

Doelmatigheid beleid professionalisering Biologische Keten

Ex-post evaluatie

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



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

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

Rapport EC-LNV nr. 2004/322
Ede, 2004

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2004/322 en het aantal exemplaren.

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

Oplage 250 exemplaren

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

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

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

Voorwoord

Bij het maken van goed beleid hoort ook een kritische terugblik. Niet zozeer om uitgebreid vast te leggen hoe het allemaal zo is gekomen, maar bijvoorbeeld om te kijken of de maatregelen wel de bedoelde uitwerking hebben gehad of, zoals in dit document gebeurt, om na te gaan of een andere aanpak wellicht effectiever was geweest.

Uiteraard heeft de evaluator bij het beantwoorden van deze vraag een niet gering voordeel ten opzichte van de beleidsmaker: inmiddels is bekend hoe het beleid heeft uitgewerkt. Bovendien hoeft de evaluator geen rekening te houden met de politieke context waarin afwegingen zijn gemaakt. Het gaat bij het beantwoorden van deze vraag immers vooral om de resultaten en veel minder om de manier waarop ze tot stand zijn gekomen.

Met een dergelijke bril naar beleid kijken kan interessante nieuwe inzichten op leveren. Dat is dan ook de bedoeling achter deze nota. Door antwoord te geven op de vraag of het beleid gericht op professionaliseren van de biologische keten doelmatig was, hopen we een bijdrage te leveren aan de invulling van het toekomstige beleid.

Ir. H. de Wilde
Waarnemend Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	7
2	Inleiding	9
3	Methode	11
3.1	Vraagstelling	11
	Subvraag 11	
3.2	Werkwijze en afbakening	11
4	De effecten van het beleid	13
4.1	De mate van doelbereiking	13
4.2	De invloed van externe factoren	14
4.2.1	Economische recessie en prijzenslag	14
4.2.2	Dierziekten	14
4.2.3	Europese marktontwikkelingen	15
5	De beleidsaannames onder de loep	17
5.1	De consument en de meerprijs	17
5.2	De werking van het marktmechanisme	19
5.3	De keuze voor biologisch boeren	19
5.4	Ketenefficiëntie en kostprijs	20
5.5	Conclusie over de beleidsaannames	20
6	De doelmatigheid per instrument bekeken	21
6.1	Het convenant	21
6.1.1	Doel van het convenant	21
6.1.2	De effectiviteit	21
6.1.3	Verbetermogelijkheden voor het convenant	22
6.1.4	Conclusies met betrekking tot het convenant	24
6.2	De Task Force	24
6.2.1	Taak van de Task Force	24
6.2.2	De effectiviteit van de Task Force	24
6.2.3	Verbetermogelijkheden voor de Task Force	24
6.2.4	Conclusies met betrekking tot de Task Force	25

6.3	De MOP's	25
6.3.1	Het doel van de MOP's	25
6.3.2	De effectiviteit van de MOP's	26
6.3.3	Verbetermogelijkheden voor de MOP's	26
6.3.4	Conclusie met betrekking tot de MOP's	26
6.4	De mediacampagne	27
6.4.1	Het doel van de campagne	27
6.4.2	De effectiviteit van de campagne	27
6.4.3	Verbeterpunten voor de mediacampagne	28
6.4.4	Conclusie met betrekking tot de mediacampagne	29
7	Alternatieve instrumenten	31
7.1	Consumentensubsidie	31
7.2	Areaalsubsidie/ha-steun	34
7.3	Biologische grondstoffen in kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen	34
7.4	Conclusie met betrekking tot alternatieve instrumenten	35
8	Aanbevelingen en Conclusies	37
8.1	Conclusies	37
8.2	Aanbevelingen	38
9	Bronnen	41
	Bijlage 1. Beleidstheorie	43

1 Samenvatting

Dit document gaat in op de doelmatigheid van een deel van het beleid gericht op het stimuleren van biologische landbouw. Gekeken is naar het speerpunt 'professionaliseren van de keten.' De beoordeling is uitgevoerd door het Expertisecentrum LNV (EC-LNV).

Bij de beoordeling van de doelmatigheid gaat het om de vraag of het bereikte effect ook met minder middelen had kunnen worden bereikt, of dat met dezelfde middelen een groter effect had kunnen worden gerealiseerd. Wanneer beide vragen ontkennend worden beantwoord is het beleid doelmatig geweest. Het is een complexe vraag, die zelfs achteraf niet altijd eenvoudig is te beantwoorden. Bij het beantwoorden van de vraag kampte het EC-LNV bovendien met probleem dat de beleidsperiode nog niet voorbij was, en dat de effecten van sommige instrumenten nog niet bekend zijn.

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

Het convenant en de Task Force

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

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

De mediacampagne

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

Had de overheid door de aan de campagne uitgegeven middelen op een andere manier in te zetten een groter effect kunnen bereiken? Het EC-LNV heeft hiervoor vooral kritisch gekeken naar het in de beleidsnota gehanteerde uitgangspunt dat de consument bereid is meer te betalen voor een biologisch product, mits hij goed is voorgelicht. Hierop valt, zo blijkt uit literatuurstudie en expert judgements, veel af te dingen. Slechts een kleine groep consumenten is bereid (af en toe) extra te betalen voor een maatschappelijk verantwoord product. De groep die bereid is de huidige hoge meerprijs te betalen wordt zelfs nog kleiner ingeschat. Deze relatief kleine groep maatschappelijk betrokken consumenten is volgens het EC-LNV waarschijnlijker effectiever en goedkoper met een gerichte campagne via specifieke kanalen te benaderen. Waarbij het belangrijk is aandacht te besteden aan het maatschappelijk verantwoorde aspect van het product, uiteraard zonder andere kwaliteitsaspecten uit het oog te verliezen.

Voor de grote groep consumenten die niet bereid is te betalen voor een maatschappelijk verantwoorde productiewijze, is een algemene mediacampagne, gericht op herpositionering van biologische producten in het algemeen, naar verwachting van het EC-LNV, evenmin een effectief instrument om de bestedingen te vergroten. Het EC-LNV denkt dat deze consumenten op een heel andere manier verleid moeten worden om toch biologische producten te kopen. Aan deze consumenten, die uiteraard geen homogene groep vormen, moet duidelijk gemaakt worden wat de persoonlijke voordelen van een *specifiek* product zijn. Hier past een slimme productgerichte benadering. Dat kan zelfs betekenen dat het feit dat een product biologisch is, meer op achtergrond moet blijven.

De Meerjarige opschalingsprogramma's

Wat betreft de beoordeling van de doelmatigheid van de Meerjarige opschalingsprogramma's (MOP's) houdt het EC-LNV nog een slag om de arm. Het is eigenlijk nog te vroeg om een uitspraak te doen over hun effectiviteit en de doelmatigheid. Deze zal naar mening van het EC-LNV in belangrijke mate afhangen van de vraag of de MOP's er in slagen een structurele, voldoende grote prijsverlaging te bewerkstelligen. Het EC-LNV plaats verder vraagtekens bij het grote aantal projecten en het relatief geringe bedrag per project.

Alternatieven voor de vraaggerichte aanpak

Tenslotte heeft het EC-LNV gekeken naar alternatieve instrumenten die met het gebruikte budget kunnen worden ingezet om iets te doen aan de belangrijkste belemmering voor de groei van biologisch: de meerprijs. Allereerst heeft het EC-LNV gekeken naar een consumentenkorting. Een eenvoudige rekensom leert dat het budget voor professionalisering van de ketens, niet toereikend is om een significante algehele prijsverlaging van biologisch te bewerkstelligen. Het budget is echter wel toereikend om op productgroepniveau een significante prijsverlaging te bewerkstelligen. Aangezien subsidiering van de consumentenprijs direct aangrijpt op de belangrijkste reden voor consumenten om geen biologische producten te kopen, pleit het EC-LNV voor nader onderzoek om de haalbaarheid te beoordelen. Daarnaast is het stimuleren dat een aantal bedrijven in hun gangbare producten een percentage biologische grondstoffen gebruiken waarschijnlijk een effectieve manier om meer biologisch areaal te krijgen. Aangezien de kosten voor de overheid waarschijnlijk laag zijn, is het ook een doelmatige manier. Een hectaresubsidie zal niet leiden tot meer biologisch areaal of lagere consumentenprijzen. Daarvoor is het effect op de kostprijs te gering.

Gezien het belang van prijsdalingen (onder andere te bereiken door schaalvoordelen) en de beperkingen van het beschikbare budget, pleit het EC-LNV er voor om niet alle sectoren en ketens tegelijkertijd op te schalen, maar te kiezen voor één of enkele ketens. Voor het nieuwe beleid moeten de beschikbare instrumenten gericht en minder versnipperd ingezet worden.

2 Inleiding

Het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid is een belangrijke stap in de VBTB-cyclus. Het verbindt de drie W's uit de reeks 'Wat willen we bereiken', 'Wat gaan we daarvoor doen' en 'Wat mag het kosten.' Het draait bij doelmatigheid immers om de vraag of we wat we hebben bereikt, ook op een andere manier hadden kunnen doen, zodat het minder had gekost. Of anders gezegd: hadden we meer kunnen bereiken, door iets anders te doen zonder dat het meer had gekost. Dit document gaat in op de vraag of het beleid gericht op het professionaliseren van ketens, zoals verwoord in de nota 'een biologische markt te winnen', doelmatig is geweest.

Het beoordelen van de doelmatigheid is extra relevant omdat het hier gaat om een voor LNV nieuwe aanpak. LNV heeft in de nota de slag gemaakt van het stimuleren van het aanbod via omschakelingssubsidies en voortzettingpremies naar stimulering van de afzet van biologische producten. Uitgangspunt van de nota is dat er voldoende potentiële vraag is, maar dat de sector nog niet professioneel genoeg is om daarop in te spelen. De beleidsnota verwoordt het als volgt:

De marktperspectieven zijn gunstig omdat er een grote groep potentiële nieuwe consumenten van biologische producten is. Maar deze groep consumenten wordt nog onvoldoende bereikt. Deze groep nieuwe consumenten vraagt namelijk een andere benadering dan de huidige veelal sterk ideologisch gedreven consumenten van biologische producten. Voor de nieuwe consumenten zijn de kwaliteit van het product, objectief gezien maar in het bijzonder qua beleving, en een breed assortiment belangrijk. De meerprijs voor dit kwaliteitsproduct moet niet te hoog zijn in vergelijking met de prijs van een gangbaar geproduceerd product, zeker wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat gangbare producten steeds schoner en milieuvriendelijker worden geproduceerd.

Het bovenstaande citaat is opgeschreven in een tijd dat de marktperspectieven voor biologisch zeer gunstig leken. Op dit moment is er sprake van een stagnatie van de groei van biologische productie en consumptie van biologische producten. De sector ondervindt bovendien groeiende concurrentie vanuit het buitenland. Zo is het aanbod aan biologisch AGF de afgelopen jaren flink toegenomen, waardoor de markt onder druk staat. LNV staat nu voor de vraag hoe ze het beleid voor biologische landbouw moet voortzetten. Het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid dat de afgelopen vier jaar is gevoerd, moet daaraan een bijdrage leveren.

3 Methode

3.1 Vraagstelling

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van beleid, ofwel kosteneffectiviteit, gaat het om de volgende vraag:

Hadden de effecten van de vraaggerichte benadering ook met minder middelen kunnen worden bereikt, of hadden met dezelfde middelen meer effecten kunnen worden bereikt?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet de feitelijke aanpak worden vergeleken met een andere, alternatieve aanpak die mogelijk efficiënter is. Deze vraag is door de projectgroep evaluatie biologische landbouw als volgt uitgewerkt:

Subvraag	Indicator	Streefwaarde
<i>Had LNV de samenwerking binnen de keten en de consumentenvraag naar biologisch met minder middelen kunnen stimuleren, en zo ja hoe?</i>	Uitkomsten van een vergelijking van de aanpak met een covenant en Task Force met een andere, soberder aanpak	Substantiële bezuiniging op in te zetten middelen, dan wel substantieel groter effect

De projectgroep die de evaluatiesystematiek heeft gemaakt, heeft de vraag bewust afgebakend tot het onderdeel professionaliseren van de ketens. De reden is dat het een forse inspanning vergt om te bepalen of het beleid heeft geleid tot de gewenste effecten (doeltreffendheid), en dat het nog lastiger is het om te bepalen of deze effecten ook met de inzet van minder middelen hadden kunnen worden bereikt. Bij het beoordelen van de doelmatigheid is niet gekozen voor het onderdeel waarin het meeste geld is gestoken -in dat geval had moeten worden gekeken naar de doelmatigheid van het bestede onderzoeksgeld - maar naar het beleidsonderdeel dat voor LNV nieuw is, namelijk de vraaggerichte aanpak. De kosten voor het professionaliseren van de ketens bedragen € 14,7 mln, nog geen vijfde deel van de totale beleidskosten van € 78,7 mln. Toch is de keuze gerechtvaardigd omdat de vraaggerichte benadering wordt gekenmerkt als de “spil” van het beleid. Overigens kijken we in dit document niet naar de doelmatigheid van de uitvoering. Bij de doelmatigheid van de uitvoering worden niet de gebruikte instrumenten ter discussie gesteld, maar gekeken of de gebruikte instrumenten wel efficiënt, tegen zo laag mogelijke kosten, zijn ingezet. Aan deze vraag wordt aandacht besteed in het evaluatierapport van onderzoeksbureau IMEconsult (evaluatie-onderzoek, 2004).

3.2 Werkwijze en afbakening

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van het beleid is het van belang eerst vast te stellen wat de effecten zijn geweest en welke externe factoren hieraan hebben bijgedragen. Daarom beginnen we met een samenvatting van de conclusies uit het onderzoek van IMEconsult naar de effectiviteit van het beleid en naar de externe factoren die van invloed geweest kunnen zijn op het beleid. Daar liepen we tegen het

probleem op dat de beleidsambitie nog ver weg is en het beleid vooral effectief is geweest in het bereiken van enkele tussendoelstellingen. De vraag of de effecten ook met een soberder aanpak hadden kunnen worden bereikt vinden we daarom minder relevant. We hebben daarom gekozen voor de insteek of met dezelfde middelen, op een andere manier ingezet, een groter effect had kunnen worden bereikt. Een beperking daarbij was dat we geen gebruik hebben kunnen maken van de informatie van een ex-ante evaluatie. Dat maakt het lastig te bepalen waarmee we de gebruikte instrumenten kunnen vergelijken. We hebben er daarom voor gekozen om uitgangspunten van de nota nog eens goed na te lopen en te kijken of dit aanknopingspunten oplevert voor een effectievere aanpak, uiteraard binnen het dezelfde budget. Daarbij zoomen we ook in op een aantal gebruikte instrumenten, namelijk het convenant, de Task Force, de package-deals en de media-campagne. We kijken of het aannemelijk is dat andere instrumenten beter hadden gewerkt. Na uitgebreid stil te hebben gestaan bij een mogelijk andere insteek van de vraaggerichte aanpak, rekenen we tot slot op eenvoudige wijze nog enkele alternatieven door om te kijken of met hetzelfde budget, door de keuze van een heel andere aanpak, zoals een hectaresteen en een consumentenkorting een groter effect had kunnen worden bereikt.

Met deze werkwijze hopen we recht te doen aan het feit dat de beleidsperiode nog niet voorbij is en dat een deel van het beleid bovendien een lange aanlooptijd heeft gehad. Mogelijke effecten zijn daarom voor een groot deel nog niet meetbaar. Door deze aanpak willen we bovendien een bijdrage leveren aan de vraag of het beleid op deze manier moet worden voortgezet.

Voor het beantwoorden van de vraag, maken we overigens geen gebruik van kwantitatief onderzoek. Het onderzoek zou duur en tijdrovend zijn en gezien de complexiteit is het niet zeker dat de uitkomsten een meerwaarde zouden bieden ten opzichte van een kwalitatieve aanpak. Wel wordt waar mogelijk verwezen naar reeds beschikbare kwantitatieve gegevens uit bijvoorbeeld de EKO-monitor. We maken zo veel mogelijk gebruik van bestaande onderzoeksresultaten en literatuur, in een aantal gevallen aangevuld met expert-judgements.

We gaan niet afzonderlijk in op de ketenmanagers. Het bedrag dat met de ketenmanagers is gemoeid is relatief gering en uit het rapport van IMEconsult blijkt dat ze relatief succesvol zijn. De CBL-regeling voor supermarkten en de regeling voor biologische speciaalzaken hebben we vanwege de beperkte tijd buiten beschouwing gelaten. Deze regelingen worden overigens wel uitgebreid besproken in het IME-rapport.

4 De effecten van het beleid

4.1 De mate van doelbereiking

Omdat de beoordeling van de doelmatigheid nauw samenhangt met de effectiviteit van het beleid, vatten we eerst de bevindingen van het evaluatie-onderzoek dat IMEconsult heeft verricht kort samen. Het gaat uiteraard alleen over het traject ketenontwikkeling.

Om de ambitie van de nota, 10 procent biologisch areaal in 2010 te halen, was een jaarlijkse groei van 20 procent noodzakelijk. Dat groeipercentage werd in het jaar 2000 gehaald. De groei is echter ieder jaar verminderd en in 2003 gestagneerd. Voor 2004 wordt een nulgroei verwacht.

Wat betreft de consumentenbestedingen zien we een vergelijkbaar patroon. Het percentage biologische consumentenbestedingen bedroeg in 2003 1,6 procent. De gemiddelde groei bedroeg de afgelopen vier jaar 10 procent per jaar. Om de doelstelling uit het convenant 5 procent in 2004 te halen, hadden de bestedingen vanaf 2001 moeten groeien met 43%. De groei is echter afgenomen en in 2003 min of meer gestagneerd. Voor 2004 wordt weer een lichte groei verwacht.

Gezien het feit dat de groei vooral heeft plaatsgevonden in het begin van de beleidsperiode, en het feit dat de ontwikkeling van de instrumenten een lange periode heeft gevergd, is het niet aannemelijk dat het beleid hiervoor verantwoordelijk is geweest.

IMEconsult trekt de volgende conclusies over effectiviteit op het gebied van ketenprofessionalisering:

Het verbeteren van de samenwerking binnen de keten (een tussendoelstelling) is zeer geslaagd. Daarmee is een infrastructuur geschapen die gebruikt kan worden voor de verdere ontwikkeling van biologisch.

Effecten die volgens IMEconsult tot nu toe niet of in geringe mate zijn opgetreden en die wel beoogd waren:

- een structurele daling van de prijzen van biologisch;
- verhoging van de consumentenbestedingen;
- een beter marktperspectief voor de producent;
- verbeterde efficiency in de keten;
- meer omschakeling.

Daarmee is het merendeel van de tussendoelstellingen en de einddoelstelling uit de nota niet gehaald. Overigens zijn er op productniveau wel enkele uitzonderingen. Zo is de afzet van varkensvlees gegroeid. Ook hebben een aantal supermarkten concrete plannen om enkele gangbare producten (AGF) te vervangen door hun biologische variant. Verder concludeert IMEconsult dat de sector zonder het beleid er slechter had voorgestaan. Het bureau verwacht in de nabije toekomst de nodige vruchten van de tot stand gekomen samenwerking binnen de sector. Verder verwacht het bureau dat de resultaten van de meerjarige opschalingsplannen de effectiviteit van het beleid in 2004 nog wat zullen verbeteren wat betreft groei van de consumentenbestedingen en creëren van een beter marktperspectief voor biologisch.

4.2 De invloed van externe factoren

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

4.2.1 Economische recessie en prijzenslag

Aannemelijk is dat de recessie en de prijzenslag consumenten prijsbewuster hebben gemaakt en dat door de prijzenslag het prijsverschil met gangbaar is toegenomen. Betrokkenen stellen bovendien dat consumenten vaker naar prijsvechters gaan, waar minder of geen biologische producten in de schappen liggen. Toch gaat het te ver om hieruit te concluderen dat biologisch zonder overheidsbeleid een significant marktaandeel verloren zou hebben. Uit onderzoek komt steevast naar voren dat slechts een klein deel van de consumenten bereid is de huidige meerprijs voor biologische producten te betalen. Hetgeen overigens ook al in de beleidsnota werd opgemerkt. De sector leunt voor belangrijk deel op een trouwe doelgroep, die gezondheidsredenen als belangrijkste motivatie hebben voor de keuze voor biologisch (zie onder andere Arendse et al., 2002; Viester, 2003; Mulder en Visser, 2003). Verder merken we nog op dat het beleid volgens het IME-rapport niet tot structurele prijsverlagingen heeft geleid, enkele producten uitgezonderd. Daarom nemen we aan dat de producten in hoofdzaak nog steeds worden gekocht door deze specifieke groep. Met andere woorden: we zitten nog in het relatief in-elastische deel van de vraagcurve (Arendse et al., 2002). Tenslotte wijzen we er nog op dat het marktaandeel van koffie met het Max Havelaar keurmerk in dezelfde periode stabiel is gebleven op ongeveer 3 procent en dat het relatieve marktaandeel van deze koffie tijdens de recessie mogelijk zelfs iets is gegroeid (expert-judgements). Dit terwijl de omzet aan voedings- en genotmiddelen het afgelopen jaar licht is gedaald (CBS, 2004). Het beleid heeft mogelijk wel indirect bijgedragen aan het in standhouden van de vraag. Om de vraag op peil te houden is het van belang dat het aanbod van de producten goed is geregeld. Een effect van de prijzenoorlog is afslanking van het assortiment biologisch in de supermarkten. Supermarkten zijn gedwongen zoveel mogelijk te snijden in de kosten. Dit betekent dat het assortiment wordt gesaneerd en dat minder ruimte is voor nicheproducten (zie o.a. agriholland, mei 2004). Dit maakt het moeilijker om maatschappelijk verantwoorde producten in het schap te krijgen (Lössbroek et al., 2004) en daarom is het aannemelijk dat ook het assortiment biologische producten onder druk heeft gestaan. Er zijn tot nu toe echter geen aanwijzingen dat het assortiment biologisch is gekrompen, het lijkt zelfs iets toegenomen (milieudefensie, 2003). Uiteraard is het niet mogelijk aan te tonen hoe het assortiment er voor had gestaan zonder de Task Force, maar het is aannemelijk dat het beleid heeft bijgedragen aan het in de schappen houden van biologische producten. Hoe groot het effect van een kleiner assortiment op de vraag zou zijn geweest, is niet duidelijk. Supermarkten zullen immers eerst de slecht lopende producten uit het assortiment schrappen, waardoor het effect weer wordt gedempt.

Al met al vinden we het niet aannemelijk dat het beleid een grote daling van biologische consumptie heeft voorkomen, wel is het zeer aannemelijk dat de recessie de groei belemmert. Het is immers lastig nieuwe consumenten te bereiken met een boodschap over maatschappelijk verantwoord consumeren wanneer consumenten prijsbewuster zijn geworden en de supermarkten bovendien in een in een prijzenslag zijn verwickeld. Om dezelfde reden is het ook moeilijker tijdens een recessie bedrijven te stimuleren te investeren in biologische producten.

4.2.2 Dierziekten

Met name de pluimveesector heeft nogal wat last gehad van de vogelpest. Doordat het tijdelijk niet mogelijk was levende opfok te importeren kwam de productie voor een deel stil te zitten. Doordat binnen Europa een overschot was aan biologisch pluimveevlees, konden afnemers relatief eenvoudig overstappen op andere leveranciers. Hierdoor is marktaandeel elders in Europa blijvend verloren (IMEconsult, 2004).

4.2.3 Europese marktontwikkelingen

Het aanbod van biologische producten, met name biologische AGF is in Europa sterk gestegen. Dit heeft de exportpositie van de biologische sector onder druk gezet. De groei van de sector wordt hierdoor sterker afhankelijk van de binnenlandse vraag (IMEconsult, 2004). Het marktperspectief van boeren staat door toename van het aanbod aan biologische producten en het achterblijven van de vraag onder druk. Dit verklaart in belangrijke mate de stagnatie van de omschakeling. Het beleid om de binnenlandse vraag naar biologische producten te vergroten wordt hierdoor nog relevanter.

5 De beleidsaannames onder de loep

De beleidstheorie achter de nota is schematisch weergegeven in bijlage 1 en kan als volgt worden samengevat: professionalisering van de keten moet leiden tot een beter aanbod (gevarieerd, betere kwaliteit, lagere prijs). Tegelijkertijd moet een campagne consumenten bewust maken van de voordelen van biologisch. Deze twee aspecten samen moeten de potentiële markt van nieuwe consumenten aanboren. Uiteindelijk moet dat via een grotere vraag naar biologische producten leiden tot een toename van het areaal biologisch. Achter deze beleidstheorie zitten een aantal aannames die cruciaal zijn voor het slagen van het beleid. In de tussenevaluatie van het beleid (Arendse et al., 2002) zijn deze aannames al besproken. We lopen deze aannames nogmaals kritisch na. We gebruiken deze analyse later in dit document om te kijken of er aanknopingspunten zijn voor een effectievere aanpak met dezelfde middelen.

5.1 De consument en de meerprijs

Eén van de belangrijkste beleidsaannames gaat over de bereidheid van de consument meer te betalen voor een biologisch product:

De consument is bereid een meerprijs te betalen voor het biologische product, mits hij goed wordt voorgelicht

Voor een beperkte groep consumenten gaat dit zeker op. Gezondheid, milieu en dierenwelzijn vormen belangrijke motieven voor de huidige consumenten van biologisch (o.a. Van der Eerden et al., 2003; Mulder en Visser, 2003; Viester, 2003). De groep die bereid is de huidige prijs te betalen is echter klein. In een voor de tussenevaluatie verricht onderzoek schat TNO-STB in dat het gaat om maximaal 2 procent van het aantal consumenten. Voor verdere groei, daarover bestaat bij deskundigen brede consensus, zijn prijsverlagingen onontbeerlijk (o.a. Van der Eerden et al., 2003) Prijsverlaging was bovendien de belangrijkste verklaring voor de groei van biologische producten in Denemarken (Wier et al., 2001). Het is echter niet duidelijk welke meerprijs nog wel acceptabel is. Er is nauwelijks kwantitatief onderzoek beschikbaar over de prijselasticiteit van biologische producten. Bovendien zal dit ook van product tot product verschillen, en mede afhankelijk zijn van de vraag of de consument iets beschouwt als een basisproduct of meer als een luxeproduct. Er zijn wel schattingen gemaakt van de acceptabele meerprijs op basis van naar willingness to pay, maar probleem met dit type onderzoek is dat de betalingsbereidheid van consumenten gemakkelijk wordt overschat (expert judgements).

Het LEI gaat er van uit dat bij het huidige, relatief hoge prijsniveau van biologische producten, de vraag naar biologische producten relatief inelastisch is (Arendse et al., 2002). Dit betekent dat de prijs relatief veel moet dalen om een significante stijging van de vraag te bewerkstelligen. Pas wanneer de prijs in de buurt komt van de maximale meerprijs, mag van een prijsdaling een flink effect worden verwacht. Een kleine prijsverlaging in de buurt van de maximale meerprijs, heeft dus een veel groter effect dan een grote prijsverlaging in het traject ver daarboven. Dat maakt het extra lastig dat niet bekend is wat de acceptabele meerprijs is. In de tussenevaluatie wordt aangegeven dat de meerprijs niet meer mag bedragen dan 30 procent, maar misschien wel flink onder de twintig procent moet liggen.

Zelfs een forse prijsdaling vormt echter nog geen garantie dat de consumentenbestedingen stijgen naar het geambieerde niveau. Een lagere prijs is noodzakelijk, maar niet alles bepalend, leert consultatie van marketing experts met ervaring met het vermarkten van maatschappelijk verantwoorde producten. Volgens deze marketingexperts laat slechts een kleine niche markt zich bij aankoop verleiden door de wetenschap dat iets maatschappelijk verantwoord is geproduceerd. Het kan een strategische keuze zijn om in te zetten op deze nichemarkt of op een andere nichemarkt, bijvoorbeeld die van producten met een gezonde uitstraling. Wie maatschappelijke verantwoorde producten buiten deze nichemarkten wil verkopen, moet zich realiseren dat veel nadruk op het maatschappelijk verantwoorde aspect van een product nadelig kan uitpakken. De klant vraagt zich af wat hij er extra voor moet betalen en of de kwaliteit er niet onder heeft geleden. Het NIDO vat het op haar website (als volgt samen: maatschappelijk verantwoorde producten worden nog te veel in de markt gezet met 'what's in it for the world' in plaats van 'what's in it for me'.

Een redelijke meerprijs is dus belangrijk, maar niet voldoende om de ambitie te halen. Op zich geen verrassend nieuw inzicht. In de beleidsnota werd al gesteld dat de nieuwe consumenten vooral bereikt moeten worden met kwaliteit en een goed assortiment. Maar dit betekent dus ook dat getwijfeld kan worden of het zinnig is deze 'nieuwe' consumenten voor te lichten over de maatschappelijke voordelen van biologisch, wat toch een belangrijk uitgangspunt was van het beleid. Ook is het niet zeker of deze consumenten het beste worden bereikt met een sterk biologisch merk. Sterker nog, dit kan contraproductief zijn, omdat consumenten het te veel blijven associëren met 'verantwoord' en het daarmee de aandacht afleidt van andere kwaliteitsaspecten.

Marketeers van producten als Perla koffie (Utz Kapeh gecertificeerd) en Kuyichi-yens (biologische katoen) en Shell (laagzwavelige benzine) trekken in ieder geval die consequentie. Deze producten worden nadrukkelijk niet in de markt gezet als maatschappelijk verantwoord, maar als kwalitatief hoogwaardig product. Het feit dat het ook nog eens op verantwoorde wijze is geproduceerd blijft daarbij bewust op de achtergrond. Het is geen aankoopargument (qualifier), maar een extraatje (satisfier) geworden. Opvallend zijn ook de succesvolle verkoop van shakes van Shakies, gemaakt met biologische zuivel en gangbaar fruit. Aan de andere kant zijn er succesvolle producten die juist wel een maatschappelijk verantwoord imago hebben. Max Havelaar wil juist wel meer een merkuitstraling krijgen en werkt aan de zichtbaarheid en de herkenbaarheid van het keurmerk middels de verpakking. Het marktaandeel van koffie met het Max Havelaar keurmerk, al jaren rond de drie procent, is zo schatten experts, tijdens de prijzenslag in ieder geval stabiel gebleven en wellicht zelfs gestegen. Overigens besteden deze producenten ook steeds meer aandacht aan kwaliteitsaspecten.

Nadruk op maatschappelijk verantwoord of niet, is dus een belangrijke strategische keuze. Hoe belangrijk, blijkt uit de ervaring met verkoop van laagzwavelige brandstof van Shell. Shell heeft enkele jaren geleden Shell Pura in de markt gezet. Dit was een laagzwavelige brandstof, die daardoor minder belastend was voor het milieu. De brandstof is in de markt gezet als een groenere brandstof. De verkoop van de brandstof bleef ver achter bij de verwachting van Shell. De opvolger van Shell Pura (V-power, geïntroduceerd in 2004) heeft een nog lager zwavel gehalte en is dus nog minder belastend voor het milieu. In de marketing heeft Shell echter besloten enkele andere eigenschappen van het product te benadrukken. Benadrukt wordt dat V-Power eigenschappen heeft die zorgen voor een snellere verbranding waardoor de auto meer "power" heeft. Daarnaast wordt benadrukt dat de brandstof de motor reinigt en dat een auto sneller kan reageren op het gaspedaal. Shell baseert deze claims op kennis opgedaan door samenwerking met Ferrari. Resultaat is vooralsnog dat verkoop enkele malen hoger is dan bij Pura. Aan voormalig Pura tankers communiceert Shell wel actief dat het product laagzwavelig is.

Wanneer we kijken naar de resultaten van het beleid kunnen we stellen dat de consumentenvraag nauwelijks is gestegen. Hiermee kan nog niet worden gesteld dat het uitgangspunt niet klopt. De prijs van biologische producten is immers nog niet structureel gedaald.

We nemen daarom aan het uitgangspunt in principe klopt: consumenten zijn bereid meer te betalen voor biologische producten. Maar we zouden het 'mits hij goed wordt voorgelicht' willen veranderen in: 'mits ze op de juiste manier worden aangesproken en de meerprijs omlaag gaat'. Op de juiste wijze aanspreken betekent voor een deel van de consumenten met name blijven wijzen op de voordelen van biologisch (voor de wereld), andere consumenten moeten meer op algemene voordelen van een product (voor hemzelf) worden gewezen. Bij de eerste groep gaat het naar alle waarschijnlijkheid meer om een nichemarkt dan bij de tweede groep. Producenten kunnen zelf het beste inschatten in hoeverre ze hun biologische product als biologisch willen profileren of het keurmerk meer op de achtergrond willen houden. De overheid zou hier bij het inrichten van het beleid en de keuze van instrumenten, rekening mee moeten houden. Ook maakt het bovenstaande duidelijk dat het voor een toename van het areaal biologisch niet noodzakelijk is dat alle producten ook als gecertificeerde biologische producten in de winkel komen te liggen. Er zijn ook afzetmogelijkheden bij bedrijven die in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap of vanwege andere motieven biologische ingrediënten willen gebruiken, zonder dat ze in de marketing de nadruk leggen op het biologische karakter van hun producten.

5.2 De werking van het marktmechanisme

Een tweede belangrijke veronderstelling is de volgende:

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

Op deze stelling valt wel wat af te dingen. In de tussenevaluatie werd al gesteld dat vooral geleidelijke groei van de vraag leiden tot groei van het aanbod van biologische producten. Bij abrupte groei kan de sector de vraag door de noodzakelijke omschakelingsperiode niet bijbenen. Dit betekent dat de vraag dan wordt opgevangen door import. Ook het aanbod in het buitenland speelt hierbij een rol. Bij een overcapaciteit in het buitenland, zoals nu voor een aantal producten het geval is, zal dit eerder plaatsvinden.

Geleidelijke groei heeft echter als nadeel dat de doelstelling niet wordt gehaald. Bovendien profiteert de sector dan minder snel van de voordelen van schaalvergroting. Afspraken tussen ketenpartners met harde garanties over afzet, kunnen deze impasse doorbreken. De case van varkensvlees leert echter dat een overschatting van de vraag vervelende bij-effecten kan hebben voor individuele bedrijven en gezinnen, zoals het uit de markt drukken van de pioniers. (IMEconsult, 2004).

5.3 De keuze voor biologisch boeren

De nota gaat erin feite vanuit dat er geen belemmeringen zijn voor boeren om om te schakelen.

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

Op deze stelling valt veel af te dingen. Een positief marktperspectief is wel noodzakelijk, maar niet voldoende zo leerde de tussenevaluatie al. Boeren kiezen vooral voor de zekerstelling van de continuïteit van hun bedrijf. Dit beeld wordt nog

eens bevestigd door de evaluatie van IMEconsult, waarbij boeren zijn geïnterviewd. Concreet betekent dit dat marktvraag op zich nog geen garantie is dat boeren daadwerkelijk omschakelen. Veel hangt ook af van de inschatting van de toekomstige markt. Dit betekent dat beleid gericht moet zijn op structurele groei.

5.4 Ketenefficiëntie en kostprijs

Eén van de uitgangspunten van de nota was dat de biologische keten nog een efficiencyslag kan maken door samenwerking en professionalisering. Hierbij werden in feite de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Verbeterde samenwerking in de keten leidt tot verhoging van de efficiëntie in de keten

en

Verhoogde efficiëntie leidt tot verlaging van de kostprijs van het eindproduct

en

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

Volgens IMEconsult zijn de eerste twee aannames tijdens de looptijd van het beleid steeds meer uit beeld verdwenen. Het vermeende gebrek aan efficiëntie bleek erg mee te vallen. Niet zo zeer een gebrek aan samenwerking, maar de kleine schaal waarop geproduceerd wordt werkt kostprijsverhogend. Het belang van schaalvergroting voor kostprijsverlaging wordt bevestigd door studies naar kip en varkensvlees (Tacken, 2003; AKK, 2003). Tijdens de looptijd van de nota is de aandacht van de Task Force dan ook meer en meer verschoven naar het stimuleren van consumentenbestedingen. Efficiencyeffecten werd steeds meer een afgeleide van andere beoogde effecten, met name het verhogen van de afzet.

Tenslotte is de relatie tussen de kostprijs van biologisch en de uiteindelijke consumentenprijs niet eenduidig. Doordat in de keten vaak met percentages opslag wordt gewerkt, kan een gering prijsverschil aan het begin van de keten grotere consequenties hebben voor het uiteindelijke verschil in consumentenprijs. Bovendien hebben met name de supermarkten hun eigen prijsstrategie en hoeft een lagere inkoopprijs niet te betekenen dat de verkoopprijs ook evenredig daalt (zie onder meer Arendse et al., 2002; Veer et al., 1997; Stallen, 2003; Murmann, 2001).

Samengevat kunnen we over de eerste twee aannames zeggen dat ze niet onwaar zijn, maar dat schaalvergroting de sleutel is voor kostprijsverlaging. De derde aanname, over de doorwerking van de kostprijs in de consumentenprijs, is zeker op korte termijn, de meest onzekere factor. Veel hangt af van het gedrag van ketenpartners en met name van de sterkste schakel in de keten.

5.5 Conclusie over de beleidsaannames

Samengevat kunnen we stellen dat het beleid gericht op de vraag in principe effectief kan zijn om de doelstelling te realiseren, maar dat de mate van onzekerheid groot is en dat de overheid cruciale factoren maar in beperkte mate kan sturen. Het belang van schaalvergroting om tot een prijsdaling te komen is tot nu toe onderbelicht. De relatie tussen consumentenvoorlichting, de bereidheid tot meer te betalen en groei van de vraag is niet zo eenduidig.

6 De doelmatigheid per instrument bekeken

Bij het bespreken van de uitgangspunten van het beleid is duidelijk geworden dat het beleid een aantal kritische succesfactoren en een aantal onzekerheden bevat. Bij het beoordelen van de doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten maken we gebruik van deze kennis. Aannemelijk is immers dat de instrumenten een groter effect bereiken wanneer voldoende rekening wordt gehouden met deze succesfactoren en onzekerheden. Bij het convenant kijken we of het met de juiste partners is afgesloten en of voor een goede uitvoeringsorganisatie is gekozen. Bij de media-campagne gaan we in op de vraag of het wel doelmatig was om te kiezen voor een algemene campagne om biologisch te promoten.

6.1 Het convenant

6.1.1 Doel van het convenant

In het convenant Marktkontwikkeling Biologische landbouw heeft de overheid met ketenpartijen en maatschappelijke organisaties afgesproken dat in 2004 5% van de consumentenbestedingen binnen het segment voeding biologisch moet zijn. Het convenant is ondertekend door het ministerie van LNV, het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL), De Land- en tuinbouworganisatie (LTO), Biologica, de Rabobank, de Triodosbank, de Stichting Merkartikel en de Stichting Natuur en Milieu. De samenwerking tussen de partijen zou moeten leiden tot concrete businessplannen voor diverse ketens. Die businessplannen zijn wel ontwikkeld, maar ze werden al snel als te weinig concreet beoordeeld. Ze hebben daarom niet geleid tot concrete afspraken. De convenantpartners zijn daarom verder gegaan met het inzetten van ketenmanagers en het ontwikkelen van de meerjarige opschalingsplannen. Dit zoekproces heeft veel tijd gekost, waardoor de concrete plannen pas laat vorm kregen.

De overheidskosten voor het afsluiten van het convenant zijn relatief gering; ze bestaan in dit geval vooral uit tijd van LNV-medewerkers en zijn dan ook niet verwerkt in het financiële overzicht. Maar aan een convenant zijn natuurlijk wel uitvoeringskosten verbonden. Voor het beleid rond biologische landbouw bestaan ze uit de € 1,8 mln voor de Task Force en uit € 622.000 voor de ketenmanagers.

6.1.2 De effectiviteit

IMEconsult stelt dat de convenant-aanpak goed heeft gewerkt. Bij een aantal partijen heeft biologisch meer reguliere aandacht gekregen (CBL, supermarkten, LTO).

IMEconsult constateert verder dat er meer samenhang, samenwerking en afstemming is gekomen tussen verschillende ketenpartijen. Hiermee is een belangrijke randvoorwaarde gecreëerd voor verdere opschaling. Het creëert een context om verdere activiteiten te ondernemen.

Wel is gebleken dat het onvoldoende is om de uitwerking van het convenant aan de koepelpartijen over te laten. Direct en intensief contact met de werkvloer, in dit geval vooral de supermarkten, door het kernteam (voorzitter, ketenmanagers en

secretariaat) was noodzakelijk, omdat de ontwikkelactiviteiten anders veel moeizamer van de grond waren gekomen.

6.1.3 Verbetermogelijkheden voor het convenant

Bij de beoordeling van de vraag of het geld wel doelmatig is besteed, kijken we eerst naar de vraag of LNV het convenant met de juiste partners heeft afgesloten. We zijn tevreden wanneer we het niet aannemelijk is dat een convenant met andere partijen of op een ander niveau effectiever was geweest. Vervolgens lopen we een aantal kritische succes- en faalfactoren langs.

De gekozen partners

Bij het afsluiten van een convenant, kun je het beste beginnen met enkele gemotiveerde partners, stelt een expert van VROM. Wanneer dat goed werkt, probeer je het uit te breiden. Door deze werkwijze voorkomt de overheid dat een groep convenantpartners niet daadwerkelijk actie onderneemt, maar nog slechts 'meeliften'. Dit liftersgedrag kan er zelfs toe leiden dat uiteindelijk niemand zich nog verplicht voelt het convenant uit te voeren (Van de Peppel, 1992).

Wanneer de overheid een convenant sluit met een intermediair, als een brancheorganisatie, is het volgens Van de Peppel om dezelfde reden van belang te kijken naar de samenstelling van de achterban. Bestaat deze uit een groot aantal leden, dan is de kans op doelbereiking kleiner dan bij een organisatie met een beperkt aantal leden. Dit komt overeen met de ervaring van VROM opgedaan bij onder meer het convenant verpakkingen: overkoepelende organisaties met goede connecties met de achterban zijn essentieel. Je kunt altijd het beste beginnen met welwillende brancheorganisaties en hier je middelen op in zetten. Een goede start kan werken als een vliegwiel. Als de uitvoering van het convenant succesvol lijkt te gaan verlopen zullen andere partijen gemakkelijker aansluiten (expert judgement).

Wat betekent dit nu voor het convenant rond biologisch? Dit convenant is afgesloten op basis van vrijwilligheid. Er was geen stok achter de deur in de zin van dreiging met wetgeving. Er heeft in een zekere mate liftersgedrag plaatsgevonden. Uit het onderzoek van IMEconsult blijkt dat Biologica en het CBL de meest actieve convenantpartners waren. Het CBL heeft niet op alle supermarkten evenveel invloed. Van de supermarkten waren de supermarkten die al een beleid hadden rond biologisch, het meest actief.

Een leerpunt is dat koepelorganisaties te weinig directe invloed konden uitoefenen op hun leden. Een doorvertaling van afspraken naar individuele leden is wenselijk. Hier zou de overheid deelconvenanten kunnen sluiten met enkele gemotiveerde partners. In feite is dit ook op kleine schaal gebeurd, met de meerjarige opschalingsplannen en de CBL-regeling. De meest actieve convenantpartners kregen hierdoor de mogelijkheid om aan de slag te gaan.

De supermarkten hebben in het convenant veel aandacht. Hierop is ook kritiek, zo blijkt uit het IME-rapport. De horeca en catering zouden te weinig aandacht hebben gekregen. Wij denken echter niet dat het hier gaat om een gemiste kans. Het is immers van belang dat convenantpartners gemotiveerd zijn en er zijn bovendien argumenten om een koepelorganisatie met een beperkt aantal leden te kiezen. Bij de supermarkten was duidelijk meer motivatie dan binnen de horeca en bovendien is heeft het CBL vergeleken met de horecabranche een overzichtelijke achterban. Bovendien vormen de supermarkten een invloedrijke ketenpartner. Ruim 83 procent van de consumentenbestedingen aan voedings- en genotsmiddelen vindt in de supermarkten plaats (CBS, 2004). En wat betreft de consumentenprijs vormen supermarkten een bepalende factor binnen de keten, zoals we eerder bespraken. Wij denken dan ook niet dat het convenant effectiever zou zijn geweest als de Task Force meer aandacht had gegeven aan de horecabranche. Om dezelfde reden denken wij dat het ook niet erg is dat er niet meer maatschappelijke organisaties bij het convenant zijn betrokken. Hoewel maatschappelijke organisaties wellicht wel een rol zouden kunnen spelen in een communicatiestrategie.

Supermarkten zijn goed in staat om biologische producten voor een redelijke meerprijs beter beschikbaar te maken voor de groep gemotiveerde consumenten. Wanneer het gaat om het bereiken van consumenten met meer hedonistische

motieven vormen verwerkers van landbouwproducten naar mening van het EC-LNV een onmisbare partner. De overheid zou verwerkers bijvoorbeeld kunnen motiveren voor hun topproducten zoveel mogelijk biologische grondstoffen te gebruiken. Daarom vinden we dat het convenant in de toekomst ook uitgebreid moet worden met enkele, gemotiveerde, grote verwerkers van landbouwproducten. Het feit dat supermarkketens reeds actieve convenantpartners zijn, en biologische producten - soms langer dan gebruikelijk bij productintroducties - een kans geven in de schappen, kan voor verwerkers wellicht een stimulans zijn.

Een aantal kritische succes- en faalfactoren voor convenanten

De onderstaande kritische succesfactoren komen uit een studie verricht in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (Baarsma et al., 2003). We bespreken niet de hele lijst, maar pikken de meest relevante er uit.

Concrete doelstellingen/hoogte van de doelstelling

De doelstelling moet scherp zijn, er moet ambitie inzitten. De doelstelling moet ook helder zijn (Louwers, 2004). Dit wordt beaamd door de expert van VROM. Aan ambitie ontbrak het niet. En helder was de doelstelling ook, het probleem was alleen dat hij volstrekt onhaalbaar bleek. Enerzijds wordt als argument genoemd dat deze ambitieuze doelstelling nodig was om de betrokkenheid er in te houden. Echter na verloop van tijd zal niemand deze doelstelling nog serieus nemen. Wij denken bovendien dat het zo onmogelijk wordt om de convenantpartners aan te spreken op resultaten, wanneer ze niet op schema liggen. Door meer concrete afspraken te maken, bijvoorbeeld op het niveau van productgroepen wordt het convenant mogelijk effectiever en wordt de beoordeling van de doelmatigheid van de bestede middelen bovendien transparanter. We vinden dit een verbeterpunt.

Evaluatie en periodieke voortgangsbewaking

Het ontbreken van monitoring en evaluatie vormt een faalfactor. LNV scoort op dit punt goed. Er is sprake van monitoring, een tussenevaluatie en een eindevaluatie. Wat ontbreekt is een goede monitoring van de prijsontwikkeling. De mogelijkheid om consequenties te verbinden aan de resultaten zijn beperkt omdat het gaat om een vrijwillig convenant. Instrumenten om ketenpartijen te prikkelen wanneer het beleid niet op koers ligt, zijn er niet.

Duidelijk rechtskader

De convenantpartners hebben te maken met vooral de Europese regelgeving. Het is een LNV-taak om in de gaten houden wat kan en wat niet mag. Op dit punt is verbetering noodzakelijk.

Flankerend beleid

Professionalisering van de ketens vormde slechts een deel van het beleid. Er is voldoende flankerend beleid. LNV heeft geld beschikbaar gesteld voor meerjarige opschalingsprogramma's (MOP's), een mediacampagne, ketenmanagers en een promotieregeling voor supermarkten en natuurvoedingswinkels. Daarnaast is geld besteed aan de omschakelregeling (RSBP) en aan onderzoek. De afzonderlijke maatregelen zijn echter niet genoeg om de keten echt vooruit te helpen. Zo heeft de RSBP wel een duidelijke symbolische waarde, maar draagt weinig bij aan de keuze voor omschakeling (IME-rapport).

Aantal deelnemende bedrijven en hun relatie tot elkaar

Deelnemende partijen moeten elkaar vertrouwen en kennis en ervaring uitwisselen. Dit vormde bij dit convenant een kritische succesfactor. Bekend is dat tussen verschillende schakels in de agrarische keten sprake kan zijn van wantrouwen. Zo ligt het bekendmaken van winstmarges gevoelig. Een positief effect van het convenant is dat het gelukt is ketenpartners te laten samenwerken.

Economische situatie van de bedrijfstak

De overheid heeft de pech gehad dat ten tijde van het beleid een economische recessie met een prijzenoorlog aanbrak. Dit heeft de uitvoering van het beleid er niet eenvoudiger op gemaakt.

Draagvlak binnen de sector

Volgens Louwers (2004) moet er zowel een wortel als een stok zijn. Partijen moeten een reden hebben om zich te binden, het doel als aantrekkelijk beschouwen, maar er moeten ook sancties komen wanneer bedrijven hun verplichtingen niet nakomen. Een zwak punt van het convenant is dat LNV zelf het meeste belang heeft bij het halen van de beleidsdoelstelling. Een mogelijke incentive voor de supermarkten om deel te nemen aan het convenant, is het feit dat biologisch producten in de schappen het imago van de supermarkt of het eigen huismerk extra glans kan geven. Mogelijk is dit de reden dat supermarkten gemotiveerder zijn om deel te nemen dan bijvoorbeeld de horecabranche.

Duidelijkheid over de financiële gevolgen van het beleid voor de overheid

Het was van tevoren duidelijk hoeveel geld de overheid in de ketenaanpak zou steken.

6.1.4 Conclusies met betrekking tot het convenant

Al met al vinden we dat het convenant zeker in de beginperiode op een goed niveau is afgesloten en ook met de juiste partijen. Wel denken we dat het beleid aan effectiviteit kan winnen als ook een convenant kan worden afgesloten met enkele grote verwerkers van landbouwproducten. Verder is meer aandacht nodig voor de rol van koepelorganisaties en hun relatie met de achterban. Tenslotte plaatsen we vraagtekens bij de doelstelling van het convenant. Deze is onrealistisch ambitieus. Dit kan ondervangen worden door de afspraken in de toekomst concreter uit te werken naar productgroepen en wellicht kunnen deelconvenanten worden afgesloten met bedrijven. We denken daarbij aan enkele grote verwerkers of supermarktorganisaties.

6.2 De Task Force

6.2.1 Taak van de Task Force

Om te komen tot het convenant is door LNV de Task Force Marktontwikkeling biologische landbouw ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende schakels van de keten. Deze Task Force had als opdracht om de knelpunten in kaart te brengen en oplossingen en doelstellingen in de verschillende ketens te benoemen. Daartoe diende ze eerst een raamconvenant te ondertekenen. De samenwerking tussen de partijen moest uit monden in businessplannen (de latere MOP's). Daarnaast diende er een voorlichtingsplan te worden uitgewerkt en moest er een communicatieplan komen, gekoppeld aan het raamconvenant, gericht op de (nieuwe) consument, retail, horeca en grootverbruik, met als doel promotie van biologische producten.

De Task Force heeft €1,8 mln gekost.

6.2.2 De effectiviteit van de Task Force

Er is uiteindelijk 2,5 jaar gewerkt aan het ontwikkelen van de huidige interventiestrategie. De activiteiten van de Task Force die daadwerkelijk de consumentenbestedingen zouden moeten beïnvloeden (de MOP's en de tweede fase van de mediacampagne) zijn pas een half jaar geleden gestart. De convenantpartijen staan achter de aanpak en pleiten voor voortzetting van de ingeslagen weg.

6.2.3 Verbetermogelijkheden voor de Task Force

Over de organisatie van een convenant valt ongetwijfeld veel te zeggen. Wij hebben echter maar zeer beperkt de tijd gehad om hier naar te kijken. Een belangrijke vraag die leeft bij LNV is of het convenant meer effect had gehad als de uitvoering was ondergebracht bij een onafhankelijke stichting in plaats van bij de Task Force.

Argumenten die hiervoor worden gebruikt zijn dat een stichting, onafhankelijk van de overheid, meer de handen vrij had gehad om bijvoorbeeld biologisch echt als merk in de markt te zetten, dit naar voorbeeld van het Agence Bio in Frankrijk. Een dergelijke stichting zou geen rekening hoeven te houden met de belangen van de gangbare sector, en zou bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van het verkoopargument dat biologisch gezonder is. Ook in andere landen, roepen overheden organisaties in het leven die, in nauwe samenwerking met bedrijven uit de biologische keten, onder meer strategieën moeten ontwikkelen en knelpunten signaleren rond de ontwikkeling van biologische landbouw.

Het is echter de vraag of een onafhankelijke stichting wel het juiste instrument is om een convenant uit te voeren. Op zich lijkt het ideaal als de overheid enige afstand neemt van de uitvoering. Wanneer er duidelijke doelen en afspraken zijn zou een onafhankelijke stichting dat ook moeten kunnen, meent een expert van het ministerie van VROM. Echter die afspraken en doelen zijn bij het convenant biologisch helemaal niet zo helder. Een belangrijk deel van het werk van de Task Force is juist het maken van afspraken, doelen en de inzet van middelen. Het is de vraag of de overheid dat kan overlaten aan een stichting. Er is een reëel risico dat de stichting bij het maken van afspraken geen gelijkwaardige partner blijkt voor bedrijven en dat uiteindelijk weinig van het convenant terecht komt. Bovendien komt uit de bespreking van de aannames naar voren dat het helemaal niet logisch is de kaarten te zetten op één duidelijke boodschap voor biologisch, waarmee alle consumenten verleid moeten worden. Betoogd werd dat een doelgroepenbeleid realistischer is. Dit betekent dat een Task Force vooral gericht moet zijn op het zoeken van de meest geschikte convenantpartners om een doelgroep te bereiken en het blijven prikkelen en ondersteunen van deze partners. Een Task Force is ons inziens voor het uitvoeren van een convenant een goed instrument.

Uit het onderzoek van IMEconsult blijkt dat een belangrijk kritiekpunt op de Task Force is dat veel geplande activiteiten hebben moeten wachten op goedkeuring uit Brussel, waarbij deze goedkeuring lang niet altijd verkregen is. Dit is de Task Force niet aan te rekenen. LNV moet zorgdragen dat de instrumenten waarmee de Task Force aan de slag moet gaan en andere in te zetten instrumenten voldoen aan de Europese richtlijnen en dus “Brusselproof” zijn.

6.2.4 Conclusies met betrekking tot de Task Force

Er is gekozen om de uitvoering van het convenant in handen geven te geven van een Task Force en niet van een stichting. Dit is volgens ons een goede keuze geweest. Naast voordelen (met name de grotere vrijheid op het gebied van de ‘boodschap’) had de keus voor een stichting ook een belangrijke afbreukrisico: het ontbreken van heldere afspraken en doelen.

6.3 De MOP's

6.3.1 Het doel van de MOP's

Uit de evaluatie van IMEconsult blijkt dat er 2,5 jaar gewerkt is aan de ontwikkeling van de interventiestrategie zoals die er nu ligt: meerjarige opschalingsprogramma's (MOP's). Er zijn momenteel 29 ketenprojecten (pre-MOP's en MOP's) ontwikkeld. Hiervoor heeft LNV 3 miljoen euro toegezegd en het bedrijfsleven 5 miljoen. De doelen van de MOP's zijn het vergroten van de bekendheid van biologisch bij de consument, de verbetering van het aanbod (door meer volume, breder assortiment, meer afzetpunten en/of een betere kwaliteit) om hiermee een toename te bereiken van de consumentenbestedingen.

Ten tijde van de evaluatie was door LNV € 2,1 uitgegeven, dit budget zal nog oplopen omdat een aantal MOP's nog in ontwikkeling is.

6.3.2 De effectiviteit van de MOP's

Over de effectiviteit kan nog weinig gezegd kan worden. De MOP's zijn pas onlangs gestart en bovendien gaat het om een meerjarige aanpak. Dit houdt in dat er nog geen effecten verwacht mogen worden (IMEconsult, 2004). De verwachting van de betrokkenen is wel dat met de MOP's een instrument is gevonden dat uiteindelijk zal bijdragen aan de toename van de consumentenbestedingen. Er zijn ook al een paar concrete resultaten op het gebied van consumentenbestedingen. De vraag is nu of het aannemelijk is dat het geïnvesteerde geld alsnog zijn vruchten af zal werpen.

6.3.3 Verbetermogelijkheden voor de MOP's

Het vergroten van de bekendheid van biologisch bij de consument is niet erg zinvol, gezien het feit dat 95% van de consumenten bekend is met biologische producten (Arendse et al., 2002; nulmeting voor mediacampagne). Het is denkbaar dat de MOP's werken aan een verdieping van de kennis bij de consument, bijvoorbeeld door de meerwaarde van biologisch duidelijker te maken. Dit kan de bereidheid om een hogere prijs te betalen vergroten, maar het is niet aannemelijk dat hier een groot effect van zal uitgaan, zoals we in de paragraaf over de mediacampagne zullen betogen.

Verbetering van het aanbod zal tot vergroting van de consumentenbestedingen leiden. Immers, meer mensen kunnen op een makkelijke wijze biologische producten kopen. Consumenten die de kwaliteit te laag vonden, kopen nu wel biologische producten. Toch valt het effect hiervan zeer waarschijnlijk tegen omdat niets structureels wordt gedaan aan de belangrijkste reden waarom het merendeel van de consumenten geen biologische producten koopt: de (veel) hogere prijs.

Een andere reden waarom vraagtekens worden gezet bij de te verwachten effectiviteit van de MOP's is de versnippering. Bijna alle productgroepen zijn betrokken. Bovendien zijn er per productgroep meerdere opschalingsplannen die op de productgroep van toepassing zijn. Voor bijvoorbeeld zuivel zijn 5 MOP's, voor varkensvlees 8 en voor vollegrondsgroenten 6. Gemiddeld is er per MOP € 100.000 door LNV besteed en € 170.000 door het bedrijfsleven. Gezien de hoogte van deze bedragen is niet te verwachten dat hiermee een zodanige opschaling van de keten bereikt wordt dat hierdoor de ketenkosten dalen, waardoor de consumentenprijs kan dalen.

Aan de andere kant zijn de verwachtingen van de betrokkenen dat met de MOP's een instrument is gevonden dat uiteindelijk zal bijdragen aan de toename van de consumentenbestedingen. Naar onze mening worden in bijna alle meerjarige opschalingsplannen activiteiten uitgevoerd die zullen bijdragen aan de doelstelling van meer consumentenbestedingen. Bij meerjarige opschalingsplannen die werken met raamwerkovereenkomsten tussen afnemers en producenten voor meerdere jaren, wordt er aan primaire producenten een stabiel marktperspectief gegeven. Dit is de belangrijkste factor voor de omschakelingsbeslissing van de primaire producent (Wijnands en Holwerda, 2003).

Met het geld van LNV wordt wel veel extra budget gecreëerd en het werkt als 'smeerolie' om partijen om tafel te krijgen. We betwijfelen echter of met de huidige aanpak de doelstelling behaald kan worden. Weliswaar zijn er enkele initiatieven waarbij wel is gewerkt aan de prijsverlaging, bijvoorbeeld als gangbaar is vervangen door biologisch, maar het prijsaspect krijgt veel minder aandacht dan het verdient, gezien het belang ervan voor de groei van biologisch. Het feit dat schaalvergroting de belangrijkste aanjager is voor structurele prijsverlaging komt al helemaal niet uit de verf.

6.3.4 Conclusie met betrekking tot de MOP's

De MOP's hebben door de lange zoektocht naar de juiste aanpak nog weinig effect opgeleverd, met uitzondering van enkele producten. De effectiviteit van de MOP's zal naar verwachting nog wel iets toenemen, en daarmee zal ook de doelmatigheid van de middelen verbeteren, maar de verwachtingen hiervan moeten niet te hoog gespannen zijn omdat veelal niet wordt gewerkt aan de belangrijkste reden van

consumenten om geen biologische producten te kopen (namelijk de hogere prijs) en omdat door versnippering het beschikbare budget per MOP gering is. Verbeteringsmogelijkheden liggen niet zo zeer in kiezen voor een ander instrument, maar in minder versnippering door een focus op een aantal ketens en aandacht voor de noodzaak van prijsverlaging. Wil de uiteindelijke doelstelling (meer areaal) gerealiseerd kunnen worden, zal in de MOP's aandacht moeten zijn voor een evenwichtige verdeling van de risico's in de keten (bijvoorbeeld door raamwerkovereenkomsten tussen afnemers en producenten voor meerdere jaren).

6.4 De mediacampagne

6.4.1 Het doel van de campagne

In de beleidsnota was al voorzien in voorlichting gericht op het creëren van begrip bij de consument voor de waarde van biologisch voedsel:

Door de burger voor te lichten over duurzame productie, dierenwelzijn en biodiversiteit krijgt diezelfde burger als consument begrip voor de werkelijke waarde van het product en zal deze eerder bereid zijn hiervoor de hogere prijs te betalen.

Voor het uitvoeren van deze voorlichting werd gedacht aan instanties als het Voedingscentrum. Daarnaast maakt de nota melding van communicatie richting potentiële nieuwe consumenten die door de marktpartijen gezamenlijk moet worden opgepakt:

Dit communicatieplan moet gericht zijn op de consument en het ketensegment dat de consument bedient (retail, horeca en grootverbruik), waarbij de nadruk komt te liggen op de promotie van biologische producten. Belangrijkste doel van het communicatieplan moet zijn het bereiken en vasthouden van nieuwe consumenten.

Bij de uiteindelijke aanpak zijn de beide doelen samengesmeed. De opdracht aan het reclamebureau luidde als volgt (IMEconsult, 2004):

Ontwikkel een meerjarige campagne die er voor zorgt:

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

De media campagne heeft €5,6 mln gekost.

6.4.2 De effectiviteit van de campagne

Uit de voor de campagne gevoerde nulmeting (bijlage IMEconsult, 2004) bleek dat de bekendheid met biologisch al groot was en de houding ten opzichte van biologisch redelijk positief was. Gekozen is voor een herpositionering van biologisch als landbouwmethode naar biologisch als kwalitatief uitstekend en smaakvol voedsel. Daarnaast was een doel om biologisch te 'ont-ideologiseren' opdat consumenten ook biologische producten konden kopen zonder een maatschappelijk statement te geven. Deze herpositionering vond de Task Force ook nodig om aansluiting te krijgen bij de belevingswereld van retailers en producenten.

In tweede instantie is de campagne meer gericht op het aankoopmoment. De zichtbaarheid van biologische producten op de winkelvloer moest omhoog. Het aankoopgedrag is echter onvoldoende veranderd. Volgens het IME-rapport zijn er rond de campagneweek wel tijdelijke verhogingen van afzet waar te nemen, maar is dit veelal gerelateerd aan aanbiedingen, zodat moeilijk te zeggen valt of er een direct verband is met de media-campagne. Over de hele beleidsperiode is de groei van de consumentenbestedingen bescheiden geweest en de groei vond bovendien vooral

plaats in 2001 en in mindere mate in 2002. De campagne is in de herfst van 2002 van start gegaan.

Wel noemt IMEconsult het belang van de campagne als smeermiddel voor de uitvoering van het covenant. De campagne is gebruikt als middel waar bedrijven bij konden aanhaken met eigen acties. Bovendien kwam de campagne volgens IMEconsult op een moment waarop de convenantpartners het praten moe waren en er veel behoefte was aan concrete actie om het enthousiasme vast te houden. Wij beoordelen de campagne echter uitsluitend op de bijdrage aan de consumentenbestedingen. De vraag of een algemene campagne voor biologisch een noodzakelijk smeermiddel is of dat convenantpartners ook op een andere manier zijn te motiveren om tot actie over te gaan wordt door ons niet beantwoord. Dit is overigens wel een relevante vraag om te beoordelen of een algemene campagne noodzakelijk is.

6.4.3 Verbeterpunten voor de mediacampagne

We gaan hieronder in op de vraag of een mediacampagne wel zin heeft of dat het geld effectiever en daarmee ook doelmatiger kan worden besteed.

Bij de bespreking van de uitgangspunten van het beleid zijn we al uitgebreid ingegaan op de veronderstelling dat consumenten, mits goed voorgelicht, bereid zijn een meerprijs te betalen voor biologisch. We kwamen tot de conclusie dat dit maar voor een beperkte groep consumenten op gaat. Ook de overheid zou hieruit consequenties moeten trekken. Dit wordt beschreven in een rapport van VROM ten aanzien van het bevorderen van maatschappelijk verantwoord consumeren (Mulder en Visser, 2003). Met betrekking tot het consumptiegedrag heeft VROM zich in het verleden gericht op de beïnvloeding van de attitude van burgers/consumenten, verschaffen van informatie en de beïnvloeding van de kwaliteit van het aanbod. De heersende opvatting was, dat het gedrag in belangrijke mate kon worden veranderd door een beïnvloeding van de attitude. De praktijk blijkt echter weerbarstiger. Er bevindt zich een kloof tussen wat mensen vinden en wat mensen doen. Inmiddels heeft VROM haar beleid aangepast. Voorlichting vindt nu plaats om bewustwording te creëren. Voor gedragsverandering hanteert VROM aanvullende instrumenten als financiële prikkels.

Kritiek van Mulder en Visser is dat het VROM-beleid nog steeds sterk is gericht op de milieuthema's die beleidsmatig/politiek prioritair zijn (beleidsaanbod) en weinig inspelen op de wensen en behoeftes van burgers/consumenten. Dit wordt verder onderbouwd met een onderzoek¹ naar beweegredenen om maatschappelijk verantwoord te consumeren, waarbij ook biologisch varkensvlees aan bod komt. Hieruit komt naar voren dat de beleving van het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen en het consumptiegedrag sterk verschillen binnen groepen consumenten. Wat overeenkomt tussen groepen consumenten is de geringe bereidheid een hoge prijs te betalen voor mvo, met uitzondering van de meest maatschappelijk betrokken consumenten. Ook verschilt het belang van het prijsverschil tussen groepen.

Wat opvalt zijn de grote overeenkomsten tussen VROM en LNV. Beide richten zich op stimuleren van maatschappelijk verantwoord consumeren, waarbij zowel aanbod als vraag worden gestimuleerd. Beide ministeries hebben zich tot nu toe vooral gericht op het realiseren van beleidsdoelen, en weinig ingespeeld op de behoeften van consumenten. Voor LNV is het (nog) niet vanzelfsprekend om in haar beleid rekening te houden met mensen en de verscheidenheid aan wensen en waarden in de samenleving (citaat uit 'de mens in beeld'). Het meer betrekken van mensen bij de beleidsvorming is nog geen gemeengoed.

Bij de ontwikkeling van het biologisch beleid (een markt te winnen) is met veel verschillende stakeholders gesproken, maar de uitwerking van het beleid is niet ingericht op de verschillen die bestaan tussen consumenten/burgers. Wanneer Mulder en Visser stellen dat door ongesegmenteerd beleid grote delen van het potentiële

¹ Hiervoor is gebruik gemaakt van het NIPO's WIN-model. In dit model worden een aantal groepen onderscheiden: conservatieven, progressieven, hedonisten, sociaal geëngageerden, ambitieuze materialisten, traditionelen, professionals en modalen.

bereik niet wordt benut, gaat dit dus ook op voor het LNV-beleid ten opzichte van biologisch. Mulder en Visser pleiten voor meer ruimte voor het ontwikkelingsproces van nieuw beleid. In zo'n proces dient ruimte te zijn voor het pretesten van alle functionaliteiten van de positionering (welke functie heeft het voor de doelgroep) en ruimte voor bijsturing op basis van de gebruiksregistratie en analyse. Bereik goed meten klinkt als een open deur maar er wordt te weinig geregistreerd en geanalyseerd om een goed leereffect op te bouwen. Dat maakt het beleid kwetsbaar voor kritiek.

De verbetermogelijkheden liggen voor de hand. Meer aandacht voor verschillen tussen consumenten. De groep consumenten die bereid is meer te betalen voor een maatschappelijk verantwoord geproduceerd product, kan vermoedelijk effectiever en goedkoper worden bereikt via specifieke kanalen, dan met een klassieke mediacampagne. Voor de overige consumenten is het extra belangrijk onderscheidende, smaakvolle producten in de markt te zetten, om ze met andere, meer hedonistische motieven te verlokken biologische producten te kopen. Voor deze groep consumenten is meer productspecifieke promotie nodig. In hoeverre daarbij nog op de voorgrond moet staan dat een product biologisch is of in hoeverre dat juist meer op de achtergrond moet blijven, is een keuze die de producent het beste kan maken. Het EC-LNV betwijfelt dan ook of de gekozen algemene herpositionering van biologisch voldoende basis vormt om grotere groepen consumenten te bereiken. Via meerjarige opschalingsplannen zou het mogelijk moeten blijven initiatieven van bedrijven te ondersteunen, eventueel ook op het gebied van promotie.

Wel willen we erop wijzen dat we de campagne beoordelen op de doelstelling uit de beleidsnota: het vergroten van de consumentenbestedingen. Uit de evaluatie van IMEconsult kwam naar voren dat de campagne een belangrijke rol heeft gespeeld als 'smeermiddel' door het enthousiasmeren van de convenantpartners. De campagne heeft er volgens de Task Force aan bijgedragen dat convenantpartners, en met name de supermarkten in beweging kwamen. Dit heeft het EC-LNV niet meegewogen in haar oordeel. Dit zou wel een belangrijk punt moeten zijn bij het vaststellen van het vervolgbeleid. Wanneer deze overweging mede een motivatie vormt voor het doorgaan met een mediacampagne zou dit ook in de doelstelling van de campagne naar voren moeten komen.

Ook willen we er hier nog op wijzen dat de mediacampagne zorgvuldig is voorbereid. Zo zijn bijvoorbeeld vooraf argumenten geïnventariseerd die mensen aangeven om biologisch te (gaan) kopen. Daarbij werden nauwelijks verschillen gevonden tussen groepen consumenten, de meeste consumenten gaven aan biologisch te kopen vanwege de persoonlijke benefits. Gegeven de keuze voor een algehele herpositionering van biologisch voor een zeer brede doelgroep, was de gekozen mediamix het meest kosteneffectief in het bereiken van deze doelgroep. Tot slot vormde de gevoerde campagne in zekere zin een compromis tussen de convenantpartners. Dit betekende onder meer dat de boodschap minder scherp werd dan sommige convenantpartners wensten. Verder willen we opmerken dat het EC-LNV ook geen oordeel uitgesproken over het nut van het geven van voorlichting over de overheidskeuze om biologische landbouw te stimuleren.

6.4.4 Conclusie met betrekking tot de mediacampagne

De bijdrage van de campagne aan de consumentenbestedingen is bescheiden. Weliswaar stegen rond de campagne tijdelijk de consumentenbestedingen, maar dit viel samen met price-offs, zodat niet kan worden aangetoond dat dit te danken is aan de campagne. Daarmee is de effectiviteit van de campagne beperkt en kunnen we dus ook niet stellen dat de campagne doelmatig is geweest. We komen bovendien tot de conclusie dat een algemene campagne om biologisch te promoten, gericht op het vergroten van de consumentenbestedingen, bijna niet doelmatig kan zijn omdat dit weinig rekening houdt met verschillen tussen consumenten ten opzichte van het kopen van maatschappelijk verantwoorde producten.

7 Alternatieve instrumenten

De ketenaanpak heeft de afgelopen vier jaar in totaal € 17,4 mln gekost. Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat het vraaggerichte beleid tot op heden een gering effect heeft gehad en vol met onzekerheden zit. Dat legitimeert de vraag of het bedrag ook op een andere manier zinvol had kunnen worden besteed. Omdat in de vorige paragraaf duidelijk is geworden dat kostprijsverlaging cruciaal is voor het succes van het beleid, zoomen we in op drie instrumenten die dit effect kunnen bewerkstelligen: een consumentenkorting, een hectaretoeslag en biologische grondstoffen in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. We kijken niet naar de haalbaarheid, de voordelen, nadelen en beperkingen van deze instrumenten. Naar onze mening hebben onder meer het LEI en het CLM zich hier al voldoende over gebogen (Verschuur en Van Well, 2001; Bunte, 2004a en b). We kijken slechts of we met dit budget iets hadden kunnen bereiken middels andere instrumenten. Een notie hiervan vinden we ook belangrijk voor de volgende fase, waarin we ingaan op de middelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het om vingeroefeningen gaat, niet om grondige studies. Uitgangspunt is te kijken of het aannemelijk is dat met het huidige budget, door het anders in te zetten meer effect had kunnen worden bereikt.

7.1 Consumentensubsidie

Het is te verwachten dat een aanzienlijke prijsdaling zal leiden tot een substantiële toename van de vraag naar biologische producten. Zoals in paragraaf 4.2. beschreven, zou een hogere vraag naar biologische producten kunnen leiden tot een hoger volume, wat door schaaffecten weer zou kunnen leiden tot een lagere prijs. Een tijdelijke subsidie op biologische producten om de prijs te verlagen zou dus de vicieuze cirkel (biologische producten is een niche markt want ze zijn duur; biologische producten zijn duur, dus het blijft een niche markt) in theorie kunnen doorbreken. Maar is het aannemelijk dat dit ook met het beschikbare budget gerealiseerd had kunnen worden?

Er is in de periode 2001 tot en met 2004 door LNV € 14,7 mln uitgegeven aan de professionalisering van biologische ketens. Stel dat deze € 14,7 mln was uitgegeven in 1 jaar aan een directe subsidie op de prijs van biologische producten. Dit zou voor de prijs van een product gemiddeld $14,7/395^2 \times 100 = 3,7\%$ prijsverlaging betekenen. Dit is geen percentage waarvan een omzetstijging verwacht mag worden. Zie hiervoor ook het kadertje over aardappels, hier onder. Bovendien: als de omzet door deze prijsverlaging wel groeit, wordt de subsidie voor de overheid duurder. Bij een gelijkblijvend budget zou de subsidie dan omlaag moeten, wat weer een minder stimulerend effect heeft op de vraag.

² In 2003 bedroeg de omzet in biologische voeding in NL € 395 mln. Bron EKO-monitor jaarrapport 2003

Case: aardappels

In 2003 is door consumenten 24 miljoen euro besteed aan biologische aardappelen. Het marktaandeel biologische aardappelen was in 2003 7% van het totaal aan aardappelen.

De meerprijs die consumenten betalen voor biologische aardappelen ten opzichte van gangbare aardappelen in de supermarkt ligt tussen 50 en 90%.

Stel dat de gemiddelde consumentenprijs voor biologische aardappelen 85 cent per kg is, en voor gangbare aardappelen 53 cent.

Bij een consumentensubsidie waardoor de prijs met 3,7% daalt levert dit een prijsverlaging op van 3,1 cent waardoor het prijs verschil met gangbaar 28,9 cent wordt in plaats van 32 cent. Het is niet waarschijnlijk dat deze geringe prijsverlaging een extra groep consumenten ertoe zal verleiden biologische aardappelen te kopen.

(bron: Eko monitor jaarrapport 2003, tenzij anders vermeld)

Om een groter effect te bereiken zou de consumentensubsidie tijdelijk gericht kunnen zijn op één productgroep. Bij een gelijkblijvend subsidiebedrag kan het subsidiepercentage dan hoger zijn. Door de subsidie langzaam te laten dalen, evenredig met de reeds behaalde schaalvoordelen blijft de consumentenprijs op het lagere niveau. Uiteindelijk zal het subsidiebedrag nul kunnen zijn en kan het budget worden gebruikt om een nieuwe productgroep te subsidiëren. Er moet wel rekening gehouden worden met het feit dat het totale budget niet (evenredig) daalt als de subsidie afneemt.

Stel dat 14,7 miljoen euro wordt besteed aan directe consumentensubsidie voor zuivelproducten. 18% van de consumentenbestedingen aan biologische voeding in 2003 gaat naar zuivel (bron: ekomonitor 2003), dat wil zeggen 18% van 395 miljoen euro = 71,1 miljoen euro. Bij een subsidie van 14,7 miljoen kan de prijs dalen met 20,6%. De meerprijs voor melk bij de consument is 25-50%. Een daling met 20,6% kan de meerprijs dalen tot 5 tot 30%.

Uit het bovenstaande rekenvoorbeeld blijkt dat bij zuivel met de directe consumentensubsidie een forse prijsverlaging bereikt kan worden. De supermarkt heeft een marge op biologische melk variërend van 15 tot 30%. De marge op gangbare melk is beduidend lager. De reden van deze hogere marge is de lage omloopsnelheid van het product en de relatief hoge derving (bron: EKO-monitor 2003). Bij een forse prijsdaling zal de consumptie stijgen, waardoor de omloopsnelheid toeneemt en de supermarkt met een vergelijkbare marge als op de gangbare producten kan werken. Hierdoor zal de meerprijs nog verder kunnen dalen. De meerprijs bij primaire producenten is niet zo groot: ca 6 cent per liter. Als door een tijdelijke consumentensubsidie de afzet toeneemt en door verkleining van de schaalnadelen de marge in de supermarkt daalt, dan hoeft de meerprijs voor de consument niet veel hoger te zijn dan deze 6 cent.

Wel zal er rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid van boeren om de markt te volgen (omschakelperiode van 2 jaar). Bij zuivel staan er bedrijven in de wachtrij³, bij andere productgroepen niet. Bij de vaststelling van de hoogte van het bedrag moet bovendien worden gekeken of de binnenlandse productie de toegenomen vraag kan opvangen. Zo niet, dan zal of de prijs geleidelijker moeten dalen, of de import moeten toenemen. In het laatste geval wordt de milieuwinst in het buitenland gerealiseerd en is het de vraag of de Nederlandse producten die markt kunnen terugveroveren.

Volgens Bunte (2004b) grijpt subsidiering van de consumentenprijs direct aan bij de beoogde instrumentele variabele. Het werkt echter alleen als de detailhandel de subsidie doorgeeft aan de consument. Het feit dat er een zwakke relatie is tussen inkoopprijs en verkoopprijs duidt erop dat de concurrentiedruk wel eens onvoldoende kan zijn om te garanderen dat de subsidie wordt doorgegeven aan de consument. Hier moet dus een sluitend systeem voor worden bedacht of moeten goede afspraken worden gemaakt met ketenpartners.

³ In 2003 werd 85 miljoen liter van de 110 miljoen liter biologische melk als biologisch verwaard (bron Eko-monitor jaarrapport 2003)

7.2 Areaalsubsidie/ha-steun

Wanneer 14,7 miljoen euro was uitgegeven aan een directe inkomensondersteuning voor de ondernemer, dan krijgt een ondernemer (14.700.000/41.865) 351 euro per ha over de periode van 4 jaar, dus ca 87 euro per ha per jaar. Wat zou dit kunnen betekenen voor de kostprijs van het product? Uit de rekenvoorbeelden in de kadertjes hieronder blijkt dat het niet aannemelijk is dat de prijsaf- boerderij veel zal dalen. Bij de gewenste areaalgroei van 20 procent per jaar neemt bovendien het totaalbedrag per hectare ook nog af, waardoor het effect nog minder wordt.

De opbrengst van aardappelen op een biologisch bedrijf is 27.500 kg per ha (KWIN 2002). 87 euro zou de kostprijs af boerderij laten dalen met 0,3 cent per kg. De verkoopprijs van biologische aardappelen (af-boerderij) lag in de ppo-studie op 26 cent. 0,3 cent verlaging betekent een prijsdaling van 1,1%.

De opbrengst van biologische tarwe is 5000 kg/ha. Bij een hectaresteen van 87 euro daalt de prijs met 17,4 euro per ton. Prijs van biologische baktarwe was in 2002 270 euro, dus daling van 6,4%. De meer-prijs t.o.v gangbaar wordt dan verkleind van 60% naar 54,6%. (prijsgegevens uit EKO-monitor jaarrapport 2003)

Naast het geringe effect op de prijs heeft de hectaresteen nog een belangrijk nadeel. Een prijsdaling aan het begin van de keten heeft een onbekend effect op de consumentenprijs.

Ook zal een dergelijk bedrag ondernemers niet stimuleren biologisch te gaan produceren of weerhouden van het voornemen om er mee te stoppen. Voor de areaaldoelstelling zal de areaalsubsidie niet effectief zijn en daarmee niet doelmatig.

7.3 Biologische grondstoffen in kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen

Een heel andere mogelijkheid om het areaal biologisch te stimuleren is het stimuleren dat bedrijven in hun gangbare producten een percentage biologische grondstoffen gebruiken. De producten worden als gangbaar verkocht, maar uit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen gebruiken deze bedrijven voor een deel van hun grondstoffen biologische producten. Bedrijven kunnen hiermee hun imago verbeteren en tonen dat ze maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het biedt ook de mogelijkheid om kleinschalig te beginnen, bijvoorbeeld met 5%.

Voor de groei van het areaal zou dit een gunstige ontwikkeling zijn. Primaire producenten die willen omschakelen zijn niet meer afhankelijk van de vraag van de individuele consument maar kunnen zaken doen met verwerkende bedrijven. De kosten in de keten (distributie, certificering) kunnen lager zijn dan bij de verwerking van biologische grondstoffen tot volledig biologische producten.

Voorbeelden hiervan zijn ons niet bekend. Een voorbeeld dat hier op lijkt is Douwe Egberts die Utz Kapeh koffie door haar 'gewone' koffie mengt. Douwe Egberts start met het kopen van 2,5 miljoen kilo Utz Kapeh gecertificeerde koffie en heeft de intentie dit volume de komende jaren te vergroten.

Een variant hierop is dat bedrijven 'biologisch in omschakeling' verwerken in hun producten en hiervoor een meerprijs betalen vergeleken met de gangbare prijs, maar lager dan het biologische product.

Voor het creëren van enthousiasme en navolging van dit idee zijn niet veel financiële middelen nodig. We denken hierbij aan bijvoorbeeld gesprekken tussen captains of industry en de minister. Ook de voorzitter van de Task Force kan hier een belangrijke rol vervullen.

Rekenvoorbeeld bijmengen

Stel dat Campina 5% biologische melk gaat verwerken in haar zuivelproducten. Campina verwerkt in Nederland 3,3 miljard kilo melk en heeft in Nederland een omzet van 1,1 miljard euro. In totaal leveren 7000 melkveehouders in Nederland aan Campina.
5% van 3,3 miljard kilo is 165 miljoen kilo. Bij een productie van gemiddeld 9000 kg melk per ha betekent dit dat een toename van het benodigde biologische areaal van 1833 ha. Dit is een aanzienlijke uitbreiding van het areaal.

Een andere mogelijkheid is dat producenten van 'topproducten' niet voor een percentage biologisch kiezen, maar de grondstof geheel biologisch laten zijn, zonder dat dit product als biologisch in de markt wordt gezet (zie beleidsaannames).

7.4 Conclusie met betrekking tot alternatieve instrumenten

Bovenstaande rekenvoorbeelden geven aan dat met het bedrag dat in de beleidsperiode is uitgegeven aan het efficiënter maken van de keten in theorie per productgroep aanzienlijke effecten hadden kunnen bereikt. Nu blijkt uit de evaluatie dat de consumentenbestedingen nauwelijks zijn toegenomen en ook een noodzakelijke tussenstap, een structurele daling van de consumentenprijzen, niet is gerealiseerd.

Hoewel we er op basis van deze vingeroefeningen niet direct voor willen pleiten een consumentenkorting toe te gaan passen, daarvoor is meer onderzoek nodig om de haalbaarheid te beoordelen, is het wel duidelijk dat het uitgegeven geld niet alleen in absolute termen een aanzienlijk bedrag is, maar ook gerelateerd aan de doelstelling. We vinden het daarom aannemelijk dat een meer gerichte aanpak met hetzelfde budget een groter effect had veroorzaakt.

Concreet zou dit kunnen betekenen zoveel mogelijk beschikbare middelen in te zetten voor een consumentensubsidie voor een bepaalde productgroep en eventueel een mediacampagne, die deze aanpak ondersteunt.

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

Een hectaresubsidie zal niet leiden tot meer biologisch areaal of lagere consumentenprijzen.

8 Aanbevelingen en Conclusies

8.1 Conclusies

Gezien het feit dat uit het IME-rapport naar voren komt dat het merendeel van de tussendoelstellingen en de einddoelstelling (nog) niet is gehaald, kunnen we (nog) niet stellen dat het beleid gericht op het stimuleren van de consumentenvraag doelmatig is geweest. Wel hebben we een uitspraak gedaan over enkele deelinstrumenten.

Bestudering van de aannames van het beleid wijst uit dat het beleid gericht op de vraag in principe effectief kan zijn maar dat er een aantal onzekerheden zijn, die de overheid niet of nauwelijks in de hand heeft (prijselasticiteit van de vraag, relatie tussen kostprijs en prijsvorming in de keten).

Wanneer we de afzonderlijke instrumenten onder de loep nemen dan komen we tot de conclusie dat het convenant op een goed niveau en met de juiste partijen is gesloten. De Task Force en het convenant zijn daarom in principe doelmatige instrumenten door hun bijdrage aan het tot stand komen van de gewenste samenwerking tussen ketenpartners en tussen de keten en de overheid.

We concluderen echter ook dat een algemene mediacampagne niet doelmatig is. Dit omdat uit het IME-rapport naar voren komt dat de bijdrage van de campagne aan de groei van de consumentenbestedingen bescheiden is geweest. Het EC-LNV oordeelt dat een algemene campagne, met als doelstelling vergroten van de consumentenbestedingen, haast niet doelmatig kán zijn omdat het weinig rekening houdt met verschillen tussen consumenten. Slechts een kleine groep consumenten weegt de wijze waarop iets is geproduceerd, mee op het moment dat de aankoop wordt gedaan. Het is aannemelijk dat deze consumenten effectiever, goedkoper, en daarmee doelmatiger, via een gerichte campagne kan worden bereikt dan met een algemene campagne. Bij consumenten waarbij hedonistische motieven een grotere rol spelen is een meer productgerichte benadering nodig.

Wat betreft de MOP's houden we nog een slag om de arm. Het is eigenlijk nog te vroeg om een uitspraak te doen over hun effectiviteit. De te verwachten effectiviteit van de MOP's is waarschijnlijk beperkt doordat er niet wordt gewerkt aan de belangrijkste reden van consumenten om geen biologische producten te kopen (namelijk de hogere prijs) en omdat door het grote aantal het beschikbare budget per MOP gering is. Hun effectiviteit zal in belangrijke mate afhangen van de vraag of ze er in slagen een structurele, voldoende grote prijsverlaging te bewerkstelligen.

Tenslotte hebben we gekeken naar alternatieve instrumenten die met het gebruikte budget kunnen worden ingezet om iets te doen aan de belangrijkste belemmering voor de groei van biologisch: de consumentenkorting. We concluderen dat het gebruikte budget voor professionalisering van de keten, niet toereikend is om een significante algehele prijsverlaging van biologisch te bewerkstelligen, maar dat het budget wel toereikend is om op productniveau een significante prijsverlaging te bewerkstelligen.

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

8.2 Aanbevelingen

1. *Realistische doelstellingen*

Om instrumenten te kunnen beoordelen op hun effectiviteit en doelmatigheid is het van belang realistische doelen en tussendoelen te stellen. Dit om te voorkomen dat de relatie tussen 'wat willen we bereiken' en 'wat mag het kosten', wordt verbroken.

2. *Meer aandacht voor prijsverlaging*

Uit de evaluatie komt naar voren dat de vraag naar biologische producten de belangrijkste belemmering vormt voor verdere groei van het areaal. De keuze voor de vraaggerichte aanpak is dan ook terecht. Echter hierbij moet veel meer rekening worden gehouden met het feit dat de prijs nog steeds de belangrijkste belemmering vormt voor verdere groei van de vraag. Daarom is van belang te onderzoeken of prijsverlaging middels minder conventionele middelen als een consumentenkorting kan worden bewerkstelligd. Hierbij kan het zinvol zijn tijdelijk te focussen op specifieke productgroepen om met een beperkt budget een doorbraak te bewerkstelligen, waarbij de prijs zodanig wordt verlaagd dat deze in de buurt komt van de maximaal acceptabele meerprijs.

3. *Meer aandacht voor schaalvoordelen*

De belangrijkste reden voor de hoge prijs is de relatief kleine omzet. Gebrek aan professionaliteit binnen de keten is veel minder van belang, dan bij aanvang van de nota werd gedacht. Beleid moet daarom gericht zijn op het vergroten van het volume tot een niveau waarop duidelijke schaalvoordelen beginnen op te treden. Dit betekent dat het totaal van instrumenten en de afzonderlijke instrumenten moeten worden getoetst aan deze doelstelling en minder versnipperd moeten worden ingezet. Dit geldt voor de MOP's maar ook voor het totaal van ingezette instrumenten (als de investeringsregeling en de voortzettingssubsidie).

4. *Een doelgroepenbeleid in plaats van een algemene campagne*

LNV maakt nog te weinig gebruik van doelgroepenbeleid. Een eerste stap is het maken van onderscheid tussen consumenten die bereid zijn wat extra te betalen voor biologische producten (what's in it for the world) en consumenten die bereid zijn te betalen voor extra kwaliteit (what's in it for me). Een algemene campagne voor beide doelgroepen is weinig effectief. De eerste groep kan goedkoper en effectiever op een andere manier worden bereikt. De tweede groep is relatief ongevoelig voor de boodschap dat biologisch beter is voor milieu of dierenwelzijn. Voor deze groep is het weinig zinvol te wijzen op de voordelen van biologisch. Ze kunnen beter worden bereikt door in te zetten op kwaliteitsproducten of op het gebruik van biologische grondstoffen in kwaliteitsproducten. Wanneer de convenantpartners aangeven dat een algemene campagne toch nodig is als smeermiddel, dan zou dit ook uit de doelstelling van de campagne moeten blijken. De overheid zou bijvoorbeeld in een algemene campagne kunnen uitleggen waarom de overheid steun aan de biologische sector maatschappelijk belangrijk vindt en kunnen aangeven dat een aantal bedrijven en maatschappelijke organisaties hierbij aansluit.

5. *Blijvende aandacht voor de stimulerende rol van LNV binnen het convenant*

Er zijn geen concrete aanwijzingen dat een stichting succesvoller was geweest in het uitvoeren van het convenant dan een Task Force. LNV doet er verstandig aan de Task Force het convenant te laten uitvoeren en niet een stichting omdat betrokkenheid van LNV cruciaal is voor de motivatie van de overige convenantpartners.

6. Verbetermogelijkheden voor Task Force en convenant

Wanneer de overheid meer partners wil betrekken in het convenant, of deelconvenanten wil afsluiten, is het van belang dat dit gebeurt met gemotiveerde partners. Dit is belangrijker dan een groot aantal partners. Wanneer het gaat om koepelorganisaties is het belangrijk dat deze voldoende invloed kunnen uitoefenen op hun leden om waar te kunnen maken wat in het convenant is afgesproken. Daarnaast zouden enkele grote verwerkers van landbouwproducten moeten worden betrokken in het convenant.

7. Meer focus

Gezien het belang van prijsverlaging en schaalvoordelen en de beperkingen van het beschikbare budget, moet niet getracht worden alle sectoren en alle ketens gelijktijdig op te schalen, maar moet gekozen worden voor één of enkele ketens. We willen er dan ook voor pleiten bij het nieuwe beleid de beschikbare instrumenten gericht en minder versnipperd in te zetten, ondersteunend aan de keuze die gemaakt is. Hierbij moet per instrument bekeken worden of het werkelijk bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Als dat niet het geval is, kan het geld effectiever worden ingezet in instrumenten die wel een bijdrage leveren.

8. Helderheid scheppen over Europese kaders

LNV moet zorgdragen dat de instrumenten waarmee de Task Force aan de slag moet gaan en andere in te zetten instrumenten voldoen aan de Europese richtlijnen en dus "Brusselproof" zijn. LNV moet helderheid scheppen over juridische kaders.

9 Bronnen

Agriholland, 2004. *Jumbo zet bij concurrentie weggesaneerde artikelen in schappen*. 28-05-2004.

Arendse, W., J. Leferink en E. Regouin (2002). *Trekken of duwen aan het biologisch product; tussenevaluatie nota een biologische markt te winnen*. Expertisecentrum LNV, 2002/168.

Baarsma B., et al. (2003). *Zelf doen?* Inventarisatie van zelfreguleringsinstrumenten, Amsterdam, www.seo.nl publicaties 2003 rapport 664.

Bunte, F. (2004a). *Rapportage meerprijs biologisch voedsel*. LEI 18 mei 2004.

Bunte, F. (2004b). *Meerprijs biologisch voedsel*. LEI 18 mei 2004.

Een biologische markt te winnen. Beleidsnota biologische landbouw 2001-2004

Eerden, L. van der, J. Hoogendoorn en M. Butter (2003). *10% biologische landbouw: mag het ook ietsje meer zijn?* Delft: TNO-STB.

Eerlijke prijs – Heerlijke prijs, *open-kostprijs-calculatie in de keten voor biologisch varkensvlees*, eindrapportage AKK ACV-00.028, 15 mei 2003.

EKO-monitor jaarrapport 2003. Biologica.

Evaluatie-onderzoek Nota biologische landbouw 2001-2004, onderdeel extern onderzoek. Conceptrapport versie 1. mei 2004, 06-08, IMEconsult.

KWIN, 2002. *Kwantitatieve Informatie Akkerbouw en Vollegrondsgroenteteelt*. Lelystad, PPO

Lössbroek, T.G. et al. (2004). *Faciliteren? hoe bedoelt u?* Verslag werkbezoek consument en marktwerking juni 2004, EC-LNV.

Louwers, M (2004). *Kansen voor convenanten, leerervaringen van zeven convenanten uit de praktijk*, (COKON) januari 2004-06-08

Murmann, C (2001). *Handel kalkuliert Öko-produkte meistens zu hoch*. Lebensmittel Zeitung 47, 23-11-2001 blz. 22.

Milieudefensie (2003). *Informatieblad Eko-tellingen in de supermarkt*

Mulder, S.H. en J. Visser (2003). *Hoe kan Maatschappelijk Verantwoord Consumeren worden bevorderd?* TNS NIPO Consult, 15 mei 2003.

Peppel, R.A. van de (1992). *Convenanten en de binding van de doelgroep, de rol van intermediaire organisaties bij de uitvoering van milieubeleid*, Bestuurskunde, jaargang 1 nummer 5, themanummer milieubeleid en bestuurskunde, p238 - 246.

Stallen, J. (2003). *Groenteafdeling speelt voor spaarvarken*, groenten & fruit/ week 42/2003

De mens in beeld, ECLNV (2004)

Tacken, G.M.L. (2003). *Biologisch pluimveevlees in Frankrijk*, Den Haag, LEI / NL 03/2.03.19.

Veer, Jack A.A. van der en Henry S.J. Robben (1997), *Supply chain management een overzicht*. www.library.nijenrode.nl/library/publications.

Verschuur, G.W. en E.A.P. van Well (2001) *Stimulating organic farming in the EU with economic and fiscal instruments*, ISBN90 5634-145-6, Utrecht.

Viester (2003). *Hoe zit de vork aan de steel*. Onderzoek naar de biologische consument. Enschede, Universiteit van Twente.

Wier et al., (2001). *Explaining demand for organic foods*, paper for the 11th annual EAERE Conference, Southampton, AFK, Danish Institute of Local Government Studies, June 2001

Wijnands, F.G. en J. Holwerda (2003). *Op weg naar een goede biologische praktijk*. PPO 317.

Bijlage 1. Beleidstheorie

vraaggerichtheid

