opzichte van de andere kosten die gemaakt worden tijdens het doorlopen van de schakels in de landbouwketen relatief hoog. In de tweede plaats is het van belang dat producten op tijd worden geleverd, zowel voor verdere verwerking als om aan de wensen van de klant te kunnen voldoen. In de derde plaats is het voor bederfelijke producten als landbouwproducten belangrijk dat ze snel naar de plaats van bestemming worden vervoerd (Janzen en de Vlieger, 1999, p. 42). Net als bij de tussenhandel speelt bij het transport van biologische producten de kleinschaligheid van de sector een belangrijke rol. Deze kleinschaligheid kan tot gevolg hebben dat biologische en gangbare landbouwproducten gezamenlijk worden vervoerd of dat er voor het aan- en afvoeren van biologische producten lange afstanden moeten worden afgelegd (RLG, 2001, p. 9).

Toeleverende industrie

De toeleverende industrie is met name van belang voor de primaire producenten en de verwerkende industrie in de landbouwketen. De toeleverende industrie voorziet de primaire producenten van bijvoorbeeld (kunst)mest en technische installaties. Daarnaast kan de toeleverende industrie ook zorgen voor de bouw van bijvoorbeeld stallen en kassen en de materialen die hiervoor nodig zijn (LNV, 2002). Aan de verwerkende industrie in de landbouwketen levert de toeleverende industrie machines, hulpstoffen die nodig zijn voor de verwerking van primaire producten en verpakkingsmateriaal. Binnen de biologische landbouwsector kan de levering van met name hulpstoffen voor de verwerking van primaire producten problemen opleveren. Vanwege de kleinschaligheid van de biologische sector wordt het vaak als niet rendabel beschouwd om dergelijke biologische hulpstoffen te produceren (RLG, 2001, p. 8).

Internationale, nationale, regionale en lokale overheden

Overheidsinstanties op alle niveaus kunnen het functioneren van de landbouwketen beïnvloeden door het uitvaardigen van wetten en regels en door het nemen van maatregelen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de landbouw. Volgens Janzen en de Vlieger is het over het algemeen zo dat de bedrijven in de verschillende schakels in de keten weinig rechtstreeks contact hebben met overheden en overheidsinstanties. Vaak zijn het overkoepelende organisaties die de contacten tussen overheden en de schakels in de keten verzorgen (Janzen en de Vlieger, 1999, p. 31).

Brancheorganisaties

Brancheorganisaties vertegenwoordigen aangesloten ondernemers uit de gehele landbouwketen. Dit doen ze onder meer in onderhandelingen met de overheid en andere sociale partners over bijvoorbeeld

loonafspraken. Om een goed contact met de aangesloten ondernemers mogelijk te maken zijn brancheorganisaties vaak opgesplitst in regionale afdelingen (LTO, 2004, Norges Bondelag, 2004). Vertegenwoordiging van de belangen in de biologische landbouwketen kan zowel plaatsvinden vanuit de brancheorganisaties die ook de gangbare landbouwketen vertegenwoordigen als vanuit specifieke brancheorganisaties voor de biologische landbouw. Ook samenwerking tussen deze verschillende brancheorganisaties behoort tot de mogelijkheden (LTO, 2004b, Platform Biologica, 2004b, OIKOS, 2004).

Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties zijn organisaties die vanuit de maatschappij een bepaald belang, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van de biologische landbouwsector, vertegenwoordigen. In het rapport 'Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) worden drie functies van maatschappelijke organisaties onderscheiden: het beïnvloeden van de individuele meningsvorming, het fungeren als intermediair tussen overheid en burger en het fungeren als vertegenwoordiger en mobilisator van de publieke opinie (Nas, Dekker en Hemmers, 1997, p. 9). Zoals uit deze drie functies naar voren komt, nemen maatschappelijke organisaties een positie in tussen de overheid en de maatschappij. Op die manier kunnen zij langs twee wegen invloed uitoefenen op het functioneren van de landbouwketen; door hierover met de overheid te onderhandelen en door vanuit de maatschappij acties te organiseren die betrekking hebben op het functioneren van de landbouwketen. Maatschappelijke organisaties kunnen zowel gericht zijn op de ontwikkelingen in de landbouwsector in zijn geheel als ook specifiek op de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Milieu- en natuurorganisaties zijn maatschappelijke organisaties die vaak een bijdrage leveren aan de bevordering van de ontwikkeling van de biologische landbouw (Milieudefensie, 2004, Norges Naturvernforbund, 2004).

Onderzoek en onderwijs

Onderzoek kan de landbouwketen op verschillende manieren beïnvloeden. Zo kan onderzoek naar het gebruik van technische en technologische hulpmiddelen in de keten bijvoorbeeld bijdragen aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Daarnaast kan onderzoek bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van landbouwproducten en het verhogen van de productiviteit in de keten. Ook een combinatie tussen verschillende onderzoeksvelden, zoals bijvoorbeeld landbouw en voeding of geneeskunde kan bijdragen aan verbeteringen in de landbouwketen (LNV, 2000b, p. 23). Informatievoorziening aan consumenten en (omschakelende) boeren over biologische producten en productiemethoden is een belangrijk aspect voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Onderzoek en onderwijs kunnen hieraan een bijdrage leveren. Daarnaast heeft de biologische landbouwsector met voor deze sector specifieke problemen te maken, bijvoorbeeld op het gebied van gewasbescherming, diergezondheid en arbeidsvoorziening. Onderzoek dat gericht is op het vinden van oplossingen voor deze problemen kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Onderwijs is naast leverancier van informatie ook kennisleverancier voor de biologische landbouw, bijvoorbeeld door middel agrarisch onderwijs (LNV, 2000a, p. 15, RLG, 2001, p. 13-14).

2.9 Conditie voor *capacity building* en ketenbenadering

Uit het bovenstaande blijkt dat de bestudeerde literatuur over *capacity building* een aantal aanknopingspunten biedt voor het opstellen van condities waaraan moet worden voldaan om overheid, markt en maatschappij in staat te stellen een probleem op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen. In de eerste plaats zijn dit condities met betrekking tot de context en de kenmerken van een probleem. Daarnaast kan een aantal condities worden geformuleerd dat betrekking heeft op de actoren die betrokken zijn bij een probleem en het proces om tot een oplossing voor dit probleem te komen. Daarbij speelt het netwerk dat tussen deze actoren aanwezig is of wordt ontwikkeld een belangrijke rol. Ook moet binnen de institutionele context, die bestaat uit de publieke sector, de markt en de samenleving, aan een aantal condities worden voldaan om een probleem op een succesvolle manier op te kunnen lossen. In de vierde plaats moeten economische omstandigheden en het niveau van wetenschap aan bepaalde condities voldoen om de succesvolle oplossing van een probleem mogelijk te maken. Tenslotte is het voor een succesvolle probleemoplossing van belang dat aan een aantal

condities voor informatievoorziening en kennisniveau wordt voldaan. Voor een volledig overzicht van alle condities waaraan door overheid, markt en samenleving moet worden voldaan om een probleem effectief en efficiënt op te kunnen lossen wordt verwezen naar bijlage 3.

Eveneens komt uit het bovenstaande naar voren dat in de bestudeerde literatuur over ketenbenadering een aantal aanknopingspunten aanwezig is voor het opstellen van condities voor een succesvolle ontwikkeling van een (biologische) landbouwketen. Deze aanknopingspunten zijn onder te verdelen in een viertal categorieën. De eerste en tweede categorie worden gevormd door condities met betrekking tot het functioneren van een (biologische) landbouwketen in zijn geheel en met betrekking tot het functioneren van de afzonderlijke schakels in deze keten. Het functioneren van de actoren rond een (biologische) landbouwketen vormt de derde categorie van condities waaraan moet worden voldaan voor een succesvolle ontwikkeling van een (biologische) landbouwketen. De vierde categorie wordt gevormd door condities die betrekking hebben op het gezamenlijk functioneren van een (biologische) landbouwketen en het netwerk rond deze keten. Voor een volledig overzicht van de condities die kunnen worden geformuleerd voor een succesvolle ontwikkeling van een (biologische) landbouwketen wordt verwezen naar bijlage 4.

2.10 Condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw

Op basis van de bestudeerde literatuur over *capacity building* en ketenbenadering zijn zoals hierboven beschreven een aantal condities opgesteld waaraan moet worden voldaan om een probleem op een succesvolle manier op te kunnen lossen en om een (biologische) landbouwketen op een succesvolle manier te kunnen ontwikkelen (zie hiervoor bijlage 3 en 4). In deze paragraaf worden deze condities geïntegreerd tot dertien condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw. Aan de hand van een kwalitatieve vergelijking van deze condities zal in de volgende hoofdstukken worden nagegaan hoe de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland verloopt.

De eerste conditie voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw is dat er goede samenwerking is tussen de verschillende schakels in de biologische landbouwketen (Deze conditie vloeit voort uit de condities A1 t/m A12 en B5 in bijlage 4). Zoals beschreven in paragraaf 2.6 is een goede samenwerking tussen de onderlinge schakels van belang om een keten in zijn geheel op een succesvolle manier te ontwikkelen. Zowel verticale samenwerking (samenwerking tussen de elkaar opvolgende schakels in een keten) als horizontale samenwerking (samenwerking tussen de schakels in een keten die dezelfde functie vervullen) kan bijdragen aan de ontwikkeling van een keten. Verticale samenwerking kan leiden tot een verbetering van de economische, communicatieve en sociale relaties in een keten waardoor uiteindelijk beter kan worden ingespeeld op de wensen van de consument. Horizontale afstemming kan leiden tot een besparing van kosten, bijvoorbeeld door het gezamenlijk inkopen van grondstoffen en hulpmiddelen. Door producten gezamenlijk op de markt te brengen en te promoten kan door horizontale samenwerking ook de marktpositie van een keten worden verbeterd (Janzen en de Vlieger, 1999, p. 22-28, 57).

De tweede conditie voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw is dat het logistieke systeem binnen de biologische landbouwketen efficiënt is (Deze conditie vloeit voort uit de condities D4 t/m D6 in bijlage 4). Naast een goede samenwerking binnen een keten is het ook van belang dat een keten beschikt over een goed en efficiënt logistiek systeem omdat logistieke kosten een relatief groot deel uitmaken van de totale kosten die in een keten worden gemaakt. Bovendien is het moment van levering vaak bepalend voor de tevredenheid van de klant en kan met een snelle levering bederf van de te vervoeren producten worden voorkomen (Janzen en de Vlieger, 1999, p. 42).

De derde conditie voor een succesvolle ontwikkeling van biologische landbouw is dat alle actoren in de biologische landbouwketen en in het netwerk eromheen bij deze ontwikkeling zijn betrokken en dat er een wederzijdse uitwisseling is van alle kennis en informatie die beschikbaar is (Deze conditie vloeit voort uit de condities A1 t/m A5 en B1 t/m B5 in bijlage 3 en de condities A13, B1 t/m B3, B6, D2 en D3 in bijlage 4). Om nieuwe instituties te ontwikkelen of bestaande instituties aan te passen om

een probleem op te lossen is het van belang dat alle relevante actoren worden betrokken bij het oplossingsproces en dat alle aanwezige kennis en informatie ter beschikking wordt gesteld aan de betrokken actoren (Hilderbrand en Grindle, 1994, Jänicke, 1997, p. 6, 7). Door het beschikbaar stellen van deze kennis en informatie kunnen de betrokken actoren zo goed mogelijk op de hoogte worden gebracht van de context en de kenmerken van het op te lossen probleem. Verspreiding van kennis en informatie is niet alleen een taak van de overheid. Ook marktpartijen, maatschappelijke organisaties en onafhankelijke media kunnen hieraan bijdragen (Vig en Axelrod, 1999, p. 67). Ook voor de biologische landbouwsector geldt dat de aanwezigheid en verspreiding van kennis en informatie bijdraagt aan de ontwikkeling van deze sector. Alleen wanneer alle relevante actoren in de biologische landbouwketen en in het netwerk eromheen worden betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en alle kennis en informatie die beschikbaar is tussen alle betrokken actoren wordt uitgewisseld is het mogelijk om alle marktkansen te benutten en conflicten tussen verschillende actoren in en rond de keten te voorkomen (Meeusen, et al. 2003, p. 73-75).

De condities vier tot en met zes zijn dat er draagvlak aanwezig is bij de overheid, de markt en de samenleving om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw (Deze condities vloeien voort uit de condities Ca1 t/m Ca7, Cb1 t/m Cb5 en Cc1 t/m Cc3 in bijlage 3). Naast het feit dat het belangrijk is dat alle actoren in de biologische landbouwketen en in het netwerk eromheen worden betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw is het ook van belang dat er bij deze actoren draagvlak is om bij te dragen aan deze ontwikkeling, bijvoorbeeld door er tijd en geld in te investeren. Wanneer actoren betrokken worden bij de ontwikkeling van de biologische landbouw zonder dat zij zelf bereid zijn hieraan een bijdrage te leveren, kan dit belemmerend werken in plaats van stimulerend, bijvoorbeeld omdat zij zich niet volledig inzetten. Ook actoren die wel bereid maar niet in staat zijn om daadwerkelijk een bijdrage te leveren zouden een belemmerende factor in de ontwikkeling van de biologische landbouw kunnen vormen, bijvoorbeeld omdat zij niet kunnen voldoen aan gestelde eisen.

De zevende conditie is dat op regionaal en lokaal niveau initiatieven worden genomen om de biologische landbouw succesvol te ontwikkelen en dat deze initiatieven worden gecoördineerd (Deze conditie vloeit voort uit conditie C8 in bijlage 3). Om nieuwe instituties te ontwikkelen of bestaande instituties aan te passen om een probleem op te lossen is het van belang dat daartoe niet alleen op nationaal, maar ook op regionaal en lokaal niveau initiatieven worden genomen. Om ervoor te zorgen dat niet meerdere malen dezelfde initiatieven worden genomen of dat verschillende initiatieven elkaar hinderen, is coördinatie van deze initiatieven noodzakelijk (Jänicke, 1997, p. 12-13, Hilderbrand en Grindle, 1994). Ook voor de biologische landbouw geldt dat op alle niveaus initiatieven zullen moeten worden genomen om de ontwikkeling van de sector te stimuleren.

De achtste conditie is dat alle bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren rekening houden met internationale ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de ontwikkelingen van de biologische landbouwsector op nationaal, regionaal en lokaal niveau (Deze conditie vloeit voort uit conditie C9 in bijlage 3). Omdat ontwikkelingen op internationaal niveau van invloed kunnen zijn op de oplossing van een probleem is het van belang dat alle betrokken actoren rekening houden met deze ontwikkelingen (Jänicke, 1997, p. 7). Ook voor de biologische landbouwsector zijn internationale ontwikkelingen van belang omdat op Europees en op mondiaal niveau besluiten worden genomen die een positieve dan wel negatieve invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van de sector op nationaal en ook op regionaal en lokaal niveau.

De negende conditie in het analysemodel is dat de biologische landbouwsector economisch rendabel te maken is (Deze conditie vloeit voort uit conditie A14 in bijlage 4). Een goed functionerende biologische landbouwsector moet in ieder geval op langere termijn economisch rendabel te maken zijn. Wanneer de biologische landbouwsector ook in de toekomst grotendeels afhankelijk blijft van financiële steun, zal het voor de sector uiteindelijk onmogelijk zijn een goede concurrentiepositie in te nemen ten opzichte van de conventionele sector. Huidige ontwikkelingen in de richting van meer handel op Europese en mondiale schaal kunnen ertoe bijdragen dat in de toekomst financiële steun steeds minder zal worden toegestaan om de biologische landbouwsector te ondersteunen. Gezien deze

ontwikkelingen zal de biologische landbouwsector op den duur zoveel mogelijk onafhankelijk van financiële ondersteuning de concurrentie met de conventionele landbouwsector aan moeten kunnen.

De tiende conditie voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw is dat vanuit de wetenschap een bijdrage wordt geleverd aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en dat de sector zelf in staat is duidelijk aan te geven op welke gebieden onderzoek wenselijk is (Deze conditie vloeit voort uit de condities D1 en D2 in bijlage 3 en C3 en C4 in bijlage 4). Om de biologische landbouwsector verder te kunnen ontwikkelen is het belangrijk dat er onderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheden die er zijn om de biologische landbouw te stimuleren. Dit onderzoek zal zowel gericht moeten zijn op innovatie van biologische productiemethoden en biologische producten als op het vergroten van de vraag naar biologische producten (Meeusen et al., 2003, p. 4). Het is daarbij van belang dat in de wetenschap rekening wordt gehouden met de vraag naar onderzoek vanuit de biologische sector. Tevens zal de sector zelf duidelijk moeten kunnen aangeven op welke punten wetenschappelijk onderzoek kan bijdragen aan een verdere ontwikkeling.

De elfde conditie in het analysekader is dat er voldoende kennis en informatie aanwezig en toegankelijk is voor iedereen die hiervan gebruik wenst te maken (Deze conditie vloeit voort uit de condities E1 t/m E4 in bijlage 3). Om een probleem op te lossen waarvoor het noodzakelijk is nieuwe instituties te ontwikkelen of bestaande instituties aan te passen is het van belang dat alle kennis en informatie die beschikbaar is over het probleem en mogelijke oplossingen voor iedereen toegankelijk is. Met behulp van kennis en informatie kan de maatschappij bewust worden gemaakt van een probleem en het belang hiervoor een oplossing te zoeken (Jänicke, 1997, p. 7, 11-12). Ook voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw is het van belang dat voor iedereen voldoende kennis en informatie beschikbaar en toegankelijk is.

De twaalfde conditie in het analysekader is dat de vraag naar biologische producten op een geïntegreerde manier vanuit zowel de biologische landbouwketen als het netwerk eromheen wordt gestimuleerd (Deze conditie vloeit voort uit de condities B4, C5, C6 en D1 in bijlage 4). Omdat het vergroten van de productie van biologische producten zonder rekening te houden met de vraag zal leiden tot overproductie en een lagere bereidheid van boeren om om te schakelen naar biologische landbouw is het van belang om naast een het vergroten van de productie ook de vraag naar biologische producten te stimuleren. Om de ontwikkeling van de biologische landbouw te stimuleren zal zowel vanuit de biologische landbouwketen als vanuit het netwerk eromheen gewerkt moeten worden aan een vergroting van de vraag naar biologische producten (Meeusen et al., 2003, p. 73). Integratie van de werkzaamheden die door de keten en het netwerk eromheen worden verricht om de vraag naar biologische producten te vergroten kan ertoe bijdragen dat een nog groter aantal mensen wordt bereikt dan wanneer alleen vanuit de keten en het netwerk afzonderlijk pogingen worden ondernomen.

De dertiende conditie in het analysemodel is dat er voor consumenten een duidelijk onderscheid is tussen conventionele en biologische producten en dat biologische producten duidelijk herkenbaar zijn (Deze conditie vloeit voort uit de condities C1 en C2 in bijlage 4). Voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector is een duidelijk onderscheid tussen biologische en conventionele producten van belang. Consumenten moeten kunnen herkennen welke producten biologisch zijn en tevens moet het duidelijk zijn waar zij deze producten kunnen vinden (Torjusen, 2001, p. 51, Meeusen et al., 2003, p. 73). Certificering van biologische producten speelt hierbij een belangrijke rol omdat dit biologische producten herkenbaar maakt. Daarnaast kan certificering bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen van consumenten in biologische producten omdat een keurmerk aangeeft dat een product volgens bepaalde regels is geproduceerd (Vittersø, 2000, p. 44).

Het onderstaande figuur geeft een overzicht over de dertien condities waaraan moet worden voldaan voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouwsector:

-
1. Er is goede samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen
 2. Het logistieke systeem binnen de biologische landbouwketen is efficiënt
 3. Alle partijen in en rond de biologische landbouwketen zijn betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en er is een wederzijdse uitwisseling van alle beschikbare kennis en informatie
 4. Bij de nationale overheid is draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw
 5. Bij marktpartijen is draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw
 6. In de samenleving is draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw
 7. Op regionaal en lokaal niveau worden initiatieven genomen die bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en deze initiatieven worden gecoördineerd
 8. Alle betrokken actoren besteden aandacht aan internationale ontwikkelingen
 9. De biologische landbouwsector is economisch rendabel te maken
 10. Vanuit de wetenschap wordt een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de sector geeft zelf duidelijk aan op welke gebieden onderzoek wenselijk is
 11. Voldoende kennis en informatie is voor iedereen beschikbaar en toegankelijk
 12. De vraag naar biologische producten wordt op een geïntegreerde manier vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen gestimuleerd
 13. Het onderscheid tussen biologische en conventionele producten is duidelijk voor de consument en biologische producten zijn duidelijk herkenbaar

Figuur 2: Analyse kader voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw

Hoofdstuk 3 Analyse van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen

3.1 Inleiding

Met behulp van de in het vorige hoofdstuk opstelde condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw wordt in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen sinds het actueel worden van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 geanalyseerd. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van relevante literatuur, met name beleidsdocumenten. Daarnaast zijn gegevens over de ontwikkeling van de biologische landbouw verzameld door het houden van interviews met actoren die deel uitmaken van de biologische landbouwketen of het netwerk eromheen en betrokken zijn bij deze ontwikkeling.

Voordat wordt ingegaan op de analyse wordt in paragraaf 3.2 een beknopte beschrijving gegeven van de biologische landbouw in Noorwegen en de actoren die hierbij betrokken zijn. In paragraaf 3.3 wordt per conditie nagegaan in welke mate de dertien condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen aanwezig zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf waarin naar aanleiding van de analyse een algehele indruk wordt gegeven van de mate waarin de condities in Noorwegen aanwezig zijn.

3.2 De biologische landbouw in Noorwegen

De basis voor biologische landbouw in Noorwegen is de biologisch-dynamische landbouw. In 1931 schakelde de eerste boerderij in Noorwegen om naar biologisch-dynamische landbouw en sindsdien heeft deze vorm van landbouw een belangrijke rol gespeeld bij de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen. De biologisch-dynamische landbouw organiseerde zich in 1950 in de *Biologisk-dynamisk Forening*⁴ en in 1969 richtte deze vereniging samen met een aantal consumentenorganisaties de groothandel Helios op, om de afzet van biologische producten in Noorwegen te verbeteren (Sogn, 2000, p. 21). Vandaag de dag is Helios een groothandel in en importeur van biologische producten met een eigen natuurvoedingswinkelketen (Sogn et. al, 2001, p. 34). In 1972 werd *Norsk økologisk landbrukslag* (NØLL)⁵ opgericht. Deze organisatie zette zich in voor de verdere ontwikkeling van biologische landbouw in heel Noorwegen (Sogn, 2000, p. 22). NØLL ging in 2000 samen met *Økoprodusentane*⁶ en *Norsk økologisk urtelag* (NØU)⁷ tot de overkoepelende organisatie OIKOS-Økologisk landbrukslag⁸. *Økoprodusentane* werd opgericht in 1987 als een belangenorganisatie voor biologische boeren en had tot doel de biologische landbouw te stimuleren door te bemiddelen in de in- en verkoop van biologische producten. De organisatie wilde zowel de afzetmogelijkheden voor de producenten van biologische producten als de toegankelijkheid van deze producten voor de consument verbeteren. Het NØU had bij de oprichting in 1991 als belangrijkste doel het stimuleren van het gebruik en de verkoop van traditionele kruiden en het doen van onderzoek naar de mogelijkheden voor de ontwikkeling van biologische kruiden in Noorwegen (Sogn, 2000, p. 24). De overkoepelende organisatie OIKOS probeert in heel Noorwegen de productie en afzet van biologische producten te bevorderen en de bekendheid met de principes en de doelen van de biologische landbouw te vergroten (OIKOS, 2004). Om de ontwikkeling van de biologische landbouw te ondersteunen werden er vanaf 1980 in heel Noorwegen verschillende *forsøksringer*⁹ opgericht nadat *Midt-norsk fagseksjon i biologisk jordbruk* (MFBJ)¹⁰ hiertoe het initiatief had genomen. De *forsøksringene* geven producenten en boeren die geïnteresseerd zijn in biologische productie advies en begeleiding. In 1987 werd *Norsk Senter for Økologisk Landbruk* (NORSØK)¹¹ opgericht. Dit instituut is een van de onderzoeksinstituten van het ministerie van landbouw en houdt

⁴ De biologisch-dynamische vereniging

⁵ De Noorse organisatie voor biologische landbouw

⁶ Organisatie van biologische producenten

⁷ Noorse biologische kruidenorganisatie

⁸ OIKOS - organisatie voor biologische landbouw

⁹ *forsøksringer* experimenteren met nieuwe ontwikkelingen binnen de (biologische) landbouw

¹⁰ Vakgroep biologische landbouw voor Midden-Noorwegen

¹¹ Noors centrum voor biologische landbouw

zich uitsluitend bezig met onderzoek naar en ontwikkeling van biologische landbouw. Een andere belangrijke taak die het instituut heeft is het verstrekken van informatie over biologische landbouw (Sogn, 2000, p. 34, Sogn, 2001, p. 22, Almås, 2002, p. 324).

In 1986 werd de Noorse controle- en certificeringsinstantie voor biologische landbouw en productie Debio opgericht. In 1992 kreeg Debio zijn huidige structuur. Dat wil zeggen dat de organisatie eigendom is van verschillende organisaties binnen de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen. De regelgeving van Debio is gebaseerd op de internationale Demeter-richtlijnen en de IFOAM-standaard. Daarnaast dient de regelgeving voor biologische productie van de EU vanwege het EVA¹²-verdrag tussen Noorwegen en de EU als uitgangspunt voor de Noorse nationale regelgeving voor biologische landbouw. Het *Ø-merke* dat Debio gebruikt als keurmerk voor biologische producten is op dezelfde regels gebaseerd. *Mattilsynet* heeft Debio volmacht gegeven om de biologische landbouw en productie te controleren en te certificeren. Het ministerie van landbouw heeft de verantwoordelijkheid voor de regelgeving omtrent de biologische landbouw. Daarnaast heeft Debio eigen, private regelgeving voor verwerking, import en afzet van biologische producten, biologische aquacultuur, textielproductie en machines. Een belangrijke taak die Debio naast het controleren van biologische landbouw en productie heeft is het informeren van de eigen doelgroepen over de regelgeving en de controleregelingen (Debio, 2004a, 2004b, 2004c, Sogn, 2001, p. 35).

Aan het begin van de jaren tachtig nam de aandacht van de overheid voor milieuproblemen veroorzaakt door de landbouw toe, onder meer onder invloed van het begrip ‘duurzame ontwikkeling’ dat in deze tijd werd geïntroduceerd door de Brundtlandcommissie. Pas toen Gunhild Øyangen in 1986 minister van landbouw werd, werd er vanuit de politiek meer aandacht besteed aan de ontwikkeling van de biologische landbouw om de milieuproblemen die de landbouw veroorzaakte te verminderen. Vanaf 1989 krijgen biologische boeren en boeren die willen omschakelen naar biologische productie overeenkomstig de regelgeving van Debio een subsidie van de overheid. Sinds 1991 zet de overheid ook andere economische middelen om de omschakeling naar biologische landbouw te bevorderen (LD, 1998a). In 1994 heeft de overheid regelgeving voor biologische landbouw aangenomen die is aangepast aan de regelgeving van de EU (Almås, 2002, p. 319-325, Sogn, 2001, p. 35).

In 1995 kwam het eerste Plan van aanpak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw van het ministerie van landbouw uit, ‘*Handlingsplanen for videre utvikling av økologisk landbruk*’¹³. De belangrijkste doelstellingen in dit Plan van aanpak waren dat zoveel mogelijk biologische producten ook daadwerkelijk verkocht zouden worden als biologisch, dat aan de consumentenvraag naar biologische producten voldaan zou worden en dat er een reële meerprijs gevraagd zou worden voor biologische producten op de markt. Het Plan van aanpak vormde tevens de basis voor ‘*Handlingsplanen for økologisk landbruk 1998-1999*’¹⁴ dat dezelfde doelstellingen had als het eerste Plan van aanpak. In de landbouwnota ‘*Om norsk landbruk og matproduksjon*’ die uitkwam in 1999 werden de doelstellingen die in de Plannen van aanpak werden genoemd, uitgebreid met vijf hoofdvorstellen voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Het belangrijkste voorstel was het bereiken van een biologisch landbouwareaal van tien procent in 2010. De overige vier voorstellen moesten het mogelijk maken de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 te bereiken (LD, 1999). Sinds deze landbouwnota is uitgekomen, zijn er twee versies van het ‘*Handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning*’¹⁵ uitgekomen. In dit Plan van aanpak worden de doelstellingen en strategieën in de biologische landbouw voor de periode 2000-2009 beschreven. In de eerste uitgave werden actuele maatregelen voor de periode 2000-2003 beschreven terwijl de tweede uitgave ingaat op actuele maatregelen voor de periode 2003-2006. Aan het begin van de derde planperiode, 2006-2009, zal het Plan van aanpak opnieuw worden herzien. Het Plan van aanpak heeft vier centrale doelen en strategieën die tijdens de gehele planperiode zullen gelden:

¹² Europese Vrijhandelsassociatie

¹³ Plan van aanpak voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw

¹⁴ Plan van aanpak voor de biologische landbouw 1998-1999

¹⁵ Plan van aanpak voor biologische productie en verwerking

- de productie van biologische landbouw vergroten als basis voor een doelmatige verwerking en afzet van biologische producten;
- de kwaliteit van biologische productie en biologische producten verbeteren om op die manier de waarde van deze producten duidelijk te maken;
- de kennis van biologische productie en producten onder producenten, marktactoren, consumenten en de overheid vergroten;
- de goederenstroom van biologische producten van producent naar consument verbeteren.

(SLF, 2002a, p. 16)

De resultaten die bereikt zijn met het eerste deel van het Plan van aanpak kunnen bescheiden worden genoemd wanneer wordt gekeken naar de groei van de omvang van de biologische productie en het marktaandeel voor de biologische landbouw. De behaalde resultaten kunnen wel gezien worden als een basis voor een meer doelgerichte ontwikkeling van de biologische landbouw in de tweede periode van het Plan van aanpak. Voor deze tweede periode is een aantal actuele maatregelen beschreven die moeten bijdragen aan het bereiken van de vier centrale doelen en strategieën die hierboven zijn genoemd:

- zorgdragen voor eenduidige regelgeving met betrekking tot biologische productie en verwerking;
- meer aandacht voor de kwaliteit van biologische producten;
- meer beschikbare informatie over biologische landbouw en de vergroting van de biologische markt;
- meer aandacht voor de ontwikkeling van de biologische landbouwketen als geheel en niet als afzonderlijke schakels. (SLF, 2002a, p. 3-31)

3.3 De aanwezigheid van condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw

3.3.1 Samenwerking in de biologische landbouwketen

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen. Hoewel in het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt aangegeven dat ketenbenadering het uitgangspunt dient te zijn voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, wordt er door de verschillende schakels in de biologische landbouwketen slechts in beperkte mate samengewerkt.

Het belangrijkste initiatief van de Noorse overheid om de samenwerking in de biologische landbouw te verbeteren is het initiëren van *Nasjonale pilotprosjekter*¹⁶. Het doel van deze projecten is om vanuit een ketenbenadering de knelpunten in de ontwikkeling van de biologische landbouw op te lossen. Een voorwaarde die aan de projecten wordt gesteld is dat de hele biologische landbouwketen en alle relevante organisaties rond de keten zowel bij de vorming als bij de uitvoering van de projecten worden betrokken (SLF, 2002a, p. 9, SLF, 2004). Een voorbeeld van een *Nasjonal pilotprosjekt* dat op dit moment wordt uitgevoerd is het project '*Økologisk saueproduksjon i hele verdikjedene*'¹⁷, dat als belangrijkste doelstelling heeft de afstemming tussen productie en afzet van biologisch schapevlees te verbeteren (SLF, 2003, p. 1, 3). Naast het initiëren van *Nasjonale pilotprosjekter* ondersteunt de overheid ook de ontwikkeling van netwerken tussen bedrijven die biologische producten verwerken en bedrijven die deze producten afzetten. Daarnaast wil de overheid nagaan of het mogelijk is om verplichtende afspraken aan te gaan met alle betrokken actoren in de biologische landbouwketen om te komen tot een betere afstemming van productie, leveranties en afzet van biologische producten (SLF, 2002a, p. 19-26).

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het merendeel van de respondenten samenwerking in de keten belangrijk vindt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, maar dat deze samenwerking in een aantal gevallen te wensen over laat. Bovendien wordt door een aantal respondenten getwijfeld aan de bereidheid van met name een aantal grote verwerkingsbedrijven zoals

¹⁶ Nationale pilotprojecten

¹⁷ De productie van biologisch schapevlees in de hele landbouwketen

de *samvirke* (zie hiervoor onderstaand kader) Tine en Gilde om samen te werken met de andere actoren in de biologische landbouwketen. Door de machtige positie die deze bedrijven hebben zijn zij in staat de mogelijkheden tot samenwerking binnen de keten sterk te beïnvloeden of samenwerking zelfs te verhinderen. Een aantal respondenten geeft daarnaast aan dat er te weinig samenwerking is tussen de markt en de overige actoren in de keten:

'(...) ik geloof dat we op een bepaalde manier a hebben gezegd, maar we hebben geen b en c gezegd, nu zal er aan een afzetmarkt gewerkt moeten worden, je moet immers zowel producenten als verwerkingsbedrijven als een afzetmarkt hebben (...).'

Wat betreft eventuele verschillen tussen economische, communicatieve en sociale relaties die de mogelijkheden tot samenwerking binnen de biologische en conventionele landbouwketen positief dan wel negatief zouden kunnen beïnvloeden, komt uit de interviews geen eenduidig beeld naar voren. Terwijl een aantal respondenten geen verschillen verwacht tussen beide sectoren is er ook een aantal respondenten dat aangeeft dat de relaties tussen de actoren in de biologische landbouwketen informeler zijn en dat er meer nadruk wordt gelegd op samenwerking in plaats van concurrentie. Deze verschillen zouden met name worden veroorzaakt door het feit dat de biologische landbouwsector kleiner is dan de conventionele landbouwsector. Een respondent wijst erop dat door de relatief korte geschiedenis van de biologische landbouwsector de communicatieve relaties binnen deze sector nog minder goed zijn ontwikkeld dan binnen de conventionele landbouwsector.

Samvirke¹

In de Noorse landbouwpolitiek speelt de ontwikkeling van de zogenaamde *samvirke* een belangrijke rol. De eerste sector waarin een serieuze ontwikkeling van het *samvirke* plaatsvond was de zuivelsector. Al sinds 1870 werden kleinere *samvirke* opgericht in de zuivelsector en de meeste plaatselijke zuivelfabrieken waren in die tijd aangesloten bij een *samvirke*. In 1881 verenigden veel van deze lokale zuivelfabrieken zich in *Den Norske Meierieforening*² en in 1920, toen *Norske Melkeproducenters Landsforbund*³ werd opgericht, ontstond een *samvirke* dat het hele land omvatte. Rond de eeuwwisseling werden er binnen verschillende sectoren meerdere *samvirke* opgericht. Een groot deel hiervan ging al gauw weer failliet, een aantal kreeg echter een grote aanhang (Edelman en Sæter, p. 144, Gjerdåker, 2002, p. 255-256, Almås, 2002, p. 63-65, Tine, 2002). Direct na de Tweede Wereldoorlog vonden er binnen de *samvirke* twee tegenstrijdige ontwikkelingen plaats. Aan de ene kant werd de afstand tussen de boeren en de *samvirke* die voor de verwerking en afzet van de landbouwproducten zorgden in alle districten kleiner, terwijl er aan de andere kant steeds meer lokale *samvirke* opgeheven werden. Deze laatste ontwikkeling leidde ertoe dat er grotendeels een einde kwam aan de zelfvoorzienende landbouw en dat de meeste boeren geïntegreerd werden in de markteconomie. De marktregulering van landbouwproducten werd in deze tijd vooral bepaald door de *samvirke* en niet, zoals in veel andere landen, door de overheid. Dit had tot gevolg dat de boeren en het bedrijfsleven in Noorwegen een sterke positie innamen in het systeem van marktregulering van landbouwproducten. Tussen 1960 en het begin van de jaren tachtig was de invloed van de *samvirke* in zowel de districten als in Noorwegen in zijn geheel het grootst. In deze jaren veranderde de structuur in de *samvirke* sterk als gevolg van betere transportsystemen, de ontwikkeling van technologie en een groeiend bevolkingsaantal. Overproductie en deregulering vroeg in de jaren tachtig leidden er echter toe dat de *samvirke* hun sterke positie kwijtraakten. Van drie kanten werd er in die tijd druk uitgeoefend op de *samvirke*. De overheid werd steeds sceptischer over de grote macht die de *samvirke* hadden op de voedselmarkt en men was bang dat de *samvirke* hun macht in hun eigen voordeel zouden gebruiken. De supermarktketens die de Noorse detailmarkt onder vier grote inkoopchefs hadden verdeeld wilden meer keuzemogelijkheden voor de consument en meer concurrentie op prijs, iets wat de *samvirke* niet konden bieden omdat ze nagenoeg monopolisten waren. Tenslotte werd er ook door de leden druk uitgeoefend op de *samvirke* omdat ze wilden delen in de winst die de *samvirke* maakten.

¹*samvirke* zijn een soort coöperaties

² De Noorse Zuivelvereniging

³ Landsvereniging voor Noorse Melkproducenten

De opkomst van private bedrijven die vlees, graan en eieren verwerkten verzwakten de positie van de *samvirke*, te meer omdat de structuur van de *samvirke* niet was aangepast aan de technologie en techniek van de jaren negentig. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat binnen de verschillende sectoren steeds meer *samvirke* werden samengevoegd tot steeds grotere bedrijven. In de zuivelsector werden in 2002 nagenoeg alle lokale en regionale zuivelsamvirke samengevoegd tot een concern met vijf regionale dochterondernemingen: *Tine Norske Meierier*. Ook het *samvirke* voor vlees: *Norsk Kjøtt-samvirke BA* en het pluimveesamvirke *Prior* zijn ontstaan uit verschillende kleinere *samvirke* en zijn nu grote ondernemingen met verschillende regionale dochterondernemingen. *Tine, Norsk Kjøtt, Prior* en het *samvirke* voor inkoop van landbouwmachines *Norsk Felleskjøp* zijn sinds 1999 georganiseerd als één gezamenlijk Noors landbouwsamvirke, *Norsk Landbrukssamvirke*. In dit *samvirke* zijn ook alle andere Noorse *samvirke* verenigd. *Landbrukssamvirke* is net als de andere *samvirke* eigendom van Noorse boeren en het is een belangenorganisatie en een ontmoetingsplaats voor deze boeren. Het is verre van zeker dat deze grote veranderingen in de structuur van de *samvirke* de laatste zijn geweest. De supermarkketens zetten de *samvirke* onder grote druk omdat ze zo'n laag mogelijke inkoopprijs en één en dezelfde leverancier in het hele land willen. Dit kan ertoe leiden dat de *samvirke* zoals Noorwegen deze vandaag de dag kent, in de toekomst internationale industrieconcerns zullen worden (Almås, 2002, p. 155, 160-161, 301, 307-313, 376-378, Norsk Landbrukssamvirke, 2004).

Tekstbox 1

3.3.2 De logistiek binnen de biologische landbouwketen

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot logistieke efficiency binnen de biologische landbouwketen.

In het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt aangegeven dat logistieke problemen een van de knelpunten in deze ontwikkeling vormen en dat de overheid zich actief wil inzetten om dit knelpunt op te lossen. Als belangrijkste oorzaken voor het ontbreken van logistieke efficiency worden het verplicht gescheiden vervoer van biologische en conventionele producten en het kleine volume biologische producten dat moet worden vervoerd, genoemd (SLF, 2002a, p. 13, 18).

Niet alle respondenten zien de logistiek als een belemmering voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De respondenten die de logistiek niet als een probleem voor de ontwikkeling van de biologische landbouw zien zijn van mening dat de logistieke problemen voor de biologische landbouwsector niet verschillen van de logistieke problemen voor de conventionele landbouwsector omdat voor beide geldt dat vaak kleine hoeveelheden over grote afstanden vervoerd moeten worden. De logistieke problemen die als specifiek voor de biologische sector kunnen worden beschouwd, zoals biologische melk die gescheiden van conventionele melk moet worden opgehaald en vervoerd, zouden met technische hulpmiddelen kunnen worden opgelost. Een van de respondenten geeft aan dat het verwerkingsbedrijven vanwege hun beperkte bereidheid biologische producten te verwerken vaak ook aan de wil ontbreekt om dergelijke oplossingen in te zetten:

'Want Tine heeft immers lange ervaring met transport over grote afstanden, ze halen melk in Trøndelag en vervoeren hem naar Oslo. Het is geen argument, het is meer een manier om problemen te creëren en om te proberen er onderuit te komen.'

Een aantal respondenten gaat er vanuit dat logistieke problemen in de biologische landbouwketen voor een deel veroorzaakt worden door de centrale distributie van biologische producten. Deze centrale distributie is onder meer het gevolg van het feit dat het merendeel van de biologische producten door de *samvirke*, die slechts op een beperkt aantal plaatsen in het land verwerkingsbedrijven hebben, worden verwerkt. Een van de respondenten geeft aan dat meer lokale verwerking van biologische producten de logistieke efficiency in de biologische landbouwketen kan verbeteren. Door meer producten lokaal te verwerken hoeven ze over minder grote afstand vervoerd te worden en hoeven de nationale transportsystemen van grote verwerkingsbedrijven als Tine en Gilde niet te worden aangepast.

Om logistieke problemen in de biologische melksector aan te pakken en ervoor te zorgen dat meer biologische melk ook daadwerkelijk als biologisch wordt verkocht, heeft Tine ‘*klyngeproduksjon*’ geïntroduceerd. ‘*Klyngeproduksjon*’ wil zeggen dat bepaalde gebieden worden aangewezen als gebieden waar de nadruk ligt op biologische productie, de zogenaamde *klynge*. Op die manier wil men de productie van biologische melk concentreren waardoor minder transport noodzakelijk is. Biologische melkboeren binnen zo’n *klynge* kunnen er zeker van zijn dat hun melk met een aparte tankwagen wordt opgehaald zodat biologische en conventionele melk niet vermengd raken en de biologische melk niet meer als zodanig verkocht mag worden. Daarnaast krijgen biologische boeren binnen een *klynge* behalve subsidie van de overheid ook van Tine een meerprijs voor hun melk. Uit een van de interviews blijkt dat er op dit moment een overschot is aan biologische melk. Wanneer de vraag naar biologische melk toeneemt, kunnen ook biologische boeren buiten een *klynge* van Tine een meerprijs krijgen voor hun biologische melk. Door de respondenten wordt met gemengde gevoelens naar de maatregel gekeken. Aan de ene kant wordt de maatregel positief genoemd, omdat Tine zich daarmee bereid toont zich in te zetten voor de biologische melkproductie. Aan de andere kant is een aantal respondenten niet blij met het feit dat economische middelen worden gebruikt om de ontwikkeling van de biologische landbouw te sturen. Zij geven aan dat biologische boeren niet gedwongen kunnen worden te verhuizen naar een *klynge* en dat biologische boeren buiten een *klynge* er ook recht op hebben dat hun melk als biologisch wordt opgehaald en verwerkt. Daarnaast wordt erop gewezen dat Tine zich niet echt lijkt in te zetten om conventionele boeren in een biologische *klynge* ertoe te zetten om te schakelen naar biologische melkproductie.

Tekstbox 2

3.3.3 Betrokken actoren en uitwisseling van kennis en informatie

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het betrekken van zoveel mogelijk relevante actoren en de onderlinge uitwisseling van alle aanwezige kennis en informatie. Hoewel men er in slaagt een groot aantal relevante actoren bij de ontwikkeling van de biologische landbouw te betrekken, laat de uitwisseling van kennis en informatie tussen deze actoren te wensen over.

Zoals hierboven reeds beschreven wordt onder meer door middel van *Nasjonale Pilotprosjekter* geprobeerd zoveel mogelijk actoren te betrekken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw. Met behulp van deze projecten wil men tevens de uitwisseling van kennis en informatie tussen de verschillende schakels in de keten en het netwerk eromheen bevorderen (SLF, 2004). Uit het ‘*Handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning*’ blijkt dat verschillende organisaties uit het netwerk rond de biologische landbouwketen zoals *Norges Forskingsråd*¹⁸, *Matforsk*¹⁹, verschillende *opplysningskontorer*²⁰, OIKOS en NORSØK zoveel mogelijk betrokken worden bij de ontwikkeling van de biologische landbouw. Daarnaast wordt in dit Plan van aanpak aangegeven dat *Forsøksringene*, *Fylkemannens Landbruksavdeling*²¹ (FMLA) en gemeenten een belangrijke rol moeten gaan spelen bij het vergroten van de kennis over biologische landbouw en biologische producten (SLF, 2002a, p. 21-25).

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de respondenten het belangrijk vinden dat zoveel mogelijk actoren worden betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw. Het zijn met name de overheid, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties die de taak op zich nemen om verschillende actoren bij deze ontwikkeling te betrekken. Over de uitwisseling van kennis en informatie binnen de keten, tussen de keten en het netwerk en vooral naar consumenten toe zijn de respondenten over het algemeen minder tevreden. Zij geven aan dat hierin aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn die de ontwikkeling van de biologische landbouwsector ten goede zullen komen.

¹⁸ De Noorse Raad voor Onderzoek

¹⁹ Noors onderzoeksinstituut dat zich bezighoudt met onderzoek naar kwaliteit van voedsel, de ontwikkeling van recepten en het ontwikkelen en op de markt brengen van nieuwe producten. Daarnaast doet *matforsk* onderzoek in opdracht van de overheid en het bedrijfsleven (Matforsk, 2004)

²⁰ vergelijkbaar met Voorlichtingsbureaus in Nederland (bijvoorbeeld voor groente en fruit)

²¹ FMLA verzorgt namens de landelijke overheid het landbouwbeleid op *fylkeniveau* (een *fylke* is vergelijkbaar met een provincie)

Illustratief voor de mogelijkheden van samenwerking tussen alle partijen in en om de biologische landbouwketen is de ontwikkeling van de zuivelfabriek 'Rørosmeieriet'. Nadat Tine in 1994 zijn zuivelfabriek in Midden-Noorwegen had gesloten, heeft 'Rørosmeieriet' als onafhankelijk verwerkingsbedrijf de productie overgenomen. Met behulp van nationale, regionale en lokale overheden, een grote inzet van de lokale boeren en maatschappelijke organisaties, bereidwillige supermarkten en consumenten is het gelukt om van 'Rørosmeieriet' een goedlopende, onafhankelijke zuivelproducent te maken. Het grootste deel van de eigen producten van 'Rørosmeieriet' is biologisch. Daarnaast produceert 'Rørosmeieriet' biologische halfvolle melk voor de dochteronderneming Midden-Noorwegen van Tine. De goede resultaten van 'Rørosmeieriet' hebben een positief effect op de omgeving. Veel boeren zijn geïnteresseerd in het omschakelen naar biologische landbouw en er wordt op het moment gewerkt aan het opzetten van een onafhankelijk biologisch vleesverwerkingsbedrijf in Røros.

Tekstbox 3

3.3.4 Draagvlak bij de nationale overheid

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het bij de nationale overheid aanwezige draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dat bij de overheid enig draagvlak aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw blijkt onder meer uit het feit dat er op dit gebied beleid ontwikkeld wordt en dat er projecten worden geïnitieerd die het functioneren van de biologische landbouwsector moeten verbeteren. Ook het beschikbaar stellen van financiële middelen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies voor biologische boeren, wijst op de aanwezigheid van enig draagvlak voor de biologische landbouw bij de overheid.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de respondenten niet in alle gevallen tevreden zijn met het bij de overheid aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Het beperkte draagvlak bij de overheid blijkt volgens de respondenten onder meer uit het feit dat de overheid zich niet voldoende inzet voor de ontwikkeling van de biologische landbouwketen. Een aantal van hen is van mening dat de overheid met meer financiële middelen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw zou moeten bijdragen. Andere respondenten achten het voor een goede ontwikkeling van de biologische landbouw noodzakelijk dat de overheid zich duidelijk uitspreekt voor deze ontwikkeling. De overheid zou volgens hen de biologische landbouw niet langer als nicheproductie moeten zien maar als een volwaardige vorm van landbouw naast de conventionele landbouw. Daarnaast zou de overheid minder sterk moeten benadrukken dat de conventionele landbouw in Noorwegen relatief schoon en milieuvriendelijk is omdat dit slechts ten dele waar is en een negatieve invloed heeft op de ontwikkeling van de biologische landbouw.

Het beperkte draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw bij de overheid heeft volgens de respondenten onder meer te maken met de preciaire verhouding tussen de biologische en de conventionele landbouw in Noorwegen. Deze preciaire verhouding is aan de ene kant het gevolg van het feit dat de conventionele landbouw grote belangen heeft in de politiek. Meer aandacht vanuit de overheid voor de ontwikkeling van de biologische landbouw kan nadelige politieke gevolgen hebben voor de zittende politici. Aan de andere kant heeft de overheid altijd benadrukt dat de Noorse conventionele landbouw relatief schoon en milieuvriendelijk is. Men vreest dan ook dat meer aandacht voor de biologische landbouw de conventionele landbouw in een kwaad daglicht zal stellen. Zolang de overheid vreest dat het bestaande evenwicht in de verhouding tussen de biologische en conventionele landbouw beschadigd wordt wanneer men zich meer inzet voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, zal het bij de overheid aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw beperkt blijven.

3.3.5 Draagvlak bij de marktpartijen

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het bij de marktpartijen aanwezige draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw.

In het rapport ‘*Evaluering av støtteordningen for økologisk landbruk*’²² dat in 2000 werd uitgegeven door het *Senter for økonomisk analyse*²³ (ECON) wordt reeds aangegeven dat de beperkte interesse die de marktpartijen tonen voor biologische producten een belemmering vormt voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Een van de redenen voor het feit dat veel biologische producten als conventionele producten worden afgezet zou zijn dat de marktpartijen niet de verantwoordelijkheid op zich nemen om biologische producten ook als zodanig op de markt te brengen (ECON, 2000, p. 2).

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat ook de respondenten het beperkte draagvlak bij de markt voor een deel als oorzaak beschouwen van de relatief langzame ontwikkeling van de biologische sector. Supermarkten zijn voornamelijk gericht op producten die gemakkelijk toegankelijk zijn voor de consument en die zo goedkoop mogelijk geprijsd zijn. De verkoop van biologische producten past niet binnen dit concept. Onder meer de komst van een nieuwe discounter in Noorwegen lijkt deze trend enigszins te veranderen. Omdat concurrentie op prijs voor een aantal supermarkten niet meer mogelijk is, zijn deze supermarkten onder meer gaan inzetten op biologische producten om zich te kunnen onderscheiden van de goedkopere supermarkten. Tot dusver lijkt de profilering van biologische producten in deze supermarkten echter nog niet echt op gang te komen, mede omdat men daarbij sterk afhankelijk is van de interesse en inzet van de bedrijfsleider.

Verskillende respondenten geven aan dat ook bij de *samvirke* het draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw beperkt is. Omdat de *samvirke* zowel conventionele als biologische producten verwerken en de conventionele landbouw grote belangen heeft in de *samvirke* vreest men dat meer aandacht voor de ontwikkeling van de biologische landbouw schadelijk zal zijn voor de conventionele landbouw en dus voor de verkoop van conventionele landbouwproducten.

Een mogelijke oplossing voor de belemmering die het beperkte draagvlak bij de *samvirke* vormt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw is het oprichten van meer kleine en private verwerkingsbedrijven. Dit kan leiden tot meer flexibiliteit, meer mogelijkheden om het assortiment biologische producten uit te breiden en daarnaast kan het boeren en andere verwerkingsbedrijven stimuleren om te schakelen naar biologische productie.

Een van de respondenten wijst erop dat Tine problemen heeft met het op de markt brengen van en het informeren over biologische producten omdat 95% van de producten van Tine conventioneel is en men niet wil dat deze producten als minderwaardig worden beschouwd ten opzichte van de biologische producten. Volgens deze respondent heeft Tine aangegeven dat wanneer anderen de taak op zich nemen om consumenten te informeren over wat biologisch is en wat het belang is van biologische producten, Tine bereid is om achter zijn eigen biologische producten te staan.
--

Tekstbox 4

3.3.6 Draagvlak in de samenleving

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan het criterium met betrekking tot het in de samenleving aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw.

In de bestudeerde literatuur worden verschillende oorzaken gegeven voor het beperkte draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in de samenleving. Zo wordt het feit dat men er in Noorwegen over het algemeen van overtuigd is dat in Noorwegen geproduceerd voedsel van goede kwaliteit is en op een relatief milieuvriendelijke wijze geproduceerd is gezien als een mogelijke verklaring voor het beperkte draagvlak bij de consument om biologische producten te kopen (SLF, 2002a, p. 9). Ook het beperkte assortiment biologische producten en weinig kennis bij de consument over biologisch geproduceerd voedsel worden als mogelijke oorzaken gezien voor het beperkte draagvlak dat in de samenleving aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw (Vittersø, 2000, p. 33-35).

²² Evaluatie van de subsidieregelingen voor de biologische landbouw

²³ Centrum voor Economische analyse

De resultaten van de interviews laten eveneens zien dat het grote vertrouwen dat de Noorse consumenten hebben in conventioneel voedsel dat in Noorwegen is geproduceerd als een van de oorzaken kan worden gezien van het beperkte draagvlak dat in de Noorse samenleving aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dit vertrouwen wordt onder meer bevestigd door het feit dat Noorwegen niet, zoals veel andere landen in Europa, te maken heeft gehad met voedselschandalen. Een andere oorzaak die door een aantal respondenten wordt gegeven voor het beperkte draagvlak is dat consumenten door gebrek aan kennis en informatie over de biologische landbouw en de beperkte verkrijgbaarheid van biologische producten niet of nauwelijks in staat zouden zijn om bewust te kiezen voor biologische producten. Tenslotte geeft een aantal respondenten aan te twijfelen aan de bereidheid van de consument om voor biologische producten te kiezen. Men wil het liefst veilig en schoon voedsel tegen een zo laag mogelijke prijs en omdat men overtuigd is van de kwaliteit van in Noorwegen geproduceerd conventioneel voedsel, kiest men hiervoor en niet voor duurder biologische producten.

3.3.7 Het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven die bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Er worden wel enkele regionale en lokale initiatieven genomen maar deze initiatieven worden niet onderling en met nationale initiatieven gecoördineerd.

In het beleid dat betrekking heeft op de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt niet ingegaan op het belang van regionale en lokale initiatieven voor deze ontwikkeling. Wel wordt aangegeven dat regionale en lokale marktkanalen supermarkten zullen moeten voorzien van meer specifieke biologische producten die niet door een van de vier landelijke supermarktketens geleverd kunnen worden. Door het leveren van regionale en lokale biologische producten aan supermarkten kan aan de ene kant het assortiment biologische producten worden uitgebreid terwijl aan de andere kant ook het eigene van deze regionale en lokale producten kan worden benadrukt, iets wat minder goed mogelijk is wanneer alle biologische producten via nationale systemen worden geleverd (SLF, 2002a, p. 14-15).

Respondenten noemen in de interviews verschillende voorbeelden van regionale en lokale initiatieven voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, onder meer het onderzoeken van de mogelijkheden om lokale biologische verwerkingsbedrijven op te zetten en het oprichten en onderhouden van biologische bezoekerstuinen waar mensen kennis kunnen maken met biologisch tuinieren en informatie kunnen krijgen over de biologische landbouw. Een respondent wijst erop dat het gemeentebestuur steeds meer zeggenschap krijgt over de ontwikkeling van de biologische landbouw in zijn gemeente en dat het voor maatschappelijke organisaties en brancheorganisaties daarom van belang is samen met gemeenten initiatieven te ontwikkelen ter ondersteuning van de biologische landbouw. Ook voor maatschappelijke organisaties is het belangrijk om op lokaal niveau initiatieven te nemen omdat op dit niveau de consument het gemakkelijkst bereikt kan worden. Op eventuele coördinatie van regionale en lokale initiatieven die worden genomen om de ontwikkeling van de biologische landbouw te ondersteunen wordt door de respondenten niet ingegaan.

3.3.8 Aandacht voor internationale ontwikkelingen

Er wordt in Noorwegen in grote mate voldaan aan de conditie met betrekking tot de aandacht die de betrokken actoren hebben voor internationale ontwikkelingen op het gebied van de biologische landbouw.

Noorwegen is geen lid van de EU maar wel van de EVA en heeft daarom voor een deel te maken met de Europese ontwikkelingen op het gebied van de biologische landbouw. Zo is de Noorse regelgeving voor biologische landbouw en biologische productie gebaseerd op de Europese regelgeving op dit gebied (Debio, 2004a). Daarnaast is Noorwegen betrokken bij de uitwerking van een Europees Plan van aanpak voor de biologische landbouw. Omdat Noorwegen geen lid is van de EU neemt het land geen deel aan het uiteindelijke besluitvormingsproces. Naar verwachting zal het Plan van aanpak ook

in Noorwegen grote betekenis krijgen voor de doelstellingen binnen de biologische landbouw en de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw (SLF, 2002a). Ook het Noorse lidmaatschap van de World Trade Organization (WTO) zorgt ervoor dat bij de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen rekening gehouden moet worden met internationale ontwikkelingen.

De resultaten van de interviews laten zien dat nagenoeg alle respondenten aandacht besteden aan internationale ontwikkelingen binnen de biologische landbouw. Een van de respondenten geeft aan dat hij van mening is dat Noorwegen zich, ondanks de internationale aandacht die er is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, teveel isoleert van ontwikkelingen op dit gebied in Europa en de rest van de wereld. Een aantal respondenten gaat er vanuit dat aandacht voor internationale ontwikkelingen kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen. Anderen zien internationale ontwikkelingen als een bedreiging voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen. Zo wordt de Europese regelgeving in sommige gevallen als belemmerend ervaren omdat deze zo algemeen is dat het in een groot en gevarieerd land als Noorwegen niet altijd mogelijk is hier volledig aan te voldoen. Differentiatie van de regelgeving en meer aandacht voor de intentie waarmee de biologische producent de regels uitvoert dan voor de mate waarin de regels letterlijk zijn opgevolgd, worden als mogelijke oplossingen voor dit probleem genoemd.

Omdat Noorwegen geen lid is van de EU maar de mogelijkheid bestaat dat ze op korte of langere termijn wel lid zullen worden, is de Noorse respondenten gevraagd wat naar hun verwachting de gevolgen van een EU-lidmaatschap voor de ontwikkeling van de biologische landbouw zullen zijn. Geen van de respondenten heeft hiervan een duidelijk beeld. De meesten geven echter aan dat zij verwachten dat een eventueel lidmaatschap meer negatieve gevolgen voor de conventionele dan voor de biologische landbouw in Noorwegen zal hebben.
--

Tekstbox 5

3.3.9 De economische situatie van de biologische landbouwsector

Gezien de geografische omstandigheden in Noorwegen en gezien het feit dat ook de conventionele landbouw voor zijn functioneren sterk afhankelijk is van steun van de overheid, kan niet verwacht worden dat de biologische landbouw in Noorwegen op korte termijn economisch rendabel te maken is. Het zou echter onterecht zijn om hieruit te concluderen dat Noorwegen in het geheel niet voldoet aan de conditie met betrekking tot de toekomstige rendabiliteit van de biologische landbouwsector, met name omdat ook de conventionele sector niet in staat is zonder steun te functioneren. Noorwegen voldoet daarom in beperkte mate aan de conditie met betrekking tot de economische situatie van de biologische landbouwsector.

In *'Handlingsplanen for økologisk produksjon og omsetning'* geeft de overheid aan dat het niet de bedoeling is dat de financiële bijdrage die het ministerie van landbouw in de opstartfase levert aan de ontwikkeling van de biologische landbouw, zal resulteren in een voortdurende financiële ondersteuning. Het ministerie verwacht van de betrokken actoren dat zij na verloop van tijd zelf de verantwoordelijkheid zullen nemen voor de ontwikkeling en financiering van maatregelen om de biologische sector te ondersteunen (SLF, 2002a, p. 13, 21-26). Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat de overheid op dit moment verschillende subsidies ter beschikking stelt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Biologische boeren komen in aanmerking voor verschillende soorten van directe steun van de overheid. Daarnaast steunt de overheid de ontwikkeling van de biologische landbouw meer indirect door maatregelen die deze ontwikkeling stimuleren, bijvoorbeeld door de begeleiding van boeren die willen omschakelen, te subsidiëren (SLF, 2004). Een niet door de overheid ingestelde subsidie voor de ontwikkeling van de biologische landbouw is de meerprijs voor biologische melk die Tine betaalt aan biologische melkproducenten die met hun bedrijf binnen een *'klynge'* gevestigd zijn (Tine, 2004).

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de biologische landbouwsector op dit moment niet in staat is te functioneren zonder financiële steun van de overheid. Een aantal van hen is van mening dat er op dit moment zelfs meer financiële steun nodig is voor de ontwikkeling van de biologische

landbouw, met name voor boeren die willen omschakelen en voor marktontwikkeling en onderzoek. Er is ook een aantal respondenten dat vraagtekens zet bij het huidige subsidieniveau voor zowel de biologische als de conventionele landbouw. Zij geven aan dat zowel de conventionele als de biologische landbouw in Noorwegen om te kunnen overleven vaak meer afhankelijk is van overheidssteun dan van de prijs van de producten worden geproduceerd. Deze situatie draagt economisch en sociaal gezien niet bij aan een duurzame ontwikkeling van de (biologische) landbouwsector in Noorwegen. Een respondent wijst erop dat een hoger subsidieniveau voor de biologische dan voor de conventionele sector het gevaar met zich meebrengt dat conventionele boeren uit puur economische overwegingen omschakelen naar de biologische landbouw maar weer teruggaan naar de conventionele landbouw als de economische perspectieven in de biologische landbouw minder worden. Geen van de respondenten gaat in op de vraag of het mogelijk zal zijn dat de biologische landbouw op langere termijn in staat zal zijn zonder financiële steun van de overheid te functioneren.

3.3.10 Wetenschappelijk onderzoek

Er wordt in Noorwegen in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek dat bijdraagt aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de mate waarin de biologische landbouwsector zelf aangeeft op welke gebieden wetenschappelijk onderzoek wenselijk is voor een betere ontwikkeling van de sector.

Zowel in Stortingsmelding nr. 19 ‘*Om norsk landbruk og matproduksjon*’ als in ‘*Handlingsplanen for økologisk landbruk og matproduksjon*’ worden door de overheid verschillende maatregelen genoemd die moeten bijdragen aan het ontwikkelen van onderzoek ter ondersteuning van de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. De maatregelen hebben voornamelijk betrekking op het bestuderen van het huidige functioneren van de biologische landbouw en de biologische landbouwketen als basis voor toekomstige ontwikkelingen in deze sector (LD, 1999, SLF, 2000).

Uit de resultaten van de interviews valt niet op te maken hoe belangrijk wetenschappelijk onderzoek voor de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt gevonden en of men vanuit de sector zelf kan aangeven op welke gebieden wetenschappelijk onderzoek wenselijk is. Een respondent geeft aan van mening te zijn dat het huidige onderzoek naar de ontwikkeling van de biologische landbouw in veel gevallen niet onafhankelijk is omdat veel onderzoeken in ieder geval voor een deel door het bedrijfsleven worden gefinancierd. Een gevolg hiervan zou zijn dat de resultaten van de onderzoeken niet altijd objectief en in sommige gevallen zelfs in het voordeel van de conventionele sector zijn.

3.3.11 De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie

Noorwegen voldoet in beperkte mate aan de conditie met betrekking tot de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie over de biologische landbouw.

In ‘*Handlingsplanen for økologisk landbruk og omsetning*’ wordt aangegeven dat beschikbare en toegankelijke kennis en informatie voor producenten, marktpartijen, consumenten en overheden een voorwaarde zijn voor de ontwikkeling van de biologische landbouw en voor het kunnen benutten van het marktpotentiaal voor biologische producten. Gebrek aan kennis en informatie over het *Ø-merke*, over biologische landbouw en over verwerking, distributie en verkoop van biologische producten wordt als een van de oorzaken voor een laagblijvende vraag naar biologische producten en daarmee als een belemmering voor de ontwikkeling van de biologische landbouw beschouwd (SLF, 2002, p. 17-18, 22-25). Om de kennis over biologische landbouw te vergroten en informatie meer toegankelijk te maken wordt in het Plan van aanpak een aantal maatregelen genoemd:

- Degenen die zorgen voor de verspreiding van informatie over biologische landbouw moeten goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving voor de biologische landbouw; daarom is het belangrijk dat er nauw contact is tussen hen en Debio zodat zij altijd beschikken over de meest recente informatie;
- De begeleiding van boeren die zijn omgeschakeld naar biologische landbouw of willen omschakelen moet verder worden ontwikkeld;

-
- Boeren moeten worden geïnformeerd over de manier waarop de overheid en de vakbonden de biologische landbouw verder willen ontwikkelen;
 - Er moeten netwerken worden opgebouwd tussen bedrijven die biologische producten verwerken en afzetten om kennisuitwisseling tussen deze actoren te bevorderen.

(SLF, 2002, p. 17-18, 22-25)

Ook de respondenten geven aan dat een gebrek aan kennis en informatie als een van de oorzaken voor de relatief langzame ontwikkeling van de biologische landbouw kan worden gezien. Met name de beperkte kennis bij consumenten en bij winkelpersoneel zou een belemmering vormen voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De beperkte bereidheid van de *samvirke* om consumenten te informeren over biologische landbouw en biologische producten uit angst voor negatieve gevolgen voor de conventionele landbouw wordt hiervoor als een belangrijke oorzaak beschouwd. Aan het nut van de informatiecampagnes door de overheid wordt door verschillende respondenten sterk getwijfeld. De makers van dergelijke campagnes zouden vanuit het conventionele milieu te weinig ruimte krijgen om een aantrekkelijke boodschap over biologische producten te ontwikkelen en het effect ervan bij consumenten zou vaak slechts tijdelijk zijn. Het geldt dat de overheid nu besteedt aan informatiecampagnes voor consumenten zou volgens een aantal respondenten beter kunnen worden gebruikt voor de ondersteuning van organisaties als OIKOS die zich specifiek richten op het informeren van onder meer de consument over de biologische landbouw. Beperkte kennis over biologische producten bij winkelpersoneel heeft tot gevolg dat de consument in de winkel niet voldoende geïnformeerd kan worden over de verschillen tussen biologische en conventionele producten. Een ander gevolg is dat er vaak niet goed met biologische producten wordt omgegaan en ze bijvoorbeeld op slecht zichtbare plaatsen in de schappen worden neergezet. Tenslotte wijst een respondent erop dat een gebrek aan kennis bij de overheid over de verschillen tussen de biologische en de conventionele landbouw een van de oorzaken is dat er in de politiek relatief weinig wordt besteed aan de ontwikkeling van de biologische landbouw.

3.3.12 Stimulering van de vraag naar biologische producten

Er wordt in Noorwegen slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot een geïntegreerde stimulering van de vraag naar biologische producten vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen. Zowel vanuit de keten als vanuit het netwerk eromheen wordt de vraag naar biologische producten gestimuleerd, maar de verschillende initiatieven worden niet geïntegreerd.

In het beleid van de Noorse overheid dat betrekking heeft op de ontwikkeling van de biologische landbouw worden geen maatregelen genoemd die expliciet het vergroten van de vraag naar biologische producten tot doel hebben. Wel is er een aantal maatregelen dat meer impliciet tot gevolg zou kunnen hebben dat de vraag naar biologische producten wordt vergroot, zoals bijvoorbeeld de maatregel om het gebruik van biologische producten in keukens van ziekenhuizen, overheidskantines en andere grote instellingen te ondersteunen en maatregelen om de kennis over biologische producten bij de consument te vergroten.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het merendeel van de respondenten van mening is dat het in de eerste plaats de supermarkten zijn die kunnen bijdragen aan het vergroten van de vraag naar biologische producten, bijvoorbeeld door deze producten een opvallende plaats in de schappen te geven. Zij geven echter ook aan dat dit in veel gevallen erg moeilijk is omdat de winkelindeling voor het grootste deel door de overkoepelende winkelketen wordt bepaald en er op winkelniveau slechts een beperkte vrijheid is om te bepalen waar producten worden neergezet. In samenwerking met een aantal organisaties die zich bezighouden met de ontwikkeling van de biologische landbouw loopt op dit moment in een aantal supermarkten een project waarbij biologische boeren consumenten informeren over en kennis laten maken met biologische producten. Andere initiatieven die door de respondenten worden genoemd om de vraag naar biologische producten te vergroten zijn 'The Arctic Challenge', een bijeenkomst van de wereldtop in snowboarden waar in samenwerking met een aantal organisaties uit de biologische sector alleen biologisch voedsel werd geserveerd, het 'Øya-

rockfestival’, waar biologisch eten wordt geserveerd en de organisatie van een biologisch ontbijt in Tromsø waarvoor lokale politici, boeren, het lokale bedrijfsleven en vertegenwoordigers van consumentenorganisaties waren uitgenodigd. Over eventuele integratie van de verschillende initiatieven wordt door de respondenten niets gezegd.

Het <i>Oya-festival</i> heeft als doel een van de muziekfestivals in Noorwegen te worden met de meeste aandacht voor het milieu en daarmee een voorloper voor andere festivalorganisatoren te zijn. Biologisch eten is een onderdeel van de aandacht voor het milieu. Het <i>Oya-festival</i> is het eerste festival in Noorwegen dat voor honderd procent inzet op biologische grondstoffen voor het eten. SLF heeft economische middelen beschikbaar gesteld waarmee OIKOS in samenwerking met het <i>Oya-festival</i> een projectleider heeft aangesteld die zich tijdens het festival gaat bezighouden met biologisch voedsel (LD, 2004).

Tekstbox 6

3.3.13 De herkenbaarheid van biologische producten

Er wordt in Noorwegen in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het onderscheid tussen biologische en conventionele producten en de herkenbaarheid van biologische producten voor de consument. Het *Ø-merke* onderscheid biologische van conventionele producten maar dit onderscheid is niet altijd duidelijk voor de consument.

In ‘*Handlingsplanen for økologisk produksjon og omsetning*’ wordt aangegeven dat gebrekkige kennis van het *Ø-merke* een van de redenen is waarom de vraag naar biologische producten in Noorwegen relatief laag is. Meer bekendheid met en meer kennis over het keurmerk zou volgens dit Plan van aanpak de vraag naar biologische producten kunnen verhogen, met name onder die consumenten die niet speciaal op de prijs hoeven letten. Het feit dat het in Noorwegen op bepaalde plaatsen erg moeilijk of zelfs onmogelijk is om biologische producten te kopen vormt echter een belangrijke belemmering voor het vergroten van de bekendheid van het *Ø-merke* onder Noorse consumenten. In het Plan van aanpak wordt aangegeven dat zal worden doorgegaan met het vergroten van de bekendheid van het *Ø-merke*, eventueel vooral in die gebieden waar consumenten daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om biologische producten kopen (SLF, 2002, p. 17, 23-25). Ook uit het rapport ‘*Økologisk mat*’²⁴ van Torjusen blijkt dat een belangrijke voorwaarde voor het kopen van biologische producten bekendheid met het keurmerk is. Torjusen concludeert uit eigen onderzoek en onderzoek van anderen dat de bekendheid met het keurmerk in Noorwegen relatief laag is en dat het vergroten van de bekendheid ervan ertoe kan bijdragen dat meer consumenten kiezen voor biologische producten (Torjusen, 2001, p. 51-52).

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat alle respondenten van mening zijn dat het belangrijk is dat er één duidelijk keurmerk is waaraan de consument biologische producten kan herkennen. Meerdere keurmerken zouden leiden tot verwarring en onzekerheid bij de consument, wat niet bevorderlijk is voor de verkoop van biologische producten. Het feit dat er naast het *Ø-merke* allerlei andere, niet-biologische keurmerken worden gebruikt, bijvoorbeeld om aan te geven dat een product in Noorwegen is geproduceerd, maakt het volgens de respondenten moeilijk om aan consumenten duidelijk te maken wat het *Ø-merke* precies inhoudt en waarin het verschilt van andere keurmerken. Zo wordt bijvoorbeeld het ‘*Godt norsk*’-keurmerk²⁵ door veel consumenten aangezien voor een keurmerk voor biologische producten. Voor geïmporteerde biologische producten wordt vaak het keurmerk van het land van herkomst gebruikt, al dan niet in combinatie met het *Ø-merke*. Een aantal respondenten ziet het gebruik van een gezamenlijk Europees keurmerk voor biologische producten als een oplossing voor de veelheid aan keurmerken die op dit moment wordt gebruikt.

²⁴ Biologisch voedsel

²⁵ Het keurmerk dat aangeeft dat iets in Noorwegen is geproduceerd is het ‘*Godt Norsk*’-keurmerk, dat staat voor ‘Goed Noors’

3.4 Conclusie

Uit de resultaten van de analyse kan worden opgemaakt dat Noorwegen slechts ten dele aan de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw voldoet. Voor één conditie geldt dat hieraan vrij goed wordt voldaan: de conditie met betrekking tot aandacht voor internationale ontwikkelingen. Voor de overige condities geldt dat hieraan slechts in beperkte mate wordt voldaan.

<i>Er is goede samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen</i>	+/-
<i>Het logistieke systeem binnen de biologische landbouwketen is efficiënt</i>	+/-
<i>Alle partijen in en rond de biologische landbouwketen zijn betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en er is een wederzijdse uitwisseling van alle beschikbare kennis en informatie</i>	+/-
<i>Er is bij de nationale overheid draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-
<i>Er is bij de marktpartijen draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-
<i>Er is in de samenleving draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-
<i>Op regionaal en lokaal niveau worden initiatieven genomen die bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en deze initiatieven worden gecoördineerd</i>	+/-
<i>Alle betrokken actoren besteden aandacht aan internationale ontwikkelingen</i>	+
<i>De biologische landbouwsector is economisch rendabel te maken</i>	+/-
<i>Vanuit de wetenschap wordt een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de sector geeft zelf aan op welke gebieden onderzoek wenselijk is</i>	+/-
<i>Voldoende kennis en informatie is voor iedereen beschikbaar en toegankelijk</i>	+/-
<i>De vraag naar biologische producten wordt op een geïntegreerde manier vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen gestimuleerd</i>	+/-
<i>Het onderscheid tussen biologische en conventionele producten is duidelijk voor de consument en biologische producten zijn duidelijk herkenbaar</i>	+/-

Tabel 1: ontwikkeling biologische landbouw in Noorwegen

Concluderend kan worden gezegd dat er in Noorwegen op de meeste gebieden aanzienlijke verbeteringen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw en daarmee de ontwikkeling van deze sector beter te laten verlopen. Het draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw is bij een aantal actoren te beperkt om aan alle condities te kunnen voldoen. Voor andere actoren geldt dat het feit dat slechts in beperkte mate wordt voldaan aan de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw een belemmering vormt voor de mogelijkheden die zij hebben om bij te dragen aan deze ontwikkeling.

Hoofdstuk 4 Analyse van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op dezelfde manier als waarop in het vorige hoofdstuk de ontwikkeling van de Noorse biologische landbouw is geanalyseerd de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland geanalyseerd. Ook hier vormt het actueel worden van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 het uitgangspunt voor de analyse. Voor deze analyse is eveneens gebruik gemaakt van zowel literatuur als materiaal afkomstig uit interviews gehouden met een aantal relevante actoren.

In paragraaf 4.2 wordt eerst een beknopte beschrijving van de biologische landbouw in Nederland gegeven. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens nagegaan in welke mate Nederland aan de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw voldoet. In paragraaf 4.4 wordt tenslotte kort ingegaan op het algehele beeld dat uit de analyse voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland naar voren komt.

4.2 De biologische landbouw in Nederland

Evenals in Noorwegen vormt in Nederland de biologisch-dynamische landbouw de basis voor de huidige biologische landbouw. De eerste boerderij die in Nederland biologisch-dynamische producten ging produceren was Loverendale uit Zeeland. Deze boerderij startte in 1926 met de biologisch-dynamische productie. In 1939 werd de Vereniging tot Bevordering van de Biologisch-dynamische Landbouw in Nederland opgericht. De ontwikkeling van de biologische landbouw zoals deze nu bekend is begon in de jaren zestig en zeventig. De landbouw was in de loop van de jaren sterk geïntensiveerd en omdat er steeds meer bekend werd over de schadelijke gevolgen van kunstmest en bestrijdingsmiddelen nam de belangstelling voor alternatieve vormen van landbouw toe (Platform Biologica, 2003b, Stichting Voedingscentrum Nederland, ?, p. 5).

In 1992 verscheen op aandringen van een aantal Tweede Kamerleden de 'Notitie Biologische landbouw'. In deze notitie worden het beleid en de instrumenten beschreven die moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland. De algemene doelstelling voor de ontwikkeling van de biologische landbouw zoals deze in de notitie wordt geformuleerd is het scheppen van randvoorwaarden voor een verdere ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Bij het scheppen van deze randvoorwaarden wordt er vanuit gegaan dat het noodzakelijk is dat er bij de marktpartijen draagvlak is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. In de notitie worden de volgende subdoelstellingen genoemd om de ontwikkeling van de biologische landbouw te stimuleren:

- bijdragen aan het versterken van de vraag naar en de afzet van biologische producten; de afzet van biologische producten is één van de belangrijkste randvoorwaarden voor een voortgaande groei van de biologische landbouwmethode;
- verruimen van de mogelijkheden tot omschakelen naar de biologische productiemethode;
- verruimen van het onderzoek teneinde de biologische productiemethode verder te ontwikkelen;
- verbeteren van de communicatie over biologische landbouw en biologische producten in relevante geledingen. (LNV, 1992, p. 24).

Uit de notitie blijkt dat het ministerie van LNV ook voor het verschijnen van de notitie al een aantal initiatieven nam om de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland te bevorderen. Deze initiatieven hadden betrekking op het stimuleren van de afzet en de primaire productie van biologische producten, het doen van onderzoek naar biologische landbouw en het geven van voorlichting en onderwijs over biologische landbouw (LNV, 1992, p. 8, 34-36).

In 1996 bracht het ministerie van LNV het eerste Plan van Aanpak voor de biologische landbouw uit. Dit Plan van aanpak is gebaseerd op een evaluatie van het beleid zoals dat tot dan toe werd gevoerd om de biologische landbouw verder te ontwikkelen. De hoofddoelstelling in het Plan van aanpak is het vergroten van de vraag naar en de afzetmogelijkheden van biologische producten en het verbeteren van de afstemming tussen de verschillende schakels in de keten door het ondersteunen van initiatieven

van de marktpartijen die hiertoe bijdragen. Daarnaast is het stimuleren van de omschakeling van boeren van conventionele naar biologische productie op een zodanige wijze dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd zijn een belangrijk doel in het Plan van aanpak. Een belangrijk verschil tussen het tot dan toe gevoerde beleid en het beleid zoals het wordt beschreven in het Plan van aanpak is dat de overheid het stimuleren van de vraag niet langer beschouwt als de taak en verantwoordelijkheid van de biologische sector maar dat men hieraan vanuit de overheid wil gaan bijdragen. Een van de redenen waarom de overheid zich in het geval van de ontwikkeling van de biologische sector wil inzetten voor het stimuleren van de vraag is het feit dat deze sector slechts over beperkte financiële middelen beschikt (LNV, 1996, p. 4-10).

In 2000 verscheen de evaluatie van het Plan van aanpak voor de biologische landbouw. Uit deze evaluatie blijkt dat men over het algemeen tevreden is over het beleid en de inzet van de overheid om de ontwikkeling van de biologische landbouw te stimuleren. Zowel de vraag naar als de productie van biologische producten is aanzienlijk gestegen en de ontwikkeling van kennis binnen de biologische sector is sterk verbeterd. In de evaluatie wordt de verwachting uitgesproken dat het ondanks de toegenomen productie niet mogelijk zal zijn aan de toegenomen vraag naar biologische producten te voldoen (Bok en Lössbroek, 2000, p. 12-19).

Het huidige beleid voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland is deels gebaseerd op de hierboven beschreven evaluatie en staat beschreven in de beleidsnota 'Een biologische markt te winnen'. In deze nota wordt voor het eerst de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 genoemd. Verder worden in de nota drie knelpunten in de ontwikkeling van de biologische landbouw beschreven: het niet optimaal functioneren van de keten, onvoldoende consumentenvertrouwen en onvoldoende kennisontwikkeling en kennisverspreiding. Met behulp van de volgende vijf speerpunten wil men proberen deze knelpunten in de ontwikkeling van de biologische landbouw op te lossen:

- het professionaliseren van de vraaggerichte ketens in de biologische landbouwsector;
- het transparant maken en sluiten van de biologische landbouwketen;
- het bevorderen van kennisontwikkeling en kennisverspreiding;
- het stimuleren van de primaire biologische productie;
- overige maatregelen, die met name betrekking hebben op belasting en arbeid. (LNV, 2000a, 7-17).

4.3 De aanwezigheid van condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw

4.3.1 Samenwerking in de biologische landbouwketen

Er wordt in Nederland in grote mate voldaan aan de conditie met betrekking tot samenwerking tussen de verschillende schakels binnen de biologische landbouwketen.

Net als in Noorwegen is in Nederland een ketenbenadering het uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw. Door de biologische landbouwketen meer vraaggericht te maken hoopt de overheid het functioneren van de keten te verbeteren. De overheid beschrijft in de nota twee maatregelen om de positie van de biologische landbouwsector vanuit het ketenperspectief te versterken. In de eerste plaats het oprichten van een Task Force (zie hiervoor onderstaand kader). In de tweede plaats het door de betrokken marktpartijen opstellen van een communicatieplan met het doel om via detailhandel, grootverbruik en horeca zoveel mogelijk potentiële consumenten van biologische producten van informatie over de biologische landbouw te voorzien (LNV, 2000a, p. 11-13). Uit een in 2002 verschenen evaluatie over onder meer het functioneren van de Task Force blijkt dat alle bij de Task Force betrokken actoren het initiatief als positief hebben ervaren en dat het volgens hen heeft bijgedragen aan een goede infrastructuur voor overleg en betere contacten tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de biologische landbouwsector (Arendse et al., 2002, p. 31-40).

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de Nederlandse respondenten samenwerking tussen de schakels in de keten belangrijk vinden voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De oprichting van de Task Force wordt gezien als een positief initiatief van de overheid om de samenwerking tussen alle actoren in de biologische landbouwketen te bevorderen. Een andere vorm van samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen die door een van de respondenten wordt genoemd is het initiatief ‘Van Eigen Erf’ waarbij met een aantal boeren wordt geprobeerd elkaars producten op de boerderij te verkopen. Tevens worden studiegroepen en onderzoeksprogramma’s voor biologische boeren genoemd als een vorm van samenwerking binnen de biologische landbouwketen:

‘(...) maar dat is dan meer bijvoorbeeld bij de primaire sector, want omdat het natuurlijk allemaal pioniers zijn, hebben ze heel veel studiegroepen en zijn er onderzoeksprogramma’s waarbij boeren samen worden gebracht om ideeën uit te wisselen en ervaringen uit te wisselen (...)’

Een respondent geeft aan van mening te zijn dat de samenwerking binnen de biologische landbouwketen in een aantal gevallen te lijden heeft onder de verschillende en tegenstrijdige belangen die een rol spelen in de keten. Het meer gebruik maken van gezamenlijke strategieën en doelstellingen zou volgens deze respondent bij kunnen dragen aan een betere samenwerking binnen de keten.

Met betrekking tot eventuele verschillen tussen de biologische en conventionele landbouwketen wanneer het gaat om economische, communicatieve en sociale relaties die van invloed kunnen zijn op de samenwerking in de keten, geeft het merendeel van de respondenten aan te verwachten dat er verschillen zijn tussen de beide ketens en dat deze vooral op het sociale vlak liggen. De biologische keten zou een grotere openheid kennen dan de conventionele keten waardoor veel actoren elkaar kennen en het makkelijker is om kennis en informatie uit te wisselen. De grotere openheid en meer informele relaties zouden met name een gevolg zijn van de (nog) beperkte omvang van de biologische landbouwketen. Een ander verschil tussen de biologische en de conventionele landbouwketen zou zijn dat men in de biologische landbouwketen niet alleen gericht is op het behalen van economische winst. Volgens een aantal respondenten zouden bescherming van natuur en milieu en het zoeken naar een meer rechtvaardige vorm van concurrentie belangrijke drijfveren zijn binnen de biologische keten die (grotendeels) ontbreken in de conventionele keten.

Biologisch convenant en Task Force

Op 22 mei 2001 is door een aantal overheidspartijen, partijen uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties het convenant Biologische Marktontwikkeling ondertekend. Doel van het convenant is ervoor te zorgen dat in 2004 5% van de consumentenbestedingen uitgegeven wordt aan biologische producten, waarbij het belangrijk is dat deze producten voor alle betrokken actoren acceptabele prijzen hebben. Men wil dit doel bereiken door aan de ene kant de vraag naar biologische producten te stimuleren en aan de andere kant het aanbod van biologische producten te vergroten en de knelpunten in de keten op te lossen. De volgende partijen zijn betrokken bij het convenant: Het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), het ministerie van LNV, Platform Biologica, Rabobank Nederland, Triodosbank, Stichting Merkartikel en Stichting Natuur en Milieu.

De Task Force is de belangrijkste uitvoerende organisatie van het convenant. De Task Force bestaat uit vertegenwoordigers van alle convenantpartijen en is belast met het coördineren, stimuleren en adviseren van alle betrokken partijen, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde (Task Force, 2004).

Tekstbox 7

4.3.2 De logistiek binnen de biologische landbouwketen

In Nederland wordt in grote mate voldaan aan de conditie met betrekking tot de efficiency van het logistieke systeem binnen de biologische landbouwketen. Dit is vooral mogelijk door de kleine omvang van Nederland.

Uit het advies ‘Kansen voor de biologische landbouw’ van het RGL blijkt dat de kleinschaligheid van en de versnippering binnen biologische landbouwsector een nadelige invloed hebben op de logistiek

binnen deze sector. Door de kleinschaligheid en de versnippering wordt veel, deels overbodig transport veroorzaakt tussen producenten, distributiecentra, winkels en consumenten. Dit heeft tot gevolg dat de logistieke kosten in de biologische sector aanzienlijk hoger zijn dan in de conventionele sector. Door betere samenwerking tussen groothandelaren en distributeurs en door de oprichting van enkele meer centrale distributiecentra voor biologische producten zou de logistieke efficiency binnen de biologische landbouwsector verbeterd kunnen worden (RLG, 2001, p. 10).

Er is slechts tijdens twee interviews ingegaan op het belang van de logistiek voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Uit de resultaten van deze interviews blijkt dat een goede logistiek voor de ontwikkeling van de biologische landbouw niet meer of minder belangrijk is dan voor de conventionele landbouw. De respondenten verwachten dat eventuele logistieke problemen waarmee de biologische landbouwsector op dit moment te maken heeft in ieder geval gedeeltelijk opgelost zullen worden naarmate de biologische sector groeit en er meer biologische producten geproduceerd en verkocht worden.

4.3.3 Betrokken actoren en uitwisseling van kennis en informatie

Er wordt door Nederland in grote mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het betrekken van zoveel mogelijk relevante actoren bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en de uitwisseling van kennis en informatie tussen deze actoren.

In de nota 'Een biologische markt te winnen' wordt duidelijk aangegeven dat het voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector van belang is dat hierbij zowel de actoren in de biologische landbouwketen als in het netwerk rond deze keten worden betrokken. Dat ook de actoren uit het netwerk rond de keten bij de ontwikkeling van de biologische landbouwketen worden betrokken blijkt onder meer uit het feit dat bij de voorbereidingen voor en het huidige functioneren van de Task Force ook de belangenorganisaties voor de biologische en de conventionele landbouw en de brancheorganisaties voor het supermarktwezen betrokken zijn. Ook wordt aangegeven dat samenwerking tussen de biologische en de conventionele landbouwsector en tussen de biologische landbouwsector en onderwijs en wetenschap kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouwsector (LNV, 2000a, p. 11-15). Zoals in paragraaf 4.3.1 reeds beschreven is uit een evaluatie van de Task Force gebleken dat dit initiatief de samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren heeft verbeterd.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de respondenten het belangrijk vinden dat bij de ontwikkeling van de biologische landbouw zoveel mogelijk actoren uit de keten en uit het netwerk eromheen worden betrokken. Het merendeel van de respondenten geeft aan tevreden te zijn met de eigen betrokkenheid en de betrokkenheid van het aantal andere actoren bij de ontwikkeling van de biologische landbouw. Ook de uitwisseling van kennis en informatie tussen de betrokken actoren wordt door de meeste respondenten niet als problematisch gezien. Wel wordt aangegeven dat op dit punt verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat informatie niet altijd terechtkomt bij degene voor wie hij bedoeld is en omdat niet altijd duidelijk is waar informatie vandaan komt en wat de status ervan is.

4.3.4 Draagvlak bij de nationale overheid

Nederland voldoet in grote mate aan de conditie met betrekking tot het bij de overheid aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Het bij de overheid aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw blijkt onder meer uit de ontwikkeling van beleid op dit gebied en het beschikbaar stellen van financiële middelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Daarnaast zijn initiatieven als de Task Force en het biologisch convenant een belangrijke indicatie voor bij de overheid aanwezige draagvlak. De overheid heeft deze initiatieven samen met andere betrokken actoren geïnitieerd en neemt actief deel aan de uitvoering ervan.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de het merendeel van de respondenten van mening is dat het bij de overheid aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw op bepaalde punten niet voldoende is. Het onvoldoende draagvlak blijkt volgens deze respondenten met name uit het feit dat de overheid zich onvoldoende inzet om iets aan het prijsverschil tussen biologische en conventionele producten te doen. Andere terreinen waaraan de overheid meer aandacht zou kunnen besteden zijn: het creëren van een context die ertoe bijdraagt dat consumenten meer biologische producten kopen (er wordt niet aangegeven op welke manier deze context moet worden gecreëerd) en het verstrekken van meer en betere informatie over biologische producten aan consumenten. Een van de respondenten geeft aan ook waardering te hebben voor het draagvlak dat zich de afgelopen jaren bij de overheid heeft ontwikkeld om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw:

‘Kijk in de ruim twintig jaar dat ik nu in de sector werk zie je een enorme verandering die heeft plaatsgevonden, ook bij de overheid. Twintig jaar geleden was het bij wijze van spreke nog niet mogelijk om het woord biologische landbouw in je mond te nemen. Dat werd nog afgeschilderd als iets wat het daglicht nauwelijks kon verdragen, wat in ieder geval niet een serieus alternatief was. Terwijl nu is dat gewoon, voor de overheid is het nu een serieus alternatief. Dat is winst en dat geeft ook aan dat iets langzaam gaat, dan kijk je over een periode van twintig jaar. En dan ga je dus stapje voor stapje ga je vooruit. Het wordt opgenomen in het beleid, maar voor dat is gebeurd ga je eerst een paar jaar praten. Nou en als het in het beleid staat dan duurt het weer een aantal jaren voordat het geïmplementeerd wordt. Nou, vervolgens duurt het weer een aantal jaren voordat er naar gehandeld gaat worden.’

Meerdere respondenten geven aan dat het voor de ontwikkeling van de biologische landbouw niet voldoende is dat er bij de overheid draagvlak is voor deze ontwikkeling. Volgens deze respondenten ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de biologische landbouw bij de consument. Wanneer de consument niet bereid is voor biologische producten te kiezen zal ondanks een groter draagvlak bij de overheid de ontwikkeling van de biologische landbouw niet slagen.

4.3.5 Draagvlak bij de marktpartijen

Er wordt in Nederland in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het bij de marktpartijen aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw.

In de nota ‘Een biologische markt te winnen’ wordt aangegeven dat er bij de marktpartijen draagvlak aanwezig is om zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De overheid constateert echter ook dat de marktpartijen hierin niet altijd hun verantwoordelijkheid nemen, mede omdat de samenwerking tussen de marktpartijen niet voldoende is en de actoren niet op elkaar vertrouwen en elkaar in sommige gevallen in het geheel niet kennen (LNV, 2000a, p. 6-12). Onder meer met behulp van de Task Force is de communicatie tussen de betrokken marktpartijen inmiddels verbeterd (Arendse et al., 2002, p. 40). Tijdens een congres over de ontwikkeling van de biologische landbouw dat in april 2004 werd gehouden hebben de betrokken marktpartijen aangegeven dat zij zich zullen blijven inzetten voor de promotie en de verkoop van biologische producten (AgriHolland, 2004a).

Een voorbeeld van draagvlak bij een aantal marktpartijen is het ‘Convenant biologisch varkensvlees’. Dit initiatief had tot doel de verkoop van biologisch varkensvlees te stimuleren maar behaalde niet het gewenste resultaat. In 2002 werden afspraken gemaakt tussen een aantal supermarkten en leveranciers van biologisch varkensvlees die de afzet van biologisch varkensvlees sterk moesten verhogen. Conventionele varkensboeren zouden een gegarandeerde prijs krijgen voor hun vlees als ze bereid waren om te schakelen naar biologische productie. Daarnaast verplichtten de betrokken supermarktketens zich voor meerdere jaren om het biologisch geproduceerde varkensvlees af te nemen. Het ministerie van LNV nam deel aan het initiatief door een subsidie beschikbaar te stellen voor boeren die wilden omschakelen en door in een campagne te investeren die de verkoop van biologisch varkensvlees moest stimuleren. Begin 2003 bleek dat de verkoop van biologisch varkensvlees niet zo groot was als verwacht zodat het aanbod groter was dan de vraag. De supermarktketen Albert Hein, een van de actoren die de afspraken had ondertekend, gaf aan bereid te zijn door te gaan met het stimuleren van de verkoop van biologisch varkensvlees. In 2004 werd duidelijk dat het aanbod van biologisch varkensvlees in verhouding tot de vraag zo groot was dat een aantal producenten van biologisch varkensvlees genoodzaakt was hun bedrijf te sluiten of (weer) om te schakelen naar conventionele productie. Ondanks deze teleurstellende ontwikkeling heeft de Task Force beloofd door te gaan met het stimuleren van de verkoop van biologisch varkensvlees (AgriHolland, 2001, AgriHolland, 2003, AgriHolland, 2004b).

Tekstbox 8

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het merendeel van de respondenten verwacht dat marktpartijen en met name supermarkten geen cruciale rol spelen in de ontwikkeling van de biologische landbouw. Een respondent geeft zelfs aan van mening te zijn dat supermarkten nauwelijks invloed hebben op de verkoop van biologische producten. Ze zouden in de schappen zetten waar de consument om vraagt en hoewel ze misschien wel bereid zullen zijn biologische producten meer te promoten, zal dat nooit ten koste mogen gaan van andere producten en mag het ook niet teveel risico opleveren. Slechts een respondent geeft aan dat supermarkten misschien wel een heel belangrijke rol zouden kunnen spelen bij de ontwikkeling van de biologische sector. Hij is hierover echter niet al te optimistisch:

‘Ja, in wezen ligt daar (bij de markt) de sleutel misschien wel bij uitstek. Maar goed, kijk, daar ben ik op zich niet zo heel erg optimistisch in. Vergroting van de markt in Nederland, supermarkten hebben op zich helemaal niet zoveel belang bij biologisch. Het is vrij klein, de verwachting dat het snel groeit naar een adequaat niveau is niet zo hoog en bovendien is er ook nog eens een keer de angst dat stel dat die verwachting zou uitkomen, dat men dan heel erg afhankelijk wordt van de producenten. Nou, dat is ook niet iets wat supermarkten graag willen. Dus die hebben allerlei strategische redenen om er niet zo hard aan te trekken en dat doen ze dus ook niet. Ja verbaal wel, maar in het echt wordt er niet zo hard aan getrokken. Terwijl die wel op zich een enorme sleutel in handen hebben. In hun margebeleid, in waar ze het neerleggen, hoe aantrekkelijk het gepresenteerd kan worden, nou, daar is echt veel mogelijk.’

Meerdere respondenten zijn echter wel van mening dat bij de supermarkten onvoldoende draagvlak aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Zij zouden zich meer moeten inzetten voor de verkoop van biologische producten, bijvoorbeeld door deze producten een beter zichtbare plaats te geven of door van bepaalde producten alleen een biologische variant aan te bieden.

4.3.6 Draagvlak in de samenleving

Er wordt in Nederland slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het in de samenleving aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw.

Uit een onderzoek uitgevoerd door het instituut voor strategisch consumentenonderzoek (SWOKA) blijkt dat potentiële consumenten van biologische producten er om verschillende redenen uiteindelijk vaak niet voor kiezen om deze producten ook daadwerkelijk te kopen. De belangrijkste reden is dat biologische producten te duur worden gevonden. Andere redenen zijn dat de kwaliteit niet goed genoeg is, dat biologische producten relatief moeilijk verkrijgbaar zijn en dat het verschil tussen biologische en conventionele producten niet duidelijk is. Het onderzoek wijst tevens uit dat

consumenten meer informatie over biologische producten willen, zowel als het gaat om milieu, dierenwelzijn, de productie van biologisch voedsel en de relevante keurmerken als om de filosofie achter de biologische landbouw (RLG, 2001, p. 38-41). Uit een onderzoek van Platform Biologica blijkt dat het aantal mensen dat biologische producten koopt in 2003 is toegenomen en dat verwacht wordt dat dit aantal ook in 2004 zal stijgen (Platform Biologica, 2004c, NOS, 2004).

Het merendeel van de respondenten is van mening dat het bij de consument aanwezige draagvlak om voor biologische producten te kiezen cruciaal is voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Consumenten zijn over het algemeen geneigd te kiezen voor zo goedkoop mogelijke producten waardoor het prijsverschil tussen biologische en conventionele producten volgens de respondenten de grootste belemmering voor consumenten is om voor biologische producten te kiezen. Ook wordt aangegeven dat voor veel consumenten het verschil tussen biologische en conventionele producten te klein zou zijn om hen de keuze voor biologische producten te laten maken. Een andere reden voor het beperkte draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in de samenleving zou zijn dat het huidige imago van natuurvoedingswinkels er niet toe bijdraagt dat meer consumenten kiezen voor biologische producten:

'(...) hebben we nog steeds te maken met een imagoprobleem. Als je met mensen praat over biologische landbouw en biologische producten en winkels heeft men het toch nog veel over het geitenwollensokken-imago, het ziet er niet uit (...).'

4.3.7 Het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven

Er wordt in Nederland in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven die bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dat wil zeggen dat er verschillende regionale en lokale initiatieven worden genomen maar dat er slechts in beperkte mate coördinatie is van deze initiatieven.

Uit de nota 'Een biologische markt te winnen' blijkt dat niet alleen de nationale maar ook de provinciale overheden bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Bovendien worden volgens deze nota ook op gemeentelijk niveau en op het niveau van de waterschappen initiatieven genomen om de ontwikkeling van de biologische landbouw te stimuleren (LNV, 2000a, p. 3). In de nota wordt echter niets gezegd over eventuele coördinatie van deze initiatieven.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de respondenten verschillend denken over de bijdrage die regionale en lokale initiatieven kunnen leveren aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Een aantal respondenten geeft aan tevreden te zijn met de initiatieven die momenteel worden genomen. Een van hen geeft aan dat veel provincies zelf ook een doelstelling voor de ontwikkeling van de biologische landbouw hebben:

'(...) ja doordat er nationaal die tien procent is, hebben veel provincies zelf ook een doelstelling gezet, daar zeggen ze ook tien procent, of vijftien procent, of, nou dus veel provincies hebben ook gewoon eigen beleid op wat ze willen in hun provincie met biologische boeren (...).'

Er zijn ook respondenten die verwachten dat meer regionale en lokale aandacht kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Wanneer de biologische landbouw meer regionaal georiënteerd is, is er minder behoefte aan grote nationale verwerkingsbedrijven en groothandelaren die kunnen concurreren met conventionele marktpartijen en kunnen boeren in grotere mate hun mogelijkheid tot inspraak in de ontwikkeling van de biologische landbouw behouden. Meer regionalisering in de biologische landbouw maakt daarnaast nauwer contact tussen de consument en de overige actoren in de keten mogelijk. Andere respondenten vragen zich af of meer regionalisering kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en of een meer regionaal georiënteerde biologische landbouw wel levensvatbaar is. Er wordt door de respondenten niet

ingegaan op de eventuele coördinatie van de regionale en lokale initiatieven die genomen worden of genomen zouden moeten worden om de ontwikkeling van de biologische landbouw te stimuleren.

Een voorbeeld van een regionaal initiatief is ‘Van Eigen Erf’, waarbij boeren in een aantal regio’s in Nederland zich verenigd hebben en op hun boerderijen elkaars producten verkopen. Deze producten zijn biologisch en vaak uniek voor een regio. ‘Van Eigen Erf’ staat voor:

- korte lijn van land naar klant
- vers uit eigen regio
- weinig voedselkilometers
- ambachtelijk geproduceerd
- gegarandeerde biologische productie

Het initiatief wordt gecoördineerd door de overkoepelende stichting ‘Van Eigen Erf’ (Van Eigen Erf, 2004).

Tekstbox 9

4.3.8 Aandacht voor internationale ontwikkelingen

Hoewel het op basis van de bestudeerde literatuur en de resultaten van de interviews moeilijk is te bepalen hoeveel aandacht er in Nederland is voor internationale ontwikkelingen met betrekking tot de biologische landbouw mag er vanuit worden gegaan dat Nederland in grote mate aan deze voorwaarde voldoet. Redenen hiervoor zijn het feit dat Nederland lid is van de EU en van de WTO en daarnaast dat met name de conventionele maar ook de biologische landbouw exportgericht zijn. Nederland voldoet daarmee in grote mate aan de conditie met betrekking tot de aandacht die de betrokken actoren hebben voor internationale ontwikkelingen.

In de nota ‘Een biologische markt te winnen’ wordt aangegeven dat het een taak van de biologische landbouwketen is zich te ontwikkelen tot een duurzame sector die op eigen kracht functioneert, internationaal concurrerend is, midden in de samenleving staat en leidend is in Europa (LNV, 2000a, p. 7). Dit streven duidt erop dat de overheid het van belang acht voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland ook aandacht te besteden aan internationale ontwikkelingen. Daarnaast is de Nederlandse regelgeving voor biologische landbouw en productie gebaseerd op de daarvoor geldende Europese regelgeving, zodat ook op die manier rekening dient te worden gehouden met internationale ontwikkelingen.

Tijdens de interviews is nagenoeg niet ingegaan op het belang van internationale ontwikkelingen voor de biologische landbouw. De enige internationale ontwikkelingen die door een aantal respondenten worden genoemd zijn ontwikkelingen die plaatsvinden binnen de EU. Een aantal van deze ontwikkelingen worden als een belemmering voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland beschouwd, zoals het feit dat de Europese regelgeving het moeilijk of onmogelijk maakt iets aan het prijsverschil tussen biologische en conventionele producten te doen. Een respondent uit zijn onvrede over de handelsbeperkingen die er ondanks de liberale markt nog steeds zijn binnen de EU. Er zijn echter ook Europese ontwikkelingen die als positief worden ervaren, zoals de plannen om biologische boeren meer te belonen dan conventionele boeren omdat zij zich, naast het produceren voor eigen inkomen, ook inzetten voor een collectief doel: de bescherming van natuur en milieu.

4.3.9 De economische situatie van de biologische landbouwsector

Nederland voldoet in beperkte mate aan de conditie met betrekking tot de economische situatie van de biologische landbouwsector.

In de nota ‘Een biologische markt te winnen’ wordt aangegeven dat de Nederlandse biologische landbouwsector in 2010 een duurzame sector moet zijn die zowel nationaal als internationaal zonder staatssteun functioneert. Zoals blijkt uit de nota is op dit moment nog een aantal subsidieregelingen voor de biologische landbouwsector beschikbaar om deze sector de mogelijkheid te geven zich aan te passen aan de meer vraaggerichte benadering waarmee men de biologische landbouw wil ontwikkelen en om de boeren die willen omschakelen naar biologische landbouw voldoende garanties te kunnen geven (LNV, 2000a, p. 5, 11, 16-19). Voor de financiële ondersteuning van de biologische landbouw

wordt onder meer gebruik gemaakt van middelen die door de EU beschikbaar worden gesteld (Arendse et al., 2002, p. 45).

Uit de resultaten van de interviews kan niet worden opgemaakt dat de respondenten verwachten dat de biologische sector op korte termijn zonder overheidssteun zal kunnen functioneren. Een aantal respondenten geeft aan dat de Nederlandse overheid een steeds kleinere rol gaat spelen bij het subsidiëren van de biologische sector en dat de EU hierin een steeds belangrijkere rol gaat spelen. Zowel de Nederlandse overheid als de EU zouden volgens een deel van de respondenten meer moeten investeren in de biologische landbouw en minder in de conventionele landbouw, bijvoorbeeld via belastingmaatregelen of premies, omdat dergelijke investeringen zowel individuele als collectieve winst zouden opleveren. Een respondent geeft aan dat het naar zijn mening niet goed is om zonder meer veel geld te besteden aan subsidieregelingen omdat deze vaak hun doel voorbij schieten en op de verkeerde plek terecht komen. Het zou volgens deze respondent beter zijn wanneer de biologische sector zich op eigen kracht zou ontwikkelen.

4.3.10 Wetenschappelijk onderzoek

Er wordt in Nederland in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek dat bijdraagt aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de mate waarin de sector zelf in staat is aan te geven op welke gebieden onderzoek wenselijk is.

In de nota 'Een biologische markt te winnen' wordt aangegeven dat het voor de ontwikkeling van de biologische sector van belang is dat de sector zelf aangeeft op welke gebieden wetenschappelijk onderzoek het beste bij kan dragen aan de ontwikkeling van de sector. In diezelfde nota wordt door de overheid een gebrek aan nieuwe kennis en onvoldoende spreiding van bestaande en nieuwe kennis als een van de knelpunten in de ontwikkeling van de biologische landbouw beschouwd. Aangegeven wordt dat meer samenwerking tussen de biologische en de conventionele landbouwketen en onderzoeksinstituten die zich bezighouden met de ontwikkeling van de (biologische) landbouw kan bijdragen aan het oplossen van dit knelpunt (LNV, 2000a, p. 10, 15).

Hoewel het merendeel van de respondenten het er over eens is dat wetenschappelijk onderzoek kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt er tijdens de interviews nauwelijks ingegaan op dit onderwerp. Een aantal respondenten geeft aan dat er aanzienlijke financiële middelen beschikbaar zijn voor onderzoek naar de ontwikkeling van de biologische landbouw. Er is slechts een respondent die aangeeft op welke gebieden onderzoek zou naar zijn mening kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Alleen onderzoek dat de productie van biologisch voedsel goedkoper en efficiënter maakt zou niet voldoende zijn omdat dit er niet toe bijdraagt dat de vraag naar biologische producten omhoog gaat. Er zou meer onderzoek moeten plaatsvinden naar de houding van consumenten ten aanzien van voedsel en naar de manier waarop men besluit welke producten men wel en niet koopt. Daarnaast verwacht deze respondent dat onderzoek naar de mogelijkheden die kleine, regionaal georiënteerde boerenbedrijven hebben om te overleven binnen de biologische landbouwketen belangrijk zijn voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw.

4.3.11 De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie

In Nederland wordt slechts in beperkte mate voldaan aan de conditie met betrekking tot de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie over de ontwikkeling van de biologische landbouw.

Zoals reeds onder de vorige conditie is beschreven, beschouwt de overheid een gebrek aan nieuwe kennis en onvoldoende verspreiding van nieuwe en bestaande kennis als een van de knelpunten in de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. In de nota 'Een biologische markt te winnen' wordt eveneens aangegeven dat verschillende instanties de consument op een objectieve manier moeten informeren over de betekenis van duurzame productie. Het inzetten van de Task Force is een van de manieren waarop de overheid de consument beter wil informeren over biologische landbouw en

biologische producten, bijvoorbeeld door spotjes op de televisie, door informatie op internet en door acties in supermarkten en natuurvoedingswinkels. Daarnaast wordt in de nota aangegeven dat de gezamenlijke marktpartijen de verantwoordelijkheid moeten nemen om potentiële biologische consumenten en de detailhandel (omdat dit de schakel in de keten is die direct verbonden is met de consument) te informeren over de biologische landbouw, waarbij de grootste nadruk moet liggen op het bevorderen van de vraag naar biologische producten. Ook de transparantie van de biologische landbouwketen vormt in de nota een belangrijk punt. Transparantie van de keten kan bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen van de consument in de biologische producten en kan daarmee ook de verkoop van deze producten stimuleren (LNV, 2000a, p. 12-13, Task Force, 2004).

Uit de resultaten van de interviews komt een eenduidig beeld naar voren over de informatie die beschikbaar is over de biologische landbouw en de verspreiding van deze informatie. Binnen de keten zelf wordt informatieverspreiding niet als problematisch ervaren. Ketenmanagers die in het kader van de Task Force voor bepaalde productgroepen zijn aangesteld, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verspreiding van informatie binnen de keten. Er is slechts één respondent die aangeeft dat informatievoorziening binnen de keten een belemmering voor de ontwikkeling van de biologische landbouw kan vormen, bijvoorbeeld omdat informatie over de wensen van de klant niet altijd op de goede plaats in de keten terecht komt en het niet duidelijk is of er daadwerkelijk iets met deze informatie wordt gedaan. Alle respondenten zijn het er over eens dat de consument te weinig wordt geïnformeerd over wat biologische landbouw is en wat de verschillen tussen biologische en conventionele producten zijn. Transparantie van de biologische en ook de conventionele landbouwketen wordt genoemd als een sleutelbegrip om de biologische landbouw te kunnen ontwikkelen. Door meer transparantie moet onder meer het prijsverschil tussen biologische en conventionele producten duidelijk worden voor de consument. Daarnaast zou door meer transparantie moeten worden voorkomen dat men in de conventionele landbouwketen gebruik maakt van de positieve aspecten van de biologische landbouw. Een respondent zegt daarover:

'(...) ik vind het nog steeds wel belangrijk dat je uitgaat van je eigen kracht en je eigen kwaliteit en dat je dus altijd roept van biologische varkens liggen in het stro en die komen buiten, die krijgen geen preventieve medicijnen en noem maar op, dat je dus de nadruk legt op wie je bent en waarom je het doet. Maar ik denk dat het langzamerhand ook heel belangrijk is dat in feite ook de gangbare landbouw echt laat zien wie die is en dus niet probeert te verhullen hoe ze het doen door ook mooie plaatjes aan te bieden van een romantisch beeld van een varken terwijl het gangbaar varkensvlees, ik bedoel als je het lef hebt om als supermarkt een varken in het stro af te beelden bij het biologisch varkensvlees, heb dan ook het lef om een plaatje van de gangbare landbouw af te beelden en laat mensen echt kiezen op basis van wat ze zien en niet op basis van de illusies die gewekt worden. Dat gebeurt nu heel veel. Wij laten onze foto's wel zien en onze producten en ik hoop altijd dat dat zo'n eerlijk mogelijk beeld is en daar profiteert de gangbare landbouw in principe ook van. Bovendien zie je in hun campagnes ook altijd dat romantische agrarische beeld terugkomen wat niet altijd bestaat.'

Een respondent geeft aan dat meer transparantie van de biologische en de conventionele landbouwketen niet altijd goed mogelijk is omdat het gevaar bestaat dat een te negatief beeld zou ontstaan van de conventionele keten terwijl daar ook steeds duurzamer wordt gewerkt en steeds meer rekening wordt gehouden met natuur en milieu.

4.3.12 Stimulering van de vraag naar biologische producten

In Nederland wordt nagenoeg volledig voldaan aan de conditie met betrekking tot het vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen geïntegreerd stimuleren van de vraag naar biologische producten.

Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat stimulering van de vraag naar biologische producten voor een belangrijk deel plaatsvindt vanuit de Task Force. Hierin is een groot aantal van de bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren verenigd. De actoren vertegenwoordigd in de Task Force hebben zich onder meer tot doel gesteld het aandeel biologische consumentenuitgaven te vergroten tot vijf procent in 2004. De verwachting is dat deze doelstelling voor een aantal productgroepen wel tijdig gehaald zal worden terwijl er voor andere productgroepen waarschijnlijk meer tijd nodig zal zijn (Task Force, 2004). In de nota 'Een biologische markt te winnen' wordt aangegeven dat men door zoveel mogelijk aan de eisen van de consument te voldoen en door ervoor te zorgen dat biologisch voedsel veilig en honderd procent biologisch is, zoveel mogelijk aan de stijgende vraag naar biologische producten wil voldoen en deze vraag tegelijkertijd verder wil stimuleren. Een belangrijke factor daarbij is volgens de nota dat de biologische landbouwketen transparant is en dat de consument kan achterhalen waar producten vandaan komen en hoe ze worden geproduceerd (LNV, 2000a, p. 5-9).

Een voorbeeld van een geïntegreerd initiatief om de vraag naar biologische producten te vergroten zijn de acties 'Adopteer een kip' en 'Adopteer een appelboom'. Aan deze acties doen verschillende partijen uit de biologische landbouwketen (biologische boeren, Natudis, Udea, NWO/Natuurwinkel) en partijen uit het netwerk rond de keten (Platform Biologica, Triodosbank, Stichting Doen en Stichting Wakker Dier) mee. Consumenten kunnen de ontwikkeling van de biologische landbouw steunen door een biologische kip of een biologische appelboom te adopteren. Zij krijgen daarvoor een keer in de maand een doos biologische eieren of zij mogen tijdens de appelogst de appels van hun 'eigen' boom plukken (Adopteer een kip, 2004, Adopteer een appelboom, 2004).

Tekstbox 10

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat de respondenten verwachten dat het werken met een Task Force waarin een groot aantal bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren verenigd is bijdraagt aan het stimuleren van de vraag naar biologische producten. Daarnaast verwacht een groot deel van de respondenten dat met name een kleiner prijsverschil tussen biologische en conventionele producten kan leiden tot een grotere vraag naar biologische producten. Ook het aan de consument duidelijk maken van 'het verhaal achter het biologische product' kan de vraag naar biologische producten stimuleren:

'(...) dat eigenlijk het verhaal achter zo'n product zo wezenlijk is en dat op dat gebied veel meer gedaan kan worden. Geef eens een voorbeeld, ja wij werken heel veel met Salamita²⁶ bijvoorbeeld. Het verhaal van Salamita is voor veel mensen toch iets wat gaat leven, wat verbeelding brengt en waardoor men veel meer geïnteresseerd is om de producten van die coöperatie te kopen. En zo zie je toch ook, je kunt natuurlijk niet alle producten op die manier behandelen, maar als je een aantal speerpunten, een aantal speerproducten eruit haalt en je gaat daar een soort beleving omheen creëren waarbij mensen zich thuis voelen, dan is dat al een heel belangrijke stap voor mensen om meer te gaan doen.'

4.3.13 De herkenbaarheid van biologische producten

Nederland voldoet in grote mate aan de conditie met betrekking tot het onderscheid tussen biologische en conventionele producten en de herkenbaarheid van biologische producten voor de consument.

In Nederland wordt net als in Noorwegen gebruik gemaakt van één keurmerk voor biologische producten. Zowel in het rapport 'Omschakelen naar biologische akkerbouw en vollegrondsgroententeelt' als in het rapport 'Koers op biologisch' wordt aangegeven dat bekendheid met het EKO-keurmerk onder de Nederlandse consument groot is. In het laatstgenoemde rapport wordt tevens aangegeven dat men er binnen de biologische sector van overtuigd is dat het van belang is dat het aantal keurmerken niet wordt uitgebreid omdat dit verwarring zou veroorzaken voor de consument (Agro eco, 2001, p. 2, LTO, 2001, p. 9).

²⁶ Salamita is een Italiaanse coöperatie waar biologisch-dynamische groenten en fruit worden geteeld

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat een respondent van mening is dat het onderscheid tussen biologische en conventionele producten voor veel consumenten op dit moment te gering is om hen te motiveren voor biologische producten te kiezen. Wat betreft het aantal keurmerken voor biologische producten zijn alle respondenten het met elkaar eens: één keurmerk is het duidelijkst en het meest herkenbaar voor de consument. Een aantal respondenten geeft aan dat zij een bepaalde mate van gradering binnen het EKO-keurmerk wenselijk vinden omdat de mate van ‘biologischheid’ op die manier duidelijker kan worden gemaakt voor de consument. Een Europees keurmerk dat het Nederlandse en alle andere Europese keurmerken vervangt zou volgens de respondenten in sommige gevallen een voordeel kunnen zijn, vooral wanneer het gaat om exportproducten.

4.4 Conclusie

Uit de resultaten van de analyse blijkt dat Nederland over het algemeen in grote mate aan de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw voldoet. Aan zes condities wordt slechts in beperkte mate voldaan, aan zes condities wordt in grote mate voldaan en aan een conditie wordt nagenoeg volledig voldaan, de conditie met betrekking tot het op een geïntegreerde manier stimuleren van de vraag naar biologische producten.

<i>Er is goede samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen</i>	+
<i>Het logistieke systeem binnen de biologische landbouwketen is efficiënt</i>	+
<i>Alle partijen in en rond de biologische landbouwketen zijn betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en er is een wederzijdse uitwisseling van alle beschikbare kennis en informatie</i>	+
<i>Er is bij de nationale overheid draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+
<i>Er is bij de marktpartijen draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-
<i>Er is in de samenleving draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-
<i>Op regionaal en lokaal niveau worden initiatieven genomen die bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en deze initiatieven worden gecoördineerd</i>	+/-
<i>Alle betrokken actoren besteden aandacht aan internationale ontwikkelingen</i>	+
<i>De biologische landbouwsector is economisch rendabel te maken</i>	+/-
<i>Vanuit de wetenschap wordt een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de sector geeft zelf duidelijk aan op welke gebieden onderzoek wenselijk is</i>	+/-
<i>Voldoende kennis en informatie is voor iedereen beschikbaar en toegankelijk</i>	+/-
<i>De vraag naar biologische producten wordt op een geïntegreerde manier vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen gestimuleerd</i>	++
<i>Het onderscheid tussen biologische en conventionele producten is duidelijk voor de consument en biologische producten zijn duidelijk herkenbaar</i>	+

Tabel 2: Ontwikkeling biologische landbouw in Nederland

Concluderend kan worden gezegd dat, hoewel iets minder dan in Noorwegen, er voor het merendeel van de condities verbeteringen mogelijk zijn. Met name een groter draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw bij de markt en in de samenleving en meer beschikbare en goed toegankelijke kennis en informatie zouden ertoe kunnen bijdragen dat de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland verbeterd kan worden.

Hoofdstuk 5 Verschillen en overeenkomsten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse van de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland uit de vorige twee hoofdstukken met elkaar vergeleken en worden de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen beide landen beschreven. Deze verschillen en overeenkomsten in ontwikkeling kunnen beide landen de mogelijkheid bieden van elkaar te leren in hun ontwikkeling van de biologische landbouw. Daarnaast kunnen de resultaten van de vergelijking voor andere landen dan Noorwegen en Nederland mogelijkheden opleveren om hun ontwikkeling van de biologische landbouw meer succesvol te laten verlopen.

Om de resultaten van de analyse met elkaar te kunnen vergelijken, wordt in paragraaf 5.2 eerst een schematisch overzicht van de resultaten gegeven. Vervolgens worden in paragraaf 5.3.1 tot en met 5.3.14 per conditie de resultaten van de analyse vergeleken en de overeenkomsten en verschillen beschreven. Daarbij wordt tevens gekeken of de mate waarin aan een conditie wordt voldaan een kans of een belemmering vormt voor het al dan niet kunnen halen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010. In paragraaf 5.4 wordt naar aanleiding van de resultaten van de vergelijking een korte conclusie gegeven.

5.2 Schematische weergave van de resultaten van de analyse

	Noorwegen	Nederland
<i>Er is goede samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen</i>	+/-	+
<i>Het logistieke systeem binnen de biologische landbouwketen is efficiënt</i>	+/-	+
<i>Alle partijen in en rond de biologische landbouwketen zijn betrokken bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en er is een wederzijdse uitwisseling van alle beschikbare kennis en informatie</i>	+/-	+
<i>Er is bij de nationale overheid draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-	+
<i>Er is bij de marktpartijen draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-	+/-
<i>Er is in de samenleving draagvlak om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw</i>	+/-	+/-
<i>Op regionaal en lokaal niveau worden initiatieven genomen die bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en deze initiatieven worden gecoördineerd</i>	+/-	+/-
<i>Alle betrokken actoren besteden aandacht aan internationale ontwikkelingen</i>	+	+
<i>De biologische landbouwsector is economisch rendabel te maken</i>	+/-	+/-
<i>Vanuit de wetenschap wordt een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de sector geeft zelf duidelijk aan op welke gebieden onderzoek wenselijk is</i>	+/-	+/-
<i>Voldoende kennis en informatie is voor iedereen beschikbaar en toegankelijk</i>	+/-	+/-
<i>De vraag naar biologische producten wordt op een geïntegreerde manier vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen gestimuleerd</i>	+/-	++
<i>Het onderscheid tussen biologische en conventionele producten is duidelijk voor de consument en biologische producten zijn duidelijk herkenbaar</i>	+/-	+

Tabel 3: Ontwikkeling biologische landbouw in Noorwegen en Nederland

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat door Nederland en Noorwegen aan zeven condities in dezelfde mate wordt voldaan. Voor de overige condities geldt dat hieraan door Nederland beter wordt voldaan dan door Noorwegen.

5.3 Overeenkomsten en verschillen

5.3.1 Samenwerking in de biologische landbouwketen

Met betrekking tot een goede samenwerking tussen de schakels in de biologische landbouwketen wordt geconcludeerd dat deze samenwerking in Nederland beter verloopt dan in Noorwegen en dat Nederland daarmee beter aan de betreffende conditie voldoet dan Noorwegen. Met betrekking tot het halen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 geldt dat de bestaande ketensamenwerking in Nederland kan worden gezien als een kans om deze doelstelling te bereiken terwijl het grotendeels ontbreken van deze samenwerking in Noorwegen kan worden opgevat als een belemmering.

De oorzaak van het feit dat de samenwerking binnen de biologische landbouwketen in Nederland beter verloopt dan in Noorwegen moet met name worden gezocht in de grotere bereidheid die de Nederlandse ketenpartijen ten opzichte van de Noorse ketenpartijen tonen om samen te werken. Dit blijkt onder meer uit het functioneren van de Task Force en het biologisch convenant. Daarnaast wordt de samenwerking tussen de ketenpartijen in Nederland niet door de overheid alleen gefinancierd maar door de overheid en de betrokken partijen gezamenlijk. In Noorwegen is het voornamelijk de overheid die de samenwerking tussen de ketenpartijen initieert. Het zijn met name de *samvirke* die in Noorwegen slechts in beperkte mate bereid zijn tot samenwerking om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Vanwege de centrale positie die de *samvirke* innemen in de verwerking en distributie van met name biologische zuivel-, vlees- en eierproducten zijn de mogelijkheden voor een goede samenwerking in de biologische landbouwketen voor een groot deel afhankelijk van de wil van deze *samvirke* om hieraan mee te werken (paragraaf 3.3.1 en 4.3.1).

5.3.2 De logistiek binnen de biologische landbouwketen

De logistieke efficiency binnen de Nederlandse biologische sector is groter dan die in Noorwegen en daarmee voldoet Nederland beter aan de conditie met betrekking tot de logistieke efficiency binnen de biologische landbouwketen dan Noorwegen. Met betrekking tot het bereiken van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 geldt dat de mate van logistieke efficiency in beide landen een belemmering vormt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw maar dat deze belemmering aanzienlijk groter is in Noorwegen dan in Nederland.

De belangrijkste verschillen in de logistieke efficiency tussen Noorwegen en Nederland worden veroorzaakt door de aanzienlijk grotere omvang en het aanzienlijk lagere bevolkingsaantal van Noorwegen. Daarnaast is ook de sterk gecentraliseerde manier van het verwerken en distribueren van biologische producten zoals men die in Noorwegen kent een belangrijke oorzaak van de beperkte logistieke efficiency. Andere oorzaken voor de beperkte logistieke efficiency in Noorwegen zijn het kleine volume biologische producten dat vervoerd moet worden en het feit dat veel biologische producten gescheiden van conventionele producten moeten worden vervoerd. Het, aanzienlijk kleinere, logistieke probleem waarmee men in de Nederlandse biologische landbouwketen te maken heeft, veel en deels overbodig transport waardoor de logistieke kosten relatief hoog zijn, wordt voornamelijk veroorzaakt door de kleinschaligheid van de biologische landbouwsector en de gedecentraliseerde distributie van biologische producten (paragraaf 3.3.2 en 4.3.2).

5.3.3 Betrokken actoren en uitwisseling van kennis en informatie

Ook wat betreft de conditie dat zoveel mogelijk actoren betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van de biologische landbouw en dat tussen deze actoren zoveel mogelijk kennis en informatie moet worden uitgewisseld heeft Nederland een voorsprong op Noorwegen. Voor wat betreft het realiseren van tien procent biologische landbouw in 2010 geldt dat het betrekken van zoveel mogelijk actoren bij de ontwikkeling van de biologische landbouw zowel in Noorwegen als in Nederland kansen biedt. Nederland benut deze kansen echter beter omdat hier niet alleen door zoveel mogelijk actoren wordt samengewerkt maar de initiatieven tot samenwerking ook door de betrokken actoren zelf worden ontwikkeld. In Noorwegen is het met name de overheid die de initiatieven tot samenwerking

ontwikkeld. Daarnaast vormt de beperkte uitwisseling van kennis en informatie tussen de bij de samenwerking betrokken partijen in Noorwegen een belemmering voor de ontwikkeling van de biologische landbouw terwijl de uitwisseling van kennis en informatie in Nederland geen problemen oplevert (paragraaf 3.3.3 en 4.3.3).

5.3.4 Draagvlak bij de nationale overheid

Wat betreft de conditie met betrekking tot het bij de overheid aanwezige draagvlak blijkt uit de analyse dat ook hieraan door Nederland in grotere mate wordt voldaan dan door Noorwegen. Het draagvlak dat bij de Nederlandse overheid aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw vormt een kans bij het streven naar de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010. Het beperkte draagvlak bij de Noorse overheid vormt daarvoor een belemmering.

De belangrijkste oorzaak voor het beperkte draagvlak dat bij de Noorse overheid aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, is de precaire verhouding die in Noorwegen bestaat tussen de biologische en de conventionele landbouw en het feit dat de overheid deze verhouding niet wil schaden. Men vreest dat meer draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw negatieve gevolgen zal hebben voor de conventionele landbouw en, vanwege de grote politieke belangen die de conventionele landbouw heeft, ook voor de politiek (paragraaf 3.3.4).

5.3.5 Draagvlak bij de marktpartijen

Aan de conditie met betrekking tot het bij de marktpartijen aanwezige draagvlak wordt in Nederland in dezelfde mate voldaan als in Noorwegen. In beide landen vormt het beperkte draagvlak dat bij de marktpartijen aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw een belemmering voor het streven naar tien procent biologische landbouw in 2010.

Het belangrijkste verschil tussen Noorwegen en Nederland met betrekking tot het bij de marktpartijen aanwezige draagvlak is dat men in Noorwegen te maken heeft met de machtige *samvirke* die slechts in zeer beperkte mate bereid zijn om naast conventionele producten ook biologische producten te produceren en de verkoop hiervan te stimuleren. Nederland kent dit probleem niet. Voor beide landen geldt dat het merendeel van de supermarkten vooral gericht is op het aanbieden van zo goedkoop mogelijke producten. Het aanbieden van biologische producten past niet in dit concept (paragraaf 3.3.5 en 4.3.5).

5.3.6 Draagvlak in de samenleving

Met betrekking tot het in de samenleving aanwezige draagvlak wordt geconcludeerd dat dit zowel in Noorwegen als in Nederland beperkt is en dat beide landen slechts in beperkte mate aan deze conditie voldoen. Het beperkte draagvlak in de samenleving vormt in beide landen dan ook een belemmering voor het streven naar tien procent biologische landbouw in 2010.

Een belangrijk verschil met betrekking tot het beperkte draagvlak in de samenleving tussen Noorwegen en Nederland is dat men er in Noorwegen over het algemeen vanuit gaat dat de Noorse consument door een gebrek aan informatie slecht in staat is te kiezen voor biologische producten terwijl men er in Nederland vanuit gaat dat de consument niet voor biologische producten kiest vanwege de hogere prijs die deze producten hebben ten opzichte van conventionele producten. Andere oorzaken voor het beperkte draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in de Noorse samenleving zijn het grote vertrouwen dat de Noorse consument heeft in de conventionele Noorse landbouwproducten en een beperkte verkrijgbaarheid van biologische producten (paragraaf 3.3.6. en 4.3.6).

5.3.7 Het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven

Zowel in Noorwegen als in Nederland worden regionale en lokale initiatieven genomen om de ontwikkeling van de biologische landbouw te ondersteunen. Coördinatie van deze initiatieven vindt in beide landen echter nauwelijks plaats. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat Noorwegen en

Nederland in dezelfde mate voldoen aan de voorwaarde met betrekking tot het nemen en coördineren van regionale en lokale initiatieven. Ten aanzien van het halen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 kan worden gezegd dat het beperkte aantal regionale en lokale initiatieven en de nagenoeg ontbrekende coördinatie daarvan zowel in Noorwegen als in Nederland een belemmering vormt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw (paragraaf 3.3.7 en 4.3.7).

5.3.8 Aandacht voor internationale ontwikkelingen

Zowel Noorwegen als Nederland voldoet in grote mate aan de conditie dat het voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector van belang is dat alle betrokken actoren aandacht hebben voor internationale ontwikkelingen. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de internationale aandacht in zowel Noorwegen als Nederland kansen biedt voor het streven naar tien procent biologische landbouw in 2010.

5.3.9 De economische situatie van de biologische landbouwsector

Aan de conditie dat de biologische landbouwsector op termijn rendabel te maken is wordt door Noorwegen en Nederland in dezelfde mate voldaan. Dat de biologische sector in Noorwegen en Nederland op dit moment nog niet rendabel is ligt voornamelijk aan het feit dat de sector nog in ontwikkeling is. Hoewel in beide landen in het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt aangegeven dat de biologische landbouwsector op den duur zonder financiële steun van de overheid moet kunnen functioneren, blijkt nergens uit dat verwacht mag worden dat dit ook inderdaad mogelijk is. Het nog niet rendabel zijn van de sector kan daarom ook niet worden opgevat als een directe belemmering in het streven naar tien procent biologische landbouw in 2010.

Een verschil met betrekking tot de economische situatie van de biologische landbouwsector in Noorwegen en Nederland is dat het niveau van financiële steun in Noorwegen aanzienlijk hoger ligt dan in Nederland. Een reden hiervoor is dat de mogelijkheden tot subsidieverstrekking in Noorwegen ruimer zijn dan in Nederland omdat Noorwegen geen lid is van de EU. Daarnaast is in Noorwegen naast de biologische landbouwsector ook de conventionele landbouwsector sterk afhankelijk van financiële steun van de overheid. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de geografische en klimatologische omstandigheden in Noorwegen (paragraaf 3.3.9 en 4.3.9).

5.3.10 Wetenschappelijk onderzoek

Aan de conditie met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek wordt eveneens door Noorwegen en Nederland in dezelfde mate voldaan. Wetenschappelijk onderzoek draagt zowel in Noorwegen als in Nederland bij aan de ontwikkeling van de biologische landbouw, maar in beide landen wordt niet of nauwelijks vanuit de sector aangegeven op welke gebieden wetenschappelijk onderzoek wenselijk is.

Een verschil tussen Noorwegen en Nederland is dat in het Noorse beleid relatief gedetailleerd wordt aangegeven op welke gebieden onderzoek moet plaatsvinden om de ontwikkeling van de biologische landbouw te ondersteunen. In het Nederlandse beleid wordt wel aangegeven dat onderzoek bijdraagt aan de ontwikkeling van de biologische landbouw maar er wordt in veel mindere mate ingegaan op de vorm en inhoud van dit onderzoek (paragraaf 3.3.10 en 4.3.10).

5.3.11 De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie

Aan de conditie dat voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw voldoende kennis en informatie beschikbaar en toegankelijk moet zijn wordt door beide landen slechts in beperkte mate voldaan. In beide landen wordt de informatievoorziening naar de consument toe en de kennis over biologische producten bij winkelpersoneel als ontoereikend beschouwd. Met betrekking tot het behalen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 kan worden gezegd dat het onvoldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van kennis en informatie over biologische producten voor beide landen een belemmering vormt in de ontwikkeling van de biologische landbouw.

De oorzaak voor het gebrek aan beschikbare en toegankelijke kennis en informatie is voor beide landen verschillend. In Noorwegen ligt de oorzaak vooral in het feit dat de *samvirke* en de overheid slechts in beperkte mate bereid zijn de consument van objectieve informatie over zowel de biologische als de conventionele landbouw te voorzien. De belangrijkste oorzaak in Nederland is onvoldoende transparantie van zowel de biologische als de conventionele landbouwsector waardoor onder meer de redenen van het prijsverschil tussen biologische en conventionele producten niet duidelijk zijn voor de consument (paragraaf 3.3.11 en 4.3.11).

5.3.12 Stimulering van de vraag naar biologische producten

Wat betreft de conditie dat de vraag naar biologische producten op een geïntegreerde manier vanuit de biologische landbouwketen en de partijen in het netwerk rond de keten moet worden gestimuleerd kan worden geconcludeerd dat Nederland hieraan nagenoeg volledig voldoet terwijl er op dit punt in Noorwegen aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn. Met betrekking tot het behalen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 kan worden gezegd dat de beperkte stimulering van de vraag naar biologische producten in Noorwegen een belemmering vormt om deze doelstelling te bereiken terwijl de manier waarop de vraag naar biologische producten in Nederland wordt gestimuleerd hiervoor kansen biedt.

Een belangrijk verschil tussen Nederland en Noorwegen op dit punt is dat de Noorse overheid de vraag naar biologische producten niet expliciet stimuleert, iets wat door de Nederlandse overheid wel wordt gedaan. Vanuit de biologische landbouwketen en het netwerk eromheen worden in Noorwegen wel initiatieven genomen om de vraag naar biologische producten te vergroten. Over het algemeen gaat het hier echter om initiatieven die door verschillende actoren onafhankelijk van elkaar worden genomen. Veel van de initiatieven die in Nederland worden genomen om de vraag naar biologische producten te vergroten worden op een geïntegreerde manier vanuit de Task Force genomen waardoor hierbij zowel actoren uit de biologische landbouwketen als uit het netwerk eromheen worden betrokken en de verschillende initiatieven op elkaar afgestemd kunnen worden (paragraaf 3.3.12 en 4.3.12).

5.3.13 De herkenbaarheid van biologische producten

Met betrekking tot de conditie die aangeeft dat er onderscheid moet zijn tussen biologische en conventionele producten en dat biologische producten voor de consument duidelijk herkenbaar moeten zijn wordt geconcludeerd dat aan deze conditie in Nederland in grote mate wordt voldaan terwijl hieraan in Noorwegen slechts in beperkte mate wordt voldaan. Met betrekking tot het streven naar tien procent biologische landbouw in 2010 kan worden aangegeven dat een goede herkenbaarheid van biologische producten in zowel Noorwegen als Nederland een kans biedt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De beperkte bekendheid van de consument met het keurmerk voor biologische producten in Noorwegen levert voor dit land echter een belemmering op in de ontwikkeling van de biologische landbouw.

In beide landen maakt men gebruik van één keurmerk om biologische producten van conventionele producten te onderscheiden, wat ervoor zorgt dat biologische producten in beide landen over het algemeen vrij goed te onderscheiden zijn van conventionele producten. Een belangrijk verschil tussen beide landen is echter dat in Nederland de bekendheid van de consument met het keurmerk voor biologische producten relatief groot is terwijl in Noorwegen relatief weinig consumenten met dit keurmerk bekend zijn (paragraaf 3.3.13 en 4.3.13).

5.4 Conclusie

De ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland en de mate waarin aan de daarvoor noodzakelijke condities door Noorwegen en Nederland wordt voldaan laat een aantal verschillen tussen beide landen zien. Voor zeven condities geldt dat hieraan door Noorwegen en Nederland in dezelfde mate worden voldaan. Dit zijn de condities met betrekking tot het bij de markt en in de samenleving aanwezige draagvlak, de initiatieven die op regionaal en lokaal niveau worden

genomen, de aandacht die de betrokken actoren hebben voor internationale ontwikkelingen, economische situatie in de biologische landbouwsector, de bijdrage die de wetenschap levert aan de ontwikkeling van de biologische landbouw en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie. Aan de overige zes condities wordt in Noorwegen in mindere mate voldaan dan in Nederland. Dit zijn de condities met betrekking tot samenwerking in de keten, logistieke efficiency, de betrokkenheid van alle partijen uit de keten en het netwerk eromheen en de onderlinge uitwisseling van informatie, het bij de overheid en de marktpartijen aanwezige draagvlak, het stimuleren van de vraag naar biologische producten en de herkenbaarheid van biologische producten.

Hoofdstuk 6 Conclusies, reflectie en discussie en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In dit hoofdstuk worden naar aanleiding van de centrale vraagstelling in dit onderzoek en de voor de beantwoording daarvan opgestelde deelvragen een aantal conclusies getrokken met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland. De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de doelstelling om in 2010 in Noorwegen en Nederland een biologisch landbouwareaal van tien procent te hebben haalbaar en waardoor wordt dit bepaald?

Om een biologische landbouwsector op een succesvolle manier te kunnen ontwikkelen is het noodzakelijk dat aan een aantal condities wordt voldaan. Deze condities zijn opgesteld op basis van literatuur over *capacity building* en literatuur over ketenbenadering. Door na te gaan in welke mate in een land aan de condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw wordt voldaan, kan iets worden gezegd over het verloop van de ontwikkeling van de biologische landbouw in dit land. Op dezelfde manier kan de ontwikkeling van de biologische landbouw in meerdere landen worden vergeleken. In dit onderzoek is met behulp van de opgestelde condities nagegaan in hoeverre het voor Noorwegen en Nederland haalbaar is om in 2010 tien procent biologische landbouw te hebben en welke factoren hierop van invloed zijn.

Hoewel beide landen er naar streven hun biologisch landbouwareaal uit te breiden naar tien procent in 2010 en hoewel in beide landen de slogan: 'Biologisch, eigenlijk heel logisch' ('Økologisk er logisk') gebruikt wordt om de ontwikkeling van de biologische landbouw te ondersteunen, blijkt naar aanleiding van dit onderzoek dat biologisch in Noorwegen en Nederland minder logisch is dan naar aanleiding van deze doelstelling en slogan mag worden verwacht. Uit de analyse blijkt dat in Noorwegen aan twaalf van de dertien condities slechts in beperkte mate wordt voldaan. Nederland staat er iets beter voor, hier wordt aan zes van de dertien condities in beperkte mate voldaan terwijl aan de overige condities in grote mate en in een geval nagenoeg volledig wordt voldaan. Op basis van de deze resultaten van de analyse kan worden geconcludeerd dat het op dit moment noch voor Noorwegen noch voor Nederland mogelijk lijkt om de doelstelling te halen en in 2010 een biologisch landbouwareaal te hebben dat tien procent van het totale landbouwareaal beslaat. Hieronder zal nader worden ingegaan op de redenen die in Noorwegen en Nederland ten grondslag liggen aan het niet halen van deze doelstelling.

De centrale rol die de landbouw gedurende de hele Noorse geschiedenis heeft gespeeld, heeft geleid tot een aantal belemmeringen in de huidige ontwikkeling van de biologische landbouw. Deze belemmeringen hangen sterk met elkaar samen en komen voort uit het feit dat men in Noorwegen over het algemeen niet overtuigd is van het belang van de ontwikkeling van een biologische landbouw.

De eerste belemmering voor de ontwikkeling van de biologische landbouwsector wordt gevormd door het gebrek aan draagkracht bij de Noorse overheid om zich daadwerkelijk in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dit heeft enerzijds te maken met de vele belangen die de conventionele landbouw in de politiek heeft. Anderzijds heeft de Noorse overheid altijd aangegeven dat de Noorse landbouw als schoon en bijna milieuvriendelijk beschouwd kan worden. Men vreest dan ook dat wanneer de overheid meer aandacht zal besteden aan de ontwikkeling van de biologische landbouw dit negatieve gevolgen zal hebben voor de conventionele landbouw.

De tweede belemmering wordt gevormd door het feit dat voor de Noorse consument over het algemeen het belang van de ontwikkeling van de biologische landbouw niet duidelijk is. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het traditiegetrouw grote vertrouwen dat de Noorse consument heeft in de overheid. Men gaat er vanuit dat, zoals de Noorse overheid aangeeft, de Noorse landbouw schoon en bijna milieuvriendelijk is. Dit beeld wordt gerechtvaardigd door het feit dat men in Noorwegen tot nog toe nooit te maken heeft gehad met voedselschandalen zoals zich in de afgelopen

decennia in een aantal andere landen in Europa, waaronder Nederland, hebben voorgedaan. Ook het feit dat Noorwegen een groot oppervlak heeft waardoor eventuele schadelijke gevolgen van de conventionele landbouw voor natuur en milieu nauwelijks opvallen draagt bij aan het schone en milieuvriendelijke imago van de Noorse conventionele landbouw. Deze factoren zorgen ervoor dat het voor de Noorse consument moeilijk is het verschil tussen de biologische en de conventionele landbouw te zien waardoor de bereidheid om te kiezen voor vaak duurdere biologische producten slechts gering is.

De derde belemmering wordt gevormd door het beperkte draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw dat bij de Noorse verwerkende bedrijven in met name de zuivel-, vlees en eiersector aanwezig is. Deze bedrijven, de zogenaamde *samvirke*, verwerken zowel biologische als conventionele producten en hebben nagenoeg een monopoliepositie op de Noorse markt. De conventionele landbouwsector heeft grote belangen in deze *samvirke*. Net als bij de overheid wordt bij de *samvirke* gevreesd voor de negatieve gevolgen voor de conventionele landbouw wanneer er teveel aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Het assortiment biologische zuivel- en vleesproducten dat in Noorwegen verkrijgbaar is, is om die reden zeer beperkt en ook wordt de consument door de *samvirke* nauwelijks geïnformeerd over biologische producten. Een ander gevolg van het beperkte draagvlak bij de *samvirke* om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw is dat een ketenbenadering wordt bemoeilijkt. Wanneer de *samvirke* niet bereid zijn om zich gezamenlijk met de andere actoren in de biologische landbouwketen in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw, is een ketenbenadering in de biologische landbouw niet of nauwelijks mogelijk.

Naast de drie bovengenoemde belemmeringen kan men zich afvragen of de geografie van Noorwegen een vierde belemmering vormt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De beperkte logistieke efficiency binnen de biologische landbouwsector in Noorwegen wordt door sommigen gezien als een gevolg van de uitgestrektheid van Noorwegen. De vraag is echter waarom deze uitgestrektheid voor de distributie van conventionele landbouwproducten geen problemen oplevert maar voor de distributie van biologische landbouwproducten wel. Omdat de volumes te vervoeren biologische producten kleiner zijn dan de volumes conventionele producten zouden in sommige gevallen problemen kunnen ontstaan bij de distributie van biologische producten. Gezien het feit dat de distributie van conventionele producten over het algemeen zonder problemen verloopt mag echter verwacht worden het mogelijk is (technische) oplossingen te vinden die de distributie van biologische producten efficiënter kunnen maken.

Hoewel ook in Nederland de landbouw gedurende de geschiedenis een belangrijke rol heeft gespeeld, zijn de gevolgen hiervan voor de huidige ontwikkeling van de biologische landbouwsector aanzienlijk minder groot dan in Noorwegen. De Nederlandse overheid is zich, meer dan de Noorse overheid, bewust van het belang van de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dit komt mede voort uit de veel intensievere landbouw en de veel kleinere omvang van Nederland waardoor de schadelijke gevolgen van bijvoorbeeld het gebruik van kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen beter zichtbaar zijn. Hoewel de nadruk in het merendeel van de supermarkten ligt op zo goedkoop mogelijke producten, toont een beperkt aantal marktpartijen draagvlak om zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. In Nederland kent men daarnaast niet de problemen met de verwerkende en distribuerende bedrijven zoals men die in Noorwegen kent. De bedrijven die in Nederland biologische producten verwerken en distribueren zijn minder of helemaal niet afhankelijk van vergelijkbare conventionele bedrijven waardoor problemen met de promotie van biologische producten in Nederland veel minder aan de orde zijn. Door de kleine omvang en het grote inwoneraantal dat Nederland in vergelijking met Noorwegen heeft levert de logistiek binnen de biologische keten in Nederland aanzienlijk minder grote problemen op dan in Noorwegen het geval is. De grootste belemmering waarmee Nederland te kampen heeft in de ontwikkeling van de biologische landbouw is de houding van de consument. Hoewel veel consumenten aangeven bereid te zijn te kiezen voor biologische producten kiest men in de praktijk over het algemeen voor conventionele producten. Als belangrijkste reden hiervoor wordt het grote prijsverschil tussen biologische en conventionele producten genoemd. Het is echter de vraag of het verkleinen van het prijsverschil een

duurzame mogelijkheid is om de vraag naar biologische producten te stimuleren. De prijs van biologische producten weerspiegelt de daadwerkelijke kosten die gemaakt moeten worden om een product te kunnen produceren. Een verlaging van de prijs zou daarmee een aantasting inhouden van de normen en waarden van de biologische sector die niet alleen betrekking hebben op milieuaspecten maar ook op sociale aspecten en rechtvaardigheid. Een andere reden voor de beperkte consumentenvraag is het ontbreken van transparantie in zowel de biologische als de conventionele landbouwketen waardoor het verschil tussen biologische en conventionele producten voor veel consumenten niet duidelijk is. Daarnaast is het geitenwollensokken-imago, dat niet meer aansluit bij de huidige belevingswereld van de consument, een reden voor de beperkte vraag naar biologische producten in Nederland.

Zowel in Noorwegen als in Nederland zal een aantal veranderingen noodzakelijk zijn om uiteindelijk tot een biologisch landbouwareaal van tien procent te komen. In Noorwegen zal daarvoor in de eerste plaats de houding van de overheid en de *samvirke* moeten veranderen. Op die manier is het mogelijk het assortiment biologische producten in de Noorse supermarkten uit te breiden en consumenten en ook andere actoren voldoende te informeren over de biologische landbouw en hen het belang van de ontwikkeling ervan duidelijk te maken. Wanneer hierdoor de vraag naar biologische producten toeneemt, zal een deel van de huidige logistieke problemen worden opgelost en zullen de kansen voor de ontwikkeling van private verwerkingsbedrijven van biologische producten toenemen. Deze veranderingen in houding zijn echter niet mogelijk zonder dat het voor alle betrokken actoren duidelijk is dat de biologische landbouw geen bedreiging vormt voor de conventionele landbouw en dat deze twee vormen van landbouw naast elkaar kunnen bestaan en van elkaar kunnen leren. In de tweede plaats zal men in Noorwegen de consument niet langer moeten beschouwen als het ‘slachtoffer’ van slecht overheidsbeleid maar als een van de bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren met een eigen verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de consument recht heeft op eerlijke en duidelijke informatie over zowel de biologische als de conventionele landbouw. Alleen op die manier kan de consument in staat worden gesteld een reële keuze te maken tussen biologische en conventionele producten.

In Nederland ligt een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het al dan niet halen van de doelstelling van tien procent landbouw in 2010 bij de consument. Zonder goede voorlichting over zowel de voor- en nadelen van de biologische en de conventionele landbouw en zonder een uitgebreid assortiment aan biologische producten in het merendeel van de supermarkten is dit echter niet mogelijk. Aan de ene kant zal dus de consument door zowel de biologische als de conventionele landbouwketen (bijvoorbeeld door meer transparantie in de ketens) en de netwerken daaromheen in staat moeten worden gesteld een reële keuze te maken voor biologische of conventionele producten. Aan de andere kant zal de consument de verantwoordelijkheid moeten nemen om niet alleen te zeggen dat hij bereid is biologische producten te kopen maar dit ook daadwerkelijk te doen.

6.2 Aanbevelingen

Algemene aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek kan een aantal aanbevelingen worden gedaan om de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen en Nederland en ook in het algemeen te bevorderen. Hieronder worden eerst drie aanbevelingen gedaan die kunnen bijdragen aan een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw in het algemeen. Vervolgens wordt naar aanleiding van de resultaten van de analyse aangegeven wat Noorwegen van Nederland en Nederland van Noorwegen kan leren om de ontwikkeling van de biologische landbouw te verbeteren.

De eerste aanbeveling is dat het voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw in het algemeen noodzakelijk is dat hiervoor bij alle betrokken partijen draagvlak aanwezig is. Wanneer niet bij alle partijen draagvlak aanwezig is, is het niet mogelijk om de biologische landbouw vanuit een ketenbenadering te ontwikkelen omdat door het ontbrekende draagvlak bij een of meerdere actoren samenwerking wordt bemoeilijkt of onmogelijk wordt gemaakt. Zonder een ketenbenadering is het moeilijk om het functioneren van de afzonderlijke schakels in de keten goed op elkaar af te

stemmen waardoor de keten minder efficiënt en effectief functioneert dan mogelijk is. Ook het afstemmen van vraag en aanbod wordt zonder ketenbenadering bemoeilijkt. Daarnaast is het niet of nauwelijks mogelijk om objectieve kennis en informatie over zowel de biologische als de conventionele landbouw te ontwikkelen wanneer niet alle betrokken partijen achter de ontwikkeling van de biologische landbouw staan. Een gebrek aan objectieve kennis en informatie kan een onjuist beeld van de biologische en de conventionele landbouw bij onder meer de consument tot gevolg hebben. Tenslotte worden de mogelijkheden om gezamenlijke initiatieven te nemen om bijvoorbeeld de vraag naar biologische producten te stimuleren beperkt wanneer niet bij alle partijen draagvlak aanwezig is om mee te werken aan deze initiatieven.

Een tweede algemene aanbeveling is dat er in het onderwijs aandacht wordt besteed aan zowel biologische als conventionele landbouw. Op die manier raken kinderen al op jonge leeftijd bekend met de verschillen tussen de biologische en de conventionele landbouw en kunnen ze een mening vormen over de voor- en nadelen van de biologische landbouw ten opzichte van de conventionele landbouw. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat de consument van de toekomst in staat is een bewuste keuze gebaseerd op voldoende achtergrondkennis te maken tussen biologische en conventionele producten. De biologische en conventionele landbouw kunnen zich op die manier als twee volwaardige landbouwvormen naast elkaar ontwikkelen en gezamenlijk de consument voorzien van kwalitatief goede en duurzame producten.

Tot slot kan als derde algemene aanbeveling worden genoemd dat de ontwikkeling van de biologische landbouw gestimuleerd kan worden door het betrekken van grote instellingen als ziekenhuizen en overheidsinstellingen bij deze ontwikkeling. Door in dergelijke instellingen biologische maaltijden te serveren kan de consument kennis maken met biologische producten zonder dat hij daarvoor bewust hoeft te kiezen. Positieve ervaringen met biologische maaltijden kunnen een stimulans vormen om bij het doen van inkopen ook bewust te kiezen voor (een aantal) biologische producten. Daarnaast kan het serveren van biologische maaltijden in grote instellingen de afzetmogelijkheden voor producenten van biologische producten vergroten zodat alle schakels in de keten profijt zullen hebben van het serveren van biologische maaltijden in grote instellingen.

Wat kan Noorwegen leren van Nederland en wat kan Nederland leren van Noorwegen?

Een groot verschil in de manier van waarop ketenbenadering in Noorwegen en Nederland tot stand komt is dat deze ketenbenadering in Noorwegen nagenoeg volledig op initiatief van de overheid tot stand komt, zonder dat de overige actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de biologische landbouw hierbij worden betrokken. In Nederland is de ketenbenadering in de biologische landbouw door de overheid in samenwerking met de overige betrokken actoren opgezet. Dit heeft geresulteerd in een Task Force waarin een groot deel van de bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren, waaronder de overheid, vertegenwoordigd is. Vanuit deze Task Force worden met alle partijen gezamenlijk initiatieven ontwikkeld om de groei van de biologische sector te stimuleren. Het werken met een Task Force lijkt positieve gevolgen te hebben voor het bij de betrokken actoren aanwezige draagvlak voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Verwacht mag worden dat het werken met een Task Force ook in Noorwegen het bij de betrokken actoren aanwezige draagvlak positief zal beïnvloeden. Het initiatief voor de ontwikkeling van de biologische landbouw ligt niet langer uitsluitend bij de overheid maar ook andere actoren krijgen de mogelijkheid aan te geven wat zij van de ontwikkeling van de biologische landbouw verwachten en op welke manier zij in staat zijn aan deze ontwikkeling bij te dragen. Alle betrokken actoren krijgen op deze manier een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de biologische landbouw en hoeven niet langer slechts te doen wat hen door de overheid wordt opgelegd.

Omdat de ontwikkeling van de biologische landbouw in Noorwegen met betrekking tot alle hier onderzochte condities hetzelfde of minder goed verloopt dan in Nederland is het moeilijk aan te geven wat Nederland eventueel van Noorwegen zou kunnen leren om de ontwikkeling van de biologische landbouw te verbeteren. De actie waarbij biologische boeren tijdens een milieukeek naar de supermarkt komen om consumenten te informeren over de biologische landbouw en over biologische producten en waarbij de consumenten de gelegenheid krijgen biologisch eten te proeven en de boeren

vragen te stellen zou mogelijk ook in Nederland consumenten over de streep kunnen trekken om (vaker) biologische producten te kopen. De drempel voor consumenten die niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in biologische producten om toch met deze producten kennis te maken wordt op deze manier verlaagd wat er toe kan leiden dat ook deze mensen in ieder geval voor sommige producten vaker voor de biologische variant zullen kiezen.

6.3 Discussie en reflectie

Discussie

In deze discussie wordt in de eerste plaats een terugkoppeling gemaakt naar het onderzoeksprogramma ‘Governance for sustainable development’, dat in de inleiding wordt beschreven en waaraan met onderzoek een bijdrage wordt geleverd. Zoals in de inleiding is beschreven wordt in dit programma onderzocht hoe *governance* een bijdrage kan leveren aan duurzame ontwikkeling. Naar aanleiding van het hier uitgevoerde onderzoek kan worden geconcludeerd dat *governance* op een positieve manier kan bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de positieve resultaten die het werken met een Task Force, waarin een groot aantal van de bij de ontwikkeling van de biologische landbouw betrokken actoren vertegenwoordigd zijn, voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland hebben opgeleverd. In Noorwegen vindt de huidige ontwikkeling van de biologische landbouw voornamelijk plaats vanuit de overheid en dus vanuit het systeem van government. De Noorse overheid bepaalt in grote mate welke maatregelen er moeten worden genomen om de biologische landbouw verder te ontwikkelen en wie er op welke manier bij de uitvoering van deze maatregelen moeten worden betrokken. Deze manier van werken kan een negatieve invloed hebben op het draagvlak dat bij de overige betrokken actoren aanwezig is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Zij krijgen op die manier geen eigen verantwoordelijkheid en zijn niet in staat aan te geven op welke punten zij bereid en in staat zijn aan deze ontwikkeling bij te dragen. Verwacht mag worden dat het werken met een initiatief als de Task Force ook in Noorwegen een positieve invloed kan hebben op de ontwikkeling van de biologische landbouw. Door meer uit te gaan van *governance* en dus ook de marktpartijen en de samenleving bij de ontwikkeling van de biologische landbouw te betrekken kan het draagvlak bij deze actoren worden vergroot. Op deze manier krijgen ze meer eigen verantwoordelijkheid en ook een zekere inspraak wat tot gevolg kan hebben dat zij meer bereid zijn dan tot op heden het geval is om zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Dit kan onder meer tot gevolg hebben dat ook bij de *samvirke* meer dan tot nu toe het geval was draagvlak wordt ontwikkeld voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. De ontwikkeling van de biologische landbouw is dan niet langer iets dat hen van bovenaf door de overheid wordt opgelegd, maar vormt voor hen een mogelijkheid om zichzelf te profileren met biologische producten zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de conventionele producten die zij op de markt brengen. Het feit dat de *samvirke* zich bereid tonen biologische producten op de markt te brengen zal positieve gevolgen voor het imago van deze bedrijven hebben en daarmee mogelijk ook een positieve invloed op de verkoop van de conventionele producten van deze bedrijven.

Hoewel verwacht mag worden dat meer *governance* in plaats van government over het algemeen positieve gevolgen voor de ontwikkeling van de biologische landbouw zal hebben, moet hierbij worden voorkomen dat door de vele actoren die bij deze ontwikkeling betrokken zijn de samenwerking teveel tijd kost en weinig concrete resultaten oplevert. In het rapport ‘Duwen of trekken aan het biologische product’ waarin onder meer het functioneren van de Task Force wordt geëvalueerd wordt geconcludeerd dat door het grote aantal betrokken partijen het proces om tot initiatieven te komen in eerste instantie veel tijd in beslag nam. Daarnaast waren de betrokken partijen van mening dat er vaak erg abstract te werk werd gegaan waardoor er een kloof tussen de aanpak vanuit de Task Force en de werkelijkheid in de keten ontstond. Ook bleek het door het grote aantal betrokken partijen en de verschillende achtergronden die deze partijen hebben vaak moeilijk te zijn om de processen binnen de Task Force aan te sturen (Arendse et al., 2002, p. 37).

Op basis van het bovenstaande lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat *governance* betere mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van de biologische landbouw dan government. Er moet

echter wel aandacht besteed worden aan het aantal partijen dat bij deze ontwikkeling betrokken wordt en de verschillende achtergronden van deze partijen, zodat voorkomen wordt dat samenwerkingsprocessen teveel tijd in beslag nemen en weinig concrete resultaten opleveren. Hiervoor is het ook van belang dat er goede mogelijkheden zijn om de betrokken partijen en de lopende processen op een goede manier te kunnen sturen.

In de tweede plaats wordt in deze discussie ingegaan op de doelstelling van Noorwegen en Nederland om in 2010 tien procent biologische landbouw te hebben. Hierbij kan de vraag worden gesteld wat de achtergrond van deze doelstelling is. Waarom hebben beide landen gekozen voor tien procent biologische landbouw in 2010 en niet voor andere percentages of streefdata? Waarom is ervoor gekozen het oppervlak van het biologisch landbouwareaal als uitgangspunt te nemen en niet het percentage van de consumentenuitgaven dat aan biologische producten wordt besteed?

Uit de verschillende beleidsdocumenten met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw die in Noorwegen en Nederland zijn geschreven blijkt niet wat de aanleiding voor beide landen is geweest om zich tot doel te stellen dat het biologisch landbouwareaal in 2010 tien procent van het totale landbouwareaal uitmaakt. Wel is het zo dat in veel landen waar men zich bezighoudt met de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt gekeken naar het percentage van het totale landbouwooppervlak dat wordt ingenomen door de biologische landbouw om aan te geven hoe de ontwikkeling van de biologische landbouw verloopt. Daarnaast heeft een aantal landen in Europa streefpercentages en streefdata genoemd in de ontwikkeling van de biologische landbouw. Over het algemeen verschillen deze percentages en data van land tot land, maar voor Noorwegen, Nederland en België (Vlaanderen) geldt dat zij streven naar een percentage van tien procent in 2010 (RLG, 2001, p. 47). Op basis hiervan en op basis van het feit dat verwacht mag worden dat de doelstelling noch in Noorwegen noch in Nederland gehaald zal worden lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat zowel het streefpercentage als de streefdatum vrij willekeurig zijn gekozen. Dit hoeft geen probleem te zijn wanneer de doelstelling met name bedoeld is om de ontwikkeling van de biologische landbouw te institutionaliseren en een plaats te geven in de politiek, de markt en de samenleving. In dat geval is het uiteindelijke doel niet het halen van deze doelstelling maar het ontwikkelen van een blijvende aandacht voor de biologische landbouw. Wel had het kiezen van een minder ambitieuze doelstelling ertoe kunnen bijdragen dat het nagestreefde percentage biologisch landbouwareaal ook daadwerkelijk gehaald had kunnen worden, iets wat mogelijk motiverend zou kunnen werken voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw. Wanneer men er echter daadwerkelijk naar streeft in zo kort mogelijke tijd een goed functionerende en geïnstitutionaliseerd biologische landbouwsector te ontwikkelen zou het wellicht verstandiger geweest zijn een minder ambitieuze, meer realistische doelstelling te kiezen, met een lager percentage dat op kortere termijn gehaald zou moeten worden. Hiermee zouden de mogelijkheden om de doelstelling te halen aanzienlijk zijn vergroot. Dit zou motiverend werken voor alle betrokken actoren en het zou eveneens de mogelijkheid bieden om de volgende doelstelling ambitieuzer te maken.

Op basis van het bovenstaande kan mijns inziens worden geconcludeerd dat zowel wanneer het doel van de gekozen doelstelling het institutionaliseren van de biologische landbouw is als wanneer het doel het daadwerkelijk op zo'n kort mogelijke termijn een goed functionerende biologische landbouwsector te ontwikkelen is, men beter had kunnen kiezen voor een minder ambitieuze doelstelling. De kansen dat deze doelstelling wel gehaald zou worden zou in beide gevallen voor alle betrokken actoren een positieve invloed hebben gehad op de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw.

In de derde plaats wordt in deze discussie ingegaan op de financiële situatie van de biologische landbouwsector in Noorwegen en Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat de sector in beide landen nog niet in staat is zonder financiële steun te functioneren. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat de sector nog in ontwikkeling is. Zowel in Noorwegen als in Nederland wordt in het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de biologische landbouw aangegeven dat de sector uiteindelijk zelf verantwoordelijk moet worden voor zijn financiële situatie. Het is de vraag of dit, met name in Noorwegen daadwerkelijk mogelijk is. Ook voor het functioneren van de conventionele landbouw is

hier financiële steun van de overheid noodzakelijk. Dit zou kunnen betekenen dat het ook voor de biologische landbouwsector mogelijk is om op een goede manier te functioneren zonder dat de sector financieel volledig onafhankelijk is. Opvallend is dat het overgrote deel van zowel de Noorse als de Nederlandse respondenten het geen probleem en zelfs vanzelfsprekend lijkt te vinden dat de overheid de ontwikkeling van de biologische landbouw financieel ondersteunt. Geen van deze respondenten lijkt het als een voorwaarde voor de ontwikkeling van de biologische landbouw te beschouwen dat deze sector op langere termijn zonder financiële steun van de overheid zal kunnen functioneren.

Uit het bovenstaande lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat het voor de geïnterviewde respondenten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw geen verschil maakt of de sector op langere termijn met of zonder financiële steun zal moeten functioneren. Hoewel verwacht mag worden dat het voor het functioneren van de sector beter is wanneer deze op den duur economisch rendabel is, lijkt het feit dat de sector op dit moment in beide landen en op langere termijn in ieder geval ook in Noorwegen afhankelijk is van financiële steun geen belemmering te vormen voor de ontwikkeling van de biologische landbouw en het eventueel halen van de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010.

De stap die nu in Noorwegen gezet zal moeten worden om het mogelijk te maken de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 te halen, is het vergroten van het draagvlak bij alle betrokken actoren en met name bij de overheid. Wanneer de overheid duidelijk aangeeft bereid te zijn zich in te zetten voor de ontwikkeling van de biologische landbouw zal dat voor de overige actoren een signaal zijn dat de ontwikkeling van deze sector van belang is, zowel voor henzelf als voor de toekomst van de natuur en het milieu in Noorwegen. Wanneer alle actoren het belang van de biologische landbouw gaan inzien en ze zich door de overheid gesteund voelen om zich in te zetten voor de ontwikkeling van deze sector, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat biologische landbouw zich in Noorwegen in een hoog tempo zal ontwikkelen.

De stap die in Nederland op dit moment gezet moet worden om het mogelijk te maken om in 2010 een biologisch landbouwareaal van tien procent te hebben, is ervoor zorgen dat consumenten en marktpartijen herhaaldelijk worden gewezen op het belang van de ontwikkeling van de biologische landbouwsector. Dit kan met behulp van de huidige campagnes maar ook door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat in kantines van grote bedrijven en in grote instellingen als ziekenhuizen en bejaardentehuizen biologisch voedsel wordt geserveerd waardoor veel mensen 'onbewust' kennis maken met biologische producten en waardoor de vraag naar biologische producten aanzienlijk kan worden vergroot. Het aantal mensen dat er uiteindelijk ook zelf voor zal kiezen biologische producten te kopen kan hierdoor stijgen en wat belangrijker is, biologisch voedsel zal op steeds meer plaatsen een vanzelfsprekendheid worden in plaats van een uitzondering.

Reflectie

Tot slot wordt kort ingegaan op de manier waarop in dit onderzoek te werk is gegaan en wat daaraan achteraf verbeterd had kunnen worden. In dit onderzoek is met behulp van een aantal condities voor een succesvolle ontwikkeling van de biologische landbouw de ontwikkeling van de hele biologische landbouw in Noorwegen en Nederland geanalyseerd. Hoewel een dergelijke analyse uiteindelijk het meest complete beeld biedt van de ontwikkeling van de biologische landbouw in beide landen, zou het achteraf wellicht verstandiger zijn geweest om ervoor te kiezen een minder omvangrijk onderzoek uit te voeren. Redenen hiervoor zijn het relatief korte tijdsbestek waarin het onderzoek moet worden uitgevoerd, de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is over de ontwikkeling van de biologische landbouw (dit ondanks de conclusies in dit onderzoek dat er onvoldoende informatie beschikbaar en toegankelijk is) en de globale resultaten die een zo breed onderzoek als dit opleveren. Er had voor gekozen kunnen worden om alleen naar de biologische landbouwketen zelf te kijken en het netwerk eromheen buiten beschouwing te laten. Dit zou echter niet aangesloten hebben op de ketenbenadering die zowel in Noorwegen als in Nederland het uitgangspunt is voor de ontwikkeling van de biologische landbouw. Bovendien zou het op die manier ook niet mogelijk zijn geweest te concluderen of de doelstelling van tien procent biologische landbouw in 2010 haalbaar zou zijn, omdat de haalbaarheid van deze doelstelling zoals uit dit onderzoek is gebleken voor een deel ook afhangt van het draagvlak van actoren buiten de keten. Een andere mogelijkheid zou zijn geweest om slechts een deel van de opgestelde condities te onderzoeken. Een probleem daarbij zou echter zijn dat het erg moeilijk is om te bepalen welke condities wel en welke niet worden meegenomen in het onderzoek,

omdat er tussen alle condities een zekere mate van samenhang is. Ook zou het bij een onderzoek naar de aanwezigheid van een beperkt aantal condities niet mogelijk zijn geweest om iets te zeggen over de haalbaarheid van de doelstelling, omdat niet alle factoren die hierop van invloed zijn in het onderzoek meegenomen zouden zijn. Beter was het daarom misschien geweest om ervoor te kiezen alleen naar de ontwikkeling van een specifiek deel van de biologische landbouw te kijken, bijvoorbeeld de groenteteelt, de fruitteelt of de vleesproductie. Op die manier zou het mogelijk geweest zijn alle relevante actoren bij het onderzoek te betrekken en een uitspraak te doen over de haalbaarheid van de doelstelling, specifiek voor het onderzochte onderdeel van de keten. Het onderzoek zou echter minder omvattend en naar alle waarschijnlijkheid overzichtelijker zijn geweest, wat de resultaten ten goede zou zijn gekomen.

Literatuurlijst

Adopteer een appelboom (2004), Adopteer een appelboom, op internet: <http://www.adopteereenappelboom.nl/>, geraadpleegd op 20 juli 2004

Adopteer een kip (2004), Adopteer een kip, op internet: <http://www.adopteereenkip.nl/>, geraadpleegd op 20 juli 2004

Adresseavisen (2003), biologisk mangfold er livsforsikring, op internet: <http://www.adressa.no/nyheter/article.jhtml?articleID=429762#>, geraadpleegd op 25 juni 2003

AgriHolland (2001), Marktpartijen en LNV zorgen voor doorbraak in afzet biologisch varkensvlees, op internet: <http://www.agriholland.nl/nieuws/artikel.html?id=27419>, geraadpleegd op 10 april 2004

AgriHolland (2003), Albert Hein lijdt schade door tegenvallende verkoop biologisch varkensvlees, op internet: <http://www.agriholland.nl/nieuws/artikel.html?id=35016>, geraadpleegd op 10 april 2004

AgriHolland (2004a), Supermarkten blijven vasthouden aan 5% biologisch in 2004, op internet: <http://www.agriholland.nl/nieuws/artikel.html?id=43737>, geraadpleegd op 10 april 2004

AgriHolland (2004b), Biologische varkenshouders hoeven niet gedwongen te stoppen, op internet: <http://www.agriholland.nl/nieuws/artikel.html?id=42893>, geraadpleegd op 10 april 2004

Agro eco (2001), Omschakelen naar biologische akkerbouw en vollegronds-groententeelt, op internet: http://www.agroeco.nl/nl/pdf/publicaties/Omschakelen_naar_biologische_akkerbouw_en_vollegronds_groententeelt_website.pdf, geraadpleegd op 21 juli 2004

Almås, R. (2002), Norges landbrukshistorie IV 1920-2000. Frå bondesamfunn til bioindustri, Oslo, Det Norske Samlaget

Arendse, W., J. Leferink en E. Regouin (2002), 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', op internet: <http://www.minlnv.nl/infomart/parlemnt/2002/par02398.pdf>, geraadpleegd op 8, 10 en 14 april 2004

Bieleman, J. (1992), Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500-1950, veranderingen en verscheidenheid, Amsterdam, Boom Meppel

Bok, R. en T. Lössbroek (2000), Evaluatie Plan van aanpak Biologische landbouw 1997-1999, Expertisecentrum LNV, onderdeel landbouw, Ede, op internet: <http://www.minlnv.nl/thema/plant/biolog/>, geraadpleegd op 20 augustus 2004

Borgstein, M.H, et al. (1997), Ketens en plattelandontwikkeling: Markt-, keten- en netwerkkenis toegepast op het landelijk gebied: een programmeringsstudie, Den Haag, NORL

Bruijn, de J.A. en E.F. ten Heuvelhof (1999), management in netwerken, Utrecht, Lemma

CBS (2004), Biologische landbouw 1998-2001, op internet: [http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.ap?PA=733211b&D1=11-31_54-60&D2=0&D3=0&D4=0&D5=\(1-11\)-1&DM=SLNL&LA=nl&TT=2](http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.ap?PA=733211b&D1=11-31_54-60&D2=0&D3=0&D4=0&D5=(1-11)-1&DM=SLNL&LA=nl&TT=2), geraadpleegd op 18 februari 2004

Databank biologisch uitgangsmateriaal (2004), Informatie: gebruik van op biologische wijze geproduceerd teeltmateriaal in de biologische landbouw, op internet: <http://www.biodatabase.nl/>, geraadpleegd op 24 februari 2004

-
- Debio (2003), Ø-merke – Hvordan å markedsføre og informere om økologisk mat?, brochure uitgegeven door Debio.
- Debio (2004), Om Debio, op internet: <http://www.debio.no/section.cfm?id=1&subid=157>, geraadpleegd op 19 februari en 2 en 13 april 2004
- ECON (2000), Evaluering av støtteordningen for økologisk landbruk, Oslo
- Edelman, A. en S. Sæter (1994), Bondelandet, Oslo, Det Norske Samlaget
- EU (2004), Gebruik van zaaizaad en vegetatief teeltmateriaal in de biologische landbouw, op internet: http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/seeds/index_nl.htm, geraadpleegd op 24 februari 2004
- Gjerdåker, B. (2002), Norges Landbrukshistorie III 1814-1920. Kontinuitet og modernitet, Oslo, Det Norske Samlaget
- Hilderbrand, M. en Grindle, M. (1994), Building sustainable capacity: Challenges for the public sector, UNDP, Harvard University, op internet: <http://magnet.undp.org/cdrb/parti.htm>, geraadpleegd op 16, 17 juli en 29 augustus 2003.
- ING (Instituut voor Nederlandse Geschiedenis), Biografie van Mansholt, Sicco Leendert, op internet: <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/BWN/lemmata/bwn6/mansholt>, geraadpleegd op 14 juli 2004
- Janzen, R. en J.J. de Vlieger (1999), Ketenonderzoek streekproducten, Den Haag, LEI
- Jänicke, M. (1997), The political system's capacity for environmental policy. In: Jänicke, M. & H. Jörgens (eds.): National Environmental Policies: a comparative study of capacity-building. Berlin: Springer
- Lammerts van Bueren, E.T. et al. (1999), Sustainable Organic Plant Breeding, Final report: a vision, choices, consequences and steps, Louis Bolk Instituut, op internet: <http://www.louisbolk.nl/downloads/g24.pdf>, geraadpleegd op 13 februari 2004
- LD (1998), Norsk landbruk i går, i dag og i morgen, op internet: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ld/1998/taler/020005-090029/index-dok000-b-f-a.html>, geraadpleegd op 20 april 2004
- LD (1999), Stortingsmelding nr. 19 'Om norsk landbruk og matproduksjon' op internet: <http://odin.dep.no/ld/norsk/publ/stmeld/020005-044001/index-ind001-b-n-a.html>, geraadpleegd op 26 juni, 1 en 15 oktober 2003, 2, 5 en 14 april 2004
- LD (2000), Landbrukdepartementets Miljøhandlingsplan 2001-2004, op internet: <http://odin.dep.no/archive/ldvedlegg/01/01/LDsmi032.pdf>, geraadpleegd op 18 februari 2004
- LD (2004), Økologisk på Øyafestivalen, op internet: <http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/okologisk/nyheter/020061-210613/dok-bn.html>, geraadpleegd op 17 juni 2004
- LNV (1992), Notitie 'Biologische landbouw', Den Haag, Sdu Uitgeverij
- LNV (1996), Plan van aanpak voor de biologische landbouw, Den Haag, Sdu Uitgevers

LNV (2000a), Beleidsnota biologische landbouw 2001-2004 'Een biologische markt te winnen' op internet: <http://www.minlnv.nl/thema/plant/biolog>, geraadpleegd op 25 juni, 22 september 2003, 18 maart, 6, 7, 10, 13, 15, 16, 18 april en 19 augustus 2004

LNV (2000b), Aanvullende nota 'Voedsel en Groen. Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief' op internet: <http://www.minlnv.nl/thema/algemeen/voedsel/>, geraadpleegd op 22 september 2003, 13, 23 en 25 februari 2004

LNV (2002), Feiten en cijfers 2002. Landbouw, natuurbeheer en visserij, op internet: http://www.minlnv.nl/cgi-bin/autoframe.pl?snp=/snips/framesets/autoframe.snp&frame=/infomart/feiten/2002/inff2002_02.htm, geraadpleegd op 25 februari 2004

LTO (2001), Koers op biologisch, Visie van de vakgroep Biologische Landbouw van LTO Nederland en de federatie van Biologische Boeren op de ontwikkeling van de biologische land- en tuinbouw in Nederland, op internet: <http://www.lto.nl/sectoren/bioland/visie/Visie2001.doc>, geraadpleegd op 21 juli 2004

LTO (2004), LTO Nederland, op internet: <http://www.lto.nl/>, geraadpleegd op 25 februari 2004

Maas, J. H. (1994), De Nederlandse agrosector, geografie en dynamiek, Van Gorcum, Assen

Maijers, W., A.J.M.Beulens en G. Beers (2001), Van ketenomkering naar ketenkunde, Impact AKK op Wageningen Universiteit en Reseachcentrum, COKON, 's Hertogenbosch

Matforsk (2004), Våre tjenester, op internet: <http://www.matforsk.no/web/wtjen.nsf/webtitlerN/Våre%20tjenester!OpenDocument>, geraadpleegd op 15 juni 2004

Meeusen, M.J.G. en de Bont, C.J.A.M., Goddijn, S.T. (2003), Biologische landbouw in Denemarken, leerervaringen voor Nederland, Den Haag, LEI

Mentz, J.C.N. (1997), Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development, ECDPM Working Paper No. 14, op internet: http://www.oneworld.org/ecdpm/pubs/wp14_gb.htm, geraadpleegd op 29 augustus 2003

Milén, A. (2001), What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice, WHO, Genève

Milieudefensie (2004), Landbouw en voedsel, op internet: <http://www.milieudefensie.nl/campagnes/voedsel/index.htm>, geraadpleegd op 25 februari 2004

Nas, M., P. Dekker en C. Hemmers (1997), Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: VUGA, op internet: <http://www.scp.nl/boeken/cahiers/cah137/nl/acrobat/cah137h1.pdf>, geraadpleegd op 25 februari 2004

Norges Bondelag (2004), Om bondelaget: Fagorganisasjon for bønder, op internet: <http://www.bondelaget.no/om/>, geraadpleegd op 25 februari 2004

Norges Naturvernforbund (2004), Jordbruk, op internet: <http://www.naturvern.no/meny/jord>, geraadpleegd op 25 februari 2004

Norsk Landbrukssamvirke (2004), Norsk Landbrukssamvirke, op internet: <http://www.landbruk.no/index.cfm?obj=menu&act=displayMenu&men=1>, geraadpleegd op 1 juli 2004

-
- NOS (2004), Biologisch voedsel rukt op, op internet:
<http://www.nos.nl/nieuws/artikelen/2004/4/6/biologischvoedselruktop.html>, geraadpleegd op 13 april 2004
- OECD (1994), Capacity development in environment, OECD, Parijs
- OIKOS (2004), Om oss: Hva er OIKOS, op internet:
<http://www.oikos.no/Organisasjonside/Webside/index.htm>, geraadpleegd op 25 februari en 2 april 2004
- Platform Biologica (2003a), Eko-monitor, cijfers en trends, jaarrapport 2002, op internet:
<http://www.platformbiologica.nl/ekomonitor/ekomonitorjaarrapport2002.pdf>, geraadpleegd op 25 juni 2003
- Platform Biologica (2003b), Een stukje geschiedenis, de biologische landbouw van nu, op internet:
<http://www.platformbiologica.nl/kindersite/indexekoendemeter.html>, geraadpleegd op 4 juli 2003 en 20 juli 2004
- Platform Biologica (2004a), Eko-monitor, cijfers en trends, jaarrapport 2003, op internet:
<http://www.platformbiologica.nl/ekomonitor/ekomonitorjaarrapport03.pdf>, geraadpleegd op 8 juni 2004
- Platform Biologica (2004b), Over Biologica, op internet: <http://www.platformbiologica.nl/organisatie/>, geraadpleegd op 25 februari 2004
- Platform Biologica (2004c), Omzet in biologische producten stijgt tot ruim 295 miljoen, op internet:
<http://www.platformbiologica.nl/nieuws/>, geraadpleegd op 13 april 2004
- Prins, H. en A.B. Smit (2003), De dynamiek van de Nederlandse biologische landbouw in relatie tot de marktvrage, LEI, op internet: http://www.lei.nl/publicaties/PDF/2003/2_xxx/2_03_02.pdf, geraadpleegd op 13 en 24 februari 2004
- RLG (2001), Kansen voor de biologische landbouw, advies over de kansen voor de biologische landbouw in Nederland in de periode tot 2015, Amersfoort
- RLG (2003), De boer in de keten: boeienkoning of teamspeler?, op internet:
<http://www.rlg.nl/adviezen/download/rlg036.pdf>, geraadpleegd op 13 februari 2004
- SIFO (2002), Myter hindrer suksess for økologisk mat, op internet:
<http://www.sifo.no/pressemelding/pressemelding20020121.htm>, geraadpleegd op 24 februari 2004
- Skal (2002), Informatie over de biologische productiemethode, op internet:
<http://www.skal.nl/Nederlands/htmlinks/InfoBioNL.htm>, geraadpleegd op 24 februari 2004
- Skal (2003), Betreft: uitgangsmateriaal; mest, op internet:
<http://www.skal.com/Nederlands/PDFjes/Uitgangsmat-biomest.pdf>, geraadpleegd op 24 februari 2004
- SLF (2002), Handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning. Mål og strategier t.o.m 2009 og aktuelle tiltak for planperioden 2003-2006, op internet:
http://www.slf.dep.no/arkiv/Internettarkiv/Markedstiltak/okologisk_landbruk/handlingsplan.pdf, geraadpleegd op 2, 6, 7, 8, 9, 12, 13 en 14 april 2004

-
- SLF (2003), Nasjonale pilotprosjekter innenfor økologisk landbruk, op internet: http://www.slf.dep.no/arkiv/internettarkiv/markedstiltak/okologisk_landbruk/nasjonale_pilotprosjekter_mai_03.doc, geraadpleegd op 5 april 2004
- SLF (2004), Tilskuddsordninger innen økologisk landbruk, op internet: <http://www.slf.dep.no/index.asp?strUrl=1002884i&topExpand=1000065&subExpand=&sub3Expand=&sub4Expand=>, geraadpleegd op 14 april 2004
- Sogn, Ø (red) (2000), Organisering av økologisk landbruk. Anbefaling om nu organisering av økologisk landbruk i Norge, NORSØK, Tingvoll
- Sogn, Ø, V. Persillet en B. Sylvander (2001), Forbrukeres kompetanse og lojalitet når det gjelder økologisk mat. En sammenligning mellom Norge og Frankrike, NORSØK, Tingvoll
- Stichting Voedingscentrum Nederland (?), Eten van de biologische landbouw, op internet: http://www.voedingscentrum.nl/content/documents/deel_I_biologische_landbouw.pdf, geraadpleegd op 20 juli 2004
- Task force (2004), Welkom op de website van het Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw, op internet: <http://www.biologischconvenant.nl/>, geraadpleegd op 16, 18 april en 20 juli 2004
- Tine (2002), Fra seterdrift til storindustri, op internet: <http://www.tine.no/omtine/4696/>, geraadpleegd op 27 februari 2004
- Tine (2004), Økologisk melkeproduksjon, op internet: <http://www.tine.no/rapportermiljo/6604/>, geraadpleegd op 14 april 2004
- Torjusen, H. (2001), Økologisk mat, Hindringer og muligheter for forbruk av økologisk mat sett fra forbrukernes side, op internet: <http://www.sifo.no/publikasjon/sammendrag/orapport2001-16.pdf>, geraadpleegd op 18, 29 maart en 19 april 2004
- Van Eigen Erf (2004), Welkom op de site van Biologisch Goed Van Eigen Erf, op internet: <http://www.vaneigenerf.nl/index.htm>, geraadpleegd op 23 juni 2004
- Vernooij, M. (2003), 'Keten denken' en 'Keten doen' als basis voor internationaal succes, Verschenen in: Berichten Buitenland van het Ministerie van LNV, op internet: <http://www.akk.nl/docs/akk7154.doc>, geraadpleegd op 12 februari 2004
- Viester, M., (2003), Hoe zit de vork aan de steel? Een onderzoek naar de biologische consument, Universiteit Twente, Enschede
- Vig, N.J. en R.S. Axelrod (red) (1999), The global environment. Institutions, law en policy, Earthscan publications Ltd, London
- Vittersø, G. (2000), Forbrukernes rolle i lanseringen av økologisk melk, op internet: <http://www.sifo.no/publikasjon/sammendrag/anutat2000-05.pdf>, geraadpleegd op 29 maart en 12 april 2004
- Volkskrant (2003), WRR: Nederland krijgt grote milieuproblemen in toekomst, 24 juni 2003



Bijlage 1

Geïnterviewde instanties in Nederland:

De Genneper Hoeve (Biologische boerderij)
Ecomel (Producent van biologische zuivel)
Milieudefensie (Milieuorganisatie)
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Nautilus (Coöperatie van biologisch werkende producenten)
Odin (Biologische fruit- en groentenabbonementen)
Vitalis (Biologisch zaadbedrijf)

Geïnterviewde instanties in Noorwegen:

Agrokonsult (Leverancier van biologische zaden)
Coop (Supermarktketen)
Debio (Controle- en certificeringsinstantie voor biologische producten)
Grønn Hverdag (Milieuorganisatie)
Helios (Leverancier van biologische en biologisch-dynamische producten)
Helios Solsikke (Natuurvoedingswinkel)
Landbruksdepartementet (Het ministerie van landbouw)
Norsk Bonde- og Småbrukarlag (Vakbond voor Noorse boeren)
Oikos (Belangenorganisatie voor de biologische landbouw)
Tine (Producent van conventionele en biologische zuivel)
Tingvoll gard (Biologische boerderij)
Rørosmeieriet (Producent van biologische zuivel)

Bijlage 2

De vragenlijst voor de interviews in Nederland en Noorwegen:

De Haalbaarheid van tien procent biologische landbouw in 2010 en de ontwikkeling van de biologische landbouw in het algemeen

1. Is tien procent biologische landbouw in de huidige Noorse/Nederlandse samenleving volgens u haalbaar? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?
2. Welke veranderingen binnen de politiek zijn volgens u noodzakelijk of in ieder geval bevorderlijk voor de ontwikkeling van de biologische landbouw?
3. Welke veranderingen in de markt zijn volgens u noodzakelijk of in ieder geval bevorderlijk voor de ontwikkeling van de biologische landbouw?
4. Welke veranderingen in de maatschappij zijn volgens u noodzakelijk of in ieder geval bevorderlijk voor de ontwikkeling van de biologische landbouw?
- 5a. Kan samenwerking tussen de biologische landbouwketen en de overheid naar uw mening bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouwsector?
- 5b. Met welke overheid/overheden zou deze samenwerking moeten plaatsvinden en in welke vorm?
- 6a. Kan samenwerking tussen de biologische landbouwketen en maatschappelijke organisaties zoals milieu- en natuurbeschermingsorganisaties naar uw mening bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw?
- 6b. Met welke organisaties zou deze samenwerking moeten plaatsvinden en in welke vorm?
- 7a. Kan samenwerking tussen de biologische en de conventionele landbouw naar uw mening bijdragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw?
- 7b. In welke vorm zou deze samenwerking moeten plaatsvinden?
- 8a. Hoe kan de maatschappij (burgers, consumenten) gestimuleerd worden om bij te dragen aan de ontwikkeling van de biologische landbouw?
- 8b. Is het naar uw mening van belang dat consumenten inzicht hebben in de problemen die de conventionele landbouw voor de natuur en het milieu veroorzaakt en in de toekomst zal veroorzaken?
9. Is er volgens u voldoende aandacht voor de ontwikkeling van de biologische landbouw op:
 - nationaal niveau
 - regionaal niveau
 - lokaal niveau
 - internationaal niveau

De biologische landbouwketen

10. Kan het volgens u voordelen opleveren om te werken met gezamenlijke strategieën en gezamenlijke doelstellingen binnen de biologische landbouwketen? (dat wil zeggen strategieën en doelstellingen waarvan alle schakels in de keten op de hoogte zijn en waar zij ook allemaal achter staan)

-
- 11a. Hoe belangrijk zijn economische relaties (de uitwisseling van producten en geld) tussen de afzonderlijke schakels voor de ontwikkeling van de biologische landbouwketen in zijn geheel, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de samenhang in de keten en de afstemming tussen vraag en aanbod?
- 11b. Zijn er naar uw mening verschillen tussen de economische relaties in de biologische en de conventionele landbouwketen en wat zijn de eventuele verschillen?
- 12a. Hoe belangrijk zijn communicatieve relaties (de uitwisseling van kennis en informatie) tussen de afzonderlijke schakels voor de ontwikkeling van de biologische landbouwketen in zijn geheel, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de samenhang in de keten en de afstemming tussen vraag en aanbod?
- 12b. Zijn er naar uw mening verschillen tussen de communicatieve relaties in de biologische en de conventionele landbouwketen en wat zijn de eventuele verschillen?
- 13a. Hoe belangrijk zijn sociale relaties (informele relaties, vriendschap) tussen de afzonderlijke schakels voor de ontwikkeling van de biologische landbouwketen in zijn geheel, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de samenhang in de keten en de afstemming tussen vraag en aanbod?
- 13b. Zijn er naar uw mening verschillen tussen de sociale relaties in de biologische en de conventionele landbouwketen en wat zijn de eventuele verschillen?
- 14a. Hoe belangrijk is het dat de logistiek in de biologische landbouwketen goed functioneert?
- 14b. Zijn er verschillen tussen de logistiek in de biologische en de conventionele landbouwketen en wat zijn de eventuele verschillen?

Overige vragen

- 15a. Moeten de certificering van biologische bedrijven en de controle op de naleving van de regelgeving naar uw mening uitgevoerd worden door één of meerdere controlerende instanties?
- 15b. Is het naar uw mening wenselijk om slechts een keurmerk voor biologische producten te gebruiken of zouden er meerdere keurmerken gebruikt moeten worden?
- 16a. Kan de verkoop van biologische producten naar uw mening gestimuleerd worden door meer bekendheid met en meer kennis van biologische producten bij winkelpersoneel en consumenten?
- 16b. Kan de verkoop van biologische producten naar uw mening gestimuleerd worden door het op een zichtbare plaats neerzetten van biologische producten in winkels?

Bijlage 3

Condities voor een succesvolle probleemaanpak

De indeling in categorieën van de condities wijkt af van de indelingen van zowel Hilderbrand en Grindle als van Jänicke. Op basis van de resultaten van de vergelijking van de twee analysekaders is een gedeeltelijk nieuwe indeling gemaakt waarin naar mijn mening alle elementen uit de beide analysekaders voldoende aan bod komen. Daarnaast is ervoor gekozen de institutionele context op te splitsen in drie subcategorieën: de publieke sector, de markt en de samenleving. Op die manier wordt mijns inziens het gevaar beperkt dat de nadruk teveel komt te liggen op formele relaties en informele relaties tussen de overheid en de markt of de samenleving waardoor informele relaties binnen de markt of de samenleving of tussen de markt en de samenleving te weinig aandacht krijgen.

A. De context en de kenmerken van het probleem

1. Zowel de publieke sector, de markt als de samenleving in het door een probleem getroffen land moeten de als problematisch ervaren situatie erkennen;
2. Zowel de publieke sector, de markt als de samenleving moeten ervan overtuigd zijn dat het noodzakelijk is het probleem op te lossen;
3. Voor zover mogelijk moet bekend zijn wat de oorzaken en de gevolgen van het probleem zijn, zowel op korte als op langere termijn en zowel op internationaal, nationaal, regionaal als lokaal niveau;
4. Voor zover mogelijk moet de context van het probleem duidelijk zijn;
5. Het probleem moet zo nieuw/onbekend zijn dat de bestaande instituties aangepast of vernieuwd moeten worden om tot een oplossing te kunnen komen.

B. De actoren en hun netwerk

1. Voor zover mogelijk moeten de veroorzakers van het probleem, degenen die door de gevolgen ervan worden getroffen en degenen die kunnen bijdragen aan het vinden van een oplossing bekend zijn;
2. Van individuele bij het probleem betrokken actoren moet bekend zijn op welke manier zij bij het probleem betrokken zijn;
3. Van bij het probleem betrokken organisaties moet bekend zijn op welke manier zij bij het probleem betrokken zijn;
4. Van bij het probleem betrokken organisaties moet bekend zijn hoe de interne structuur en relaties zijn en hoe ze functioneren;
5. De relaties tussen de verschillende betrokken actoren (zowel individuen als organisaties) moeten bekend zijn.

C. De institutionele context

a. De publieke sector

1. Het moet duidelijk zijn welke regeringsvorm het door een probleem getroffen land heeft en wat de huidige politieke situatie is;
2. De publieke sector dient te zorgen voor een democratisch, open, rechtvaardig en legitiem politiek beleid;
3. Er moet bekend zijn welke formele instituties er in het door een probleem getroffen land zijn, hoe deze functioneren en wat de verhoudingen tussen de verschillende formele instituties zijn;
4. Voor zover mogelijk moet bekend zijn welke informele instituties er binnen de publieke sector van het betreffende land zijn, hoe zij functioneren en wat de verhoudingen tussen de verschillende informele instituties zijn;
5. Voor zover mogelijk moet bekend zijn welke formele institutionele veranderingen noodzakelijk zijn om het gesignaleerde probleem op te lossen;
6. Binnen de publieke sector moet eensgezindheid bestaan over het feit dat het gesignaleerde probleem aangepakt dient te worden en dat hiervoor voldoende geld vrijgemaakt moet worden;
7. De publieke sector dient te zoeken naar een duurzame oplossing die aansluit op de huidige situatie in het betreffende land en die ook op de lange termijn geschikt is om het probleem het hoofd te bieden;

-
8. Niet alleen de publieke sector op nationaal niveau maar ook op regionaal en lokaal niveau moet betrokken worden bij het oplossen van het probleem;
 9. De publieke sector moet zich bewust zijn van wat er zich op internationaal niveau afspeelt met betrekking tot het probleem en onderzoek naar mogelijke oplossingen.

b. De markt

1. Er moet bekend zijn wat voor marktordening het door het probleem getroffen land heeft en wat de kenmerken/voor- en nadelen van deze ordening zijn;
2. Er moet bekend zijn wat de nationale en internationale gevolgen zijn van deze marktordening;
3. Voor zover mogelijk moet bekend zijn welke informele instituties er zijn binnen de markt van het betreffende land die kunnen bijdragen aan het oplossen van het gesignaleerde probleem, hoe deze functioneren en wat de verhoudingen tussen de verschillende informele instituties is;
4. De markt moet zich bewust zijn van het gesignaleerde probleem en de oorzaken en gevolgen ervan;
5. De markt dient rekening te houden met de vraag vanuit de samenleving wanneer dit kan bijdragen aan het oplossen van het gesignaleerde probleem.

c. De samenleving

1. Voor zover mogelijk moet bekend zijn welke informele instituties er zijn in de samenleving van het betreffende land die kunnen bijdragen aan het oplossen van het gesignaleerde probleem, hoe deze functioneren en wat de verhoudingen tussen de verschillende informele instituties zijn;
2. De samenleving moet zich bewust zijn van het gesignaleerde probleem en de oorzaken en gevolgen ervan;
3. De samenleving moet bereid zijn om bij te dragen aan het oplossen van het gesignaleerde probleem door de mogelijkheden die daartoe worden geboden door de publieke sector, de markt en de betrokken maatschappelijke organisaties te benutten.

D. De economische en wetenschappelijke context

1. De economische situatie in een land dient zodanig te zijn dat er mogelijkheden zijn om te investeren in wetenschappelijk onderzoek naar mogelijke oplossingen voor een in een maatschappij gesignaleerd probleem;
2. De wetenschap dient te zoeken naar mogelijke oplossingen voor een gesignaleerd probleem die ook op de langere termijn economisch haalbaar zijn en eventueel zelfs winst opleveren.

E. Kennis en informatie

1. Er moet voldoende kennis en informatie beschikbaar zijn om de publieke sector, de markt en de samenleving bewust te maken van het gesignaleerde probleem;
2. De beschikbare kennis en informatie moet van verschillende formele en informele instanties afkomstig zijn;
3. De beschikbare kennis en informatie moet door verschillende formele en informele instanties worden verspreid;
4. De beschikbare kennis en informatie moet op verschillende niveaus worden verspreid en voor iedereen toegankelijk zijn, zowel op nationaal als regionaal en lokaal niveau.

Bijlage 4

Conditie voor een succesvolle ketenbenadering

De condities zijn ingedeeld in de categorieën: de biologische landbouwketen, de afzonderlijke schakels in de biologische landbouwketen, actoren rond de biologische landbouwketen en de biologische landbouwketen en het netwerk waarbinnen de keten functioneert.

A. De biologische landbouwketen

1. Verticale samenwerking tussen de afzonderlijke schakels in de biologische landbouwketen is van belang voor een efficiënte productie;
2. Verticale samenwerking tussen de afzonderlijke schakels in de biologische landbouwketen is van belang voor de ontwikkeling van vertrouwen tussen de schakels;
3. Verticale samenwerking tussen de afzonderlijke schakels in de biologische landbouwketen is van belang voor het goed afstemmen van de productie op de vraag omdat de wensen van de consument via verticale contacten in de keten komen;
4. Goede economische relaties in de biologische landbouwketen zijn van belang voor een goed verloop van de uitwisseling van goederen en diensten tussen de verschillende schakels in de keten;
5. Goede communicatieve relaties in de biologische landbouwketen zijn van belang voor een goede advies- en informatie-uitwisseling tussen de verschillende schakels in de keten;
6. Goede sociale relaties binnen de biologische landbouwketen zijn van belang voor de ontwikkeling van een vertrouwensrelatie tussen de verschillende schakels in de keten;
7. Een zekere mate van stabiliteit tussen de schakels in de biologische landbouwketen is van belang om kennis over te kunnen dragen en zo leereffecten te kunnen creëren;
8. Samenwerking tussen de verschillende schakels in de biologische landbouwketen, het delen van kennis en het doorgeven van informatie zijn van belang voor een goed functionerende keten;
9. Wanneer er in de biologische landbouwketen wordt gewerkt met een overkoepelende strategie is het voor een goed functionerende keten van belang dat de strategieën van de afzonderlijke schakels in de keten hiermee overeen komen;
10. Wanneer in een de biologische landbouwketen wordt gewerkt met een ketendoel en een ketenstrategie is het voor een goed functionerende keten van belang dat deze duidelijk geformuleerd zijn, gezamenlijk worden beleefd en dat alle afzonderlijke schakels in de keten ervan overtuigd zijn en er achter staan;
11. Voor een goede ontwikkeling van de biologische landbouwsector is het van belang dat de keten hiervoor de primaire verantwoordelijkheid neemt en daarbij veel aandacht heeft voor ketensamenwerking;
12. Afstemming tussen vraag en aanbod door middel van onderlinge afspraken tussen de verschillende schakels in de keten is van belang voor het goed functioneren van de biologische landbouwketen als geheel;
13. Voor de ontwikkeling van een vraaggestuurde biologische landbouwketen is het van belang dat informatie over de wensen en behoeften van de consument de keten binnenkomt;
14. Voor een goede ontwikkeling van de biologische landbouwketen is het van belang dat de sector op termijn rendabel te maken is.

B. De afzonderlijke schakels in de biologische landbouwketen

1. Om succesvol op (nieuwe) wetten en regelingen in te kunnen springen is het van belang dat de afzonderlijke schakels in de biologische landbouwketen kennis hebben van bestaande en in te voeren wetten en regelingen die betrekking hebben op de biologische landbouwsector;
2. Om de kwaliteit van een eindproduct in de biologische landbouwketen te kunnen garanderen is het van belang dat alle afzonderlijke schakels in de keten op de hoogte zijn van de gestelde kwaliteitseisen en hieraan ook voldoen;
3. Om de kwaliteit van een eindproduct te kunnen garanderen en in te kunnen spelen op de kwaliteitseisen van de consument is het van belang dat de kwaliteit van een product gedurende het hele productieproces door alle afzonderlijke schakels bestuurd, beheerst en verbeterd kan worden;

-
4. Om de verkoop van biologische landbouwproducten te stimuleren is het van belang dat de consument bekend is met het product;
 5. Horizontale samenwerking in de biologische landbouwketen is van belang om de activiteiten van schakels in een keten die naast elkaar functioneren op elkaar af te stemmen;
 6. Om in de biologische landbouwketen met een gezamenlijk doel en een gezamenlijke strategie te kunnen werken is het van belang dat alle afzonderlijke schakels in de keten op de hoogte zijn van het gestelde doel en de gekozen strategie.

C. Actoren rond de biologische landbouwketen

1. Eén door de overheid gehanteerd logo voor biologische landbouwproducten is van belang om het vertrouwen van de consument in deze producten te vergroten;
2. Voor een goede ontwikkeling van de biologische landbouwsector is het van belang dat de certificering van bedrijven en de controle op de naleving van de regels voor biologische productie in handen zijn van de overheid/een instantie;
3. Voor een goede ontwikkeling van de biologische landbouwsector is het van belang dat onderzoek en innovatie op het gebied van biologische productie en producten worden ondersteund;
4. Bij de ondersteuning van onderzoek en innovatie ten behoeve van de ontwikkeling van de biologische landbouwsector is het van belang dat wordt uitgegaan van de vraag naar onderzoek en innovatie;
5. Voor de stimulering van de verkoop van biologische landbouwproducten is het van belang dat winkelpersoneel over kennis beschikt met betrekking tot biologische producten;
6. Voor de stimulering van de verkoop van biologische landbouwproducten is het van belang dat deze producten een duidelijk zichtbare en herkenbare plaats in winkels krijgen.

D. De biologische landbouwketen en het netwerk waarbinnen de keten functioneert

1. Het stimuleren van de vraag naar biologische landbouwproducten is van belang voor een duurzame ontwikkeling van de biologische landbouwketen;
2. Een goede samenwerking tussen de verschillende schakels in de biologische landbouwketen, de overheid en maatschappelijke organisaties is van belang om de marktkansen voor biologische landbouwproducten te benutten;
3. Integratie tussen de biologische en de gangbare landbouwketens is van belang voor een goede ontwikkeling van de biologische landbouwsector omdat hiermee conflicten tussen biologische en gangbare boeren kunnen worden vermeden;
4. Voor het goed functioneren van de biologische landbouwketen is logistieke efficiency van belang omdat logistieke kosten een relatief groot deel uitmaken van de totale kosten die in de keten worden gemaakt;
5. Logistieke efficiency is van belang voor het goed functioneren van de biologische landbouwketen omdat het tijdstip waarop het eindproduct wordt geleverd mede bepalend is voor de tevredenheid van de consument;
6. Logistieke efficiency is van belang voor het goed functioneren van de biologische landbouwketen omdat in veel gevallen bederfelijke waren vervoerd worden, die snel op hun plaats van bestemming dienen te zijn.

Bijlage 5

De conventionele landbouw in Noorwegen

De twee wereldoorlogen

In 1899 werd in Noorwegen het ministerie van landbouw opgericht. Het beleid dat ten aanzien van de landbouw werd ontwikkeld was in de beginperiode vooral gericht op importbescherming, marktregulering en regulering van de productie omdat de Noorse landbouwproducten sterke concurrentie ondervonden van landbouwproducten uit andere landen en omdat er een binnenlandse overproductie ontstond die grote problemen veroorzaakte. Voordat de Eerste Wereldoorlog uitbrak hadden de Noorse boeren zich grotendeels zonder staatssteun kunnen redden. (LD, 1998). Vanaf 1914 werd de Noorse staat steeds meer een reguleringsstaat en tijdens de Eerste Wereldoorlog werd de basis gelegd voor een samenwerking tussen de overheid en de boeren die zich vanaf ongeveer 1930 begon te ontwikkelen (Gjerdåker, 2002, p. 271-274). Na de oorlog ging het economisch gezien steeds slechter in de landbouw. De prijzen van landbouwproducten daalden sterk en vooral boeren die veel hadden geïnvesteerd in nieuwe machines en die zich hadden gespecialiseerd en daardoor voornamelijk marktgeoriënteerd waren, werden door de crisis getroffen. Veel boerenbedrijven gingen in die periode dan ook failliet. In 1932 werd *Statens Lånekasse for Jordbrukere*²⁷ opgericht om boeren met financiële problemen te ondersteunen (Almås, 2002, p. 66. 73-76).

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd een Duits landbouwbeleid ingevoerd in Noorwegen. Dit beleid was er met name op gericht voldoende voedsel te produceren om zowel de Noorse bevolking als de Duitse bezetter te eten te kunnen geven. Bovendien wilden de Duitsers met deze politiek de Noorse boeren aan hun kant krijgen. De eerste jaren van de oorlog leek de politiek goed te werken, maar daarna daalde de productie in de landbouw sterk. Dit leidde tot een groot gebrek aan voedsel voor de Noorse bevolking in de laatste jaren van de oorlog (Almås, 2002, p. 97-117).

Ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog werden economische groei en daarmee samenhangend een verbetering van de levensstandaard de belangrijkste doelen in de Noorse politiek. Hiertoe moest de landbouw worden gemoderniseerd zodat import van landbouwproducten niet langer noodzakelijk zou zijn. De overheid wilde de landbouw zoveel mogelijk sturen om deze doelen te bereiken. Het landbouwbeleid was er dan ook op gericht de technologische ontwikkeling te stimuleren en de toegang tot kapitaal en krachtvoer te verbeteren. Daarnaast wilde de overheid stabiele prijzen voor landbouwproducten. Daartoe werd een strenge prijspolitiek gevoerd en er waren slechts kleine prijsstijgingen toegestaan. In 1947 werd de eerste van een reeks '*Jordbruksavtaler*' tussen de overheid en de twee Noorse belangenorganisaties in de landbouw: *Norges Bondelag* en *Bonde- og Småbrukerlag*, gesloten en in 1950 werd de '*Hovedavtalen for jordbruket*'²⁸ goedgekeurd (Almås, 2002, p. 124-155).

In 1955 werd de eerste *Stortingsmelding*²⁹ over het landbouwbeleid in zijn huidige vorm vastgesteld. De toon in de nota was optimistisch vanwege de groeiende productie in de landbouw, onder meer door een toenemend gebruik van kunstmest. De doelstelling met betrekking tot de landbouwproductie in deze nota kan worden omschreven als 'zoveel mogelijk voldoende aan de behoefte aan landbouwproducten voor heel Noorwegen'. Deze doelstelling is gedurende de hele 20^e eeuw niet veranderd. In de periode dat de eerste landbouwnota verscheen vonden er grote veranderingen plaats in de Noorse landbouw. Veel boeren waren niet langer zelfvoorzienend maar specialiseerden zich. Kunstmest en krachtvoer vervingen steeds meer de traditionele manieren van produceren zoals het

²⁷Staatsbank voor boeren

²⁸*Jordbruksavtaler* zijn afspraken tussen de Noorse overheid en de Noorse vakbonden voor de landbouwsector. Deze afspraken hebben een geldigheid van een of twee jaar en omvatten prijsbepalingen, bepalingen met betrekking tot prijssubsidies en andere subsidies van de staat, bepalingen met betrekking tot marktregulering e.d. In *Hovedavtalen for landbruket* worden de bepalingen met betrekking tot de onderhandelingen over en het sluiten van de *jordbruksavtaler* weergegeven. *Hovedavtalen for landbruket* wordt eveneens gesloten tussen de Noorse overheid en de vakbonden voor de landbouwsector

²⁹Nota van het Noorse parlement aan de regering

gebruik van weidegronden en zomerboerderijen in de bergen. Dit leidde ertoe dat een groot aantal kleine boerderijen verdween, de grootte van de overgebleven boerderijen toenam en de productiviteit in de landbouw steeg. Tussen 1973 en 1977 waren verschillende ontwikkelingen in de Noorse maatschappij van invloed op het gevoerde landbouwbeleid. De olie-industrie en de openbare sector hadden steeds meer arbeidskrachten en kapitaal nodig. Een gedeelte hiervan werd bij de landbouw weggehaald. Om de landbouw te ondersteunen werd een beleid opgesteld dat gericht was op het sturen van de productie, consumptie en prijzen van landbouwproducten en de ingebruikname van nieuwe landbouwgronden. Op deze manier wilde men een nog meer zelfvoorzienende landbouw ontwikkelen. Daarnaast werden voor het eerst ook algemene doelstellingen geformuleerd om vanuit de landbouw het milieu en de natuurlijke hulpbronnen te beschermen (Almås, 2002, p. 186-231).

In de jaren die volgden werd er in de politiek steeds meer nadruk gelegd op het feit dat boeren zelfstandiger en minder afhankelijk van overheidssteun moesten worden. De Noorse landbouw moest zich aan de markt aanpassen en meer concurreren met het buitenland. Hoewel deze ontwikkelingen het einde betekenden van een door de overheid gestuurde planeconomie in de landbouw, behield de overheid een belangrijke rol in de landbouw. Bovendien kreeg ook internationale regulering steeds meer invloed. De Noorse landbouw moest zich volgens de overheid daarom langzaam aanpassen aan de landbouw en de wet- en regelgeving in de EU. Dit hield in dat de hoge prijzen voor krachtvoer en graan moesten dalen en dat de productiesteun die de boeren tot nu toe hadden gekregen vervangen moest worden door een meer neutrale vorm van steun. Een probleem met het doorvoeren van deze reorganisatie in de landbouw was dat de veranderingen tegen de wil van de boeren en de belangenorganisaties ingingen. Dit leidde vanaf 1991 tot een aantal conflicten tussen de overheid en de landbouworganisaties (Almås, 2002, p. 336-339).

De laatste decennia hebben verschillende politieke veranderingen ertoe geleid dat de overheid boeren niet langer beschouwt als in dienst van de staat maar als zelfstandige ondernemers. Deze ontwikkeling heeft grote gevolgen voor zowel de boeren als de landbouworganisaties omdat de overheid sinds de Eerste Wereldoorlog veel invloed heeft uitgeoefend op de prijzen en de inkomsten in de landbouw. Ondanks het feit dat de overheid een meer afstandelijke houding probeert in te nemen ten opzichte van de boeren, is de invloed die ze op de landbouw heeft vandaag de dag nog steeds groot (Almås, 2002, p. 378).

Internationale ontwikkelingen

Terwijl er op nationaal niveau grote veranderingen plaatsvonden, gingen ook internationale ontwikkelingen een steeds grotere rol spelen in de landbouw in Noorwegen. De Europese Unie werd steeds belangrijker in Europa, ook wat betreft de landbouw. Tussen 1961 en 1972 werd er in de Noorse politiek drie keer gediscussieerd over een Noors EU-lidmaatschap en drie keer was het resultaat nee, onder meer omdat het prijs- en subsidieniveau in Noorwegen hoger lag dan in de EU. Een belangrijke reden hiervoor was de structuur van de Noorse landbouw, onder meer ontstaan als gevolg van de ligging van en het klimaat in Noorwegen. Lidmaatschap van de EU zou leiden tot vijftig procent lagere inkomsten voor de Noorse boeren en het zou voor de Noorse landbouw nauwelijks mogelijk zijn om te overleven zonder het bestaande prijs- en subsidieniveau. Na de drie discussies over een Noors lidmaatschap hield de Noorse landbouwpolitiek zich tot het einde van de jaren tachtig voornamelijk bezig met nationale vragen. Vanaf 1990 kwamen echter de internationale vragen weer op de agenda. De gezamenlijke binnenmarkt die in 1985 in de EU werd opgericht had tot gevolg dat de handelsafpraak die Noorwegen met de EU had, opnieuw werden bekeken. Dit leidde ertoe dat Noorwegen in 1992 lid werd van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Hoewel de afspraken die in het kader van de EVA werden gemaakt, niet golden voor de Noorse landbouw hadden ze hiervoor wel gevolgen. Directe en gedetailleerde sturing van de landbouw werd minder goed mogelijk en de overheid kreeg een meer overkoepelende controlefunctie. In de zomer van 1993 werden de onderhandelingen gestart voor een volledig Noors lidmaatschap van de EU. De Noorse landbouw zorgde tijdens deze onderhandelingen voor de grootste problemen. Er werd een aantal eisen gesteld die blijvende financiële ondersteuning van de landbouw mogelijk moesten maken zodat de inkomensdaling voor de landbouwproducenten niet te groot zou worden. Tijdens de onderhandelingen

met de EU werd een groot deel van de Noorse eisen met betrekking tot de landbouw ingewilligd. Toch bleven nagenoeg alle Noorse landbouworganisaties tegen een EU-lidmaatschap en tijdens het referendum in het najaar van 1994 stemde een meerderheid van de Noorse bevolking tegen met als gevolg dat een Noors EU-lidmaatschap uitbleef (Almås, 2002, p. 235-242, 359-375).

Bijlage 6

De conventionele landbouw in Nederland

De Nederlandse landbouw van 1898 tot 1945

De Nederlandse landbouwaangelegenheden werden tot 1898 vanuit verschillende ministeries geregeld. In dat jaar werd de Afdeling Landbouw bij het Departement voor Binnenlandse zaken ingesteld. In 1905 kreeg deze afdeling meer zelfstandigheid als 'Directie van den Landbouw' die bleef functioneren tot 1935 toen hij werd vervangen door het 'Ministerie van Landbouw en Visscherij'. De Directie kreeg tijdens zijn relatief korte bestaan te maken had met de Eerste Wereldoorlog en de gevolgen daarvan. Voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog verliepen de ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw zowel technisch als economisch gezien snel en in positieve richting. Ondanks het feit dat Nederland neutraal was en niet actief deelnam aan de oorlog, waren de gevolgen voor de landbouw aanzienlijk. De binnenlandse voedselvoorziening leidde sterk onder de gevolgen van de oorlog en de overheid zag zich genoodzaakt een politiek te voeren waarin de economie werd geleid door productiemaatregelen, prijszettingen en regels ten aanzien van de consumptie. Na de Eerste Wereldoorlog keerde het tij en verliepen de landbouwontwikkelingen al gauw weer net zo positief als voor de oorlog. Dit leidde echter tot grote overproductie waardoor het inkomen van de boeren achteruitging en er uiteindelijk een crisissituatie in de landbouw ontstond. Ondanks dat de overheid vele maatregelen nam om de situatie voor de boeren te verbeteren duurde de crisis voort tot 1937. Na 1937 stegen de prijzen van de landbouwproducten onder de dreiging van het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. In 1937 verloor het 'Ministerie van Landbouw en Visscherij' zijn zelfstandigheid en werd samen met het Ministerie van Handel, Nijverheid en Scheepvaart werd samengevoegd tot het Ministerie van Economische Zaken. Dit was slechts van korte duur omdat tijdens de Tweede Wereldoorlog opnieuw een zelfstandig ministerie van Landbouw en Visscherij werd opgericht. Na de bevrijding kreeg het ministerie de naam Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening. Het ministerie is sindsdien zelfstandig gebleven maar heeft nog wel enkele naamswijzingen ondergaan. De huidige naam van het ministerie is Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de productie van landbouwproducten door de overheid zoveel mogelijk gestimuleerd zodat de Nederlandse bevolking in ieder geval in kwantitatief opzicht voldoende te eten zou hebben. Ondanks dit stimuleringsbeleid daalde de landbouwproductie tijdens de oorlog aanzienlijk. De grootste problemen ontstonden in de laatste jaren van de oorlog; er was een tekort aan arbeidskrachten, daarnaast nam het tekort aan kunstmest en brandstof toe en veel landbouwmachines raakten versleten en konden niet worden gerepareerd (Bieleman, 1992, p. 209-237).

Nationale en internationale ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog

Het belangrijkste doel voor de landbouw na de Tweede Wereldoorlog was het herstel van de productie door een stijging van de productiviteit en door prijszetting. In het begin van de jaren vijftig kwam de landbouwproductie weer grotendeels op het vooroorlogse niveau. Er vonden in die periode tevens een aantal belangrijke veranderingen plaats in de landbouwsector. Zo leidde de intensivering van de productie tot schaalvergroting en werd het gebruik van technische hulpmiddelen steeds meer gemeengoed. De groei van de secundaire en tertiaire productiesector leidde ertoe dat het aantal arbeidskrachten in de landbouw sterk daalde (Bieleman, 1992, p. 230, Maas, 1994, p. 126). Een belangrijke bijdrage aan het herstel van de landbouwsector in Nederland leverde toenmalig minister van landbouw Sicco Mansholt. In eerste instantie hield Mansholt zich vooral bezig met de voedselvoorziening. Later ging zijn aandacht meer uit naar het ontwikkelen van het landbouwbeleid. Hierbij legde hij de nadruk niet alleen op economische maar ook op sociale aspecten. Om de landbouw economisch vooruit te helpen werden gegarandeerde minimumprijzen voor de belangrijkste producten vastgesteld en werden importheffingen en restituties bij export ingesteld. Om de productiviteit in de landbouw te verhogen stelde Mansholt geld ter beschikking voor onderzoek en onderwijs. Daarnaast vond hij dat boeren recht hadden op bestaanszekerheid, vakantie en culturele

ontplooiing. Over het algemeen was men in de agrarische sector positief over het beleid dat Mansholt opstelde voor de Nederlandse landbouw. Begin jaren vijftig dreigde hij echter in de problemen te komen met zijn beleid. De oorzaak hiervan was dat steeds meer landen hun eigen landbouw gingen beschermen en protectionistische maatregelen troffen. Mansholt zocht de oplossing in de oprichting van een gezamenlijke Europese markt. Door de grote tegenstellingen binnen Europa bleek dit echter niet mogelijk. In het nationale landbouwbeleid zoals dat in de jaren zestig in Nederland werd geformuleerd stond het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de landbouw door kostprijsverlaging centraal. De groeiende overproductie, de negatieve effecten van agrarische processen op het milieu en de verschuiving in de vraag van kwantiteit naar kwaliteit leidden ertoe dat het landbouwbeleid in de jaren zeventig en tachtig steeds breder georiënteerd werd. In de 'Structuurnota Landbouw' die in 1990 werd opgesteld wordt aangegeven dat 'het bevorderen van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw' de belangrijkste doelstelling voor het toekomstige landbouwbeleid is (Maas, 1994, p. 127-128).

Als lid van de Europese Commissie lukte het Mansholt uiteindelijk alsnog een gezamenlijke Europese markt op te richten. Zijn landbouwpolitiek werd beschouwd als een belangrijke drijfveer voor de Europese integratie (ING, 2004). Binnen de EU werd tussen 1958 en 1968 door de toenmalige zes lidstaten, waaronder Nederland, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) ontwikkeld. Het GLB had vier basisdoelstellingen.

- het opvoeren van de landbouwproductiviteit;
 - het verzekeren van een redelijk levenspeil voor de agrarische beroepsbevolking;
 - het in evenwicht brengen van vraag en aanbod;
 - het aanbieden van voldoende en kwalitatief goed voedsel voor een redelijke prijs.
- (Maas, 1994, p. 143).

Het belangrijkste onderdeel van het GLB was in de jaren zestig het markt- en prijsbeleid. Met behulp van invoerheffingen en exportrestituties werd ervoor gezorgd dat de landbouwproducten uit de EU zowel binnen de EU als op de wereldmarkt concurrerend werden. Daarnaast werden in de jaren zeventig naar aanleiding van het 'Plan Mansholt' uit 1968 richtlijnen opgesteld die het verbeteren van de levens- en werkomstandigheden van boeren tot doel hadden. Begin jaren zeventig was de EU voor een groot aantal producten zelfvoorzienend en werden er voor een aantal producten zelfs overschotten geproduceerd. Onder meer deze overproductie leidde ertoe dat er eind jaren zeventig hervormingen in het GLB plaatsvonden. Maatregelen als quota en superheffingen moesten de overproductie tegengaan. De hervormingen leverden echter niet voldoende resultaat op en in 1992 volgden ingrijpende wijzigingen van het GLB om een einde te maken aan de voortdurende overproductie (Maas, 1994, p. 143-146).

Zowel het lidmaatschap van de EU als het GLB hebben voor de Nederlandse landbouw positieve gevolgen gehad. Door het lidmaatschap van de EU werd de afzetmarkt voor Nederlandse landbouwproducten aanzienlijk vergroot. Daarnaast profiteerde Nederlandse boeren voor een groot aantal producten van het prijsbeleid in het Europese landbouwbeleid. Bovendien kon de Nederlandse landbouw zich door het EU lidmaatschap specialiseren op producten als melk, varkensvlees en glastuinbouwproducten. Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat Nederland een relatief arbeidsextensieve landbouwsector heeft met een hoge productiewaarde en arbeidsproductiviteit (Maas, 1994, p. 146-148).