



Schoemakerstraat 97
Postbus 6030
2600 JA Delft

www.tno.nl

T +31 (0)15 269 69 00

F +31 (0)15 269 54 60

stb@stb.tno.nl

TNO-rapport

STB-03-08b

**10% Biologische Landbouw in 2010:
mag het ook ietsje meer zijn?**

Datum	27 juni 2003
Auteur(s)	Ludger van der Eerden Joost Hoogendoorn Maurits Butter
Exemplaarnummer	
Oplage	
Aantal pagina's	108
Aantal bijlagen	7
Opdrachtgever	Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij
Projectnaam	
Projectnummer	

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

© 2003 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	13
1.1	Aanleiding	13
1.2	Uitgangspunten	13
1.3	Doelstelling	14
1.4	Werkwijze	14
1.5	Positionering van de studie	16
2	Domeinverkenning	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Landbouw, algemeen	19
2.3	Biologische landbouw	22
2.4	Trends	27
2.5	Toekomstverwachtingen	28
3	Knelpunten-inventarisatie	31
3.1	Knelpunten bij de consument	32
3.2	Knelpunten verder terug in de keten	33
3.3	categorieën van weerstanden	33
3.3.1	skill en will ³⁵	
3.3.2	Oplosbaarheid van weerstanden	37
4	Marktverkenning	40
4.1	Inleiding	40
4.2	De product/markt-combinaties	43
5	Causaliteiten per product/markt-combinatie	45
5.1	Evaluatie	51
6	Van knelpunten naar mogelijke acties	54
6.1	Inleiding	54
6.2	Skill en will	54
6.3	Onzekerheid bij de agrariër over risico's	55
6.4	Vertrouwdheid van de consument met biologische producten	56
6.5	Te hoge meerprijs	56
7	Uitwerking in strategieën	58
7.1	Inleiding	58
7.2	Hoofdpijn 1: Algemene strategieën	58
7.3	Hoofdpijn 2: vergroot de concurrentiekracht van natuurvoedingswinkels	60
7.4	Hoofdpijn 3: Verhoog de kwaliteit/prijs verhouding van standaardproducten	60
7.5	Hoofdpijn 4: ontwikkel de markt voor producten met hoge toegevoegde waarde	61
7.6	Hoofdpijn 5: Promoot het standaardpakket aan biologische producten	61
8	Uitwerking in acties	63
8.1	Hoofdpijn 1: Algemene strategieën	63
8.2	Hoofdpijn 2: vergroot concurrentiekracht van natuurvoedingswinkels	65
8.3	Hoofdpijn 3: Verhoog de kwaliteit/prijs verhouding van standaardproducten	65
8.4	Hoofdpijn 4: ontwikkel de markt voor producten met hoge toegevoegde waarde	68
8.5	Hoofdpijn 5: Promoot het standaardpakket aan biologische producten	69

9	Evaluatie	70
9.1	Inleiding	70
9.2	Biologische landbouw en de lancering van een product.	70
9.3	Prioriteren en temporiseren?	71
	Bijlage(n)	
	A Knelpunten-inventarisatie	76
	B Kan die meerprijs niet omlaag?	83
	C Farmers' willingness to innovate for a cleaner environment	93
	D Rol van het Buitenland	96
	E Ketensamenwerking als motor voor vergroting biologisch areaal?	98
	F Scenario analyse	100
	G Biologische en duurzame landbouw:overheid: wat is uw visie?	107

Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van een studie waarin kennis van TNO-STB over innovaties en transities is geïntegreerd met agronomische, agro-industriële en agro-economische expertise van sleutelspelers in de wereld van biologische landbouw.

De sleutelspelers danken wij voor hun waardevolle inbreng: Bakker, N.

(Milieudefensie), Boer, E. de, (Dumeco), Booij, R., (Plant Research International), Bor, H., (LTO N), Brouwer, A. (ABConsult), Engelsman V. (EOSTA), Ham, P van, (Louis Bolk Instituut), Heerkens, D. (ZLTO), Heide, M. de (Task Force MBL), Jasperse, T. (van der Zande Advies BV), Kool, C. (FGN), Lamberts van Bueren, E. (Louis Bolk Instituut), Leeters, J. (Nautilus), Maijers, W. (AKK), Meeusen, M. (LEI), Meijs, J. (Platform Biologica), Monteny, A. (Task Force MBL), Oosterwijk, J. (Body shop), Ruitenbeek, B. v., (Platform Biologica), Schnier, H. (Task Force MBL), Smit C. (DEKA), Stockers, R. (LEI), Stevens, H. (ATO), Steverink, M. (Platform Biologica), Termorshuizen, A. (WUR), Titulaer, G. (WLTO), Wijnands, J. (LEI), Witteveen, F. (Natuurvoedingswinkel Organisatie BV), Zijderveld, J. (Albron) en Zomerdijk, J. (Ecomel).

Het de begeleidingscommissie hebben wij intensieve, altijd inspirerende discussies gehad. Dit heeft zeker bijgedragen aan de kwaliteit van het rapport: Westenbrink, G. (LNV IH), Vonk, S. (LNV L), Wilt, J. de (LNV Innovatienetwerk) en Onneweer, A. (LNV VVA).

De organisatie van de workshop van 16-9-2002 hebben wij toevertrouwd aan Storm CS (Riele, H. te en Nijhuis, L.). Hun ervaring heeft zeker bijgedragen aan de inzichten die de workshop heeft opgeleverd. Dorothy van Leeuwaarde (LNV IH) heeft bijgedragen aan de organisatie.

Binnen TNO-STB hebben met name J. van der Vlies, en wat meer op de achtergrond T, Tielens, A. Slob en L. Hoedemaker nuttige bijdragen geleverd door commentaar op concepten te geven. T. Mulder heeft ons ondersteund in redactionele zaken.

Samenvatting

De samenleving draagt biologische landbouw een warm hart toe, maar vertaalt dat slechts in beperkte mate in haar koopgedrag. Ook het areaal aan biologische landbouw groeit relatief traag.

TNO is gevraagd een analyse te maken van ontwikkelingen in de biologische landbouw en van mogelijkheden om knelpunten te elimineren. Op basis van interviews met sleutelspelers, workshops, onderzoeksrapporten en eigen expertise is een analyse gemaakt en zijn aanbevelingen geformuleerd.

Dit rapport is geschreven voor het Ministerie van LNV, maar is ook bedoeld om een breder publiek te informeren over knelpunten en kansen. Daarbij is vooral gedacht aan personen en instituties die zich oriënteren op hun mogelijke rol in het systeem van productie en vermarkting van biologische producten.

Met haar ambitie om het aandeel van biologische landbouw in het Nederlandse landbouwareaal te laten groeien van de huidige 2% naar 10% in 2010³ heeft LNV zich geen eenvoudig doel gesteld. Als de Nederlander het milieubewustzijn van de Scandinaviër, de eetcultuur van de Zuid-Europeaan en de kapitaalkracht van de Zwitser zou hebben, had dat anders gelegen. Maar de meeste Nederlandse consumenten gaan er van uit dat de overheid zorgt voor een adequate kwaliteit van voeding en milieu, en zijn niet van plan veel uit te geven aan eten.

De markt voor biologische producten groeit met ongeveer 15% per jaar. Die groeisnelheid zou bijna moeten verdubbelen om de ambitie van “10% in 2010” te halen, maar toont eerder tekenen van stagnatie dan van groeiversnelling. In 2002 was de groei minder dan 5%. Deze trage groei toont aan dat de huidige inspanningen waarschijnlijk onvoldoende zijn om het beoogde doel te halen.

Van belang is te vermelden dat er in het buitenland een grote markt voor biologische producten te winnen valt. In deze studie wordt daaraan enige aandacht besteed. Maar het accent is gelegd op de thuismarkt in de veronderstelling dat biologische landbouw zich in Nederland moeilijk kan ontwikkelen zonder gezonde thuismarkt.

Rollen

In deze studie staat de ambitie om “10% in 2010” te bereiken centraal. Daarmee wordt een substantiële bijdrage geleverd aan verduurzaming van de groene ruimte en van de samenleving in het algemeen. Aan andere rollen van biologische landbouw is in deze studie minder aandacht besteed. Van belang is wel dat er andere relevante rollen voor biologische landbouw denkbaar zijn die ook met een lager aandeel dan 10% ingevuld kunnen worden:

- bediener van een nichemarkt,
- een kraamkamer voor duurzame innovaties,
- imagoverbeteraar voor de landbouwsector als geheel,
- middel voor ketenpartners om maatschappelijke betrokkenheid te tonen en een imago van “natuurlijk en gezond” te versterken.

³ Zie www.minlnv.nl voor missie en visie. Minister Veerman heeft de beleidsintentie van 10% biologische landbouw nog eens herbevestigd bij de start van de media campagne (september 2002) en in het regeerakkoord (mei 2003).

Domeinverkenning

In de huidige situatie zijn enkele zaken opvallend:

- De gehele landbouwsector maakt een periode van grote veranderingen en onzekerheden door. Voor de transitie van gangbare naar biologische landbouw betekent dit zowel een stimulans (“naar biologisch” is een maatschappelijke wens) als een bedreiging (omschakeling naar biologisch wordt door met name agrariërs gevoeld als een dubbele onzekerheid).
- Het productiesysteem van biologische landbouw is nog niet uitontwikkeld. Dat bemoeilijkt uiteraard het lanceren er van. Enkele belangrijke technische innovaties zijn nog nodig (onder meer met betrekking tot onkruidbestrijding, kwaliteitsbeheersing en de ontwikkeling van *specialty* producten). Organisatorische, logistieke en informatiestructuren hebben nog maar in beperkte mate wortel geschoten in de samenleving.
- De Nederlandse markt voor biologische producten groeit langzamer dan de exportmarkt (Groot-Brittannië, Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, ..).
- De omzet van biologische producten in supermarkten groeit sneller dan die van natuurvoedingswinkels en andere *outlets*. Op dit moment is de verdeling respectievelijk 50, 30 en 20%.
- De meerprijs van biologische producten ten opzichte van gangbare producten is voor de Nederlandse consument relatief hoog ten opzichte van andere Europese landen.
- De meerprijs die de agrariër voor zijn biologische producten ontvangt, zit op een Europees gemiddelde.
- De sector van biologische landbouw is nogal versnipperd, mede als gevolg van verschillen in visies op de rol die biologische landbouw kan spelen. Dit uit zich onder meer in versnippering van aanbod, handelskanalen en onderzoek.
- LNV is intensief betrokken bij de marktontwikkeling van de Nederlandse markt, en er is een vrij unieke samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in de vorm van de *Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw*.

Er zijn diverse tendensen die gunstig kunnen uitwerken voor biologische landbouw:

- De consument wordt minder traditioneel en meer eisend met betrekking tot veilige en op verantwoorde wijze geproduceerde voeding. Hij kiest vaker voor voeding met een imago van gezond en natuurlijk.
- Het bedrijfsleven ziet maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen steeds meer als een onderdeel van haar bedrijfsstrategie en bedrijfsimago.
- Voor het komende decennium wordt een verdere aanscherping van milieu-, ruimte-, energie- en watergebruiksnormen verwacht.
- Het beleid met betrekking tot landbouwsubsidies tendeert in de richting van minder prijssteun, en meer inkomenssteun en steun voor maatschappelijke diensten en milieuwinst.

Knelpunteninventarisatie

Op basis van interviews met sleutelspelers, een marktoriëntatie en recent verschenen literatuur zijn ongeveer 120 knelpunten waargenomen. Als deze gerubriceerd worden per actor dan blijkt dat de helft daarvan de agrariër treft en de andere helft verdeeld is over de andere ketenpartners.

Veel van de knelpunten (ongeveer 60%) blijken te maken te hebben met de geringe grootte van de markt voor biologische producten. Voorbeelden zijn hoge kosten van verwerking en onvoldoende continuïteit van het aanbod. Van deze categorie knelpunten mag verwacht worden dat ze vanzelf verdwijnen als de schaal vergroot wordt.

Voor veel andere knelpunten (ongeveer 20%) is additioneel beleid nodig, bijvoorbeeld in de sfeer van regelgeving.

Het resterende deel van de knelpunten (ook ongeveer 20%) kan niet op afzienbare termijn verdwijnen, omdat ze verankerd zijn in de definitie van biologische landbouw of omdat innovaties een lange adem vergen. Voorbeelden daarvan zijn de eisen die aan omschakeling van gangbare op biologische systemen gesteld worden en het veredelen van gewassen en vee, zo dat die specifiek geschikt zijn voor biologische productiesystemen.

Vanuit het oogpunt van marktontwikkeling is het van belang te bezien of de weerstanden in de sfeer van *skill* (expertise) of *will* (ambitie) zitten. Beide soorten van weerstanden blijken aanwezig, maar gebrek aan *will* lijkt dominant. Bij agrariërs overheersen onzekerheid en zorgen over risico's. Bij toeleveranciers en agro-industrie is het vooral een afwachtende houding: men wil eerst zien hoe de markt zich ontwikkelt. Bij de retail is er een aarzeling om intensief te investeren in de promotie van het biologische product.

Bij de ontwikkeling van strategieën en opties voor acties hebben wij gefocuseerd op elimineren van zowel weerstanden in de sfeer van *skill* als van *will*.

Van knelpunten naar strategieën

De informatie uit de domeinverkenning en knelpunteninventarisatie is onderworpen aan een causaliteiten-analyse, een marktoriëntatie en een scenario-analyse.

Uit de *causaliteitenanalyse* blijkt dat vier knelpunten centraal staan:

- De consument vindt de prijs te hoog ten opzichte van de productkwaliteit.
- Ook als hij belangstelling heeft voor biologische producten, treft hij ze te vaak niet aan.
- Voor productontwikkeling is het volume vooralsnog te klein.
- Agrariërs schakelen niet om, omdat ze de risico's niet voldoende kunnen overzien.

Uit de *marktoriëntatie* blijkt dat er voor biologische producten verschillende marktsegmenten, productenpakketten, consumentengroepen en outlets onderscheiden kunnen worden. Deze kennen gedeeltelijk verschillende knelpunten en vragen dus om verschillende ontwikkelingsstrategieën. Daarom hebben wij voor de vertaling van knelpunten naar strategieën vier product/markt-combinaties onderscheiden:

- Een basispakket aan biologische producten, te koop bij de supermarkt, voor een zeer geringe meerprijs.
- Een breed assortiment aan biologische producten, jaarrond aanwezig, van hoge kwaliteit, te koop bij de supermarkt; de meerprijs is wat minder belangrijk.
- Een breed assortiment aan biologische producten, aantoonbaar verantwoord geproduceerd, te koop bij de natuurvoedingswinkel; de meerprijs is minder belangrijk.
- Gezonde gemaksvoeding, te koop in winkels, kantines, restaurants enzovoorts.

De *Scenario-analyse* is gebruikt om strategieën aan te scherpen en robuuster te maken voor een onzekere toekomst.

Aanbevelingen en opties voor acties

Dit heeft geleid tot drie algemene aanbevelingen en vier aanbevelingen die specifiek op de verdere ontwikkeling van bovengenoemde product/markt-combinaties zijn gericht. Elk van de aanbevelingen is vertaald in een aantal opties voor acties.

Algemene aanbevelingen:

Het doel van de algemene aanbevelingen is het ontwikkelen van een economisch en sociaal-cultureel klimaat, waarin de samenleving positief staat ten opzichte van biologische landbouw en biologische producten.

• Ontwikkel een integrale maatschappelijke visie op biologische landbouw.

De overheid (niet alleen LNV) dient haar visie op de relatie tussen biologische, duurzame en gangbare landbouw verder te expliciteren en te vertalen in prioriteiten en posterioriteiten. Daarbij zijn onder meer de volgende overwegingen en vragen van belang:

- Biologische landbouw kan verschillende rollen spelen, en biologische landbouw is niet de enige manier om de landbouw te verduurzamen. De steun die LNV verleent aan biologische landbouw is op zich een helder signaal, maar veel potentiële sleutelspelers en criticasters van biologische landbouw vragen zich af welke rol LNV voor biologische landbouw op de langere termijn nastreeft, en welke consequenties dat kan hebben voor andere vormen van verduurzaming van de landbouw en de groene ruimte? Ook begint zich de vraag op te dringen welke consequenties LNV gaat verbinden aan eventueel het niet halen 5% biologisch in 2004 en 10% 2010.
- De overgang van gangbare naar biologische landbouw houdt niet alleen de introductie van een nieuwe productieketen in, maar heeft ook invloed op milieukwaliteit, ruimtegebruik, biodiversiteit, economie, handel, verkeer & vervoer, en mogelijk op volksgezondheid. Dit vraagt om een aanpak waarbij naast LNV ook andere ministeries (VROM, VWS, EZ, V&W, BuZa), regionale overheden en de EU actief participeren. Commitment en participatie van andere ministeries kan helpen vroegtijdig, effectief en efficiënt knelpunten te elimineren, en vergroot het vertrouwen van actoren in de biologische productieketen.

De volgende acties zijn denkbaar:

- *Breid de Task Force Marktonwikkeling Biologische landbouw uit.* De Task Force vervult een belangrijke functie bij de ambitie om een aandeel van 5% biologische landbouw in 2004 te realiseren. Om verdere groei naar 10% in 2010 te ondersteunen zijn er meer deelnemers (meer bedrijven, meer ministeries, regionale instanties) nodig en dient de Task Force meer taken te krijgen (bijvoorbeeld opstarten van regionale initiatieven, en advisering van de overheid met betrekking tot harmonisering van regelgeving en eliminatie van institutionele belemmeringen).
- *Versterk en faciliteer Europese netwerken rond biologische landbouw,* waarin overheden, universiteiten, bedrijven en maatschappelijke organisaties samen periodiek ervaringen uitwisselen over de mogelijkheden en onmogelijkheden rond de overgang van gangbare naar biologische productie.

- Internaliseer de winst voor milieu, natuur en maatschappij in de prijzen.

De meerprijs van biologische producten is mede het gevolg van de duurzame productiewijze. Door de duurzaamheidswinst van biologische landbouw en de kosten die gangbare landbouw veroorzaakt in de prijs te verdisconteren wordt deze meerprijs verminderd.

Door de agrariër (en de samenleving als geheel) zal dit opgevat worden als een signaal dat de overheid zich sterk maakt voor biologische landbouw, en bij de consument zal de belangstelling voor biologische producten daardoor toenemen.

Mogelijke acties zijn:

- *Aanpassing van het belastingsysteem* (verlaagde BTW-tarieven, belastingafrek).
- Specifiek voor *biologische* landbouw interessante landbouwsubsidies (dus specifiek dan de EU-plannen voor vermaatschappelijking van landbouwsubsidies).
- Verhoog de heffingen op niet-biologisch geproduceerde producten en methoden.

Wel is enige relativering nodig:

- maatregelen in deze sfeer blijken vanwege EU-regelgeving zeer moeilijk realiseerbaar te zijn, en zullen pas op langere termijn tot resultaten te leiden. Anderzijds blijkt uit ervaringen in andere economische sectoren dat er wel mogelijkheden zijn.
- De meerprijs van biologische producten wordt slechts in beperkte mate veroorzaakt door de kosten van een duurzamere productiewijze.

- Maak informatie over biologische landbouw makkelijk toegankelijk.

Startpunt bij marktontwikkeling is de vertrouwdeheid van de consument met het product te vergroten. Hierbij spelen de marktpartijen een cruciale rol, maar voor biologische productie is een rol van de overheid ook gewenst.

Bij de optimalisering van de informatievoorziening is het zaak de toegenomen mogelijkheden van ICT beter te benutten. Ook informatievoorziening op scholen, in de winkel en in bedrijfskantines is van belang.

Specifieke aanbevelingen per product/markt combinatie:

- Ontwikkel de markt voor producten met hoge toegevoegde waarde.

Deze product/markt-combinatie (PMC) bestaat met name uit gemakproducten met een gezondheidsimago die gekocht worden door consumenten voor wie de meerprijs minder belangrijk is. Deze PMC dient nog grotendeels ontwikkeld te worden. Ze kan worden verdeeld in drie onderdelen:

- Gezonde gemakproducten bij de supermarkt
- Biologische restaurants
- Biologische catering

Dat gezonde gemakproducten nog nauwelijks worden aangeboden komt doordat de noodzakelijke *economy of scale* voor productontwikkeling niet bereikt is en door koudwatervrees van enkele sleutelspelers in deze keten. De beperkingen lijken dus meer bij het aanbod dan bij de vraag te liggen. De Task Force Marktontwikkeling

Biologische landbouw heeft recentelijk enkele oriëntaties en initiatieven opgestart, maar meer ontwikkeling is gewenst, vooral vanuit de sector zelf.

Door ontwikkeling van deze PMC zal het areaal voor biologische producten groeien, maar de directe impact is beperkt. Belangrijker is dat een voor biologische producten nieuwe, interessante consumentengroep geïnteresseerd raakt.

Voor deze PMC zijn de volgende strategieën en acties van belang:

- *Initieer en ondersteun industrieën die biologische gemakproducten ontwikkelen.*
- *Versterk de ontwikkeling van biologische restaurants.* Daarbij kan gedacht worden aan voorlichting over de meerwaarde van biologische restaurants en aan de ontwikkeling van een keurmerk voor restaurants.
- *Versterk de biologische catering.* De overheid kan het voorbeeld geven. Als ‘launching customer’ kan de overheid als zijn kantines biologisch maken.
- *Start- en omschakelsubsidies* zijn waarschijnlijk nodig om koudwatervrees van de horecaondernemers te compenseren

• Verhoog de kwaliteit/prijs verhouding van biologische standaardproducten in supermarkten.

Consumenten in dit segment zijn bereid om een kleine meerprijs te betalen mits de meerwaarde voor hen persoonlijk overtuigend is. Een andere voorwaarde is uiteraard de beschikbaarheid van producten: het assortiment aan biologische producten in de winkel is nu nog beperkt, en op onverwachte momenten zijn de gewenste producten niet aanwezig.

De meerprijs wordt bepaald door de prijsstrategie van de retailer en slechts in beperkte mate door de kostprijs. Voor verhoging van de (meetbare en gepercipieerde) kwaliteit en grotere beschikbaarheid zijn de volgende aanbevelingen en acties van belang:

- *Technologische innovatie.* Efficiency verhoging en vermindering van productierisico's dragen bij aan kostprijsverlaging. Lopende R&D programma's dragen hieraan bij, maar meer focus op kwaliteit/prijs verhouding van biologische standaardproducten is gewenst.
- *Vergroting van de economy of scale.* Schaalvergroting is om veel redenen belangrijk, maar dit laat zich niet eenvoudig afdwingen. Op regionale schaal zijn er wel interessante opties in de sfeer van verwerking (de afzetmarkt zal over het algemeen boven-regionaal moeten zijn):
 - *Ondersteuning van eerste lijnsverwerking:* ondersteun, samen met regionale instanties, de opzet van eerste lijns-verwerkingsfabrieken. Dit zal agrariërs in de nabije omgeving stimuleren om te schakelen en kan distributiekosten verlagen.
 - *Richt een aantal biologische landbouw regio's in.* Door bundeling van toeleveranciers, producenten en verwerkers kan op regionale schaal een kritische massa worden bereikt, die op nationale schaal vooralsnog niet haalbaar is. Dit zal de expertise ontwikkeling versterken. Door koppeling aan andere ruimtelijke functies, zoals recreatie, landschapsbeheer en natuur kan een uitstraling ontstaan die door direct betrokkenen, maar ook door horeca en retail te gelde gemaakt kan worden.
- *Creëer een vangnet voor omschakelaars.* Om het nemen van het omschakelrisico te stimuleren kan een vangnet in het vooruitzicht worden gesteld voor het geval dat de

- omschakeling geen succes is. Ervaringen uit andere economische sectoren kunnen bijdragen om de juiste vorm te vinden (verzekering, borgstellingsfonds enzovoorts).
- *Stimuleer contractafspraken tussen retail en producent.* Garanties op afname en levering zijn gewenst om de consument zekerheid te geven dat *zijn* producten in de schappen liggen. Voor meerjarige afspraken over levering en afzet kan de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw een nuttige rol spelen, zoals ook nu al het geval is.
 - *Versterking van de organisatie van biologisch producerende agrariërs* is van belang om meer invloed te hebben op prijsvorming en op maatregelen om risico's en onzekerheid voor de agrariër te verminderen.

- Vergroot de concurrentiekracht van natuurvoedingswinkels.

Deze product/markt-combinatie heeft een belangrijke rol in het positieve imago van biologische landbouw. Het is wenselijk dat deze wordt geconsolideerd, maar dat zal niet eenvoudig zijn: er blijken hiervoor momenteel onvoldoende winkeliers te vinden. Natuurvoedingswinkels beschouwen zich als bewakers van authenticiteit van biologische landbouw. Deze rol zouden ze met meer nadruk kunnen claimen. Belangrijk is ook dat de rol van natuurvoedingswinkels als aanjagers van vernieuwing meer wordt ontwikkeld.

Natuurvoedingswinkels dienen zich te onderscheiden van met name supermarkten. Onderscheidende kenmerken kunnen zijn: een specifiek productassortiment, persoonlijke en meer op inhoud gerichte informatie, en combinaties met andere maatschappelijke behoeften.

Opties voor actie zijn:

- *Professionaliseer de natuurvoedingswinkelformule.* Dat geldt voor de logistiek, productkwaliteit en voorlichting. Samenwerking is belangrijk bij productontwikkeling, inkoop, voorlichting en promotie. Lopende projecten van de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw (met substantiële ondersteuning van LNV) geven al voor een deel invulling aan deze strategie.
- *Ondersteun de ontwikkeling van nieuwe producten en product-dienst combinaties.* Hierbij kan gedacht worden aan niches voor nieuwe biologische producten. Maar ook buiten de winkel ligt een werkveld dat beter door de sector van natuurvoedingwinkels betreden kan worden dan door supermarkten: koppeling van retail aan andere maatschappelijke behoeften (zoals zorg, groenbeheer, projecten op scholen).

- Promoot het standaardpakket aan biologische producten.

Dit segment bestaat uit consumenten die winkelen bij de supermarkt, die niet vertrouwd zijn met biologische producten en die niet vaak kwaliteitsartikelen kopen. Zij zijn tevreden over gangbare producten en hebben geen behoefte aan biologisch. De meerprijs van biologische producten is voor hen een cruciale barrière.

Algemene voorlichting is voor dit segment belangrijk. Daarnaast is persoonlijke voorlichting, zoals proeven in de winkel, gewenst. Het winkelpersoneel zal moeten worden opgeleid om adequate voorlichting te kunnen geven. Er zijn al initiatieven in deze sfeer in ontwikkeling.

Voorlichting en promotie voor deze PMC heeft waarschijnlijk alleen zin indien de meerprijs aanzienlijk verlaagd wordt (Bijlage B).

Prioriteren of temporiseren?

Hierboven zijn vijf strategische hoofdlijnen en een tiental aanbevelingen en acties geformuleerd. Dit is het resultaat van prioritering op basis van effectiviteit en efficiency. Een vraag blijft uiteraard of verder geprioriteerd kan worden. Onze visie is dat dit niet mogelijk is indien de intentie van “10% in 2010” gehandhaafd blijft: dan zal geen van de product/markt-combinaties genegeerd kunnen worden. En zelfs dan nog blijft “10% in 2010” een zeer ambitieus doel.

Uiteraard kan er voor gekozen worden de doelstelling van 10% in 2010 te verlaten of te vertragen. In dat geval moet wel duidelijk gemaakt worden welke doelstelling dan wel nagestreefd wordt. Enkele overwegingen kunnen daarbij zijn:

- Voor de rol van biologische landbouw als voortrekker en kraamkamer van verduurzaming is vooral stimulering van expertiseontwikkeling en innovatie nodig.
- Optimalisatie van een nichemarkt (van 2-3%) voor biologische standaardproducten blijkt al een forse klus. Vraag en aanbod blijken nog niet goed op elkaar af te stemmen. Optimalisatie van deze markt is nuttig als basis, alvorens nieuwe product/markt combinaties te ontwikkelen.
- Natuurvoedingswinkels zijn marktaandeel aan het verliezen ten gunste van de supermarkten. Dat kan verder aan de marktwerking overgelaten kunnen worden. Natuurvoedingswinkels zijn echter belangrijk voor het positieve imago van biologische landbouw, en daar profiteren andere marktpartijen van mee.
- Het ontwikkelen van biologische producten met hoge toegevoegde waarde (gezonde gemaksproducten, biologische horeca enzovoorts) zou getemporeerd kunnen worden, maar juist deze markt is de sleutel tot productvernieuwing en tot een nieuwe, interessante klantengroep waarvoor de meerprijs minder belangrijk is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De samenleving draagt biologische landbouw een warm hart toe, maar vertaalt dat slechts in beperkte mate in haar koopgedrag. TNO is gevraagd een analyse te maken van ontwikkelingen in de biologische landbouw en van mogelijkheden om knelpunten te elimineren. Op basis van interviews met sleutelspelers, workshops, onderzoeksrapporten en eigen expertise is een analyse gemaakt en zijn aanbevelingen geformuleerd.

Dit rapport is geschreven voor het Ministerie van LNV, maar is ook bedoeld om een breder publiek te informeren over knelpunten en kansen. Daarbij is vooral gedacht aan personen en instituties die zich oriënteren op hun mogelijke rol in het systeem van productie en vermarkting van biologische producten.

De ambitie van LNV is om in 2010 een aandeel aan biologische landbouw van minstens 10% te hebben. Deze ambitie is een logische uitwerking van de missie en visie van het ministerie⁴, maar is geen eenvoudig te realiseren doel. Als de Nederlander het milieubewustzijn van de Scandinaviër, de eetcultuur van de Zuid-Europeaan en de kapitaalcracht van de Zwitser zou hebben, had dat anders gelegen. Maar de meeste Nederlandse consumenten gaan er van uit dat de overheid zorgt voor een adequate kwaliteit van voeding en milieu, en zijn niet van plan veel uit te geven aan eten.

De markt voor biologische producten groeit met 10-20% per jaar, maar toont eerder tekenen van stagnatie dan van groeiversnelling, terwijl het marktaandeel nog geen 2% is. Er zijn dus imperfecties in de markt of het systeem, die geëlimineerd moeten worden om het doel van 10% biologische landbouw te halen.

Welke rol LNV toekent aan biologische landbouw in verhouding tot andere vormen van landbouw en welke consequenties zij daaraan wil verbinden, is nog niet volledig uitgekristalliseerd en nog niet duidelijk bij de direct betrokken actoren.

1.2 Uitgangspunten

In deze studie wordt uitgegaan van een vraaggestuurde ontwikkeling van de biologische landbouw. Wel wordt ook aandacht besteed aan knelpunten bij het aanbod en aan vraag-aanbod interacties.

Nederland exporteert ongeveer 70% van haar landbouwproducten naar het buitenland en importeert ongeveer 40%. Voor biologische producten liggen deze percentages in dezelfde orde van grootte. De vraag naar biologische producten neemt in de omringende landen sterker toe dan in Nederland zelf. Daar liggen dus kansen voor de Nederlandse landbouw. In deze studie gaan wij er echter van uit dat zonder substantiële groei van de

⁴ Zie www.minlnv.nl voor missie en visie. Minister Veerman heeft de beleidsintentie van 10% biologische landbouw nog eens herbevestigd bij de start van de media campagne op 11 september 2002.

thuismarkt een verdere ontwikkeling van biologische landbouw moeilijk te realiseren is. Dit is toegelicht en beargumenteerd in Bijlage D.

Hoewel LNV aan aandeel van 10% *areaal* als streefwaarde heeft geformuleerd, wordt ook wel gesteld dat 10% *van de marktomzet* even nastrevenswaardig is. Voor de realisering van de doelen met betrekking tot areaal en omzet zijn wezenlijk verschillende inspanningen nodig. Maar omdat voor beide de 10% nog ver in het verschiet ligt wordt op dit verschil in dit rapport maar in beperkte mate ingegaan.

Overigens wordt de ambitie van “10% in 2010” niet gezien als een harde, kwantitatieve drempel. Het gaat LNV meer om het leveren van een substantiële bijdrage aan verduurzaming van de landbouw en de groene ruimte. De “10% in 2010” is dus een metafoor voor een groei naar een economisch gezond en stabiel aandeel.

1.3 Doelstelling

Biologische landbouw is scherp gedefinieerd in EU-verordening 2092/91. In dit rapport wordt van deze definitie (inclusief de Nederlandse aanvullingen daarop) uitgegaan. Ook komt aan de orde welke aspecten van biologische landbouw door de te onderscheiden groepen binnen de consument, retailer en producent specifiek worden gewaardeerd.

Doel van dit project is

- een analyse te maken van de huidige problematiek,
- de basis voor evaluatie van het huidige beleid en voor ontwikkeling van nieuwe strategieën te versterken,
- aanbevelingen te formuleren voor effectieve transitie naar biologische landbouw.

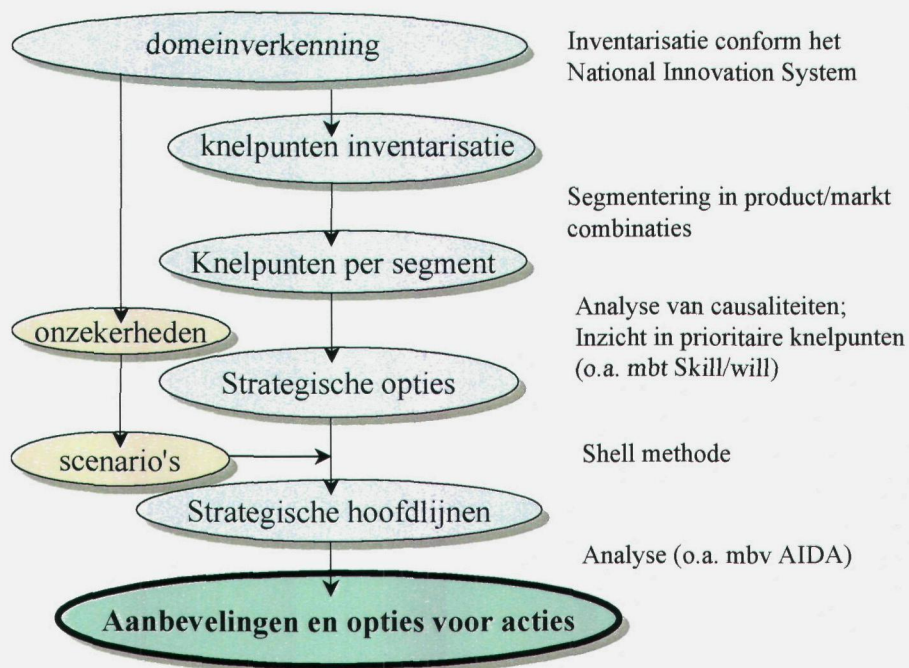
1.4 Werkwijze

Op basis van workshops en interviews met sleutelspelers in de landbouw en op basis van literatuur en eigen ervaringen met transitie en systeeminnovaties is de problematiek rondom biologische landbouw in kaart gebracht. Dit is neergeschreven in Hoofdstuk 2 (domeinverkenning) en 3 (knelpunteninventarisatie). Hierbij wordt vooral aandacht gegeven aan de transitie naar biologische landbouw. Maar omdat deze transitie plaats moet vinden in een landbouwsysteem dat zelf ook midden in een ingrijpend veranderingsproces zit, wordt ook aan gangbare landbouw aandacht besteed.

De informatie uit Hoofdstuk 2 en 3 is de basis voor een marktverkenning (Hoofdstuk 4). Voor verdere marktontwikkeling bleek het effectief enkele product/markt combinaties (PMCs) te onderscheiden. Per PMC is een analyse van verbanden tussen knelpunten gemaakt (Hoofdstuk 5).

Om de belangrijkste knelpunten te elimineren zijn een aantal strategische opties geformuleerd (Hoofdstuk 6) die getoetst zijn aan een aantal mogelijke toekomstbeelden (Bijlage F). Dit heeft als doel de strategieën robuuster te maken en aan te scherpen. Op grond daarvan zijn een vijftal strategieën (Hoofdstuk 7) uitgewerkt in een tiental opties voor acties (Hoofdstuk 8). Tenslotte worden nog overwegingen gegeven over wat de mogelijkheden zijn om te prioriteren of temporeren (Hoofdstuk 9).

De werkwijze wordt geïllustreerd in Figuur 1.



Figuur 1. Illustratie van de werkwijze. Zie tekst voor verdere toelichting

Voor de domeinverkenning en knelpunteninventarisatie is een indeling gebruikt conform het National System of Innovation (Anon. 1999). Daarin worden vijf aandachtsgebieden onderscheiden:

- Economie (marktwerking, economische netwerken)
- Sociale aspecten (normen, waarden, publieke acceptatie, innovatiecultuur)
- Institutionele aspecten (Wet- en regelgeving overheidseisen, subsidies, wetten, regelgeving, formele overlegstructuren).
- Wetenschap en technologie (kennisinfrastructuur, onderzoek en expertiseontwikkeling)
- Ruimte, milieu en natuur (fysieke infrastructuur, natuurlijke hulpbronnen).

Om tot specifieke aanbevelingen te kunnen komen is het gewenst het systeem op te splitsen in onderdelen die ieder om een eigen aanpak vragen. Overwogen is om een opsplitsing in ketens of producten te maken, maar dat bleek tot te veel detail te leiden. Gekozen is voor een opdeling in vierproduct/markt-combinaties.

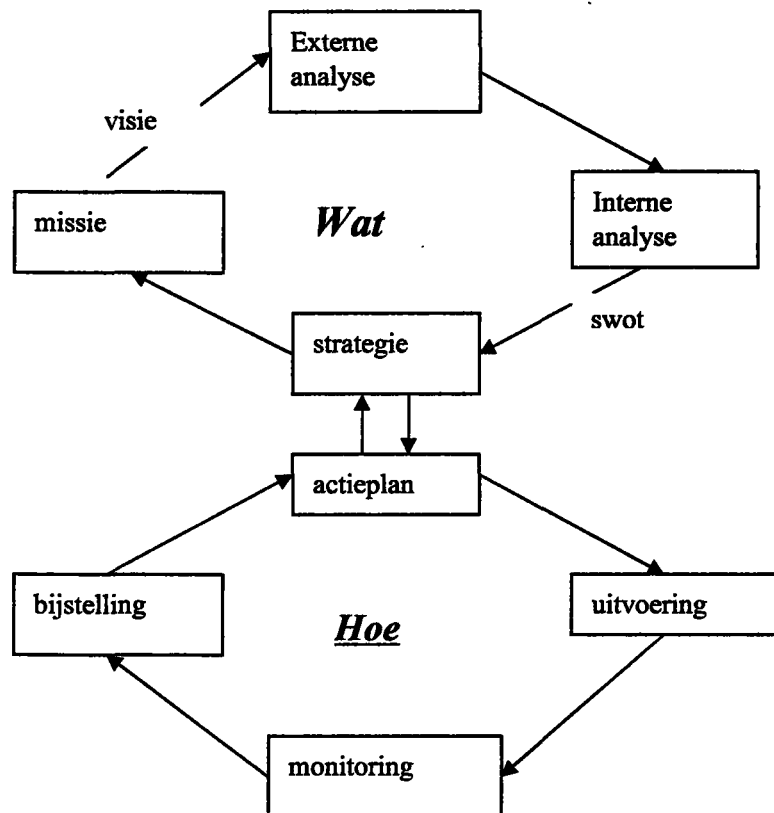
Bij de vertaling van knelpunten naar strategische opties is gezocht naar causale verbanden (naar afhankelijke en bepalende knelpunten; naar dominosteen-effecten) en mede op grond daarvan naar de meest bepalende knelpunten. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de vraag of de knelpunten meer de in hoek van de *skill* (expertise, dan wel *will* (ambitie, onzekerheid) liggen (Mc Kinsey 2003).

Voor de toetsing van strategieën aan scenario's is de "Shell methode" gebruikt (Shell 2003). Scenario's worden geformuleerd op basis van de grootste en belangrijkste onzekerheden. Deze zijn gehaald uit de domeinverkenning en knelpuntenanalyse.

Het stimuleren van de vraag naar biologische producten is grotendeels identiek aan een de ontwikkeling van een markt voor een nieuw product. Bij de vertaling van knelpunten in strategieën kan daarom gebruik gemaakt worden van de De strategie bij het lanceren van een nieuw product wordt vaak bepaald aan de hand van een AIDA aanpak. AIDA staat voor *Awarenes*, *Interest*, *Decision* en *Availability*. Het idee hierachter is dat de klant eerst van het bestaan van het product op de hoogste gesteld moet worden (*awareness*) nodig is, vervolgens geïnteresseerd moet raken (*interest*), daarna op basis van prijs, kwaliteit, imago enzovoorts genegen moet zijn om het product aan te schaffen (*decision*) en tenslotte het product op de door hem gewenste plaats aangeboden moet krijgen (*Availability*).

1.5 Positionering van de studie

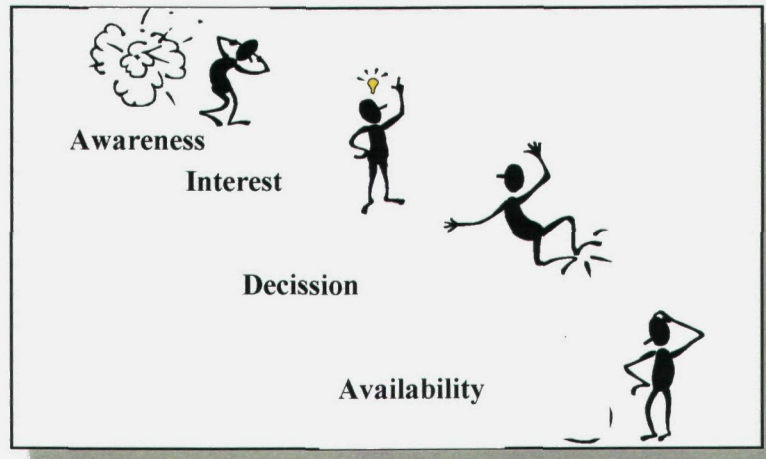
De positionering van de TNO studie kan geïllustreerd worden aan de hand van Figuur 2. Hierin worden de stappen bij strategische besluitvorming weergegeven. Feitelijk is het een uitwerking van de "plan-do-check-act"cyclus (ook wel Deming cyclus genoemd).



Figuur 2. Het business planningsproces, uitgewerkt voor strategische besluitvorming. De bovenste loop is vooral strategisch van aard, de onderste meer operationeel.

Uiteraard heeft bij het formuleren van missie, visie, interne analyse en strategische doelen LNV zelf het voortouw. Anderen bijdragen de externe analyse, evaluatie en uitvoering van acties. In deze studie heeft TNO vooral een rol in de externe analyse en het formuleren van opties voor acties. Figuur 2 illustreert duidelijk dat de stappen met elkaar verbonden zijn en dat interacties nodig zijn om tot strategische besluitvorming te komen. De studie gaat ook in op deze interacties.

Intermezzo: AIDA



2 Domeinverkenning

2.1 Inleiding

De ambitie van "10% biologische landbouw in 2010" vereist een ingrijpende wijziging van productie- en consumptiepatronen. Veel actoren (producenten, overheden, consumenten, kennisinstellingen) hebben belangen bij deze transitie, die soms tegenstrijdig zijn. De overheid is slechts één van de actoren, maar wel een die gauw in de schijnwerpers komt te staan indien de markt zich niet autonoom in de gewenste richting ontwikkelt. Om te bezien welke rol van de overheid en van andere actoren het meest effectief is voor de verwezenlijking van de ambitie van 10% biologische landbouw in 2010, is het nodig het domein van de biologische landbouw goed te overzien. Omdat groei het aandeel van biologische landbouw per definitie ten koste gaat van het aandeel van gangbare landbouw is het ook van belang aandacht te geven aan de krachten en veranderingen in de gangbare landbouw.

Het krachtenveld wordt bepaald door belangen en de macht die actoren hebben bij de transitie. De interactie tussen actoren (zoeken naar synergie, concurreren, sluiten van strategische allianties) leidt tot een proces van selectie en uiteindelijk tot verandering van het systeem (Edquist 1999; Jansen 1996).

Voor een gedegen systeemanalyse is het nuttig subsystemen te onderscheiden. Conform het National System of Innovation (Anon. 1999) worden de volgende elementen onderscheiden:

- Economie (marktwerking, economische netwerken)
- Sociale aspecten (normen, waarden, publieke acceptatie, innovatiecultuur)
- Institutionele aspecten (Wet- en regelgeving overheidseisen, subsidies, wetten, regelgeving, formele overlegstructuren).
- Wetenschap en technologie (kennisinfrastructuur, onderzoek en expertise-ontwikkeling)
- Ruimte, milieu en natuur (fysieke infrastructuur, natuurlijke hulpbronnen).

In paragrafen 2.2 en 2.3 worden respectievelijk de landbouw in het algemeen en de biologische landbouw behandeld. In 2.4. en 2.5 worden trends en toekomstverwachtingen opgesomd en in 2.6 worden enkele conclusies getrokken en evaluerende opmerkingen gemaakt.

2.2 Landbouw, algemeen

De economie

Enkele kengetallen maken duidelijk dat de landbouwsector een tamelijk belangrijke factor in de economie en de arbeidsmarkt is.

De landbouwsector heeft met een aandeel van 9% in de totale productie waarde van Nederland (35 Miljard Euro). De import en export van agro-producten nemen respectievelijk 13 en 21% van de Nederlandse goederenhandel voor hun rekening. 75% van de Nederlandse agrarische productie wordt geëxporteerd.

Van het Nederlandse arbeidsvolume werkt 7% in de agro-food sector, waarvan 1/3 in de primaire sector. In 20% van de Nederlandse gemeenten is de agrofood sector goed voor meer dan een kwart van de werkgelegenheid in de agro-food sector.

Met betrekking tot economische waarde scoren sierteelt, zuivel en vlees hoog en akkerbouwproducten laag. In areaal voor verreweg het grootste deel grasland. Andere grootverbruikers van de ruimte zijn graan, maïs aardappel en suikerbiet. Sier- en groenteteelt zijn wat dit betreft kleine sectoren⁵.

De macht in de Agro-food sector is in Nederland (net als in omliggende landen) sterk geconcentreerd. In Nederland domineert Ahold de retail. In de groothandel is de Greenery (Groenten en Fruit) een machtige speler. Bij de verwerkende industrie zijn het Dumeco (vlees), FCDF en Campina (Zuivel). Unilever en Numico zijn grote voedingsmiddelenfabrikanten en -ontwikkelaars. Rondom deze machtige spelers bestaat een versnipperd veld van kleine spelers; veelal volgers en soms vooruitgeschoven posten van de grote spelers om nieuwe markten te ontdekken.

Van alle ketenpartners hebben de supermarkten verreweg de grootste invloed op het koopgedrag van de consument. Andere ketenpartners zijn dus afhankelijk van de promotie door de supermarkt.

Institutionele aspecten

LNV heeft als doelstelling voor de landbouw geformuleerd: een duurzaam werkende, op eigen kracht international concurrerende agrarische sector, die midden in de samenleving staat en toonaangevend is binnen Europa.

Op den duur wil LNV het toezicht-op-toezicht principe invoeren: het bedrijfsleven controleert zichzelf en overheid ziet daarop toe⁶. Traceerbaarheid van voedsel is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

De wens van de burger om zijn voedsel milieuvriendelijk, diervriendelijk en maatschappelijk verantwoord geproduceerd te laten worden heeft geleid tot algemene wetten met betrekking tot mest- en ammoniakemissies, pesticidengebruik, dierenwelzijn, en transport.

De Nederlandse landbouw is ten opzichte van veel andere EU-lidstaten weinig afhankelijk van landbouwsubsidies, zowel in proportionele als absolute zin, maar ontvangt nog altijd bijna 2 miljard Euro. Het grootste deel gaat naar de melkveehouderij.

Wetenschap en technologie

De Nederlandse agro-food sector is sterk kennisintensief en innovatief. De agrariërs zijn relatief hoog geschoold. De R&D inspanning in verhouding tot de omzet is in Nederland hoger dan vrijwel alle andere landen.

Nederland heeft met het Wageningen Universiteit en Research Centre (4000 medewerkers) een internationaal vermaard onderzoeksapparaat voor de agro-food

⁵ Dit geeft ook aan dat voor verwezenlijking van "10% biologische landbouw" het wezenlijk uitmaakt of over omzet dan wel areaal gesproken wordt.

⁶ Zie www.minlnv.nl/actueel/speech/2002/speech038.htm. Dat houdt bijvoorbeeld in dat HACCP ook voor de primaire sector verplicht wordt en dat dit in de Warenwet wordt vastgelegd. Aanzetten om dit wettelijk te verankeren zijn te vinden in de General Food Law van de EU. De recent opgerichte Voedsel en Waren Autoriteit heeft een coördinerende functie voor wat de voedselveiligheidscontrole betreft.

sector. Daarnaast zijn er in een 40-tal andere instituten in totaal naar schatting ongeveer 4000 medewerkers werkzaam in landbouw-onderzoek, -consultancy en -voorlichting. De meeste grote voedingsindustrieën, veredelingsbedrijven en andere agro-food concerns hebben hun eigen onderzoeksafdelingen.

Veel productgroepen hebben hun eigen branchevereniging, die naast directe belangenbehartiging ook activiteiten ontplooiën met betrekking tot het initiëren van onderzoek.

LNV heeft haar eigen expertisecentrum⁷: EC-LNV ondersteunt de LNV-beleidsdirecties in hun beleidsprocessen, zowel inhoudelijk, als met betrekking tot communicatie en organisatie.

Sociaal culturele aspecten

Van de Nederlanders denkt 13% bewust na over voeding en voedselproductie. Voor dit deel van de bevolking is gezondheid een belangrijk aspect van het aankoopgedrag. Voor de andere 87% is genieten (smaak, esthetische kwaliteit, enz) belangrijker (Innovation 2002).

Ten opzichte van de consument in veel andere Europese landen heeft de Nederlandse consument veel vertrouwen in informatie van de overheid, maar weinig in informatie van voedingsmiddelenbedrijven, de supermarkt en de agrariër. Het consumentenvertrouwen in voedselveiligheid is in Nederland hoog. Voor zover er toch sprake is van wantrouwen, is dit terug te voeren op de kloof tussen consument en de rest van de keten. Bij de kritische consument zijn opvattingen over risico's verschillend van die aan de andere kant van de kloof. De kritische consument heeft het gevoel dat de overheid meer de belangen behartigt van de rest van de keten dan van hem⁸.

De consument die belangstelling heeft voor biologische producten is slechts in beperkte mate dezelfde als die welke belangstelling heeft voor regionale producten. Regionaliteit (herkenbaarheid) speelt in Nederland minder dan in midden- en zuid-Europese landen.

Ten opzichte van de eetculturen in andere Europese landen kenmerkt de Nederlandse eetcultuur zich door nuchterheid, zakelijkheid en tamelijk sterke multiculturaliteit. De Nederlandse consument heeft weinig behoefte aan culinaire hoogstandjes. Hij is meer een prijsskoper en dan een kwaliteitskoper.

De onzekerheden over de toekomst en de toegenomen complexiteit van de rol die de agrariër geacht wordt te spelen veroorzaken een substantiële uittreding uit de landbouw en vergrijzing van de overblijvende agrarische bevolking. In de dynamische, open relaties met de samenleving, de liberalisatie van de wereldmarkt en nieuwe technologische ontwikkelingen zien enkele agrariërs nieuwe kansen en veel agrariërs een bedreiging.

Ruimte, milieu en natuur

Landbouw is zeer bepalend voor ruimtegebruik, landschap, natuur en milieu.

De landbouw heeft 55% van het oppervlak van Nederland in gebruik. De helft daarvan is grasland. Op nationale schaal heeft ongeveer 25% van het goederenvervoer

⁷ www.mininv.nl/Inv/algemeen/eclnv

⁸ Dit wordt verder uitgewerkt in een rapport van TNO-STB voor LNV over voedselveiligheid (Tielens et al 2003, in druk)

betrekking op agro-producten. Transport van voedingsmiddelen veroorzaakt 10% in het energieverbruik en emissie van broeikasgassen (Kramer 2000).

Landbouw veroorzaakt ongeveer 2/3 van de stikstofdepositie (vrijwel uitsluitend veehouderij) en is de grootste veroorzaker van vervuiling van oppervlaktewater met nitraat, fosfaat en bestrijdingsmiddelen. De bijdrage van de landbouw (voornamelijk veehouderij) aan broeikasgasemissies is ongeveer 15% (Anonymus 2003).

De landbouw zelf leidt enige schade door fotochemische luchtverontreiniging (voor een belangrijk deel veroorzaakt door verkeer), verzilting van oppervlaktewater en bodemverontreiniging.

2.3 Biologische landbouw

De economie

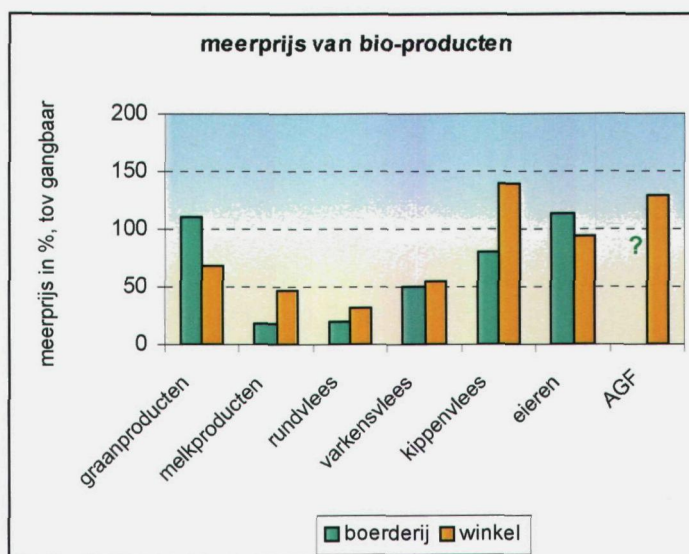
De omzet en het areaal van biologische landbouw was in 2002 respectievelijk 275 miljoen Euro en 42610 hectare (Eko-monitor 2003). Dit betekent voor zowel omzet als areaal een aandeel van bijna 2%.

Ongeveer de helft van de biologische producten wordt geëxporteerd, maar dit verschilt sterk per product: vollegrondsgroenten en kaas 70%, aardappelen 40%, kasgroenten en vlees 25%, melk vrijwel niet. Biologisch brood, fruit en pluimveevlees wordt voor het merendeel geïmporteerd.

De Nederlandse consument koopt 45% van de biologische producten bij de natuurvoedingswinkel, 35% bij de supermarkt en 20% elders (Figuur 6).

De meerprijs van biologische producten ten opzichte van gangbare producten verschilt sterk per product. Dat geldt zowel voor de prijs die de agrariër er voor krijgt, als voor de prijs die de consument moet betalen (Figuur 3). Voor de Nederlandse consument is de meerprijs van biologische producten ten opzichte van gangbare producten gemiddeld ongeveer 100%, maar er zijn grote verschillen per product. In 2001 waren tomaat en aardappel meer dan 200% duurder, terwijl melk, yoghurt, margarine, biefstuk en varkenskotlet minder dan 40% duurder waren. Deze gemiddelde meerprijs is het hoogste van alle EU landen (Hamm *et al* 2002). Dit wordt echter voor een belangrijk deel veroorzaakt door dat gangbare producten in Nederland relatief goedkoop zijn.

Voor vlees ontvangt de Nederlandse biologisch producerende agrariër duidelijk minder dan zijn collegae in andere EU landen. Voor andere producten zijn de verschillen tussen Nederland en het Europees gemiddelde klein (Hamm *et al* 2002).



Figuur 3. Procentueel prijsverschil tussen biologische en gangbare producten. In groen en rood is de meerprijs aangegeven voor respectievelijk de agrariër en consument. (Hamm et al. 2002). Voor de meerprijs af-boerderij van AGF (Aardappel, Groenten, Fruit was geen betrouwbaar cijfer voorhanden).

In de verwerking en verkoop van biologische producten is de macht sterk geconcentreerd (dat is overigens niets bijzonders in de voedingsmiddelensector in binnen en buitenland).

Het bedrijf Oerlemans is de belangrijkste speler bij de verwerking van groenten. Ecomel en FEZ zijn de grootste afnemers van biologische melk. Samen verwerken zij 70% van de biologische melk (Meeusen et al 2002).

Marktleider in de groothandel voor biologische volle-grondsgroenten is Nautilus; een coöperatie van 125 biologische telers. De Greenery is ook actief via Disselkoen Organics. Odin speelt een centrale rol in het kleinschalige circuit. Bio select (onderdeel van Agrico) heeft 80% van de biologische aardappelmarkt.

Albert Heijn is onbetwist marktleider in de retail van biologische producten: ze neemt 65% van de supermarktverkoop van biologische producten voor haar rekening en heeft alleen al onder haar huiskamer bijna 300 biologische producten.

Institutionele aspecten

Biologische landbouw is scherp gedefinieerd in EU-verordening 2092/91. Iedere EU-lidstaat moet zich minimaal aan deze verordening houden. In Nederland wordt deze verordening doorgevoerd via het Landbouwkwaliteitsbesluit. De Landbouwkwaliteitsregeling Biologische Productiemethode geeft nadere invulling aan bepaalde onderdelen van het besluit.

De stichting SKAL is door LNV aangewezen als bevoegde instantie voor het controleren en certificeren van de biologische productiemethode in Nederland. De kosten van controle en certificering worden door de SKAL-aangeslotenen opgebracht. Vooral de nationale en in mindere mate de regionale overheid zijn actief betrokken bij stimulering van biologische landbouw. De intenties van de overheid zijn om risico's

van omschakeling naar biologische landbouw te verlichten en een ketenaanpak te faciliteren. Dit geeft zij onder meer vorm door het faciliteren van de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw (Kader 1).

Kader 1

Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw

Op initiatief van LNV is een convenant marktontwikkeling Biologische landbouw gesloten. Een van de acties binnen het convenant was de oprichting van een Task Force die als doel heeft *package deals* (bindende afspraken over ondersteuning, prijs en afname) te maken. De ketensamenwerking binnen de Task Force is uniek in Europa.

LNV is betrokken bij de Task Force, maar is geen regisseur. In de Task Force worden ook productketens ondersteund en wordt een mediacampagne vormgegeven. De Task Force laat verder een tiental projecten uitvoeren om innovaties te stimuleren.

Er zijn diverse convenanten gesloten in een poging het marktaandeel van biologische landbouw te vergroten en de kostprijs te verlagen. Intermediaire doelen zijn expertiseontwikkeling, vermijden van dubbel werk, verhoging van flexibiliteit en verbetering van de vraag/aanbod afstemming.

Voor varkensvlees is de samenwerking in het convenant na een moeizame opstart naar tevredenheid van betrokken partijen geregeld. Tot verlaging van de kostprijs heeft dit nog niet geleid⁹.

Er zijn ketenbusinessprogramma's voor zuivel, brood, vlees, sierteelt, catering en retail. Dit heeft nieuwe samenwerkingsverbanden en gezamenlijke toekomstplannen opgeleverd. Ook hier heeft dit nog niet geleid tot verlaging van de kostprijs. De verwachting dat dit pas het geval zal zijn als een substantiële schaalvergroting is gerealiseerd (Meeusen 2002)¹⁰.

Bedrijven hebben een groot aantal steunmogelijkheden. Met betrekking tot verduurzaming van de agrofoodsector zijn onder meer van belang: Milieu en investeringsaftrek (MIA/VAMIL), Kaderregeling Kennis en Advies, Investeringspremierregeling voor de Biologische Varkenshouderij (IBV), Demoregelingen, Investeringsubsidies, plattelands-ontwikkelingsprojecten (POPs) en de verruiming van het Besluit Gelegenheidsarbeiders. Belangrijke steunmaatregelen zijn ook de Groenfinancieringsregeling en de Regeling Stimulering Biologische Productie (RSBP) die beide een percentage van de omschakelkosten vergoeden. In 2002 is er maar beperkt gebruik gemaakt van de RSBP. Daarbij speelt een algemene onzekerheid over de toekomst van de biologische landbouw waarschijnlijk een grotere rol dan het feit dat de RSBP slechts een deel van de omschakelingskosten vergoedt¹¹. In het voorjaar van 2003 is de effectiviteit van de RSBP geëvalueerd. Hiermee is uitvoering gegeven aan de Motie Meijer (27 416 nr 7).

Wetenschap en technologie

⁹ Dit was ook geen expliciet doel; centraal stonden afzet-verplichtingen en vergroting van het marktaandeel.

¹⁰ Stevering, M. (2002). Platform Biologica; mondelinge mededeling

¹¹ Taen R. (2002). IME-consult; mondelinge mededeling

Diverse onderzoekinstellingen zijn betrokken bij innovatie in de biologische landbouw. De WUR (12 programma's; 100 projecten) speelt een hoofdrol, maar ook veel andere onderzoekinstellingen, adviesbureaus, proefstations en private bedrijven voeren regelmatig onderzoek uit. LNV is met 10 miljoen Euro per jaar in Nederland de grootste financier van onderzoek biologische landbouw (Anonymus 2002).

Biologica (een beleids- en promotieorganisatie voor biologische landbouw en voeding) speelt een cruciale rol in de uitwisseling van informatie en expertise. Expertise ontwikkeling op ketenniveau wordt onder meer ondersteund door de Task Force Marktonwikkeling Biologische Landbouw. Er lopen een tiental co-innovatieprogramma's waarin bedrijfsleven en kennisinstellingen samen optrekken (onderwerpen van onderzoek zijn onder meer e-commerce, kwaliteitsbeheersing, en netwerkontwikkeling).

Meer dan in de gangbare landbouw vindt expertise ontwikkeling plaats *door learning by doing*: de voorlichting heeft slechts een kleine voorsprong in kennis ten opzichte van de praktiserende biologische agrariër. Belangrijk is ook de onderlinge informatie-uitwisseling op lokale schaal. LTO faciliteert deze uitwisseling. Ook DLV is actief in bedrijfsvoorlichting.

Sociaal culturele aspecten

Van de Nederlandse consumenten heeft 40% gehoord van biologische producten (SWOKA 2001). Meer dan 1/3 van de Nederlandse bevolking hecht veel waarde aan biologische landbouw en zou graag zien dat biologische landbouw de dominante productiewijze zou worden (Anon. 2002a). Er is dus een grote, maar latente vraag naar biologische producten. De meeste consumenten hebben bij biologische producten vooral de associatie van: "gezond en natuurlijk, maar ook duur, moeilijk verkrijgbaar en het ziet er soms niet uit". De smaak is secundair. De meeste aspirant-kopers van biologische producten vragen zich in de eerste plaats af wat het persoonlijk voordeel kan zijn; voordeel voor het milieu is secundair. (Anon 2002b). Ongeveer 30% van de kopers van biologische producten kan daarvoor geen specifieke aanleiding noemen (Dijk 2001)¹².

De impact van omschakeling naar biologische landbouw is voor de agrariërs veel groter dan voor de andere ketenpartners. Voor met name de varkenshouderij is omschakeling zelfs een *one-way* beslissing: terugschakeling kan vrijwel niet. Uit onderzoek in het kader van de evaluatie van de RSBP blijkt dat een gunstig marktperspectief ten opzichte van gangbare landbouw wel een voorwaarde, maar niet voldoende is om tot omschakeling te besluiten¹³.

Op basis van interviews onderscheiden Verhoog et al (2003) drie benaderingen bij agrariërs die omschakelen naar biologische landbouw.

- Een deel van de agrariërs ziet biologische landbouw als een techniek waarbij veel niet mag: geen "chemie", geen GMO enzovoorts, en waarop de beloning van een hogere productprijs staat. Als daarmee meer winst te behalen valt is biologische landbouw een interessante optie.
- Een tweede groep heeft moeite met de technologische aanpak van de gangbare landbouw. Zij gaat liever uit van de landbouw als ecosysteem, waarin zelf-regulatie maximaal mogelijk gemaakt en benut moet worden.

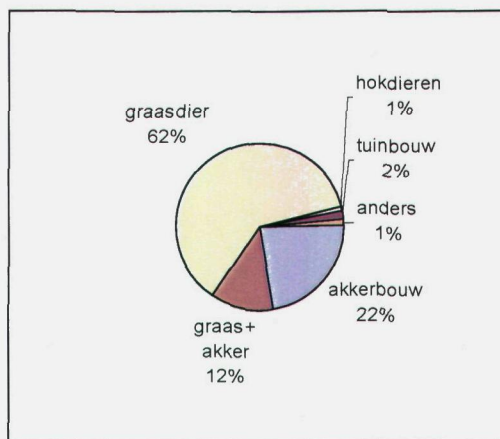
¹² Smit, C. (2002) mondelinge mededeling: bij de DEKA markt weet 80% van de klanten niet dat ze biologische producten hebben gekocht. Dat komt ook omdat voor een zestal producten geen gangbaar alternatief beschikbaar is.

¹³ Tean, R. (2003). Onderzoek naar omschakelmotieven. Rapport op te vragen bij LNV.

- Voor een derde groep staat de intrinsieke waarde van dier en plant centraal. De agrariër voelt een morele verwantschap met de natuur en dient zich in te voegen. Deze drie benaderingen leiden af en toe tot debatten en tot scholenstrijd. Ze zijn ook eniger mate herkenbaar bij de retail en consument.

Ruimte, natuur en milieu

De directe, kwantitatieve betekenis van biologische landbouw voor het ruimtegebruik is gering, omdat het aandeel van biologische landbouw in het ruimtegebruik slechts 2% is. In relatieve zin is de biologische graasveehouderij een grootgebruiker (Figuur 4).



Figuur 4. Biologisch areaal per 1 januari 2002 (naar Arendse et al 2002)

De productie op biologische landbouwbedrijven is extensiever dan die van gangbare landbouwbedrijven: er is ongeveer 30% meer ruimte nodig per eenheid van product (maar dit is sterk sector-afhankelijk).

Hoewel de grondprijs en bodemkwaliteit kritische succesfactoren zijn voor de rentabiliteit van grondgebonden biologische landbouw, is dit nog niet van duidelijke invloed op de ruimtelijke spreiding van biologische producerende agrariërs. Biologische landbouw is niet wezenlijk anders over het land verdeeld dan gangbare landbouw. Uitzondering is met name Flevoland, waarin zich een grote concentratie aan biologisch producerende agrariërs bevindt. Daar is de onderlinge interactie een belangrijke stimulans. In mindere mate lijkt iets dergelijks zich ook aan het ontwikkelen in West-Brabant, de Hoekse Waard en Zeeuws Vlaanderen.

Biologische landbouw wordt door consument en burger beschouwd als gezonder en beter voor natuur en milieu, ook al zijn er critici die het tegendeel beweren.

De grootte van vermeende voordelen is nog volop onderwerp van wetenschappelijke discussie. De claim dat biologische producten gezonder en beter voor natuur en milieu is, is in de eerste plaats gebaseerd op stoffen die er niet in zitten (residuen van pesticiden, systeemvreemde hormonen, synthetische geur- en smaakstoffen en houdbaarheids-middelen) of veel minder (systeemvreemde genen, antibiotica, nitraat). Risico's van antibiotica-resistentie worden in de praktijk van biologische landbouw sterk verkleind. Vaak is het vitamine C gehalte van biologische landbouw producten wat hoger.

Enkele positieve effecten op de diversiteit van flora, fauna, bodemleven en landschap zijn onomstreden. Wat milieu betreft zijn te noemen: een nulmissie van bestrijdingsmiddelen, een lagere emissie van CO₂ en een lager stikstofoverschot.

Van sommige verontreinigingen (E coli, Salmonella, Campylobacter, parasieten, fytotoxinen, dioxinen) is nog niet bekend of ze meer of minder voorkomen in biologische landbouwproducten.

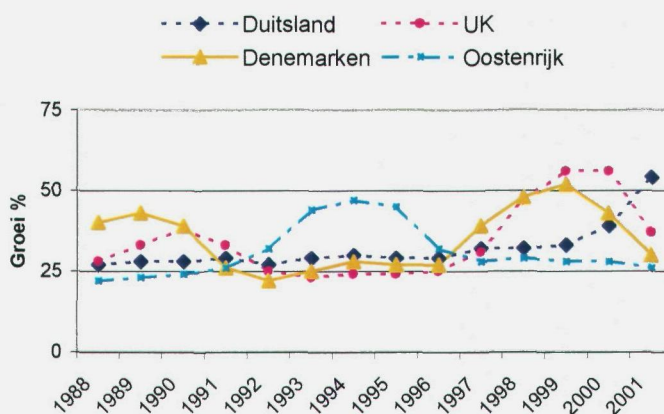
Toch zijn er mogelijk ook risico's die groter zijn dan bij gangbare landbouw (mycotoxinen, dier-infecties). Critici van biologische landbouw noemen verder het grotere ruimtegebruik, het moeilijk kunnen *fine tunen* bij de bemesting en besmettingsrisico's.

Overigens vragen weinig consumenten naar een wetenschappelijke onderbouwing van de claim dat biologische landbouwproducten gezonder en beter voor het milieu zijn. Zij gaan er zonder meer van uit. Desondanks is wetenschappelijke onderbouwing uiteraard wel van belang (Mader et al 2002; Koeier 2002).

2.4 Trends

Biologische landbouw

De groei van de biologische landbouw in Nederland is de afgelopen jaren ongeveer 10-15% per jaar geweest. In Denemarken, Oostenrijk, Duitsland en Groot-Brittannië (de landen waarheen Nederland biologische producten exporteert) schommelde de groei van de markt voor biologische landbouw in die tijd rond de 30% per jaar. De afwijkingen naar boven zijn veel groter (tot meer dan 50%) dan naar beneden (20%) (Figuur 5). Interessant is te zien dat deze afwijkingen naar boven steeds een levensduur van 3-4 jaar hebben. De afwijkingen naar boven lijken vooral te zijn ontstaan door voedselschandalen in de gangbare landbouw en door overheidssupport aan de biologische landbouw.



Figuur 5. Procentuele groei van het marktaandeel van biologische producten in vier Europese landen (OESD 2002)

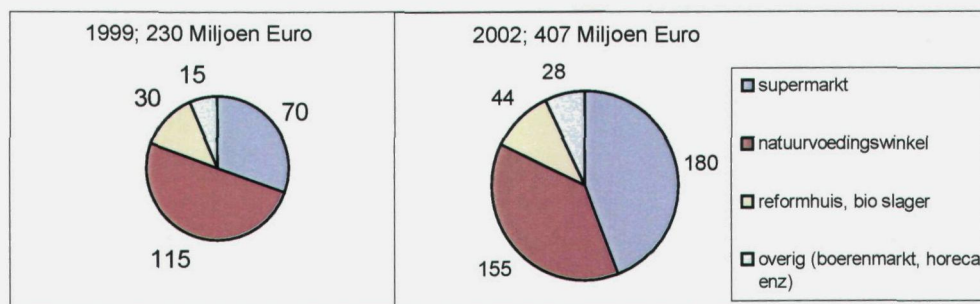
Het aantal Nederlandse supermarkten dat biologische producten verkoopt is wel sterk gestegen (van 70 winkels in 1995 tot 1200 in 2001), maar het assortiment is nog

beperkt: gemiddeld 200 producten in Nederlandse supermarkten en 750-1000 in omliggende landen (Innovation 2002). Sommige supermarkten hebben de afgelopen jaren het assortiment teruggebracht vanwege leveringsproblemen.¹⁴

De omzet van biologische producten groeit in supermarkten sneller dan in natuurvoedingswinkels (Figuur 6).

Bij de consumenten zijn de volgende in het kader van marktontwikkeling voor biologische producten relevante trends en tendensen zichtbaar (OECD 2001):

- een steeds internationaler voedselpakket,
- meer aandacht voor streekgebonden producten,
- gezondheid is een steeds belangrijker koopargument (maar de aandacht voor *functional food* en voedingssupplementen groeit niet meer),
- de aandacht voor pesticidenresiduen en dierenwelzijn neemt toe,
- buitenshuis consumeren neemt toe,
- gebruik van gemaksvoeding neemt toe (als gevolg van een ruimer budget en gebrek aan tijd
- meer vleesvervangers,
- het aandeel van het inkomen dat aan voedsel wordt uitgegeven daalt,
- In Nederland is het consumentenvertrouwen in voedselveiligheid weliswaar relatief hoog, maar daalt licht¹⁵.
- De belangstelling van de burger en consument voor milieu daalt.



Figuur 6: Omzet van biologische producten per afzetkanaal in Miljoen Euro (Bron EKO Monitor)

2.5 Toekomstverwachtingen

Op de toekomstverwachtingen voor de biologische landbouw wordt verderop in dit rapport uitgebreid ingegaan. In deze paragraaf worden alleen een aantal toekomstverwachtingen voor de landbouw in het algemeen genoemd. Deze zijn grotendeels overgenomen uit de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening en achtergronddocumenten daarvan¹⁶. Daarin wordt de verwachting uitgesproken dat in

¹⁴ Deka-markt heeft zijn assortiment van biologische producten het afgelopen jaar teruggebracht van ongeveer 100 naar 34, omdat er te weinig garantie van beschikbaarheid gegeven kon worden.

¹⁵ De daling waarschijnlijk is niet alleen het gevolg van incidenten, maar ook van betere detectiemethoden, transparantie, voortschrijdende kennis, complexere ketens, veranderde risicoperceptie en verschuivingen in koopgedrag.

¹⁶ In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden voor de toekomst van de agrariër en met name van de melkvee- en varkenshouder drie mogelijke opties genoemd: industrialisatie (intensiveren mbt tot kapitaal en ruimte), natuurgerichtheid (combineren met landschapsbeheer) en deeltijd (combineren met een inkomen

de komende 25 jaar de groei van de landbouw achter zal blijven bij de groei van de economie in het algemeen.

Landbouw zal naar verwachting steeds kennisintensiever en verder gemechaniseerd worden. Belangrijke innovaties worden verwacht van ICT, e-commerce, precisielandbouw en genomics, ook al zijn op korte termijn de toepassingen beperkt van omvang. Deze innovaties zullen de productkosten doen dalen, de productkwaliteit verbeteren en de milieu-impact verminderen.

Het verschil tussen grote en kleine bedrijven wordt naar verwachting groter en ze zullen ruimtelijk meer gescheiden worden. De kleinere bedrijven worden multifunctioneler, en vaker zal landbouw een bron van neveninkomsten worden. De grote bedrijven zullen verder specialiseren en intensiveren.

De toekomstverwachtingen verschillen overigens sterk per sector:

- Akkerbouw en fruitteelt (sectoren met weinig intensiveringmogelijkheden) zullen naar verwachting areaal inleveren ten gunste van vollegrondsgroenteteelt, boom- en bollenteelt.
- Op verdere liberalisatie van de landbouwmarkt zal de Nederlandse melkveehouderij waarschijnlijk reageren door verder te intensiveren en te specialiseren. Alleen op zand- en loss-gronden wordt de melkveehouderij door de nitraatrichtlijn gedwongen te extensiveren.
- Door ruimtedruk zal de glastuinbouw in het Westen uitwaaiëren over het land, ook al wordt dit geremd door het belang van efficiënte bereikbaarheid van afzetmarkten.
- De varkenshouderij zal in toenemende mate internationale concurrentie ondervinden en mogelijk onderdeel gaan vormen van multinationale ondernemingen. Wellicht wordt een groot deel van de productie geconcentreerd in agro-industrieparken.

De in gang zijnde concentraties en fusies in de agro-industrie en retail zal zich voortzetten. Deze zullen spelers zullen steeds meer in staat zijn marktontwikkelingen af te dwingen en producteisen te stellen. Er zal een lossere relatie tussen primaire sector en de rest van de agro-food sector ontstaan.

In het kader van deze studie is uiteraard van belang te bezien welke positie biologische landbouw inneemt indien deze verwachtingen bewaarheid worden (zie ook Bijlage F: scenarioanalyse). De landbouw zal dan milieuvriendelijker zijn (in dat opzicht zal ze dus meer gaan lijken op biologische landbouw). Maar ook zal ze rationeler, gemechaniseerder en gespecialiseerder worden. De biologische landbouw wil en kan daar niet volledig in mee gaan, en zal daarom beter dan de gangbare landbouw tegemoet kunnen blijven komen aan de maatschappelijke roep om meer natuurlijkheid in de voedselproductie.

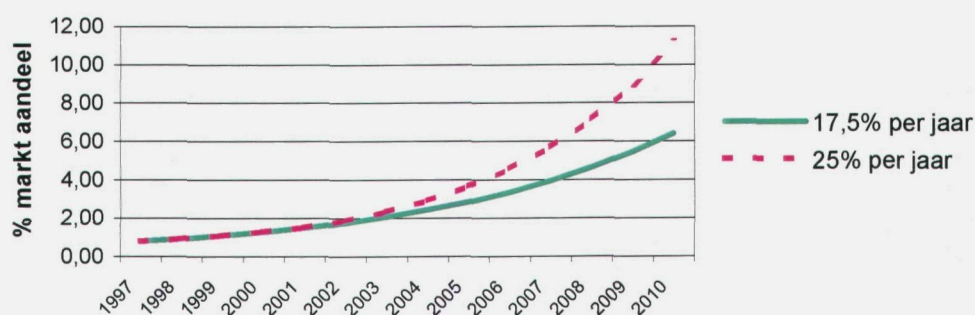
De Raad voor het Landelijk Gebied schat in dat in 2015 15-20% van de melkveehouderij, 10-15% van de overige veehouderij en 15% van de akkerbouw biologisch zal zijn (RLG 2001). Een onderbouwing van deze schatting wordt overigens niet gegeven.

Uit de domeinverkenning blijkt dat biologische landbouw populair is bij zowel burger als overheid. Desondanks is het marktaandeel van deze sector nog marginaal en de groei traag: een eenvoudige rekensom leert dat de huidige groei van de biologische landbouw in Nederland met ongeveer 10-15% per jaar veel te laag is om in 2010 een marktaandeel van 10% te halen. Daarvoor is een jaarlijkse groei van ongeveer 25% noodzakelijk (Figuur 7).

Er zijn wel enkele voor biologische landbouw gunstige tendensen:

buiten de landbouw). Welke optie wordt gekozen hangt af van de markt, de omgevingseigenschappen en de ambities van de individuele ondernemer.

- De consument wordt meer eisend met betrekking tot veilige en op verantwoorde wijze geproduceerde voeding en kiest vaker voor voeding met een imago van gezond en natuurlijk (Anon. 2002a).
- Het bedrijfsleven ziet maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen als een wezenlijk onderdeel van haar bedrijfsstrategie en bedrijfsimago. Biologische landbouw kan daaraan invulling geven.
- Voor het komende decennium wordt een verdere aanscherping van milieu-, ruimte-, energie- en watergebruiksnormen verwacht.
- Het beleid met betrekking tot landbouwsubsidies tendeeft in de richting van minder prijssteun en meer inkomenssteun en steun voor maatschappelijke diensten. Dat levert in een goede uitgangspositie op voor biologische landbouw.



Figuur 7. Berekende ontwikkeling van het van marktaandeel van biologische producten bij twee groeipercentages.

3 Knelpunten-inventarisatie

Of een barrière ook werkelijk een knelpunt is dat geëlimineerd dient te worden, hangt uiteraard van de doelstelling af.

Bij een aandeel voor biologische landbouw van 10% in 2010 (de ambitie van LNV) of van 20% in 2015 (een schatting van de Raad voor het Landelijk Gebied) is de directe impact van biologische landbouw op milieu en ruimte uiteraard substantieel. Maar ook zonder groot ruimtebeslag kan biologische landbouw een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van natuur en milieu. Te denken valt aan:

- Biologische landbouw kan een kraamkamer voor duurzame en innovatieve ideeën waar de gangbare landbouw¹⁷ en de samenleving als geheel hun voordeel mee kunnen doen.
- Biologische landbouw kan het imago van de landbouwsector als geheel verbeteren,
- Biologische landbouw is een interessante nichemarkt voor een kleine groep consumenten.
- De aanwezigheid van Biologische landbouw in de winkel is belangrijk om het imago van “natuurlijk en gezond” te versterken en om maatschappelijke betrokkenheid te tonen.

In dit hoofdstuk worden de waargenomen knelpunten gepresenteerd. Bij de inventarisatie van knelpunten heeft de ambitie om de omzet en areaal van biologische landbouw te vergroten centraal gestaan, maar ook is er enige aandacht geweest voor bovengenoemde andere rollen.

Op basis van interviews met sleutelspelers, een markt oriëntatie en recent verschenen literatuur zijn ongeveer 120 knelpunten waargenomen. Als deze gerubriceerd worden per actor dan blijkt dat de helft daarvan de agrariër treft en de andere helft is verdeeld over de andere ketenpartners; zie Bijlage A.

Veel van de knelpunten (ongeveer 60%) blijken te maken te hebben met de geringe grootte van de markt voor biologische producten. Voorbeelden zijn hoge kosten van verwerking en onvoldoende continuïteit van het aanbod. Van deze categorie knelpunten mag verwacht worden dat ze vanzelf verdwijnen als de schaal vergroot wordt. Groei van de biologische sector van de huidige 1,5% naar 3 - 5 % is volgens veel experts voldoende om een verdere min of meer autonome groei naar 10% mogelijk te maken. Andere experts vermoeden echter dat bij een aandeel van 3-5% voor de Nederlandse markt al een moeilijk te op te hogen verzadigingsniveau ligt.

Voor veel andere knelpunten (ongeveer 20%) is additioneel beleid nodig, bijvoorbeeld in de sfeer van regelgeving en handelspolitiek.

Het resterende deel van de knelpunten (ook ongeveer 20%) kan niet op afzienbare termijn verdwijnen, omdat ze verankerd zijn in de definitie van biologische landbouw of omdat innovaties een lange adem vergen. Voorbeelden daarvan zijn de eisen die aan omschakeling van gangbare op biologische systemen gesteld worden en het veredelen van gewassen en vee, zo dat die specifiek geschikt zijn voor biologische productiesystemen.

Een kort overzicht wordt in de paragrafen 3.1 en 3.2. In paragraaf 3.3 worden enkele evaluerende opmerkingen gemaakt.

De 120 knelpunten worden in Hoofdstuk 5 met elkaar in verband gebracht en geprioriteerd.

¹⁷ Bijvoorbeeld nieuwe gewasbeschermingstechnieken, vermindering van antibioticagebruik en gebruikmaking van biodiversiteit

3.1 Knelpunten bij de consument

Uit de inventarisatie blijkt dat de volgende knelpunten door de consument als grootste belemmering worden gezien om biologische landbouw producten te kopen:

- Te hoge meerprijs (hogere kosten ten opzichte van gangbaar)
- Te beperkte beschikbaarheid (assortiment, jaarbeschikbaarheid, beperkt aantal outlets, kost te veel tijd om producten aan te schaffen)
- Kwaliteit (esthetiek, houdbaarheid, smaak)
- Imago (te alternatief, onbekendheid)

De huidige **meerprijs** van biologische landbouw producten ten aanzien van gangbare landbouwproducten loopt zeer uiteen, maar ligt over het algemeen tussen de 30 en 200%. Een veel gebruikte vuistregel is dat voor de niet ideologisch gemotiveerde Nederlandse consument een meerprijs van maximaal 20-30% voor vlees en zuivel en van 20% voor AGF acceptabel is (Meeusen 2002b). Deze vuistregel is echter nauwelijks getoetst of onderbouwd. Deze grens ligt laag ten opzichte van andere landen (USDA 2002). Voor de ideologisch gemotiveerde consument blijkt een aanzienlijk hogere meerprijs realiseerbaar.

Ook geldt deze vuistregel niet bij alle producten. Als de prijs een minder belangrijke rol speelt en b.v. tijdswinst of amusementswaarde belangrijk is (denk aan kant-en-klaar, horeca enzovoorts) kan een hogere meerprijs acceptabel zijn.

De meerprijs moet niet verward worden met de absolute prijs van biologische producten: de meerprijs kan ook te hoog zijn omdat die van gangbare producten te laag is.

Voor een deel van de consumenten is de meerprijs van biologische producten wel acceptabel, maar is het gewenste assortiment niet **beschikbaar**. Enerzijds is het een probleem als het product niet altijd, en op onverwachte momenten niet beschikbaar is. Anderzijds zijn de primaire productie, de ontwikkeling van verwerkte producten en distributie van biologische producten nog in een ontwikkelingsfase, waardoor lang niet alle producten in 'biologische vorm' beschikbaar zijn.

Een ander knelpunt is de moeite die het de consument kost om de gewenste biologische producten te bemachtigen (bestellen, ophalen, kopen op een andere plaats dan de winkel waar hij vaste klant is). Voor sommige consumenten is tijd een belangrijke factor. Voor hen is het niet in biologische vorm aanwezig zijn van bijvoorbeeld voorgesneden groenten en kant&klaar maaltijden een knelpunt.

Een deel van de consumentenmarkt ervaart een negatieve aankoopimpuls doordat de **kwaliteit** beperkt is. Kwaliteit is een complexe container met aspecten die voor iedere consument verschillende zwaarten hebben. Esthetische kwaliteit is een belangrijk aspect, waarbij de referentie met gangbare producten centraal staat. Soms is hier moeilijk wat aan te doen omdat het systeemeigen is: fruit en groenten zijn moeilijk zo gaaf en perfect van vorm te telen als gangbare producten, en de vaak wat geringere omloopsnelheid zal het uiterlijk van met name verse groenten negatief beïnvloeden. Beperkingen die biologische landbouw kent met betrekking tot het gebruik van conserveringsmiddelen en kleur- en smaak-stoffen kunnen negatief uitwerken op de door de consument ervaren versheid en smaak.

Van lang niet alle biologische producten wordt de smaak als beter ervaren. Een groot deel van de consumenten heeft de smaak van gangbare producten als referentie; bijna elke afwijkende smaak wordt als minder ervaren.

Een belangrijk aspect bij biologische landbouwproducten is het imago. Met name de vermoede voordelen voor eigen gezondheid en voor milieu, natuur en diervriendelijkheid zijn daarbij positieve aankoopimpulsen. Maar een groep consumenten heeft dit met "alternatief" geassocieerd en als negatief ervaren: zijn willen hier niet mee worden geassocieerd.

Nog steeds is een klein deel van de consumenten zich niet bewust van het bestaan van biologische landbouw. Een groter deel is zich niet bewust van de beschikbaarheid van biologische producten of vinden dat de meerwaarde van biologische producten onvoldoende aantrekkelijk is gemaakt.

Een kleine, maar groeiende groep consumenten wil meer productinformatie (land, regio of plaats herkomst, productie- en bereidingswijze).

3.2 Knelpunten verder terug in de keten

In Bijlage A wordt een uitgebreide opsomming gegeven van waargenomen knelpunten. In deze paragraaf wordt daarvan een samenvatting gegeven. In paragraaf 3.3 worden enkele evaluerende opmerkingen gemaakt en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verbanden. Daar wordt ook de relatie tussen de knelpunten bij de consument en de onderliggende knelpunten besproken worden.

Door de **retail, handelshuizen en verwerkende industrie** worden onvoldoende jaarrondverkrijgbaarheid, te kleine volumes, en onzekerheid over vraag en aanbod genoemd. De retail noemt de moeilijk te beheersen kwaliteit en het smalle assortiment aan beschikbare producten. De verwerkende industrie ziet daarnaast als knelpunten onduidelijkheid in regelgeving en stagnatie in productontwikkeling.

Door de **agrariërs** zijn onder meer de volgende knelpunten genoemd: hoge kosten van omschakeling, onvoldoende geschikt uitgangsmateriaal (zaai- en pootgoed, biologische mest, biologische bestrijdingsmiddelen), moeilijke productietechnieken, complexe bedrijfsvoering (met name bij akkerbouw), trage expertiseontwikkeling, matige kwaliteit van de bedrijfsvoorlichting, kwaliteitsbeheersing is moeilijk, hoge kosten en beperkte beschikbaarheid van personeel, gering rendement, te weinig afzetzekerheid, onduidelijkheid over marktontwikkelingen, oneerlijke concurrentie van het buitenland, onvoldoende beschikbaarheid van uitgangsmateriaal, onduidelijke en oneerlijke regelgeving, geen vergoeding voor maatschappelijke baten, te grote afhankelijkheid van de rest van de keten, te geringe waardering, en een gebrek aan vertrouwen in een gezonde toekomst voor de landbouw in het algemeen.

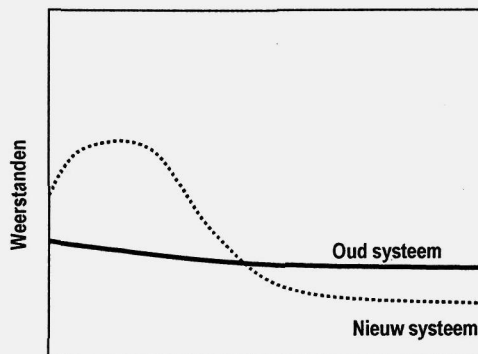
De **toeleveranciers** van de agrariërs zien als knelpunten de kleinschaligheid, onduidelijkheid in regelgeving en trage expertiseontwikkeling,

Knelpunten die meer op keten dan op actorniveau liggen zijn: onduidelijkheid in prijsvorming, onvoldoende afstemming van vraag en aanbod, trage expertiseontwikkeling en onvolkomenheden in *tracking & tracing*.

3.3 categorieën van weerstanden

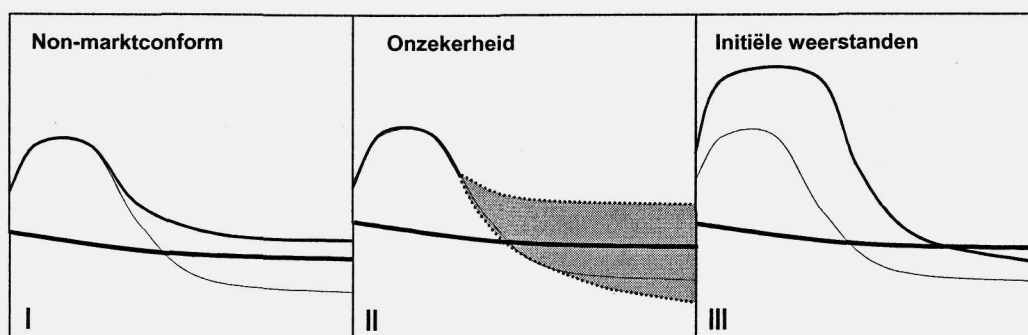
Bij vrijwel alle veranderingen is in het begin is de weerstand groot, maar indien de verandering "marktconform" is ligt het na enige tijd beter in de markt liggen dan de

oude situatie: Figuur 8. Bij een marktconforme innovatie overwinnen de marktpartijen zelf de initiële weerstanden (investeringen, nieuwe organisatiestructuur, etc).



Figuur 8. Verandering in de tijd van de weerstand tegen een nieuw systeem of product.

Voor de ambitie van 10% biologische landbouw in 2010 is de huidige groei veel te laag. Voor het realiseren van deze ambitie moeten imperfecties uit het systeem gehaald worden. Globaal genomen zijn er drie soorten imperfecties: Figuur 9.



Figuur 9. Drie mogelijke oorzaken van het niet accepteren van een nieuw product of systeem. Zie tekst voor meer toelichting.

Niet marktconform

In deze situatie wordt het nieuwe product in de bestaande marktorde niet geaccepteerd. Veel van de waargenomen knelpunten bij de introductie van biologische landbouw doen vermoeden dat het systeem nog niet marktconform is: de producenten en aanbieders denken er te weinig aan te kunnen verdienen en de consument vindt de prijs te hoog.

Grote onzekerheid

Ook als het systeem wel marktconform is kunnen er nog weerstanden zijn. De transitie kan een te hoog bedrijfsrisico inhouden. Veel actoren in de biologische productieketen noemen knelpunten in deze categorie. Met name de agrariërs maken zich zorgen over de marktontwikkeling, het ontbreken van expertise en vangnetten. In de retail, horeca en catering wordt getwijfeld aan de jaarrond-levering van producten.

Grote initiële weerstanden

Ook als het nieuwe systeem naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een marktconforme eindsituatie en de risico's niet als te hoog worden ingeschat, kunnen er hoge initiële weerstanden zijn. Voor omschakeling naar biologische landbouw vinden veel agrariërs

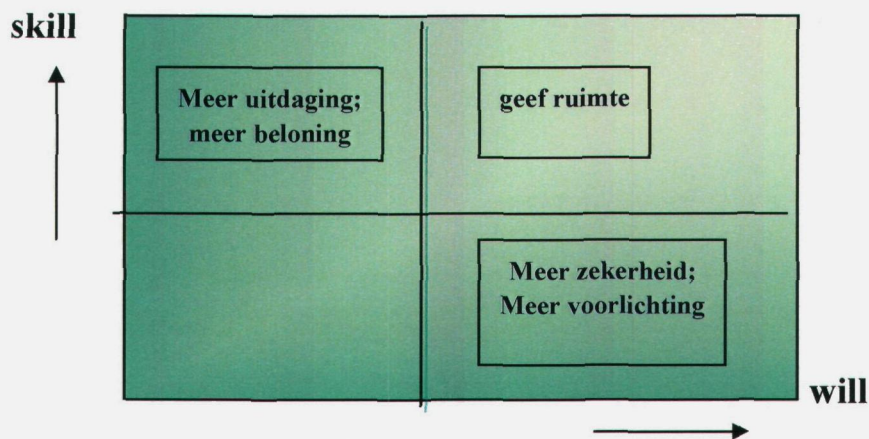
de investeringsmogelijkheden te beperkt en terugverdiertijden te lang. Ook het moeizaam of niet tot stand komen van horizontale en verticale samenwerking in de keten wordt vaak genoemd. Een gebrek aan gedeelde visie is daarvan waarschijnlijk een belangrijke oorzaak.

Er zijn dus zowel weerstanden die betrekking hebben op een gebrek aan mogelijkheden als met een gebrek aan ambitie. Hierop wordt in paragraaf 3.3.2 verder ingegaan. In pagina 3.3.3 wordt bekeken welke knelpunten oplosbaar, dan wel onoplosbaar zijn.

3.3.1 *skill en will*

De ambitie om biologische landbouw te laten groeien heeft veel weg van de wens om een markt te ontwikkelen voor een nieuw product. Daarom zijn in deze studie inzichten gebruikt die bij marktontwikkeling in zwang zijn¹⁸. Bij marktontwikkeling is uiteraard de eerste vraag of er wel voldoende latente vraag is. Deze vraag is in Hoofdstuk 2 al bevestigend beantwoord: 30% van de samenleving draagt biologische landbouw een warm hart toe en zou graag zien dat biologische landbouw een dominante vorm van landbouw wordt. Ook in Hoofdstuk 2 (domeinverkenning) is echter geconstateerd dat de markt voor biologische producten zich niet autonoom ontwikkelt, althans niet met een snelheid die LNV wenselijk acht.

Een belangrijke vraag is dan of de relevante sleutelspelers de markt kunnen en willen ontwikkelen. Deze vraag wordt vaak gesteld in een transitie-traject en kan worden geïllustreerd met een *skill /will* diagram: Figuur 10.



Figuur 10: Skill/will diagram: een denkraam voor het zoeken naar en elimineren van bestaande weerstanden tegen marktontwikkeling (zie tekst voor meer informatie).

Beoordeeld moet worden in hoeverre de betrokken actoren de *will* (ambitie) en *skill* (expertise en capaciteit) hebben om de markt te ontwikkelen. Indien *will* en *skill* voldoende aanwezig is zal de markt zich over het algemeen autonoom ontwikkelen. Als de *will* er is maar niet de *skill* is voorlichting, expertiseontwikkeling en mogelijkheden om te experimenteren van belang. Als de *skill* er wel is maar de *will* niet moet het zicht op de kansen verbeterd worden en risico's, onzekerheid of onduidelijkheid verkleind worden.

¹⁸ biologische landbouw heeft meer potenties dan het invullen van een markt niche. Op diverse plaatsen in dit rapport wordt enige aandacht gegeven aan andere rollen.

Per definitie is een knelpunt een rem op de overgang van een bestaande naar een nieuwe situatie. In het geval van biologische landbouw heeft het aanvaarden van de nieuwe situatie voor de verschillende actoren sterk verschillende impact.

Voor de agrariër heeft het omschakelen naar biologische landbouw grote consequenties. Voor varkenshouders is het zelfs een *one-way* beslissing (terugschakelen zou een dusdanige kapitaalsvernietiging betekenen dat hij een goede kans maakt daar failliet aan te gaan). Voor supermarkten en consumenten ligt de zaak simpeler: zij kunnen geheel of gedeeltelijk en permanent of tijdelijk omschakelen. Voor de voedingsmiddelenindustrie, horeca, groothandel en andere ketenpartners betekent omschakeling "slechts" een diepte-investering: ontwikkeling van nieuwe producten of diensten.

Wij hebben de informatie die wij van sleutelspelers gekregen hebben beoordeeld in het licht van skill en will¹⁹. De eerste vraag is daarbij: waar zitten de weerstanden tegen verandering? In onderstaand schema is die vraag wat verder uitgewerkt. Daarin wordt voor de belangrijkste actoren een kwalitatieve schatting gegeven van de zwaarte van de weerstand. De inschatting is gemaakt op basis van de informatie die bij interviews van sleutelspelers is gekregen.

Tabel 1: schatting van de skill en will bij de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de overgang van gangbare naar biologische landbouw.

Actoren: **Is de mogelijkheid tot verandering aanwezig?** **Is de wil er om te veranderen?**

	Is de technologie ontwikkeld?	Is de expertise aanwezig bij de actoren?	Geloven de actoren in het nut?	Hebben de actoren de moed? willen ze het risico te nemen?
Overheden	++	+	++	+ / -
Agrariër	++ (-)	+/-	+ / -	-- (+)
Verwerker	+ (-)	+/-	Neutraal	-
Retail	++	+	- / +	- (+)
Consument	Nvt	+	- / +	nvt

Bovenstaand schema doet vermoeden dat de mogelijkheid om te veranderen er grotendeels wel is. Wel moet er nog wat expertise ontwikkeld worden en behoefte van de agrariër (bijvoorbeeld met betrekking tot gewasbescherming), maar in agronomische zin heeft het biologische systeem zich al enige decennia bewezen. In de sfeer van productontwikkeling en kwaliteitsbeheersing dient ook nog wel wat expertise ontwikkeld te worden.

De ontwikkelde expertise is niet altijd voorhanden bij de individuele gebruiker: de diffusie van informatie (opleiding, uitwisseling van ervaringen enzovoorts) kan nog beter.

Opvallend is ook dat de wil om te veranderen minder duidelijk is. LNV is daarin wel duidelijk: zij heeft ambitieuze doelen geformuleerd. Een groot deel van de agrariërs is echter nog niet overtuigd. De verwerkende industrie en handel heeft niet de ambitie het voortouw te nemen en wacht de ontwikkeling van de markt af. De retail aarzelt ook: ze investeert niet intensief in de lancering van het biologische product. En de consument

¹⁹ Er zijn mogelijkheden om dit uitgebreider en kwantitatiever te doen (bijlage B). Maar deze studie liet daar geen ruimte toe.

ziet het persoonlijk nut meestal ook niet, ook al draagt ze het productiesysteem een warm hart toe.

De vraag is ook of de actoren de moed hebben om te veranderen. Dat hangt voor een belangrijk deel af van hoe belangrijk ze het vinden en hoeveel groot ze de kansen en risico's van veranderen inschatten. LNV wil biologische landbouw wel promoten, maar niet ten koste van gangbare landbouw en andere belangen. Uit de knelpuntenanalyse bleek al hoe sterk de risico's accumuleren bij de biologisch producerende agrariër. Daarbij komt dat er veel algemene onzekerheden zijn over de toekomst van de agrarische sector. Veel verwerkers geven aan pas te zullen investeren als het aanbod groter is. De retailers baseren hun activiteiten rondom biologische producten grotendeels op prijsstrategische gronden en dat leidt land niet altijd tot de intentie om de omzet sterk te vergroten (Bijlage B).

3.3.2 *Oplosbaarheid van weerstanden*

Uiteraard is het bij het ontwikkelen van strategieën cruciaal te bezien welke knelpunten wel en niet oplosbaar zijn. "Niet oplosbaar" wil in dit verband zeggen dat ze eigen zijn aan het biologisch systeem en dat dit systeem niet binnen afzienbare tijd zal veranderen. Voor het elimineren van dergelijke knelpunten zijn diepte-investeringen die waarschijnlijk niet voor 2010 zijn terugverdiend. Te denken valt aan specifiek op biologische gewasteelten of dierhouderij gerichte veredeling.

Bij wel oplosbare knelpunten is het relevant onderscheid te maken tussen knelpunten die vanzelf verdwijnen als het volume groter wordt, en knelpunten die een extra investering of additioneel beleid vragen. Een aantal sleutelspelers, waaronder LNV vermoeden dat er steun nodig is en enkele specifieke barrières weggenomen moeten worden om marktaandeel van 3-5% te bereiken en dat daarna de ontwikkeling van de markt naar een groter aandeel makkelijker, wellicht zelfs autonoom, plaats kan vinden. In Tabel 2 worden een aantal belangrijke knelpunten op bovengenoemde wijze gerubriceerd.

In onderstaande tabel wordt gesproken over niet op korte termijn oplosbare knelpunten. Het investeren in de oplossing van degelijke knelpunten kan volgens diverse sleutelspelers wel via een indirecte weg op korte termijn effect sorteren: het geeft actoren in de keten meer vertrouwen in een gezonde toekomst van de markt voor biologische producten.

Tabel 2. Samenvatting van knelpunten²⁰, gerubriceerd in afhankelijkheid van hun vermoedelijke oplosbaarheid. Zie bijlage A voor meer informatie.

Oplosbaar door beleid (oplossing op korte termijn resulteert mogelijk in volumegroei voor 2010)	Verdwijnt waarschijnlijk bij schaalvergroting (marktaandeel >3-5%)	Onoplosbaar (Systeemeigen; levert waarschijnlijk niet voor 2010 een groter volume op)
<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijke regelgeving in horeca - Toelatingsprocedure voor biologische bestrijdingsmiddelen is traag en duur - Personeel voor seizoensarbeid is te beperkt beschikbaar. Dit knelt bij biologische landbouw meer, omdat met name omdat onkruidbestrijding arbeidsintensiever is. - Toegestane middelen zijn soms ontoereikend (met name genoemd in kalverhouderij en fruitteelt) - Mestwetgeving knelt - Toestaan van import van biologische producten van dubieuze kwaliteit²¹ - Regelgeving in Nederland wordt relatief strak gehandhaafd²² - Maatschappelijke en milieuwinst van biologische landbouw wordt niet economisch verrekend - Kwaliteit van de opleidingen in biologische landbouw is onvoldoende 	<ul style="list-style-type: none"> - Te geringe vraag voor product ontwikkeling - Te geringe vraag voor verwerkende industrie - Te smal assortiment aan producten - Grillige afzetmark; afzetzekerheid - Onvoorspelbare prijsvorming - Onvoldoende leverzekerheid voor retail en horeca - Door te gering binnenlands aanbod sluit retail contracten met buitenland - Gebrek aan professionalisme (bij natuurvoedingswinkels) - Deskundigheid winkelpersoneel (informatie in de winkel) - Kwaliteitsbeheersing - Te trage omloopsnelheid - retail wil geen afnamecontracten afsluiten (uitzonderingen daargelaten) - Onbekendheid met het product en het systeem - Versnippering aanbod - Versnippering van logistiek - Transport-kms per eenheid product is voor biologische producten te hoog - Assortiment is te gering - Onvoldoende continuïteit in het aanbod - Onvolledig vierkant vermarkten - Beperkte houdbaarheid in combinatie met lange omlooptijd - Hoge kosten van opslag, verwerking en verpakking - Bij dagverse groenten: onvoldoende aanbod - Bij rundvee: kosten van afmesten hoger dan opbrengsten - Bij pluimvee: geen uitsnijderij - Matige kwaliteit van bedrijfsvoorlichting - Onvoldoende vertrouwdheid bij consument - te hoge prijs/kwaliteitsverhouding voor de meeste consumenten - beschikbaarheid van biologische mest en biologisch veevoer 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende geschikte rassen. Wordt wel hard aan gewerkt. - Wetenschappelijk bewijs dat biola gezonder is - Hoge investerings- en personeelskosten - De producten die in de omschakelperiode niet als biologisch mogen worden afgezet, kunnen ook vaak niet als gangbaar worden verkocht vanwege "lagere" kwaliteit - Als gevolg van omschakelregels kan biologische landbouw niet snel op veranderende vraag reageren - Meer uitval - Slachteigenschappen van varkens zijn matig door onregelmatigheden in groei en door biologische voer - De vraag naar biologische producten is gedeeltelijk afhankelijk van schandalen in de gangbare landbouw, en dus lastig te voorspellen. - De agro-ecologische principes waar biola van uit gaat zijn nog onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd. - Vervuiling met agro-chemicalieën van burens - Weersafhankelijkheid is groter

²⁰ Tijdens interviews aangedragen door sleutelspelers

²¹ Bijvoorbeeld koperoxide mag in Nederland niet gebruikt worden, maar in Frankrijk wel, ook in biologische teelten, omdat het daar een bladbemester heet.

Oplosbaar door beleid
(oplossing op korte termijn
resulteert mogelijk in
volumegroei voor 2010)

Verdwijnt waarschijnlijk bij schaalvergroting
(marktaandeel >3-5%)

Onoplosbaar (Systeemeigen;
levert waarschijnlijk niet voor
2010 een groter volume op)

-	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende aansprekende voorbeelden in de omgeving - Bedrijfssystemen zijn nog niet uitontwikkeld - Onduidelijkheid over toekomstperspectieven - Gebrek aan inzicht in inkomens- en prijselasticiteit - Te weinig expertise ontwikkeling door praktijkervaringen - Overdracht van kennis en expertise is onvolledig en versnipperd 	-
---	--	---

²² De regelgeving in Nederland niet bijzonder streng (sommige andere landen hebben aanvullingen op de EU overordening, Nedrland niet), maar controle frequentie is in Nederland het hoogst van de EU.

4 Marktverkenning

4.1 Inleiding

Om biologische landbouw te stimuleren is het nuttig te bezien of er knelpunten, marktsegmenten, consumentengroepen of andere deelsystemen zijn die zijn waarop (min of meer) op zich zelf staand beleid, strategieën en acties kunnen worden ontwikkeld. De ervaring uit met name het milieubeleid leert dat dit the efficiëntie en effectiviteit ten goede komt, vergeleken met generieke maatregelen.

Er zijn veel indelingen mogelijk en ook al wel toegepast in diverse studies: onder meer per agrarische sector, per productketen, per consumentengroep, en per soort van outlet.

Omdat in deze studie de ontwikkeling van een markt voor biologische producten centraal staat, ligt het voor de hand product/markt-combinaties (PMCs) te onderscheiden, en wel zo dat daar waar nodig PMC-specifieke acties geformuleerd kunnen worden.²³ De indeling in vier PMCs wordt in de volgende paragraaf geïntroduceerd en toegelicht.

Uit de domeinverkenning en knelpuntanalyse blijkt dat de **meerprijs** voor veel consumenten een belangrijk knelpunt is. Maar dat geldt niet voor alle consumenten en producten. Voor de consument die vooral bij natuurwinkels koopt, blijkt de meerprijs wat minder belangrijk dan voor de klant van de supermarkt. De acceptatie van de meerprijs hangt ook van het type product af. Voor standaardproducten die door het brede publiek worden gekocht is de prijs cruciaal, maar voor specialties zoals kant-en-klaar producten, snacks en producten van de horeca is de prijs wat minder belangrijk.

De eisen met betrekking tot esthetische **kwaliteit** die gesteld worden aan supermarktproducten zijn anders dan aan natuurvoedingswinkelproducten. Bij de supermarkt is de uitstraling van versheid wat belangrijker dan in de natuurvoedingswinkel, terwijl in de natuurvoedingswinkel de uitstraling van natuurlijkheid en ambachtelijkheid waarschijnlijk wat meer gewaardeerd wordt dan in de supermarkt. Ook de kwaliteitseisen rond milieu, en in mindere mate gezondheid, diervriendelijkheid zijn verschillend voor de klanten van supermarkten en natuurvoedingswinkels.

Hetzelfde geldt voor de **informatiebehoefte**. Waar bij supermarktclanten veelal nog aandacht gevraagd moet worden voor de beschikbaarheid van biologische producten, hebben klanten van natuurvoedingswinkels behoefte aan inhoudelijke informatie.

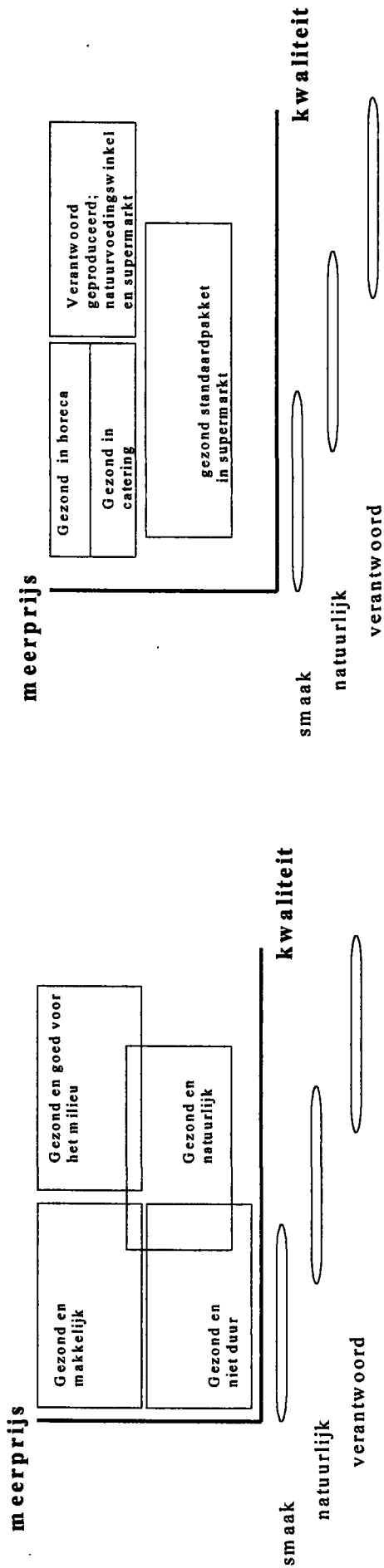
De beperkte **beschikbaarheid** is een knelpunt dat op diverse plekken gevoeld wordt. Dagverse producten worden beperkt of onregelmatig aangeboden vanwege trage omlooptijd en beperkte houdbaarheid. De klant voor gezonde gemaksvvoeding heeft nauwelijks keus omdat productontwikkeling niet op gang komt.

De eisen die aan jaarrond aanwezig zijn van producten worden gesteld zijn bij supermarkten en horeca strenger dan bij natuurvoedingswinkels. De supermarkten wensen een betrouwbaar stabiel assortiment en de natuurvoedingswinkels accepteren meer variatie (bijvoorbeeld indien dit uit het oogpunt van milieu wenselijk is). De

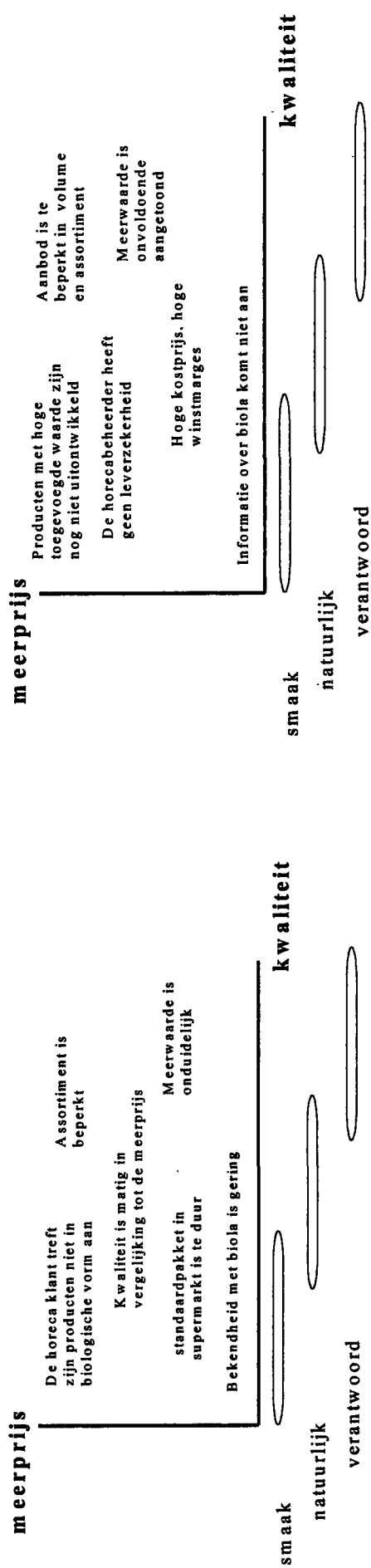
²³ Onder een product/markt-combinatie (PMC) wordt hier verstaan is een productassortiment met de daarbij behorende consumentensegment, voortbrengingsketen en outlet. Met betrekking tot de consument wordt hier onder meer gelet op de bereidheid om een meerprijs voor biologische producten te betalen.

hierachter liggende problematiek is ook verschillend vanwege andere manieren van ketenorganisatie (regionaliteit, kleinschaligheid, enz).

Bovengenoemde verschillen kunnen gezet worden in een matrix van prijs en kwaliteit. Dat is in Figuur 11 gedaan voor de consumentenverwachtingen (welke kwaliteit verwacht de consument bij welke prijs), outlets (waar wordt welke prijs/kwaliteit-combinatie aangetroffen) en knelpunten (welke knelpunten zijn belangrijk bij welke prijs/kwaliteit-combinatie). Door combinatie van deze karakteristieken ontstaan de contouren van vier subsystemen die van elkaar verschillen in prijsacceptatie, kwaliteitseisen en outlet. Deze subsystemen zijn daarom te beschouwen als PMCs. Uit Figuur 11 blijkt ook dat deze PMCs verschillend zijn in de knelpunten die opgelost moeten worden. Deze vier PMCs worden hieronder uitgewerkt en geanalyseerd.



Figuur 11a: Verwachtingen van de consument (figuur links) en outlets van biologische producten (figuur rechts) in een matrix van meerprijs en kwaliteitsaspecten.



Figuur 11b: Knelpunten die de consument ervaart (figuur links) en enkele oorzaken van die knelpunten (figuur rechts) in een matrix van meerprijs en kwaliteitsaspecten.

4.2 De product/markt-combinaties

Product/markt-combinatie 1

Een breed assortiment aan biologische producten, aantoonbaar verantwoord geproduceerd, te koop bij de natuurvoedingswinkel; meerprijs is wat minder belangrijk.

De consument, retailer en agrariër in deze deelketen beschouwen zich als bewakers van de authenticiteit van biologische landbouw. De technologisering van biologische landbouw is meer een bedreiging dan een kans. Deze consument is bereid een aanzienlijke meerprijs te betalen en koopt zijn biologische producten bij voorkeur in natuurvoedingswinkels. Van de winkelier verwacht hij wel dat de producten betrokken worden van agrariërs die een nauwe verwantschap met de natuur voelen. De consument hecht aan regionale, seizoensgebonden producten, heeft moeite met globalisering van de agroketen en toont enig wantrouwen ten aanzien van informatie afkomstig van commerciële ketenpartners. Mindere esthetische kwaliteit en mindere versheid wordt tot op zekere hoogte getolereerd.

De natuurvoedingswinkel, de favoriete winkel van deze consument staan voor de lastige taak te professionaliseren (met name om de concurrentie met de supermarkt aan te kunnen) met behoud van hun alternatieve imago (authentiek; korte lijnen met de agrariër ideologisch) met de producent. Voor consolidatie en wellicht uitbreiding van de klantenkring moet ondermeer het productenassortiment verder verbreed en de bereikbaarheid verbeterd worden.

Product/markt-combinatie 2

Een breed assortiment aan biologische producten, jaarrond aanwezig, van goede kwaliteit, te koop bij de supermarkt; voor kwaliteit mag een kleine meerprijs gevraagd worden.

De consument in dit segment koopt biologische producten meestal bij de supermarkt. De supermarkt koopt biologische producten bij de wat commerciële in gestelde agrariërs: agrariërs die de regels van biologische landbouw als opgelegde randvoorwaarden zien en daarbinnen voldoende ruimte zien voor een rendement dat minstens zo hoog is als in gangbare landbouw. De Supermarkt wil biologische producten in zijn schappen omdat het een interessante niche is, maar ook om het imago van “natuurlijk en gezond” binnen te halen en om invulling te geven aan de maatschappelijke betrokkenheid. De consument in dit segment is bereid een meerprijs voor biologische producten te betalen maar heeft daarbij veel aandacht voor de prijs/kwaliteit verhouding. De hogere prijs moet duidelijk waargemaakt worden in de meerwaarde die het product voor hem persoonlijk heeft. Kwaliteit wordt voor hem voor een belangrijk deel bepaald wordt door de esthetische kwaliteit, versheid en smaak. Hij wil jaarrond zijn producten kunnen kopen, ook als daar import uit verre landen voor nodig is. Dierenwelzijn en natuurlijkheid zijn voor hem belangrijk. Milieu-effecten staan wat verder van hem af.

De supermarkt, de favoriete winkel van deze consument, heeft moeite om zijn biologische assortiment jaarrond beschikbaar te hebben. Dat wordt vooral geweten aan kleinschaligheid en versnippering van het aanbod.

Product/markt-combinatie 3

Gezonde gemakvoeding, te koop in winkels, horeca, kantines, benzine stations enzovoorts.

Voor de consument in dit segment is de prijs minder belangrijk. Een specifieke wens is gezonde gemakvoeding (voorgesneden groenten, kant-en-klaar maaltijden, luxe broodjes enz). Hij koopt bij vooral bij de supermarkt maar eet ook graag in biologische restaurants, maar en heeft er ook geen problemen mee om ze op het station of bij de benzinepomp te kopen. De belangrijkste reden voor deze consument om geen biologische producten te kopen is de beperkte beschikbaarheid van specifiek door hen gewenste producten.

Een industrie voor ontwikkeling en verwerking van dit soort biologische producten is essentieel. Voor de productie is waarschijnlijk wel voldoende aanbod van biologische grondstoffen, maar door de hoge investeringskosten ten opzichte van de marktvraag komt de productie nauwelijks van de grond. De biologische groothandel ziet een knelpunt bij de keuken- en kantinebeheerders van locaties waar dit soort consumenten komen. Zij nemen het risico om biologische gerechten op het menu te zetten niet, omdat ze twijfelen aan de levergarantie.

Product/markt-combinatie 4

Een basispakket aan biologische producten, te koop bij de supermarkt, voor een zeer geringe meerprijs.

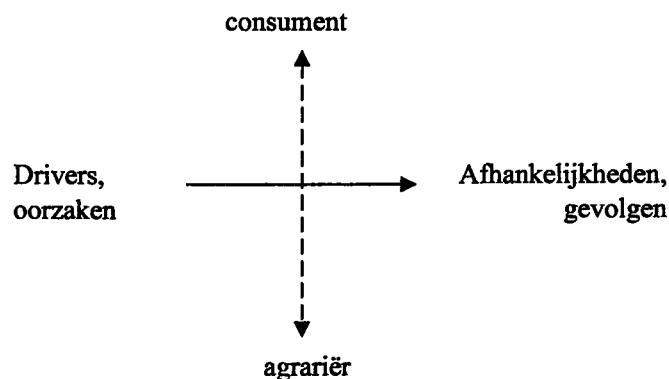
De consument in dit segment kent biologische landbouw nauwelijks en ervaart geen prikkels om op biologische landbouw over te stappen. Ze zijn tevreden over de producten die ze nu kopen en wiken slechts incidenteel af. Knelpunten voor dit segment zijn het gebrek aan op hen toegesneden informatie (smaaktesten, informatie van winkelpersoneel, inzichtelijke keurmerken). De favoriete supermarkten van deze consument zijn prijsvechters en zien zich als met betrekking tot biologische producten als *responder* en niet als initiatiefnemer: als er een markt voor blijkt te zijn zullen ze er instappen.

In principe is er een vijfde product/markt-combinatie: dat zijn de consumenten in de keten die vrijwel onoverkomelijke problemen met de meerprijs en in mindere mate het imago van biologische landbouw. Zij gebruiken een zeer rationele en economische invalshoek voor het aankopen van biologische producten. De beperkte bekendheid, het alternatieve imago en het gebrek aan bewijs over positieve effecten op gezondheid en milieu spelen ook een rol. Deze groep gaat pas biologische producten kopen wanneer die bij andere consumentengroepen inmiddels populair zijn.

Veel voedingsindustrieën behoren ook tot deze product/markt-combinatie. Biologische landbouw past niet in hun bedrijfsstrategie. De agrariërs en andere actoren in dit segment geloven niet in het biologisch concept. Zij beschouwen biologische landbouw als een hype die wel zal overwaaien.

5 Causaliteiten per product/markt-combinatie

In dit hoofdstuk worden de verbanden tussen knelpunten geïllustreerd. De Illustraties zijn in grotendeels volgens een vast stramien opgebouwd: de voortbrengingsketen staat verticaal en de relatie tussen oorzaak en gevolgen staat horizontaal van links naar rechts. Zie onderstaand figuur:



De meest relevante knelpunten zijn in de illustraties omkaderd en worden in de tekst verder toegelicht.

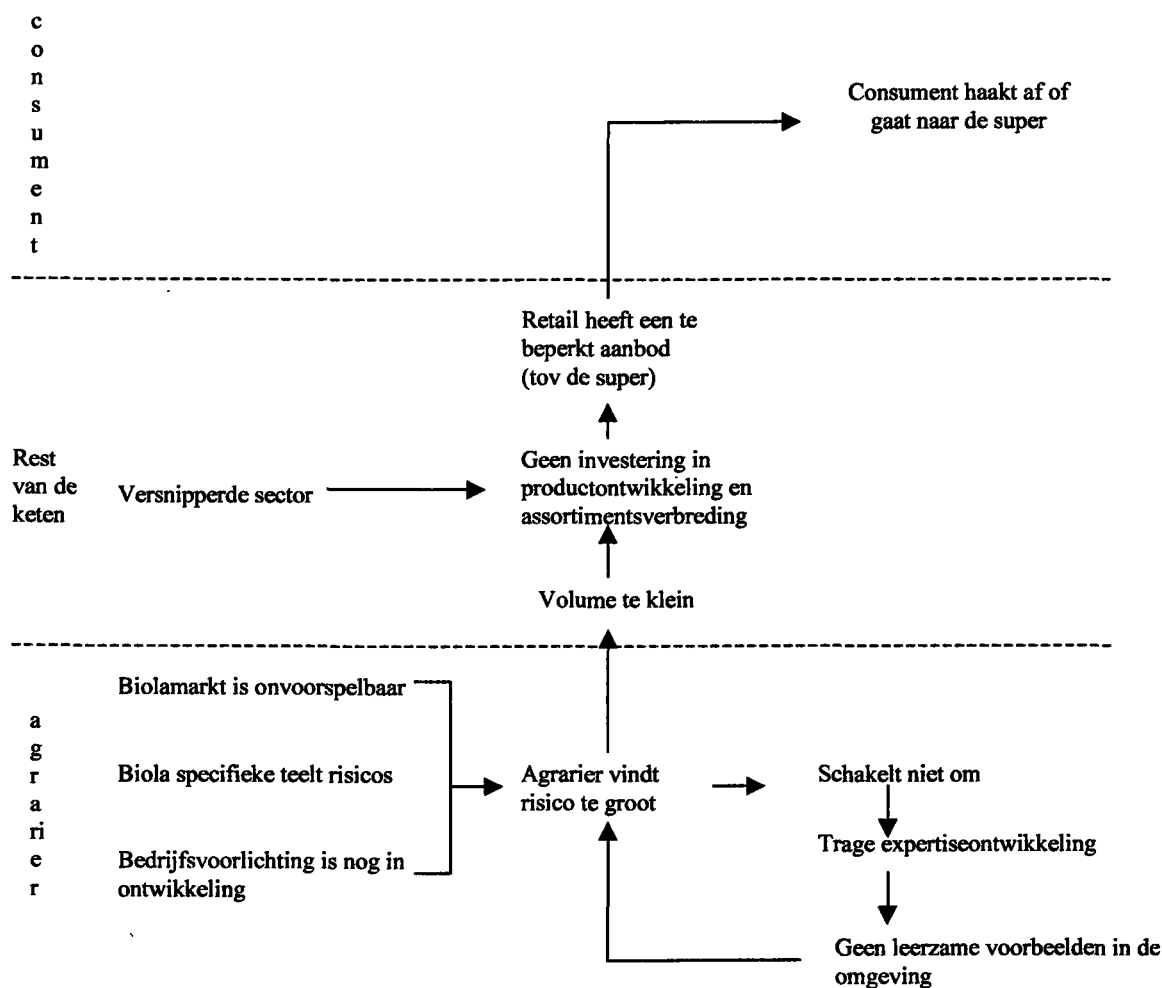
Om tot effectieve en efficiënte strategievorming te kunnen komen is het belangrijk per product/markt-combinatie (PMC) inzicht te krijgen in de verbanden. In de meeste PMCs is de meerprijs een basaal knelpunt. Bij de behandeling van dergelijke PMCs wordt daarom ook ingegaan op wat de consumenten aan resterende belemmeringen ondervinden indien de meerprijs daalt.

Product/markt-combinatie 1

Een breed assortiment aan biologische producten, aantoonbaar verantwoord geproduceerd, te koop bij de natuurvoedingswinkel; meerprijs is wat minder belangrijk.

De consumenten in deze product/markt-combinatie de formule van de natuurvoedingswinkel en accepteren de hoge meerprijs, maar wensen wel dat de producten zonder al te veel moeite bereikbaar zijn: zij raken gefrustreerd als zij te vaak de gewenste producten niet aantreffen. De oorzaak van deze beperkte beschikbaarheid ligt bij de kleinschalige en versnipperde organisatie van de inkoop en soms ook aan gebrekkig management. Ook het aanbod vanuit de agrariër is beperkt, zowel in volume als met betrekking tot leverzekerheid. Voor de distributeurs en productontwikkelaars zijn de volumina te klein en te versnipperd. De beschikbaarheid van op de doelgroep toegesneden product informatie is voor een kleine groep klanten ook een kritisch punt.

Figuur 12 illustreert voor deze PMC de verbanden tussen de knelpunten.



Figuur 12. Knelpunten, en hun oorzaken en gevolgen voor de klant van de natuurvoedingswinkels.

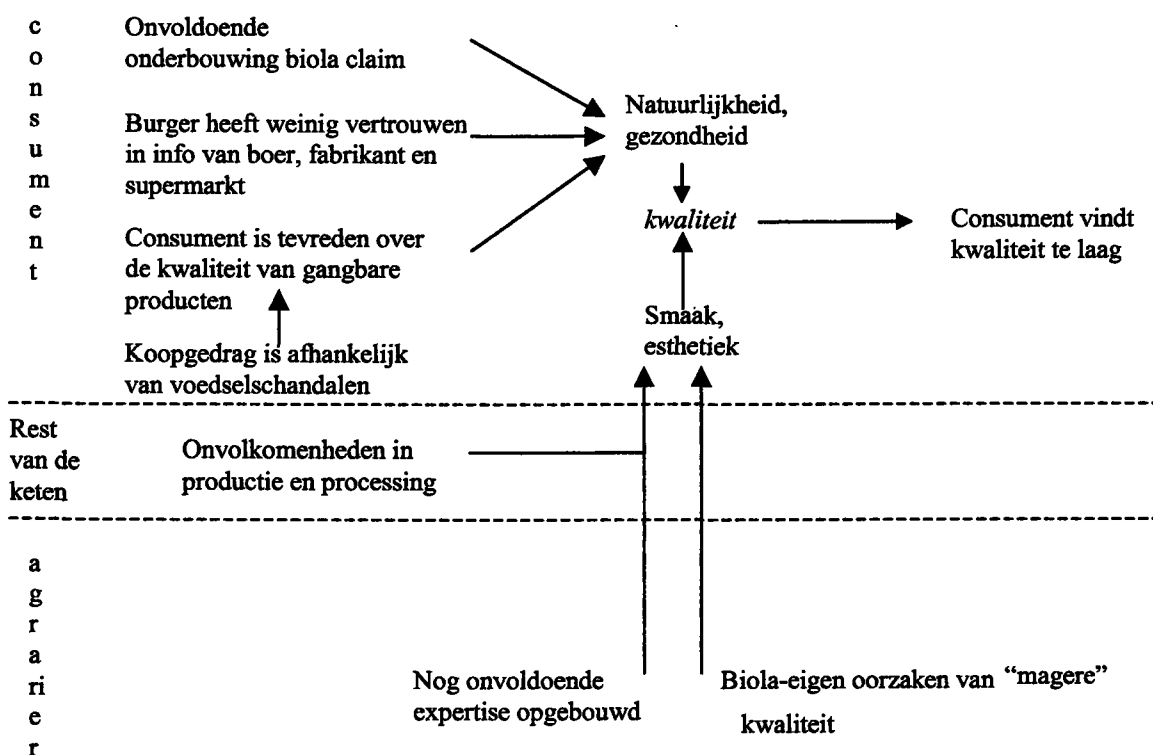
Product/Markt-combinatie 2

Een breed assortiment aan biologische producten, jaarrond aanwezig, van goede kwaliteit, te koop bij de supermarkt; voor kwaliteit mag een kleine meerprijs gevraagd worden.

Een knelpunt is ook voor deze PMC de beperkte beschikbaarheid van producten in biologische vorm. Als het product wel beschikbaar is zal de consument in deze PMC zijn beslissing om te kopen af laten hangen van de prijs/kwaliteit verhouding, waarbij voor dit segment er wel een maximum zit aan de acceptatie van de meerprijs²⁴.

²⁴ om de gedachten te bepalen: een prijs voor biologische van 120-130% van gangbare producten wordt volgens veel marketing deskundigen gezien als de grens waaronder de niet-ideologisch gemotiveerde consumenten in de markt stappen.

Indien de beschikbaarheid voldoende is en de prijs onder dit maximum zit is dus de kwaliteit bepalend. Figuur 13 geeft een illustratie van de dan resterende knelpunten. De consument kan problemen hebben met de kwaliteit omdat hij de fysieke kwaliteitskenmerken (esthetiek, smaak) onvoldoende vindt, of omdat het imago en de claims met betrekking tot gezondheid of natuur hem onvoldoende aanspreken om de meerprijs te rechtvaardigen. Voor zowel de fysieke kwaliteit als het imago is het gangbare assortiment zijn referentie. Als daar wat mee mis is komt dat de aantrekkingskracht van biologische producten ten goede.

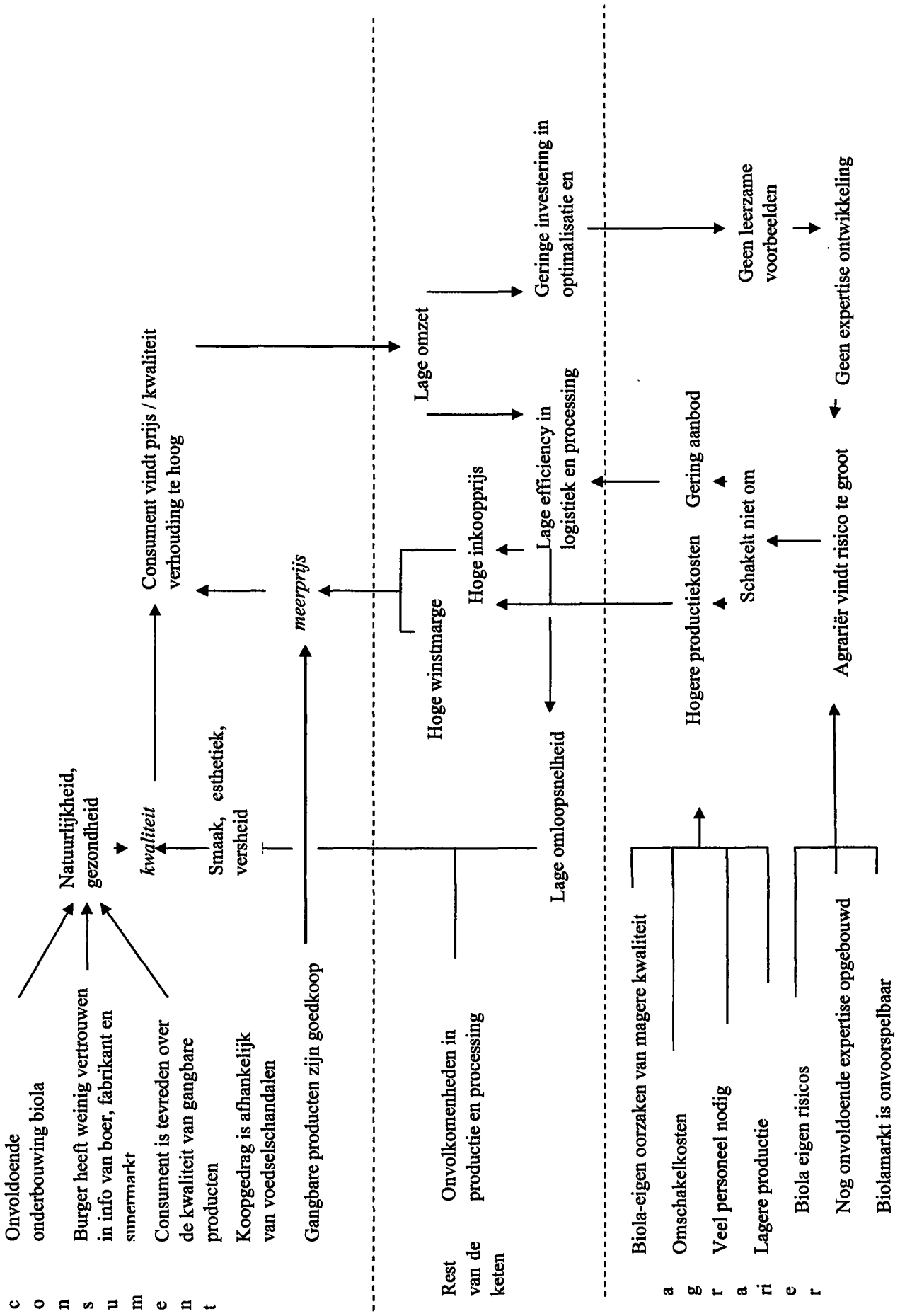


Figuur 13. Knelpunten en hun oorzaken en gevolgen bij lage meerprijs en voldoende aanbod. Bij "biola-eigen oorzaken van magere kwaliteit" (rechts onder in de figuur) moet gedacht worden aan het niet mogen gebruiken van specifieke middelen om de houdbaarheid, esthetiek of smaak te verbeteren

De huidige praktijk is vaak dat de klant te weinig producten in biologische vorm aantreft en van wat hij aantreft vindt hij de prijs te hoog in verhouding tot de kwaliteit. Figuur 14 geeft een overzicht van de het netwerk van knelpunten dat daar onder ligt:

- het onvoldoende aanbod heeft te maken met de aarzelingen van de agrariër om om te schakelen en met het voor de agro-industrie te kleine volume om nieuwe producten te ontwikkelen,
- de te hoge prijs heeft te maken met wat hogere kostprijs en met de prijsstrategie van met name de retailer,

- de te lage kwaliteit wordt veroorzaakt door technologische tekortkomingen (gebrek aan biologische middelen om de houdbaarheid en esthetische kwaliteit te verhogen), maar ook te lage omloopsnelheid waar de versheid onder leidt.



Figuur 14. Knelpunten, en hun oorzaken en oevolgen bij onvoldoende aanbod en te hoge prijs/kwaliteit verhouding

Enkele knelpunten lijken centraal te staan (of anders gezegd: veel oorzaken en gevolgen te hebben): aan de vraagzijde zijn dat de meerprijs, kwaliteit en beschikbaarheid. En aan de aanbodzijde de aarzelingen bij de ketenactoren om om te schakelen.

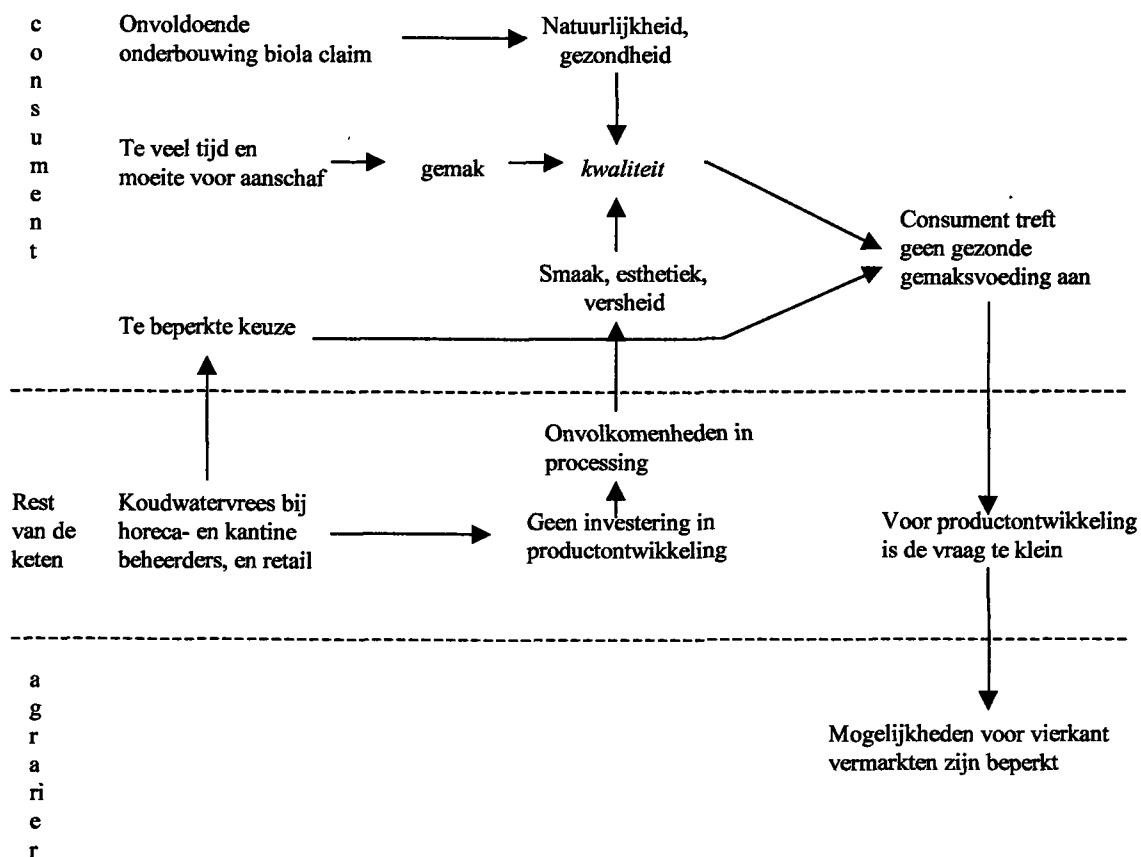
Product/markt-combinatie 3

Gezonde gemakvoeding, te koop in winkels, horeca, kantines, benzine stations enzovoorts.

Een groeiende groep consumenten wil gemakvoeding en let daarbij meer op de kwaliteit dan op de prijs. Bij gemak denkt hij aan tijdwinst en bij kwaliteit aan smaak, esthetiek en in toenemende mate ook aan gezondheid. Hij koopt niet alleen in de winkel, maar ook bij de horeca (restaurants, kantines, cafetaria's enz).

Een belangrijk knelpunt bij biologische gemakvoeding is niet zo zeer de grondstoffenlevering, maar dat productontwikkeling nog grotendeels plaats moet vinden om een breed assortiment aan te kunnen bieden.

Daarnaast twijfelen kantinebeheerders en restauranteigenaren of de levering van biologische producten wel gegarandeerd kan worden. Dit is een aspect van wat in Figuur 15 "koudwatervrees" is genoemd.



Figuur 15. Knelpunten, en hun oorzaken en gevolgen voor de consument van gezonde gemakvoeding.

Product/markt-combinatie 4

Een basispakket aan biologische producten, te koop bij de supermarkt, voor een zeer geringe meerprijs.

Knelpunten in deze product/markt-combinatie zijn vergelijkbaar met die van PMC 2. Graduele verschillen zijn dat de acceptatie van een meerprijs lager ligt, dat er minder behoefte is aan producten met hoge toegevoegde waarde en meer aan een basispakket, en dat nog sterker dan in PMC 2 de gangbare producten het referentiekader vormen. De consumenten in deze product/markt-combinatie zijn waarschijnlijk specifiek gevoelig voor informatie op de winkelvloer²⁵.

5.1 Evaluatie

Uitgangspunt van deze studie (en van LNV) is dat getracht moet worden meer vraag te creëren om de markt voor biologische producten verder te ontwikkelen. In de inleiding van deze studie is al gesproken over het AIDA principe (*Awareness, Interest, Decision, Availability*). Toegepast op biologische producten en op de hierboven gesignaleerde knelpunten betekent dit waarschijnlijk gecreëerd kan worden door de aandacht en waardering voor het product te vergroten, de meerprijs te verlagen en het beschikbare aanbod te vergroten.

Om de consument vaker voor biologische producten te laten kiezen, dient hij in eerste instantie meer vertrouwd te zijn met het product. Als de consument eenmaal vertrouwd is met het biologisch product zal hij zijn koopbereidheid af laten hangen van de kwaliteit, maar vooral van de meerprijs.

In dit hoofdstuk is aannemelijk gemaakt dat deze drie determinanten van verschillend belang zijn voor de verschillende PMCs: zie Figuur 16.

Product/markt-combinatie 1 (aantoonbaar verantwoord geproduceerde producten bij de natuurvoedingswinkel) is waarschijnlijk vooral gebaat bij verbreding van het assortiment en nieuwe productcombinaties..

Voor Product/Markt-combinatie 2 (standaardpakket van goede kwaliteit, jaarrond te koop bij de supermarkt; kleine meerprijs) is zowel kwaliteitsverhoging, als verlaging van de meerprijs als gegarandeerde beschikbaarheid van het product van belang.

Product/markt-combinatie 3 (Gezonde gemakvoeding) moet nog grotendeels ontwikkeld worden.

Voor Product/markt-combinatie 4 (basispakket bij de supermarkt voor een zeer geringe meerprijs) is vooral een lagere meerprijs van belang, maar ook is de waardering voor het product nog een kritisch punt.

Op grond van de hierboven toegelichte oorzaak-gevolg relaties kunnen een aantal belangrijke knelpunten voor verdere groei van biologische landbouw genoemd worden zijn:

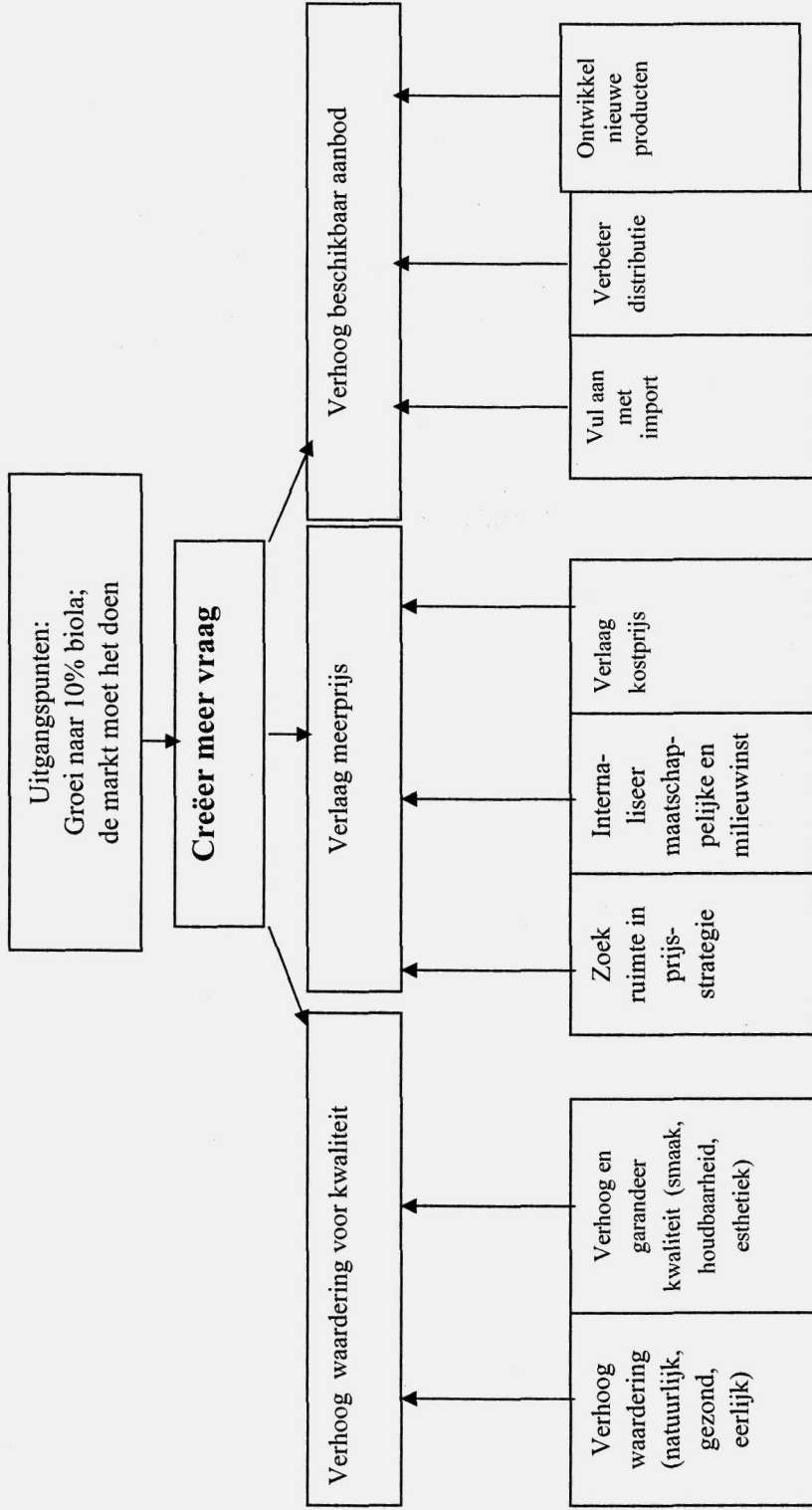
- Te weinig consumenten zijn nog vertrouwd met de meerwaarde van biologische landbouw. Dat geldt vooral voor Product/markt-combinatie 4.

²⁵ Een voorbeeld illustreert dit: één dag voorlichting in de winkel gaf een week lang een vervijfvoudiging van de verkoop aan biologische producten. Na een half jaar was daar nog 20 (Zuivel) – 75% (Eieren) van over (H. Cuppen, pers. med.).

- de consument die er wel mee vertrouwd zijn vinden de prijs te hoog (Product/markt-combinaties 2 en 4) of treffen de door hen gewenste biologische producten niet aan (Product/markt-combinaties 3 en 4).
- voor productontwikkeling is het volume vaak vooralsnog te klein (Product/markt-combinatie 3).
- agrariërs schakelen niet om, omdat ze de risico's niet voldoende kunnen overzien. Gevolgen daarvan zijn ondermeer een te gering aanbod, te weinig schaalvoordelen, te hoge kosten, te weinig expertise- en productontwikkeling. En deze gevolgen hebben een negatieve invloed op alle vier product/markt-combinaties.

In Hoofdstuk 6 wordt in algemene termen ingegaan op deze knelpunten (risicoperceptie van de agrariër (6.2 en 6.3), vertrouwdheid van de consument met biologische landbouw (6.4), en de hoge consumentenprijs van biologische producten (6.5).

In hoofdstuk 7 en 8 worden strategieën en opties voor actie besproken. Daarbij wordt voor zover relevant de hierboven besproken product/markt-combinaties weer onderscheiden.



Van belang voor product/markt-combinatie:

1 "verantwoord": 1 1 1

2 "kwaliteit/prijs": 2 2 2

3 "Gezond en makkelijk": 3 3 3

3 "traditioneel": 4 4 4

Figuur 16. Determinanten voor vraagontwikkeling per product/markt-combinatie

6 Van knelpunten naar mogelijke acties

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de belangrijkste oorzaken van de knelpunten en bij de wijze waarop deze weggenomen kunnen worden. Dit leidt tot een aantal strategische hoofdlijnen die Hoofdstuk 7 en 8 verder worden geanalyseerd en uitgewerkt.

6.2 Skill en will

In Hoofdstuk 3 is al geconcludeerd dat voor de overgang van gangbare naar biologische landbouw het ontbreekt aan *skill* (expertise), maar dat het gebrek aan *will* (ambitie) waarschijnlijk dominanter is (paragraaf 3.3.1; Tabel 1). De vraag is nu hoe en door wie deze weerstanden weggenomen kunnen worden. Dit wordt uitgebreid behandeld in volgende hoofdstukken, maar als aanzet daartoe is onderstaand schema ingevuld met enkele acties (Tabel 3).

Aan de *skill* kant is vooral risico-vermindering van belang.

Voor het verminderen van risico's bij met name de agrariër is kennis- en expertise-ontwikkeling belangrijk. De overheid kan dat ondersteunen. Maar ook belangrijk is de diffusie van beschikbare expertise. Het uitwisselen van informatie tussen agrariërs in interactie met onderzoekers, en het ontsluiten van informatiebronnen in binnen- en buitenland zijn hierbij van belang.

In het vorig hoofdstuk is gesteld dat voor een potentieel belangrijke product/markt-combinatie: "gezonde gemakvoeding", de productontwikkeling nog grotendeels op gang moet komen. Voor zover de voedselverwerkende industrie daar niet zelf toe in staat is, zou dat in samenspraak met de retail en ondersteund door de overheid kunnen.

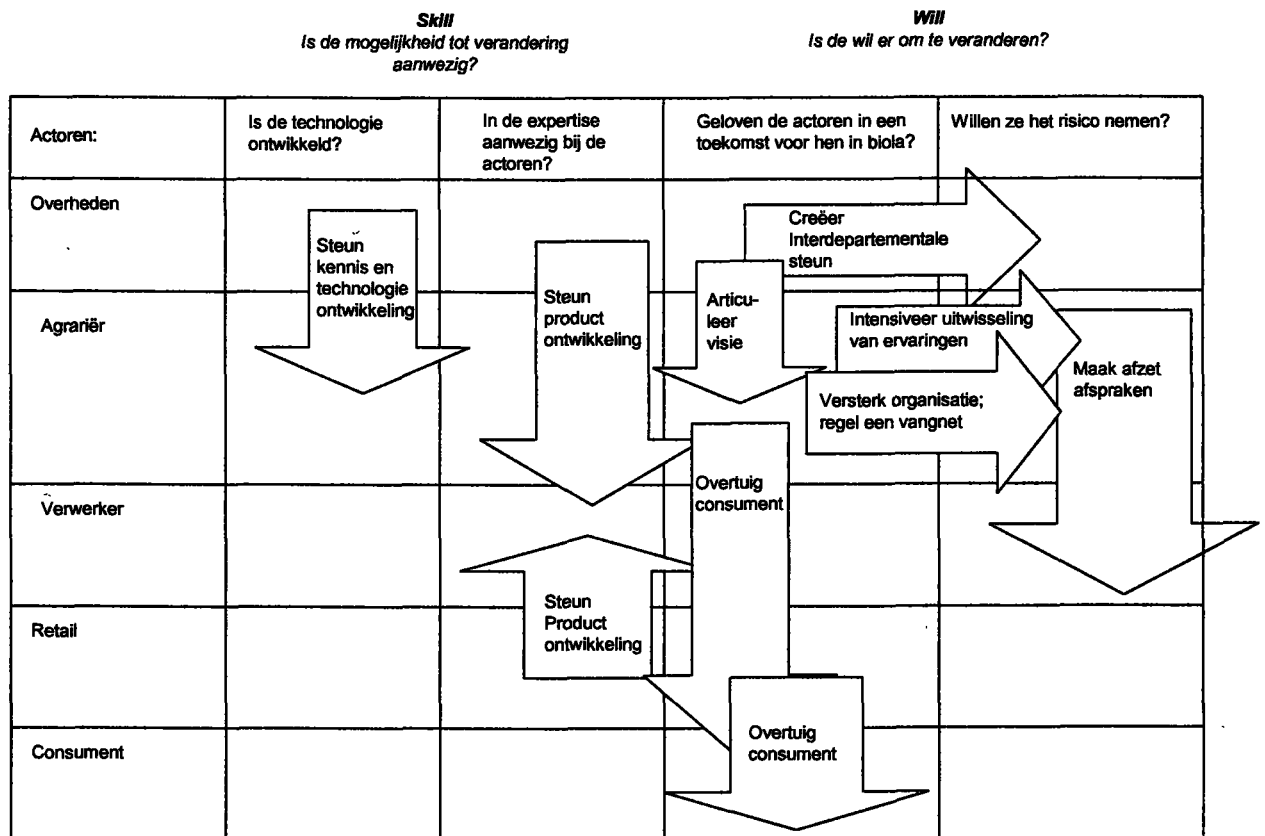
Aan de "*will*" kant van het schema is van belang dat de overheid haar visie expliciet en overtuigend in de schijnwerpers zet. De overtuigingskracht zou toenemen indien interdepartementale activiteiten worden ontplooid (naast LNV ook VROM, VWS, OCW, .) waarbij de voordelen van biologische producten voor gezondheid en milieu voorop staan en de toekomst van de agrariër slechts spin off is.

De biologische productiewijze brengt grotere onzekerheid met zich mee dan de gangbare. De bereidheid van de agrariër om om te schakelen naar biologische productie zal sterk toenemen als hij zich eniger mate kan "verzekeren" tegen deze onzekerheid.

De onderhandelingspositie van de biologische agrariër is relatief zwak door versnippering van zijn sector. Daardoor kunnen de door verwerker en retail gewenste volumina onvoldoende gegarandeerd worden. Om dat tegen te gaan zou de organisatie van de biologisch producerende agrariërs versterkt kunnen worden.

Het attenderen en overtuigen van de consument is uiteraard een cruciale voorwaarde. Voor de hand ligt dat met name de retail daarin het voortouw neemt, omdat zij het meest direct contact met de consument heeft.

Tabel 3. Hoe en door wie kunnen die weerstanden weggenomen worden? Een aanzet op basis van de *skill/will* indeling.



6.3 Onzekerheid bij de agrariër over risico's

Bij het omschakelen van gangbare naar biologische landbouw ervaren met name de agrariërs knelpunten. Zie Tabel 2 en Bijlage A.

Het betreft hier dus niet alleen de feitelijke risico's (gebrek aan kennis, onbeheersbaarheid van teeltrisico's, onvoorspelbaarheid van de markt enzovoorts), maar ook de perceptie er van. De onzekerheid die een agrariër ervaart bij zijn overweging om op biologische landbouw over te schakelen mag niet onderschat worden: voor velen is het een *one-way* beslissing: de benodigde investeringen zijn voor de meeste zodanig groot dat ze failliet zullen gaan als de omschakeling geen succes blijkt.

Als het rendement met gangbare landbouwmethoden minder is dan met biologische methoden lijkt de beslissing voor de hand te liggen om voor biologische landbouw te kiezen. Maar veel agrariërs zien een laag rendement in de gangbare landbouw als een signaal dat er met de landbouw als geheel iets mis is, en nemen daarom ook in overweging om uit te treden of in deeltijd te gaan boeren.

De agrariër wil signalen vanuit de omgeving dat de toekomst er goed uit ziet. Adequate voorlichting en consistent beleid zijn daarvoor belangrijke ingrediënten. De beslissing om het risico van omschakeling te nemen hangt ook af van de waardering vanuit zijn

directe omgeving (aantal omschakelaars in de omgeving, support van de gezinsleden, imago).

Uiteraard helpen risicoverlagende maatregelen (afzetcontracten, borgstelling, subsidies) ook om de onzekerheid te verminderen.

Er zijn methoden beschikbaar om de bereidheid van de agrariër om om te schakelen in te schatten, en de meest belemmerende factoren en het effect van eliminatie van die belemmeringen aan te geven. Bijlage C geeft daarover informatie.

6.4 Vertrouwdheid van de consument met biologische producten

In de AIDA-redenering (AIDA staat voor Awareness, Interest, Decision en Availability) spelen prijs en kwaliteit pas in de eindfase van de productlancering een rol. Daaraan gaat vooraf dat de klant (consument en burger) vertrouwd moet zijn met het bestaan van het product. De overheid kan een belangrijke rol spelen bij vergroting van de vertrouwdheid met, en waarding van het product. Daarbij speelt mee dat met name in Nederland de burger meer vertrouwen heeft in informatie van de overheid dan van de supermarkt, levensmiddelenindustrie en agrariër (Anon.; 2002b). Van belang is dat de consument biologische landbouw ziet als iets blijvends: in de winkels, in de landbouwpolitiek en in de samenleving in het algemeen.

Naast de supermarkten kunnen natuurvoedingswinkels in vergroting van de waardering van biologische producten een belangrijke rol spelen. Zij worden gezien als bewakers van de authenticiteit van biologische landbouw.

Sommige consumenten hebben ook behoefte aan meer transparantie in de prijsvorming (“wie wordt er nou eigenlijk beter van?”). Een klein deel van de consumenten twijfelt aan de “biola-claim” dat biologische producten beter voor de gezondheid, natuur en milieu zijn (Hoofdstuk 2) en zou de meerwaarde graag overtuigender aangetoond zien. Een ander deel van de consumenten heeft echter weinig behoefte aan deze rationele informatie: dit deel zoekt hoogstens bevestiging dat biologisch “natuurlijker, lekkerder en eerlijker” is.

Ook is er nog een grote groep consumenten die niet of nauwelijks op de hoogte is van het bestaan en de eigenschappen van biologische landbouw.

6.5 Te hoge meerprijs

Dat de prijs van biologische producten hoger is dan die van producten van gangbare landbouw heeft oorzaken op verschillende plaatsen in de keten:

1. Duur en/of ontoereikend uitgangsmateriaal
2. Lagere groeisnelheid en lagere productiviteit
3. Hogere arbeidskosten (moeizame mechanisatie)
4. Meer uitval
5. Moeilijkheden bij kwaliteitsbeheersing (sorteren, houdbaarheid, opslag)
6. Problemen met vierkant vermarkten, waardoor er geen optimaal rendement kan worden gemaakt
7. Prijsstrategie in de retail
8. Kleinschaligheid

Ad 3. Een lastig knelpunt in de biologische landbouw is de hoge arbeidsintensiteit, met name bij onkruidbestrijding, mestverwerking en het verwerken van uitval. Dit is een belangrijke oorzaak van de hogere productiekosten ten opzichte van gangbare producten. Het oplossen van dit knelpunt zal niet iets van de korte termijn zijn: voor de

eerstkomende jaren zal dit knelpunt als “biologisch eigen” beschouwd moeten worden. Ook het vinden van goedkope arbeidskracht is in dit verband een steeds terugkerend probleem. Verdere expertiseontwikkeling met betrekking tot mechanisatie is voor de middenlange termijn dus cruciaal voor biologische landbouw.

Ad 6. Een knelpunt is ook dat er nog geen afzet is voor “biologische bijproducten”: vruchten en wortels met een incurante vorm of maat, delen van de vleesproductie enzovoorts. Deze zouden verwerkt kunnen worden in biologische gemakvoeding, maar daarvoor is nog geen markt. Het stimuleren van de product- en marktontwikkeling kan dit knelpunt verlichten.

Ad 7. De consumentenprijs wordt door de retail bepaald. Zij doet dit niet alleen op basis van inkoopprijs maar ook van strategische overwegingen zoals:

- verbreding van het aanbod,
- verkenning van nieuwe kansen,
- concurrentie,
- tonen van maatschappelijke betrokkenheid,
- winstmaximalisatie op het product zelf.

Verlaging van de meerprijs voor de consument zal wel leiden tot meer vraag. Als de retail de meerprijs van een product verlaagt, neemt ze genoeg met minder winst op dat product. Als ze dat wil compenseren moet er meer van dat product verkocht worden. Voor veel biologische producten geldt dat er voor zo'n compensatie zo veel meer verkocht moet worden dat het daarvoor vereiste aanbod op dit moment niet beschikbaar te maken is. Bijlage B gaat hierop verder in.

7 Uitwerking in strategieën

7.1 Inleiding

In Hoofdstuk 4 zijn vier product/markt-combinaties (PMCs) gedefinieerd. Daar is ook aangegeven dat bij strategie-ontwikkeling een focus op PMCs het meest adequaat lijkt omdat dan gebruik gemaakt wordt van verbanden tussen consumentengroepen, producteigenschappen en markten²⁶. Op basis van de domeinverkenning (Hoofdstuk 2) en knelpuntenanalyse (Hoofdstuk 3) hebben wij het sterke vermoeden dat voor het realiseren van de ambitie van “10% biologische landbouw in 2010” geen van deze vier PMCs genegeerd kan worden. Ook is duidelijk dat de grootte van de noodzakelijke inspanning afhangt van de conjunctuur en de ontwikkeling van de eetcultuur. Deze twee aspecten zijn uitgewerkt in een scenarioanalyse. Bijlage F doet daar verslag van.

Op grond van de causaliteitenanalyse (Hoofdstuk 5) concludeerden wij dat de belangrijkste knelpunten voor verdere groei van biologische landbouw waarschijnlijk zijn:

- Te weinig consumenten zijn nog vertrouwd met de meerwaarde van biologische landbouw
- de consument die er wel mee vertrouwd zijn vinden de prijs te hoog of treffen de door hen gewenste biologische producten niet aan
- voor productontwikkeling is het volume vaak vooralsnog te klein,
- agrariërs schakelen niet om, omdat ze de risico's niet voldoende kunnen overzien.

Deze knelpunten zijn van verschillend belang in elk van de PMCs (zie 5.1). Daarom vraagt ontwikkeling van elke PMC om specifieke strategieën en acties. Dit wordt hieronder uitgewerkt.

Op grond van deze redenering komen wij tot de conclusie dat voor marktontwikkeling en het daarmee samenhangende beleid de volgende strategische hoofdlijnen cruciaal zijn:

- Hoofdlijn 1: Algemene strategieën
- Hoofdlijn 2: vergroot concurrentiekracht van natuurvoedingswinkels
- Hoofdlijn 3: verhoog de kwaliteit/prijs verhouding
- Hoofdlijn 4: ontwikkel de markt voor producten met hoge toegevoegde waarde
- Hoofdlijn 5: Promoot het standaardpakket aan biologische producten

In dit Hoofdstuk zullen de hoofdlijnen voor strategieën worden aangegeven. In Hoofdstuk 8 zullen suggesties worden gegeven voor daadwerkelijke invulling.

7.2 Hoofdlijn 1: Algemene strategieën

Doel van deze hoofdlijn is het ontwikkelen van een economisch en sociaal-cultureel klimaat, waarin de maatschappij positief staat ten opzichte van biologische landbouw.

Enkele problemen blijken te gelden voor biologische landbouw en haar producten in het algemeen:

²⁶ Dat wil niet zeggen dat andere opdelingen onjuist of onbruikbaar zijn. Opdeling in consumentengroepen zonder producten of markten te scheiden bleek ook bruikbaar, evenals opdeling in productgroepen (zuivel, agv, vlees enz) zonder consumentengroepen te onderscheiden. Een voordeel van PMCs bleek dat het benoemen van acties specifiek kan zijn.

- De eetcultuur van de Nederlander sluit weinig aan bij de meerwaarde van biologische producten. Het overgrote deel van de Nederlanders wil niet veel betalen voor kwaliteit, gezondheid en natuurlijkheid, omdat hij geen hoge kwaliteitseisen stelt, maar vooral omdat hij tevreden is met de eigenschappen en met de kwaliteitsgaranties van het gangbare product.
- De kennis over biologische producten (beschikbaarheid, meerwaarde, e.d.) is bij een groot deel van de bevolking weliswaar aanwezig, de vertrouwdheid ermee is zeer beperkt.
- Er is een onvoldoende breed gedragen visie over biologische landbouw; dat geldt voor doelstellingen, aanpak en benodigde investeringen. Dat alleen met Ministerie van LNV er zich sterk voor maakt, doet een groot deel van de samenleving vermoeden dat de achterliggende doelstelling voornamelijk is de Nederlandse agrariër te steunen. De winst van biologische landbouw voor natuur, milieu en mogelijk ook voor gezondheid wordt verder vooral door NGOs en nauwelijks door andere ministeries gearticuleerd.
- De winst van biologische producten rond milieu en natuur wordt niet verdisconteerd in de prijzen. Nu betaalt niet de producent van vervuilende producten, maar de consument van schone producten.

Het oplossen van deze knelpunten vormt een belangrijke basis voor het succes van andere, meer specifieke strategieën

Aanbevelingen zijn:

Ontwikkel een integrale maatschappelijke visie op biologische landbouw.

De overheid (niet alleen LNV) dient, samen met de maatschappelijke partijen, haar visie op de relatie tussen biologische, duurzame en gangbare landbouw verder te expliciteren en te vertalen in prioriteiten en posterioriteiten. Daarbij zijn onder meer de volgende vragen van belang:

- Hoe verhoudt biologische landbouw zich tot gangbare en duurzame landbouw (zie ook Bijlage G)?
- Hoe ziet LNV in dit verband de verdeling van verantwoordelijkheden met andere ministeries, regionale overheden en de EU?
- Wat is het gevolg van het eventueel niet halen van een aandeel van 10% biologische landbouw in 2010?

Maak informatie over biologische landbouw makkelijk toegankelijk.

Startpunt bij marktontwikkeling is de vertrouwdheid van de consument met het product te vergroten. Hierbij spelen de marktpartijen een cruciale rol, maar voor biologische productie is een rol van de overheid ook gewenst.

Deze informatievoorziening dient de A van AIDA (Awareness, Interest, Decision, Availability). De huidige aanpak: een promotie-campagne, betreft de I van AIDA. Deze zal aanslaan indien de A voldoende ingevuld is.

Door daarnaast ook specifieke informatie omtrent de milieu-impact, gezondheid, diervriendelijkheid van de producten makkelijker toegankelijk te maken, zal de kritische consument een betere afweging kunnen maken ten aanzien van aanschaf.

Internaliseer van de winst voor milieu, natuur en maatschappij in de prijzen.

Door de duurzaamheidswinst van biologische landbouw en de kosten die gangbare landbouw genereert, in de prijs te verdisconteren wordt de meerprijs van biologische producten verminderd.

Door de agrariër (en de samenleving als geheel) zal dit opgevat worden als een signaal dat de overheid zich sterk maakt voor biologische landbouw, en bij de consument zal de belangstelling voor biologische producten daardoor toenemen.

Uiteraard dient te worden voorkomen dat de gangbaar producerende agrariër, die netjes volgens de wettelijke voorschriften produceert in het beklagdenbankje komt te zitten.

7.3 Hoofddlijn 2: vergroot de concurrentiekracht van natuurvoedingswinkels

Deze product/markt-combinatie speelt een belangrijke rol in het positieve imago van biologische landbouw. Het is wenselijk dat deze de komende jaren wordt geconsolideerd. Het wegwijnen of weggeconcurrereerd worden van deze winkels door supermarkten zal het imago van biologische landbouw geen goed doen. Natuurvoedingswinkels dienen zich daarvoor wel te kunnen onderscheiden van supermarkten. Onderscheidende kenmerken kunnen zijn: een specifiek productassortiment, persoonlijke en meer op inhoud gerichte informatie, en combinaties met andere maatschappelijke behoeften.

Natuurvoedingswinkels beschouwen zich als bewakers van authenticiteit van biologische landbouw. Deze rol zouden ze met meer nadruk kunnen claimen, maar belangrijk is ook dat de rol van natuurvoedingswinkels als aanjagers van vernieuwing meer wordt ontwikkeld.

7.4 Hoofddlijn 3: Verhoog de kwaliteit/prijs verhouding van standaardproducten

Deze hoofdlijn is gericht op het ontwikkelen van de PMC waarbij het standaardpakket aan biologische producten in de supermarkt centraal staat. Deze PMC kampt vooral met knelpunten rond de meerprijs, kwaliteit en beschikbaarheid.

Consumenten in deze PMC zijn wel bereid om een kleine meerprijs te betalen, maar alleen als de meerwaarde voor hen persoonlijk overtuigend is. Omgekeerd verwacht deze consument wel een zekere meerprijs als bewijs dat hij producten van bijzondere kwaliteit koopt.

Een belangrijk knelpunt is ook de beschikbaarheid van producten: het assortiment (diversiteit) is beperkt, en op onverwachte momenten niet aanwezig.

Voor de uitwerking van deze hoofdlijn worden de volgende strategieën te geven:

- *Stimulering van technologische innovatie* ten behoeve van kostprijsverlaging.
- *Vergroot de economy of scale* ten behoeve van kostprijsverlaging.
- *Agrariërs moeten sterkere stimulansen krijgen om om te schakelen* Vermindering van de onzekerheid over het rendement is daarbij cruciaal.
- *Vorm convenanten tussen agrariër en retail*. Hierbij is een goede, rechtvaardige aansluiting tussen vraag en aanbod noodzakelijk. Garanties op afname en levering zijn ook gewenst om de consument zekerheid te geven dan zijn producten in de schappen liggen.

7.5 Hoofdlijn 4: ontwikkel de markt voor producten met hoge toegevoegde waarde

Deze product/markt-combinatie (PMC) bestaat met name uit gemakproducten met een gezondheidsimago die gekocht worden door consumenten voor wie de meerprijs minder belangrijk is. Deze PMC dient nog grotendeels ontwikkeld te worden. Ze kan worden verdeeld in drie onderdelen:

- De gemakproducten bij de supermarkt
- De restaurants
- De catering

Dat gezonde gemakproducten nog nauwelijks worden aangeboden komt doordat de noodzakelijke *economy of scale* voor productontwikkeling niet bereikt is en door koudwatervrees van enkele sleutelspelers in deze keten.

Door ontwikkeling van deze PMC zal het areaal voor biologische producten groeien, maar de directe impact is beperkt. Belangrijker is dat een voor biologische producten nieuwe, interessante consumentengroep geïnteresseerd raakt.

Voor deze hoofdlijn zijn de volgende strategieën van belang:

- *Ondersteun de ontwikkeling van biologische gemakproducten.*
- *Versterk de ontwikkeling van biologische restaurants en biologische catering.* Voor de restaurateurs en kantinebeheerders moet meer duidelijk gemaakt worden wat hun voordeel, c.q. markt is.

7.6 Hoofdlijn 5: Promoot het standaardpakket aan biologische producten

In deze product/markt combinatie zitten consumenten die winkelen bij de supermarkt, die niet vertrouwd zijn met biologische producten en die niet vaak kwaliteitsartikelen kopen. Zij zijn tevreden over gangbare producten en hebben geen behoefte aan biologisch. De meerprijs van biologische producten is voor hen een cruciale barrière.

Algemene voorlichting is voor dit segment belangrijk (dit is al uitgewerkt bij de generieke aanbevelingen). Daarnaast is persoonlijke voorlichting, zoals proeven in de winkel, gewenst. Het winkelpersoneel zal moeten worden getraind om adequate voorlichting te kunnen geven.

Voorlichting en promotie heeft voor deze PMC alleen zin indien de meerprijs aanzienlijk verlaagd wordt. De retail kan zijn winst alleen op pijn houden indien prijsverlaging samengaat met een sterke omzetstijging. Op dit moment is het zeer twijfelachtig of het daarvoor noodzakelijke aanbod wel beschikbaar is. De retail zal voor de korte termijn dus andere belangen moeten zien dan winstmaximalisatie op het biologische product. In Bijlage B wordt dit verder uitgewerkt. De cruciale rol van de prijsstrategie van de retail in deze hoofdlijn is dus evident.

Intermezzo:

Bron: www.biologisch.nl



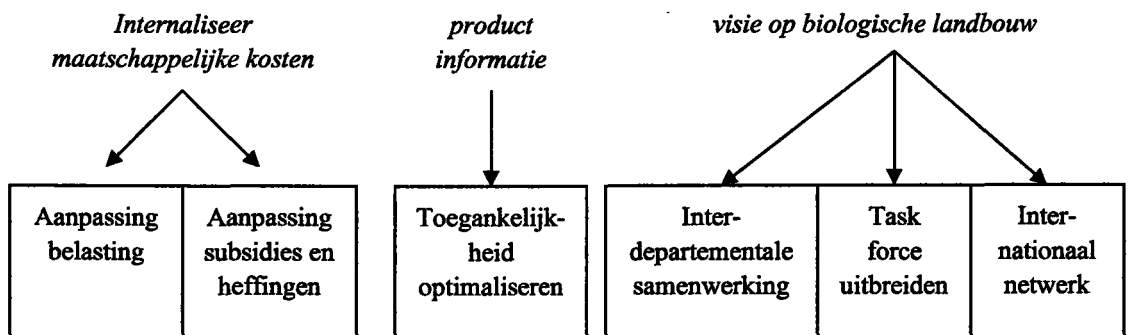
... PAS DE STAP NAAR BIOLOGISCHE TEELT
BRACHT OOM EGBERT ENIGE PUBLIEKE ERKENNING...

8 Uitwerking in acties

In het voorgaande hoofdstuk zijn vijf strategische hoofdlijnen genoemd. In dit hoofdstuk worden deze verder uitgewerkt tot opties voor acties.

8.1 Hoofdlijn 1: Algemene strategieën

In onderstaand schema worden voor de eerste hoofdlijn aanbeveling opgesomd. Daaronder worden deze verder uitgewerkt.



Internalisering van maatschappelijke kosten in de prijzen.

Voor verdiscontering van de maatschappelijke winst van biologische landbouw ten opzichte van gangbare landbouw (winst voor milieu, natuur, gezondheid, landschap) in de prijs is zijn de volgende opties denkbaar:

- *Aanpassing van het belastingsysteem.*
Deze optie is veel genoemd, maar kent wel problemen. Uitwerking is belangrijk, maar zal slechts op de lange termijn realiseerbaar zijn. Verlaging van BTW-tarieven is overwogen, maar blijkt voorlopig onhaalbaar. Ook belastingaftrek voor de consument van biologische producten of voor de retailer die veel biologische producten omzet, blijkt moeilijk realiseerbaar.
- *Aanpassingen van de landbouwsubsidies*
Stimuleer de ontwikkeling van een voor biologische landbouw interessant subsidiebeleid. De EU-plannen om bij landbouwsubsidies meer naar maatschappelijke functies en minder naar stimuleren van de productie te kijken, is gunstig voor biologische landbouw, mits bij de uitwerking rekening gehouden wordt met de specifieke eigenschappen van biologische landbouw.
- *Heffingen*
Verhoog de heffingen op het gebruik van milieubelastende agro-producten (kunstmest, chemische gewasbeschermingsmiddelen, kunstmatige groeisubstraten enzovoorts) en verlaag heffingen op milieuvriendelijke producten en methoden.

Wel is voor bovengenoemde acties enige relativering nodig:

- Vrijwel maatregelen in deze sfeer blijken vanwege EU-regelgeving veel weerstand te ondervinden.
- De meerprijs van biologische producten op consumentenniveau wordt slechts in beperkte mate veroorzaakt door de kosten van een duurzamere productiewijze.
- De milieuwinst van biologische landbouw ten opzichte van duurzame landbouw zal in de toekomst waarschijnlijk steeds kleiner worden (zie bijlage G).

- De gangbaar producerende agrariër, die netjes volgens de wettelijke voorschriften produceert doet niets fout en kan dus ook niet gestraft worden. Voor de overheid zijn de vrijheidsgraden om milieuwinst te internaliseren op dit moment zeer beperkt. Maar andere economische sectoren (chemie, transport, energie) laten zien dat er wel mogelijkheden zijn.

Optimaliseer informatievoorziening over producten.

Voorlichting en kennis zijn voorwaarden voor de consument om zijn koopgedrag aan te passen. De potentiële consument van biologische producten moet de mogelijkheid hebben meer over de gezondheids-, diervriendelijkheids- en milieuconsequenties van het product te weten te komen. Het EKO-logo heeft in dit verband een functie, maar is niet optimaal.

Met de toegenomen mogelijkheden van ICT is het mogelijk veel meer, relevante informatie over biologische producten op gebruikersvriendelijke wijze aan de consument en andere geïnteresseerden aan te bieden. Maar ook informatievoorziening op scholen, in de winkel en in bedrijfskantines is van belang.

Een experiment is aan te bevelen om sociale behoeften, technologische mogelijkheden en economische randvoorwaarden te verkennen.

Ontwikkel een integrale maatschappelijke visie op biologische landbouw.

De transitie naar 10% biologische landbouw vraagt niet alleen om het omvormen van een productieketen, maar ook om integratie met veel andere aandachtsgebieden (b.v. milieu, biodiversiteit, dierenwelzijn, economie, handel, verkeer en vervoer, volksgezondheid). Dit vraagt om een aanpak waarbij ook andere ministeries actief participeren (b.v. VWS, EZ, VROM, V&W, BuZa). De volgende beleidsopties zijn mogelijk om hier invulling aan te geven:

- *Breid de Task Force Marktontwikkeling Biologische landbouw uit* om verdere groei naar 10% in 2010 te ondersteunen: meer deelnemers (meer bedrijven, meer ministeries, regionale instanties) en meer taken (regionale initiatieven, advisering van de overheid met betrekking tot harmonisering van regelgeving enz). De Task Force is een uniek, en over het algemeen gewaardeerd platform voor sleutelspelers in de marktontwikkeling voor biologische producten. Van dat momentum dient gebruik te worden gemaakt. Momenteel concentreert de Task Force zich vooral op het ontwikkelen en uitvoeren van acties. Voor doorgroei naar “10% in 2010” is ook hernieuwde aandacht voor visieontwikkeling onontbeerlijk. Zij dient zich daarbij actief te laten beïnvloeden door strategische partijen uit de samenleving. De Task Force dient daarnaast ook verantwoordelijkheid te nemen voor verankering van leerervaringen. Evaluatie en feedback zijn daarbij van essentieel belang.
- *Versterk Europese netwerken rond biologische landbouw*, waarin overheden, universiteiten, bedrijven en maatschappelijke organisaties samen periodiek ervaringen uitwisselen. Deze informatie is een belangrijke voedingsbron voor een lange termijn visie. Belangrijk is ook te bezien in hoeverre biologische landbouw en de markt voor biologische producten in Nederland zich nu en in de toekomst onderscheidt van die van andere landen. Het 6^e Kaderprogramma van de EU biedt hiervoor kansen en vanuit Nederland zullen voorstellen in deze sfeer ingediend worden. Er zijn diverse instituties voor uitwisseling van informatie over biologische landbouw op Europees niveau²⁷, maar belangrijk is ook platforms te hebben voor dialoog tussen biologische en andere vormen van landbouw²⁸.

²⁷ Organic Europe; GTZ Organic Agriculture; IFOAM en vele andere.

²⁸ Wellicht biedt het Sustainable Agriculture Initiative (SAI) hiervoor een netwerk.

8.2 Hoofddlijn 2: vergroot concurrentiekracht van natuurvoedingswinkels

Natuurvoedingswinkels dienen zich te onderscheiden van met name supermarkten. Belangrijke onderscheidende elementen van de natuurvoedingswinkels kunnen zijn:

- het claimen van de eerdergenoemde rol van bewakers van authenticiteit,
- korte ketens, zo dat de consument en agrariër dicht bij elkaar staan,
- producten in het assortiment waar een supermarkt aan kan komen,
- persoonlijke en inhoudelijke informatie geven.

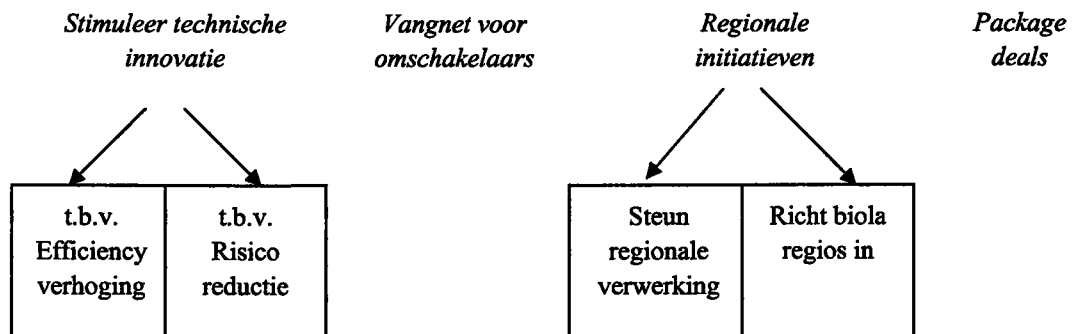
Om dit onderscheid verder te ontwikkelen en uit te baten zijn de volgende acties mogelijk:

- *Educatie*: voorlichtingspakket voor klanten en hun omgeving (de klant in dit segment vraagt om andere en meer diepgaande informatie dan die van de supermarkt). Scholing van het management, productinformatie, projecten met bijvoorbeeld scholen en contacten met regionale instanties kunnen daaraan invulling geven. Communiceren van betrokkenheid bij biologische landbouw en van meerwaarde van natuurvoedingswinkels ten opzichte van supermarkten moet professioneel gebeuren.
- *Ondersteun de ontwikkeling van nieuwe product-combinaties*. Hierbij zal gedacht moeten worden aan nieuwe niche markten, die niet bij supermarkten beschikbaar zijn. Regionaliteit en koppeling met andere maatschappelijke behoeften dan voeding die door supermarkten moeilijk te leveren zijn (zoals zorg, groenbeheer, educatie) is belangrijk. Natuurvoedingswinkels moeten zich niet alleen opstellen als bewakers van de authenticiteit van biologische landbouw, maar zich ook profileren als *aanjager van vernieuwingen* en als ontwikkelaar van nieuwe nichemarkten.

Recente initiatieven van de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw met substantiële ondersteuning van LNV (een masterplan is geformuleerd en in November 2002 van start gegaan) geven al voor een deel invulling aan deze strategische hoofddlijn.

8.3 Hoofddlijn 3: Verhoog de kwaliteit/prijs verhouding van standaardproducten

Voor de uitwerking van deze hoofddlijn zijn de volgende deelstrategieën en acties van belang:



Stimuleer van technologische innovatie.

Doelen moeten zijn de kostprijs te verlagen en de kwaliteit te verhogen.

Verlaging van de kostprijs kan, afgezien van schaalvergroting en omzetverhoging, bereikt worden door efficiency verhoging (onder meer *high tech* mechanisatie) en vermindering van productierisico's. Daarvoor is al veel onderzoek in gang is gezet.

Continuering van de lopende programma's op basis van effectiviteit voor verhoging van de kwaliteit/prijs verhouding ligt hier voor de hand.

Bij gelijkblijvend onderzoeksbudget is reallocatie van onderzoeksgelden ten behoeve van biologische landbouw en dus ten koste van gangbare landbouw een logische consequentie van de ambitie van "10% biologisch in 2010". Dat betekent immers dat het biologisch aandeel zal moeten groeien ten koste van het gangbare aandeel. Een dergelijke reallocatie is overigens ook doelstelling van het huidige beleid en heeft al gedeeltelijk plaats gevonden.

De oplossing van biola-eigen kwaliteitsproblemen vergt veelal kennisontwikkeling die ook van nut is voor verduurzaming van de gangbare landbouw en voedingssector (reductie van bestrijdingsmiddelen- en antibioticagebruik, verhoging van houdbaarheid, intelligente verpakking enz.). daarmee dient bij de reallocatie van onderzoeksgelden rekening gehouden te worden.

Relatief veel support voor bedrijven wordt momenteel gegeven ten behoeve van ketensamenwerking en markt-ontwikkeling. Daarnaast kan ook gedacht kan worden aan aansluiting bij subsidie-instrumenten als de Bedrijfsgerichte Technologische Samenwerkingsprojecten (BTS).

Creëer een vangnet voor omschakelaars

Voor schaalvergroting moeten meer agrariërs omschakelen dan nu het geval is. Het risico van omschakeling ervaren de meeste agrariërs als te groot. Om het nemen van risico's te stimuleren kan een vangnet in het vooruitzicht worden gesteld voor het geval dat de omschakeling geen succes is. Daaraan zitten juridische beperkingen, maar in andere economische sectoren zijn er positieve ervaringen mee opgedaan (denk aan achtergestelde leningen en borgstellingsfondsen). Diverse sleutelspelers vermoeden dat een vangnet een grotere stimulans is om risico's te nemen dan een investeringssubsidie. Een haalbaarheidsstudie dient een adequate vorm voor zo'n vangnet op te leveren.

Regionale initiatieven.

De *economy of scale* van biologische landbouw (voldoende dichtheid van agrariërs om toeleverende, dienstverlenende en verwerkende bedrijven aan te trekken) blijkt op nationale schaal vaak nog onvoldoende. Maar waarschijnlijk zijn er op regionale schaal meer mogelijkheden. Overigens leert de ervaring dat in Nederland de afzetmarkt zich over het algemeen boven-regionaal ontwikkelt, omdat ze grotendeels afhankelijk is van bestaande op nationale schaal opererende handels- en retail-kanalen.

Voor de primaire productie en eerstelijns-verwerking zijn diverse ontwikkelingsmogelijkheden zijn denkbaar:

Richt een aantal biologische landbouw regio's in (zie kader 2)

Door bundeling van toeleveranciers, producenten en verwerkers kan op regionale schaal een kritische massa worden bereikt, die op nationale schaal vooralsnog niet haalbaar is. Dit zal de expertise ontwikkeling versterken.

Ondersteuning, samen met regionale instanties, van de opzet van eerste lijns-verwerkingsfabrieken zal agrariërs in de nabije omgeving stimuleren om te schakelen en kan distributiekosten verlagen.

Door koppeling aan andere ruimtelijke functies, zoals recreatie, landschapsbeheer en natuur kan een uitstraling ontstaan die door direct betrokkenen, maar ook door horeca en retail te gelde gemaakt kan worden.

De ontwikkeling van deze optie zal in eerste instantie vooral de vorm hebben van het ondersteunen van initieel overleg tussen verschillende partijen. Een beroep op POP-gelden voor dit initiatief ligt voor de hand.

Bij de Task Force Markontwikkeling Biologische Landbouw zijn (onder andere door WLTO) diverse voorstellen gedaan voor regionale initiatieven. Het accent daarvan ligt bij regionale afzetbevordering. Verbreding naar andere functies is gewenst.

Kader2

Aanbeveling: Richt een drie-tal biola-regios in

Dergelijke regio's moeten een dusdanige grootte hebben dat schaalvoordelen voor toeleveranciers, producenten en verwerkers substantieel zijn. Belangrijk is ook dat vraag en aanbod van biologische mest met elkaar in evenwicht zijn. Een rendabele productie en verwerking van biologische zuivel moet wellicht bepalend zijn.

De regio moet als zodanig bekendheid krijgen bij consument (Meppeler ham) en recreant (Landdag in Schagen) en burger (daar zit een bron van gezondheid).

Het publiek moet er graag een kijkje komen nemen, kamperen, eten en winkelen, maar ook zonder er geweest te zijn groot vertrouwen hebben in de kwaliteit van de producten die er vandaan komen. Een optimale mix van aandacht voor (regionale) traditie en vernieuwing is van belang.

Er zijn een bezoekerscentrum, hotel, markt, winkels, restaurants enzovoorts. Ook is aandacht voor uitstraling naar het buitenland gewenst. Er is veel aandacht voor landschappelijke waarde. De voordelen van biola voor natuur en milieu wordt expliciet gemaakt en beloond.

De voorlichting aan de agrariërs is intensief om rendabele bedrijfsvoering te ondersteunen en (percepties van) risico's te verkleinen. Er is een proefboerderij en voortrekkers worden gefaciliteerd. Belangrijk bij de producenten is een sfeer van samenwerkingsbereidheid, gegrond op een trots op het initiatief.

Een formele, transparante en goed aanspreekbare bestuurs- en overlegstructuur moet het initiatief stabiliteit geven.

Dilemma's

Een analyse vooraf is wel noodzakelijk. Daarin moet ondermeer meegenomen worden wat geleerd kan worden van de situatie in Flevoland (waarom is daar geen olievlekwerking van uitgegaan? Is daar de focus op akkerbouw te eenzijdig?).

Voor een succesvolle ontwikkeling moet binnen de regio vrij massaal omgeschakeld worden. Zijn daarvoor de instrumenten en stimulansen wel beschikbaar te maken?

Voor een voortvarende ontwikkeling van dit initiatief is een substantiële investering nodig. Het is nog niet duidelijk hoe groot de weerstand zal zijn als in aanmerking komende fondsen hiervoor gerealiseerd moeten worden.

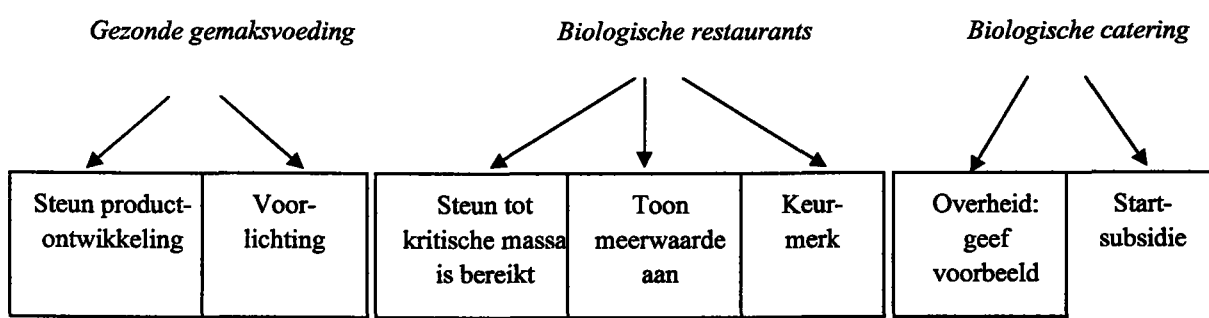
Intensiveer het overleg en contractafspraken tussen retail en producent

Voor het opzetten van meerjarige afspraken over levering en afname zal de retail, verwerker en agrariër actief bijeen moeten worden gebracht. De Task Force Markontwikkeling Biologische Landbouw kan hierbij een cruciale rol spelen

Versterking van de organisatie van de agrariër, en betrekken van de kleinere retail is hierbij van belang ter voorkoming van het Dinosaurus syndroom en het Calimero effect. Er leven bij de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw ideeën om voor complexe ketens handelsnetwerken op te richten.

8.4 Hoofdlijn 4: ontwikkel de markt voor producten met hoge toegevoegde waarde

Bij de uitwerking van deze hoofdlijn zijn drie onderdelen te onderscheiden: gezonder gemakproducten, biologische restaurants en biologische catering. Daarvoor kunnen een aantal strategieën en acties gegeven worden. De overheid hierin een stimulerende en accommoderende rol spelen. Maar de marktpartijen zullen zelf ook initiatieven moeten nemen en investeringen moeten doen.



ondersteun de ontwikkeling van biologische gemakproducten:

- *Financiële steun voor productontwikkeling.*
Financieel risico en *economy of scale* zijn de belangrijkste belemmeringen om nieuwe biologische gemakproducten te ontwikkelen. Een financiële ondersteuning kan hierbij helpen.
- *Start voorlichting voor biologische gemakartikelen.*
Deze product/markt-combinatie is nog in zijn beginfase en het ontwikkelen van een bewustzijn bij potentiële consumenten is prioritair. Actie van het bedrijfsleven licht hier meer voor de hand dan van de overheid.

Ontwikkel de markt voor biologische restaurants:

Ook hiervoor geldt dat de overheid niet de aangewezen instantie is. De horeca zal tot actie aangezet moeten worden.

- *Ontwikkel een kritische massa aan biologische restaurants.* Hiermee kan het concept verder worden ontwikkeld en krijgt het status bij het publiek.
- *Maak de meerwaarde van biologische restaurants duidelijk.* Door middel van voorlichting kan het publiek duidelijk worden gemaakt waarom ook bij restaurants biologisch heel logisch is.
- *Ontwikkel een keurmerk voor biologische restaurants.* Om te voorkomen dat het woud van keurmerken verder uitdijt, is aansluiting bij bestaande keurmerken voor de hand liggend. Controle is in deze sfeer een lastig probleem, maar dient wel opgelost te worden.

Ondersteun de ontwikkeling van biologische catering

- *Geef het voorbeeld.* Als 'launching customer' kan de overheid in zijn kantines instellen dat alle producten biologisch geproduceerd zijn. De daarmee beoogde

uitstraling is wel essentieel. Voorkomen moet worden dat biologische catering geassocieerd wordt met ambtenaren-voeding.

- *Bied start- of omschakelsubsidies voor kantines*

Het AKK project “menugestuurde biocatering” en de door veel ketenpartijen ondertekende intentieverklaring “biologische catering” geven aan dat er momentum is voor verdere ontwikkeling.

8.5 Hoofdlijn 5: Promoot het standaardpakket aan biologische producten

Voorlichting is voor deze product/markt-combinatie belangrijk.

Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- Algemene voorlichting (deze strategie is reeds uitgewerkt bij de generieke beleidslaag).
- Specifieke opleiding van de retail. Te denken valt aan het trainen van personeel voor betere voorlichting in de winkel en aan proeven in de winkel. Er zijn reeds initiatieven in deze sfeer in ontwikkeling.

9 Evaluatie

9.1 Inleiding

De biologische landbouw in Nederland groeit met een gemiddelde van 15% per jaar. Dit is substantieel, maar toch minder hard dan in de landen om ons heen, en niet snel genoeg om de 5% in 2004 en 10% in 2010 te halen.

De vraag is hoe dat kan. Opvallend is de afwachtende houding van veel actoren in de keten. De markt zal zich niet eenvoudig op eigen kracht ontwikkelen en dat ligt meer aan een gebrek aan *will* (ambitie) dan aan een gebrek aan *skill* (expertise). Twijfel over de markconformiteit (vooral als gevolg van een voor de consument moeilijk te accepteren meerprijs) en hoge initiële weerstanden (twijfel of de noodzakelijke diepte-investeringen wel terug verdiend worden) zijn daarvan belangrijke oorzaken.

Voor verhoging van het ambitieniveau wordt vooral naar de overheid gekeken, mede omdat de overheid haar ambities: “10% biologisch”, hoog gesteld heeft. De overheid heeft op dit moment vooral de rol van facilitator. Dit blijkt de ambitie van de ketenactoren niet voldoende niveau te geven. Afhankelijk van de ketenactor zal de overheid ook andere rollen moeten spelen (deelnemer, voorbeeld, dirigent). De in hoofdstuk 7 en 8 genoemde aanbevelingen en opties voor acties zijn daar een weerslag van.

Overigens is het veel gehoord verwijt dat de overheid weinig doet, niet terecht. Ten opzichte van andere landen is LNV intensief betrokken bij de marktontwikkeling en is er sprake van een door LNV geïnitieerde, unieke samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De financiële overheidssteun aan biologische landbouw zit in Nederland op een EU-gemiddelde en ook de prijs die agrariërs krijgen voor hun biologische producten wijkt niet substantieel af van wat hun collegae in andere landen ontvangen.

Wel opvallend is dat de meerprijs van biologische producten voor consumenten het hoogst is van alle Europese landen. Dit is voor een deel het gevolg van de lage prijs van gangbare producten en voor een andere deel van de prijsstrategie van de retail.

De hoge meerprijs verhoudt zich slecht met de nuchtere Nederlandse eetcultuur en het grote vertrouwen dat de Nederlandse consument heeft in de kwaliteit van producten uit de gangbare landbouw.

9.2 Biologische landbouw en de lancering van een product.

Markttechnisch is het biologische product grotendeels vergelijkbaar met *specialty goods* uit het gangbare voedingsmiddelenassortiment (luke en dus tamelijk conjunctuurgevoelig). Wel zijn er een paar specifieke kenmerken die imperfecties in de marktwerking veroorzaken:

- LNV is als facilitator intensief betrokken bij de marktontwikkeling. Dat schept verwachtingen bij de producenten, verwerkers en aanbieders, beperkt mogelijkheden zich af te zetten tegen gangbare landbouw en maakt van de promotie van biologische landbouw tot een complexe zoektocht naar de juiste mix van economische en maatschappelijke doelstellingen.

- Bij de ontwikkeling van de biologische markt is het van belang zich te realiseren dat biologische landbouw als systeem nog jong is en dat het productassortiment nog in ontwikkeling is. Dat is uiteraard een complicatie bij de lancering ervan.
- De respons van aanbod op verandering van de vraag is erg traag. Dat geldt voor landbouw in het algemeen, maar voor biologische landbouw in het bijzonder (met name vanwege de omschakelperiode en het kleine aantal omgeschakelde bedrijven).

9.3 Prioriteren en temporiseren?

In voorafgaande hoofdstukken zijn op basis van een systeem- en knelpuntenanalyse vier product/markt-combinaties (PMCs), vijf strategische hoofdlijnen en een tiental aanbevelingen geformuleerd. Dit is het resultaat van prioritering op basis van effectiviteit en efficiency.

Een vraag blijft uiteraard of verder geprioriteerd kan worden. Onze visie is dat dit niet mogelijk is indien de intentie van 10% in 2010 gehandhaafd blijft: dan zal zowel de huidige markt gekoesterd dienen te worden als de vier PMCs verder ontwikkeld moeten worden.

Twee van de vier PMCs vragen om verlaging van de meerprijs. Dat voorlichting en promotie de meerprijs acceptabel zou maken, is waarschijnlijk een illusie. De ervaring leert dat voorlichting en promotie wel leidt tot bekendheid en vertrouwdheid bij een groter publiek (A en I van AIDA²⁹), maar waarschijnlijk niet tot een grotere acceptatie van de meerprijs (D van AIDA). Veel promotie zonder daling van de meerprijs kan zelfs tot frustratie bij de potentiële koper leiden. (zie ook Bijlage B)

Beperking tot de twee PMCs waar de bereidheid om een meerprijs te betalen groter is, is ook geen optie omdat daarmee de “10% biologisch” waarschijnlijk lang niet gehaald kan worden. Één van deze twee PMCs heeft betrekking op gezonde gemakvoeding. De bereidheid van de consumenten in deze PMC om een meerprijs te betalen is weliswaar groter, maar het segment is klein en vermoedelijk zal de trouw aan biologische producten gering zijn indien het aanbod smal is. Deze consumenten kopen niet alleen gemakvoeding. Voor hen dient ook het standaardpakket beschikbaar te zijn. De andere PMC met hogere bereidheid om een meerprijs te betalen concentreert zich in de natuurvoedingswinkels. Hun aandeel in de omzet aan biologische producten is momenteel 40%, en er zijn maatregelen nodig om dat aandeel te consolideren. Maar het positieve imago van biologische landbouw is deze PMC vooralsnog waarschijnlijk onmisbaar.

Uiteraard kan er voor gekozen worden de doelstelling van 10% in 2010 te verlaten. In dat geval moet wel duidelijk gemaakt worden welke doelstelling dan nagestreefd wordt (zie hoofdstuk 1 en bijlage G). Voor biologische landbouw als voortrekker en kraamkamer voor verduurzaming van de gangbare landbouw is vooral stimulering van expertiseontwikkeling en innovatie nodig. Voor ontwikkeling van een kleine maar stabiele niche zou beperking tot standaardproducten mogelijk zijn en is het stimuleren van natuurvoedingswinkels waarschijnlijk niet direct nodig. Het ontwikkelen van producten met hoge toegevoegde waarde (gezonde kant-en-klaar producten, biologische horeca) zou ook geposterioriteerd kunnen worden. Wel zouden dergelijke beperkingen een zich zelf versterkend proces kunnen blijken te zijn: natuurvoedingswinkels zijn

²⁹ Awareness, Interest, Decision, Availability (zie ook Hoofdstuk 1.4).

belangrijk voor het positieve imago van biologische landbouw en door geen gezonde gemaksvoeding aan te bieden wordt een rem op product vernieuwing gezet. Een dergelijke posterioritering is dus een riskante onderneming, die goed gemonitord moet worden en waarvoor corrigerende acties bij de hand gehouden dienen te worden.

Voor verlagen van het ambitieniveau of het temporiseren van de groei (bijvoorbeeld de ambitie van “10% biola in 2010” verlaten) zijn wel argumenten:

- expertiseontwikkeling (bijvoorbeeld met betrekking tot rassenveredeling, onkruidbestrijding en productontwikkeling) kan de markt beter bijhouden,
- de verhouding tussen biologische, duurzame en andere vormen van landbouw kan uitkristalliseren,
- agrariërs en andere keten-actoren hebben wat ruimer de kans de kunst en het succes van collega's af te kijken en vermeende risico's in te schatten,
- het risico dat import uit het buitenland nodig is om aan de vraag te voldoen, wordt verkleind.

Argumenten tegen temporisering zijn dat

- biologische landbouw als verliezer neergezet wordt,
- afstemming van vraag en aanbod moeilijk blijft,
- de concurrentiepositie van de sector zwak blijft,
- de neiging om in biologische landbouw te investeren en te innoveren kleiner wordt.

Referenties

- Anonymus (2000). Adviesgroep “ Plan van Aanpak Biologische Landbouw 2001-2004”. Biologische landbouw: Een historische kans! Advies aan LNV; inventarisatie van knelpunten en oplossingsrichtingen.
- Anonymus (2003a). Milieu compendium 2001. RIVM, CBS (eds). Kluwer Alphen a.d. Rijn.
- Anonymus (2003b) Scenario's. Zie www.shell.com (trefwoord scenarios).
- Arendse, W., K. Leferink en E. Regouin (2002) Trekken of duwen aan het biologisch product. Rapport Expertisecentrum LNV nr 2002/168).
- Anonymus (2002). De adviescommissie "Onderzoek biologische landbouw" Advies over de prioriteiten bij onderzoek voor de biologische landbouw en voeding bij de onderzoeksprogrammering 2004. <http://www.platformbiologica.nl>
- Butter, M. (2002). Niches in Beleid. Rapport TNO-STB 02-33, Delft.
- Dagevos (2002). Panorama voedingsland. Traditie en transitie in discussies over voedsel. Rapport 88. Rathenau Instituut. Den Haag.
- Diederer, P., Vlieger, K. de, Beers, G., Man, A. de (1996). FLAK 2010; Flexibele Agrarische Ketens in de 21^e eeuw: Ontwikkeling van organisatie en technologie. Consumenten, ketens en kennis: vier perspectieven. NRLO-rapport nr. 96/25.
- Dijk, M. van (2001). Consumentenonderzoek biologische groenten en Fruit. Rapport PT 2001-95. Productschap Tuinbouw. Zoetermeer.
- EKO-Monitor (2003). Trends en cijfers. Jaarverslag 2002. www.platformbiologica.nl/ekomonitor/ekomonitorjaarrapport2002.pdf
- EOSD (2002) www.planetaorganico.com.br/eostaeng.htm
- Folbert, J, Dagevos J en Bogaardt, M. (2000) De diervoedersector over risicopercepties in een vraaggestuurde omgeving. Intern LEI rapport, Den Haag.
- Future of Food (2002). Germans and Dutch talk about the future of Agriculture; digital discussion. BVEL, LNV.
- Hamm, U. Gronefeld, F & Halpin H. (2002). Analysis of the European market for organic food. Geciteerd in Arendse et al (2002).
- Hansman, H. (1999). De consument gevangen in cijfers. Zoektocht naar het bestaan van consumentenbeelden, LEI rapport 3.99.07, Den Haag.
- Innovaction (2002) Biologisch voedsel, hype of trend? www.Innovaction.nl/artikelen/art33.htm.
- Janszen F.H.A. & Degenars G.H. (1996), Biotechnologie op weg naar het jaar 2000. Ministerie van EZ, Den Haag.
- Jasperse, T. (2002). Hoe staat het met biologisch? Cijfers en feiten. Van der Zande Advies B.V. Honselersdijk.
- Koeijer, T.J. de (2002). Efficiency improvement for sustainable agriculture. PhD Thesis Wageningen Universiteit.
- Kramer, K.J. (2000). Food matters. On reducing energy use and greenhouse gas emissions from household food consumption; in: Brouwer, F. (2003) Voedsel en Klimaat. LEI rapport, in druk.
- LEI (1999). Atlas ontwikkeling Landbouw. Voorstudie vijfde nota Ruimtelijke Ordening. RPD Den Haag.
- LNV (2000). Een biologische markt te winnen. LNV beleidsnota biologische landbouw 2001-2004.
- Lundvall, B.-Å. (ed.) (1992), National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London, Pinter Publishers.
- Luten, J.& J. Dagevos (2001). Prijs en principe: consumenten en de vraag naar biologische producten. LEI rapport 64362, Den Haag.

- Mader, P. A. Fliessbach, D. Dubois, L. Gunst, P. Fried & U. Niggli (2002): Soil Fertility and biodiversity in organic farming. *Science* 296 1694-1697
- Massink, H. en G. Meester (2002) Boeren bij vrijhandel. De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning. Notitie ministerie LNV, Den Haag.
- Mc Kinsey (2003). Will/Skill analyse: voor publicaties zie www.McKinsey.com
- Meeusen, M. (2002a). LEI bijdrage aan de Evaluatie van de LNV-beleidsnota "een biologische markt te winnen". Verwerkt in Arendse et al 2002.
- Meeusen, M. (red.) (2002b). Biologische ketens in 2001. LEI rapport 63607, Den Haag.
- Meeusen, M en R. Hoste (2001) Biologisch varkensvlees in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland: een inventarisatie ten behoeve van strategische besluitvorming in de Nederlandse biologische varkensvleesketen. Rapport LEI nr. Den Haag.
- Meeusen, M. & D. Stijnen (2002). Biologische Ketenkennisvragen: een inventarisatie. Notitie LEI, ATO ten behoeve van PROBIK-workshop, november 2002.
- Motivaction (2001) Marktonderzoek; bijlage 4: "Wie is de biologische consument?". Zie www.motivaction.nl
- NRLO (1997) De relatie tussen landbouw en samenleving. NRLO rapport 97/39, Den Haag. (NRLO is opgegaan in Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag).
- OECD (2001). www.ENV/EPOC/WPNEP 13 / final.
- Over, K (2002). Twee visies op biologische landbouw. *Vruchtbare aarde* 2 20-23.
- Plasschaert Quality in Research (2002). Concept test Europese Aanbesteding Campagne Biologische Landbouw. Rapport in opdracht van Rijksvoorlichtingsdienst.
- Platform Biologica (2001a). EKO-Monitor Jaarrapport 200.
- Platform Biologica (2001b). Platform biologica. De invloed van biologische landbouw op natuur en milieu (Facts sheet).
- Prinsen, K. (2000). Biologische landbouw en Nederlandse consument. Een literatuur quick scan. Rapport WUR, LEI.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2001). Kansen voor biologische landbouw. Instituutsrapport, RGL Utrecht.
- Rogers E.M. (1996), *Diffusion of innovation*, 4th edition, The Free Press.
- Roosjen, M. Almasi, A., Vries, N. de, en Winden. A. van. (2003). LNV, de burger en de consument. Een verkenning in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Experisecentrum LNV, Ede (rapport in druk).
- Schoorlemmer, H, R. Stokkers, W. van Leeuwen, M. Meeusen en F. Wijnands (2002). Marktgerichte stimulering biologische plantaardige productie. WUR-PPO rapport nr 130011. WUR, Wageningen
- Smits, M en Koole, B (2002). Arbeidsknelpunten en groei biologische landbouw. Een verkenning van oplossingsrichtingen. Rapport LEI nr 60209. Den Haag.
- SWOKA (2001). Instituut voor Strategisch Consumentenonderzoek. www.SWOKA.nl
- Tielens, T. (2003). Consument en voedselveiligheid (mondelijke mededeling; rapport in voorbereiding).
- USDA (2002) The Dutch Market for Organic Food Products. GAIN report #NL2015
- Verhoog, H., M. Matze, E. Lamberts van Bueren & T. Baars (2003). The role of the concept of the nature (naturalness) in organic farming. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. Vol 16, 1, 29 – 49.

BIJLAGEN

- A Knelpunten-inventarisatie
- B Kan die meerprijs niet omlaag?
- C Farmers' willingness to innovate for a cleaner environment
- D Rol van het Buitenland
- E Ketensamenwerking als motor voor vergroting biologisch areaal?
- F Scenario analyse
- G Biologische en duurzame landbouw:overheid: wat is uw visie?

Intermezzo:



Het land van koning-klant

De klant is koning: hij wordt eindeloos verwend.
Maar niet hij, maar zijn butlers bepalen wat hij te eten krijgt.
De koning laat dat maar zo, want zij komen steeds met nieuwe verrassingen.
De koning vlindert door zijn verrukkelijke voedingsland en smult van de veelzijdigheid.
In zijn land wordt werkelijkheid overtroefd door de verbeelding.
De koning leeft in Disneyland.

A Knelpunten-inventarisatie

Tabel A1. Geïnventariseerde knelpunten, gerubriceerd per actor in de voortbrengingsketen, en per deelsysteem (Meeusen 2002b; Schoorlemmer et al 2002; eigen interviews met sleutelspelers) (2002). De knelpunten zijn door de auteurs waar relevant geverifieerd. Waar kwalificaties zoals “onvoldoende”, “onduidelijk” of “knellend” worden gebruikt, is dat een weergave van de perceptie van de actor.

Actor	Toeleverancier van agrarier	Deelsysteem			Technisch Wetenschappelijk
		Economisch	Ruimte, milieu en natuur	Institutioneel	
		<ul style="list-style-type: none"> - Te kleine en versnipperde markt - Onvoldoende geschikt uitgangsmateriaal 		<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijkheid m.b.t. labeling - Toelatingsprocedure voor biologische middelen is traag en duur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Achterstand in expertise ten opzichte van gangbaar - Kennisoverdracht laat te wensen over

Vervolg tabel: zie volgende bladzijde

	Deelsysteem				Technisch Wetenschappelijk
	Economisch	Ruimte, milieu en natuur	Institutioneel	Sociaal-cultureel	
Agrarier	<ul style="list-style-type: none"> - Hoge investeringskosten (mechanisatie, huisvesting), mn voor glastuinbouw en varkenshouderij - Kapitaalverlies bij omschakeling wordt onvoldoende gecompenseerd - Hoge arbeidskosten - Personeel voor seizoensarbeid is onvoldoende beschikbaar - Meer uitval (variërend van enkele % tot totale misoogst met risico's van bedrijfsbeëindiging) - Er wordt een zwaar beroep op ondernemerskwaliteiten gedaan vanwege nieuwe en onderontwikkelde markt en logistieke structuren - Bedrijfsstelsel in nog onderontwikkeld (mn bij fruit) - Agrarier kan onvoldoende kwaliteit leveren (mn bij baktarwe) - Bij rundvee: kosten van afmesten zijn te hoog als gevolg van te kleine productie en afzetmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Tekort aan biologische mest (zowel in de directe omgeving als in zijn totaliteit) - Vervuiling met bestrijdingsmiddelen van gangbaar producerende bure³⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Mestwetgeving knelt - Regelgeving knelt met name voor vleeskaalverhouderij en fruitteelt - Toestaan van import van biologische producten van dubieuze kwaliteit³¹ - Onzekerheid over vergoedingen en subsidieregelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Onzekerheid over toekomstperspectieven - Betekenis van biologische landbouw voor groene ruimte, landschap en natuur is onvoldoende erkend - Te grote afhankelijkheid van toeleveranciers en verwerkende industrie - Gering begrip van afnemer voor specifieke problemen (bij weerafhankelijkheid) - De noodzakelijke leergierigheid (vanwege de nieuwheid en ontwikkelingsfase van de technologie) verflauwt - loslaten van specialisatie (mn nuttig bij plantaardige productie) vergt nieuwe vaardigheden en flexibiliteit - Er wordt een zwaarder beroep op management kwaliteiten gedaan (meer risico, meer personeel, enz) - Gebrek aan inzicht in welke mentale veranderingen biola vergt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte kennis en ervaring biologische productiesystemen - Kwaliteit van bedrijfsvoorzichting is matig - Opleidingen zijn onvoldoende - biola-eigen risico's moeten worden verkleind - Diversiteit aan geschikte producten is te gering - Te beperkte houdbaarheid - Kwaliteitsbeheersing is lastig - Gewasbescherming is nog lang niet voldoende ontwikkeld - Met organische mest is N-voorziening is moeilijk te sturen - Meer risico's van dierziekten - Weersafhankelijkheid is groter - Rotatieproblemen - Meer uitval - Lage groeisnelheid - Verbod op gebruik van koper (in de perenteelt) - Op biologisch teelt toegesneden uitgangsmateriaal en rassen zijn onvoldoende beschikbaar

³⁰ Het omgekeerde geldt overigens ook: onkruid, ziekten en plagen waaien over van biologische naar gangbare teelten. Dit is hier niet als kneipunt voor biologische landbouw genoemd.

³¹ Bijvoorbeeld: in Frankrijk is koper oxide toegestaan als plantversterker toegestaan, ook in biologische teelten, in Nederland niet. Deze Franse producten kunnen door Nederland niet geweigerd worden.

	Deelsysteem			
	Economisch	Ruimte, milieu en natuur	Institutioneel	Sociaal-cultureel
Agrarier	<ul style="list-style-type: none"> - Bij varkensvlees: hoge kostprijs van biologisch voer - Afzetcontracten van retail met agrariërs komen niet of moeizaam tot stand - Onvoorspelbare prijsvorming (mn bij rundvlees genoemd) - Concurrentie van buitenland (Oost Europa voor bewaargroenten, Duitsland en Oostenrijk voor rundvlees). - Reageren op toenemende vraag gaat te traag (o.a. vanwege voorgeschreven omschakelperiode) - Reageren op afnemende vraag is moeilijk vanwege kapitaalvermietiging (mn mij varkenshoudertij) - Biologisch kan in omschakelperiode niet als gangbaar worden afgezet vanwege de andere (esthetische) kwaliteitseisen die de keten aan gangbare producten stelt. - Gebrek aan inzicht in inkomens- en prijselasticiteit - Geen inzicht in effect van daling van marktprijs (mn bij agf, zuivel en vlees 			<p>Technisch Wetenschappelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan kennis bij de voorlichting en de afnemers - Gebrek aan kennis over "nieuwe" gewassen (nodig voor vruchtwisseling) - Kannibalisme bij kippen - Geen inzicht in gevolgen van verschillende benaderingen van "natuurlijkheid" - Geen methoden om maatschappelijke en milieuwinst te scoren - Gebruiksmogelijkheden van Nederlands biologisch graan zijn onvoldoende onderzocht

	Deelsysteem			
	Economisch	Ruimte, milieu en natuur	Institutioneel	Sociaal-cultureel
Verwerkende Industrie	<ul style="list-style-type: none"> - Geringe vraag - Grillige afzetmarkt; afzetonzekerheid - Lage winstmarge - Hogere kosten van opslag, verwerking en verpakking (door kleinschaligheid) - Hoge investeringen - Onvoldoende kwaliteit - Geen uitsnijderij voor pluimvee 			Technisch Wetenschappelijk <ul style="list-style-type: none"> - Productontwikkeling stagneert (signalen vanuit de retail geven geen aanleiding om nieuwe producten te ontwikkelen) - Slachteigenschappen van biologische vleesvarkens zijn matig (onder meer veroorzaakt door biologisch voer en door onregelmatige groei)
Handels- huizen, groot-handel	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende aanbod en onvoldoende continuïteitsgarantie in het aanbod (met name bij dagverse groenten en vlees) - Geringe kwaliteit - Kleinschaligheid van het aanbod(kleine charges) - Zwakke onderhandelingspositie in contacten met grootwinkel bedrijven (rn bij groenten en fruit) - Gebrek aan professionalisme bij natuurvoedingswinkels 			

	Deelsysteem				Technisch Wetenschappelijk
	Economisch	Ruimte, milieu en natuur	Institutioneel	Sociaal-cultureel	
Retail	<ul style="list-style-type: none"> - onvoldoende jaarrond-verkrijgbaarheid (met name van AGF) - Assortiment is te gering (bijv vrijwel geen gemaksvoeding) - Kleinschaligheid - Te lange omloopsnelheid (mn bij natuurvoedingswinkels) - Weersafhankelijkheid van levering van mn dagverse groenten - Moeilijk voorspelbare (want schandaal-afhankelijke) vraag - Sterk wisselende inkooprijzen - Uniformiteit van het eindproduct onvoldoende 				<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende biologische houdbaarheidsverhogende methoden - Methodes van kwaliteitsbeheersing in biologisch sector zijn nog in ontwikkeling
Catering en horeca	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende levergaranties - Onvoldoende continue levering - levering in juiste hoeveelheden is lastig - Meerprijs 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Regels voor biola in horeca zijn onduidelijk (bijv. in verband met geschieden van gangbaar aanbieden) - Controle is lastig 		<ul style="list-style-type: none"> - Productontwikkeling is te beperkt
Transport	<ul style="list-style-type: none"> - Meerkosten door kleinschaligheid - Gering aanbod 	- Versnippering van het aanbod			

	Deelsysteem			Technisch Wetenschappelijk	
	Economisch	Ruimte, milieu en natuur	Institutieneel		Sociaal-cultureel
Consument	<ul style="list-style-type: none"> - Meerprijs - Prijsvariatie - Kwaliteit/prijs verhouding te laag - Product assortiment is te beperkt (met name voor de "nieuwe" consument) - Biologische producten zijn te beperkt beschikbaar in de regio: te veel tijd en moeite is nodig voor aankoop. - Onbekendheid 			<ul style="list-style-type: none"> - De eetcultuur van de Nederlander sluit weinig aan bij de meerwaarde van biologische producten. Het overgrote deel van de Nederlanders wil niet veel betalen voor kwaliteit, gezondheid en natuurlijkheid, omdat hij geen hoge kwaliteitseisen stelt, maar vooral omdat hij tevreden is met de eigenschappen en met de kwaliteitsgaranties van het gangbare product. - Verschil en meerwaarde van biologisch wordt onvoldoende gecommuniceerd - Smaak is onvoldoende onderscheidend of wordt als minder ervaren - Voorlichting door winkelpersoneel is ondermaats - Geen smaaktesten in de winkel 	<ul style="list-style-type: none"> - Productkwaliteit laat te wensen over - Opleiding winkelpersoneel is te beperkt

<i>Deelsysteem</i>				
<i>Economisch</i>	<i>Ruimte, milieu en natuur</i>	<i>Institutioneel</i>	<i>Sociaal-cultureel</i>	<i>Technisch Wetenschappelijk</i>
<p>Algemeen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende vierkant vermarkten - Afstemming vraag-aanbod (mn agf, sierteelt, zuivel, en vlees) verloopt moeizaam - Door versnippering van aanbod, logistiek en verwerking is de consumentenprijs onnodig hoog. - Draagvlak voor ketenontwikkeling en -samenwerking (mn bij brood, rundvlees, pluimvee, eieren) is gering - Onduidelijkheid in, en onvoorspelbaarheid van prijsvorming - Winst voor natuur, milieu en samenleving wordt nauwelijks doorberekend in de prijs - Door trage groei van het aanbod gaat retail in het buitenland inkopen 	<ul style="list-style-type: none"> - Winst voor natuur en milieu is onvoldoende gekwantificeerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende ketenregie - regelgeving wordt relatief strak gehandhaafd - kwaliteitsgarantiesystemen voor biologisch en gangbaar sluiten slecht op elkaar aan 		<ul style="list-style-type: none"> - onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing

B Kan die meerprijs niet omlaag?

Vrijwel iedereen is het er over eens dat de acceptatie van de meerprijs een kritische determinant is voor verdere groei van de biologische landbouw. In Nederland is de meerprijs zelfs het hoogst van alle EU-landen (mede omdat de prijs voor gangbare producten relatief laag is).

In deze bijlage gaan wij in op een aantal hiermee verband houdende vragen:

- Paragraaf B1: waaruit is de meerprijs opgebouwd?
- Paragraaf B2: welk effect heeft winstmaximalisatie door de retail op de meerprijs?
- Paragraaf B3: wat voor effect hebben voorlichting, vergroting van het aanbod en kostprijsverlaging op de (acceptatie van de) meerprijs?
- Paragraaf B4: wat voor effect heeft vergroting van de vraag op het aanbod?

B.1 Opbouw van de meerprijs

Bij de inventarisatie van knelpunten is door diverse sleutelspelers geklaagd over de geringe transparantie in de prijsvorming. Dit heeft volgens deze sleutelspelers irritatie en vermindering van de bereidheid tot het samenwerken in de keten tot gevolg. Figuur B1 geeft in kwalitatieve termen weer waar de meerprijs uit is opgebouwd.

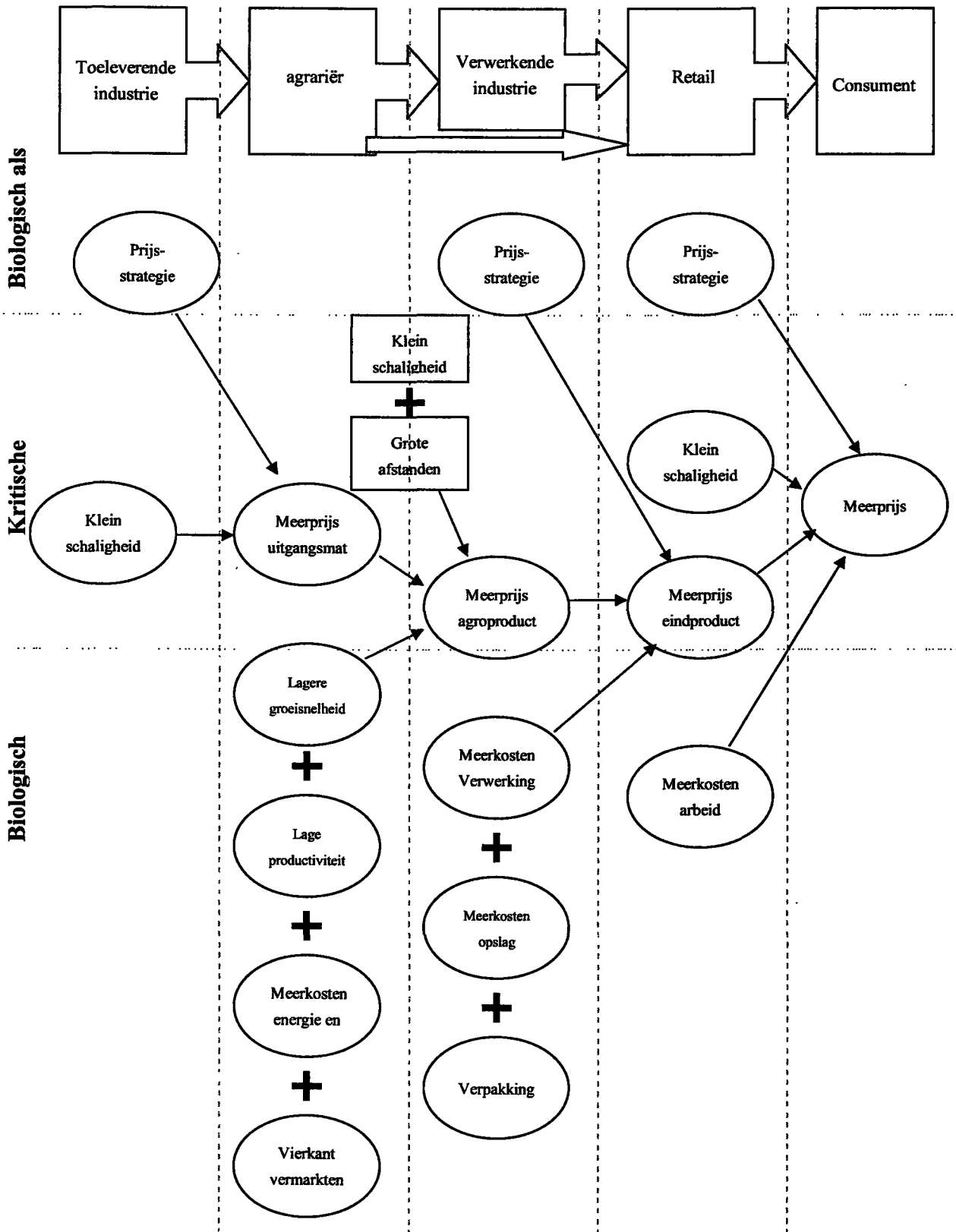
Inderdaad blijkt dat voor de meeste producten deze figuur niet kwantitatief is in te vullen. Voor sommige producten is er enige transparantie in de prijsvorming: voor melk bijvoorbeeld krijgt van de meerprijs van 25 ct per liter de melkveehouder 6 ct, de verwerker 2 ct, de distributeur 3 ct en de retail 5-10 ct. Van de overige 4-9 ct is de begunstigde niet geheel duidelijk. Ook de verdeling over kosten en winstmarge is niet duidelijk.

Figuur B1. Illustratie van het ontstaan van een meerprijs. Verticaal staan de schakels van de keten.

Horizontaal is onderscheiden van boven naar beneden:

- de marktstrategie (de prijs en afzet voor optimaal rendement),
- de additionele kosten als gevolg van kleinschaligheid, en
- de kosten die voortvloeien uit het concept van biologische landbouw.

Zie volgende pagina



B.2 ‘Wil de retail wel meer biologische producten verkopen?’

Overheid, burgers en brancheorganisaties dragen de biologische landbouw een warm hart toe. De ministers Brinkhorst en Veerman van LNV hebben de wens uitgesproken het huidige biologische aandeel van 2% in het landbouwareaal te laten groeien tot 10% in 2010 en de biologische consumptie tot 5% te laten groeien in 2005. Om de biologische landbouw te stimuleren is er een subsidieregeling voor agrariërs die willen omschakelen naar biologisch, wordt de biologische keten gestimuleerd middels convenanten en stimuleert de overheid ook de consument met de mediacampagne ‘Biologisch, eigenlijk heel logisch’. Ondanks alle maatregelen lijkt de rek eruit, loopt Nederland achter en blijft het biologische product niets meer dan een nicheproduct. Velen wijzen de retail aan als belemmerende factor. Of de retail nu echt niet aan biologische producten wil is de centrale vraag in dit artikel.

Inleiding

De samenleving draagt de biologische landbouw een warm hart toe, maar de consument vertaalt dat niet in zijn koopgedrag. De omzet aan biologische producten groeit weliswaar met 10-15% per jaar, maar dat is veel langzamer dan in de landen om ons heen en veel te langzaam om de ambitie van “10% biologische landbouw in 2010” te realiseren.

In Europa heeft Nederland dan ook de hoogste consumentenprijs: de Nederlandse consument betaalt voor biologisch gemiddeld het dubbele ten opzichte van het gangbare product. Deze hoge meerprijs kan ten dele verklaard worden uit de in Nederland relatief goedkope gangbare producten, die vaak gelijk of onder de kostprijs ligt om klanten te trekken. Er is echter meer aan de hand. De hoge Nederlandse consumentenprijs is namelijk niet gebaseerd op een hoge verkoopprijs van Nederlandse agrariërs. De prijs die een Nederlandse agrariër voor zijn biologische producten ontvangt is gelijk aan het EU-gemiddelde, behalve voor vlees en eieren. Daarvoor krijgt hij 15-100% minder betaald dan het EU-gemiddelde (Arendse 2002). Maatschappelijke organisaties zien dit prijsverschil als de belangrijkste belemmering voor de groei van de biologische productiewijze (Milieudefensie 2002).

In dit artikel wordt een economische verklaring gegeven voor de relatief hoge consumentenprijs en daarmee de beperkte groei van de biologische afzet. Eveneens wordt inzicht gegeven in de effectiviteit van de verschillende overheidsmaatregelen. De analyse beperkt zich tot de relatie tussen consument en retailer. Andere marktpartijen in de keten zoals de agrariër en de verwerkende industrie, zijn betiteld als ‘uit de keten’.

Huidige situatie

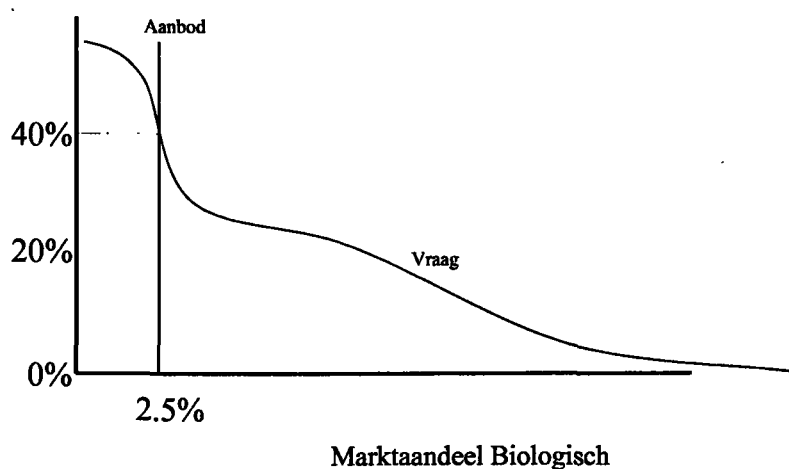
Het omzetaandeel in 2001 van biologische producten varieerde afhankelijk van het type product van 0,9 tot 3,9% (Biologica 2002). Het omzetaandeel hangt voornamelijk af van de meerprijs van biologische producten ten opzichte van het gangbare product. De huidige meerprijs loopt uiteen van minder dan 50% voor bijvoorbeeld biologische zuivel, brood, sinaasappels, margarine en wijn tot meer dan 150% voor bijvoorbeeld aardappelen, tomaten, uien en kip (Hamm 2002).

Uit diverse consumentenonderzoeken blijkt dat ongeveer 30% van de consumenten geïnteresseerd is in biologische producten. Eveneens blijkt dat er twee soorten biologische consumenten zijn. Ten eerste bestaat een kleine consumentengroep (\pm 1-2%) die ideologisch gemotiveerd zijn. Zij kopen frequent biologische producten en zijn tot op zeker hoogte bereid een hoge meerprijs te betalen. Ten tweede, een veel grotere consumentengroep (\pm 30%) die af en toe een biologisch product koopt, maar problemen hebben met een hoge meerprijs. Voor de laatste categorie consumenten is bij een

meerprijs van maximaal 20-30% het biologisch product een waarschijnlijk aantrekkelijk alternatief (Arendse 2002). Overigens is de hoogte van de meerprijs een gevoelig gegeven. De meerprijs mag ook weer niet te gering zijn, want dan heeft de consument niet meer het gevoel dat hij een product met een meerwaarde koopt.

Op basis van bovenstaande onderzoeksgegevens kan een relatie tussen consumentenprijs en omzetaandeel voor een biologisch product worden geschat. Figuur 1 illustreert een schatting van de consumentenvraag. De meerprijs van een biologisch product ten opzichte van een gangbaar product staat op de verticale as en het relatief marktaandeel biologische producten als percentage van de totale markt op de horizontale as. De getallen zijn gekozen op basis van bovenstaande gegevens en de doelstelling van 10%. Merk op dat voor de onderbouwing de precieze getallen niet van belang zijn zolang de vorm van de vraagcurve niet verandert.

Meerprijs biologisch

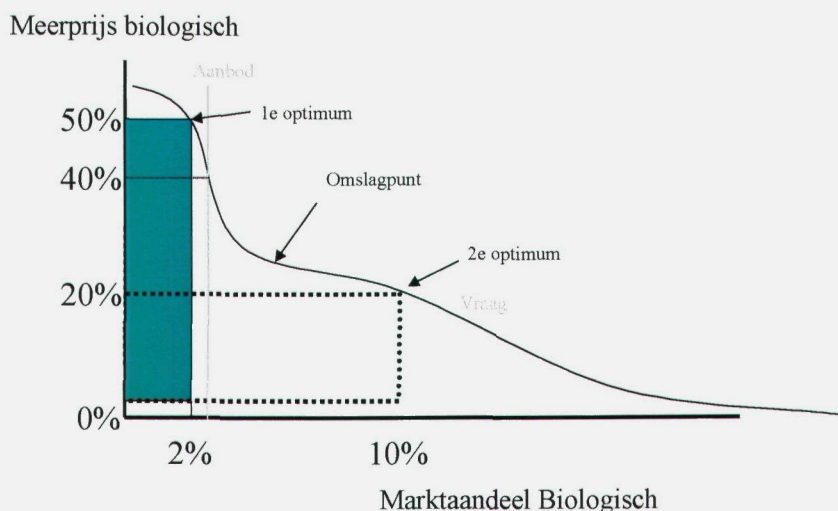


Figuur 1. Schatting van de vraagcurve van een fictief biologisch product.

Prijsstrategie van de retailer

De retailer heeft verschillende redenen om biologische producten te willen verkopen, bijvoorbeeld een verbreding van het assortiment, het positieve imago van “natuurlijk en gezond” of wellicht om zijn “maatschappelijk verantwoord ondernemen” vorm te geven. Hij zal echter ook een goed rendement willen behalen op de biologische producten. Op dat laatste argument wordt hier verder op ingegaan.

De retail stelt, net als andere actoren in de keten, winstmaximalisatie centraal: ze probeert in te schatten welke consumentenprijs de grootste winst oplevert. De retailer beschouwt daarbij het aanbod uit de keten en het koopgedrag van de consument als gegeven. Stel nu dat het voor de retailer beschikbare aanbod van een biologisch product op 2.5% ligt; bij een dergelijk aanbod kan een meerprijs van 40% gevraagd worden. Bij een meerprijs van 40% en een marktaandeel van 2.5% is de winst voor de retailer niet maximaal. Figuur 2 illustreert de prijsstrategie van de retailer die een maximale winst oplevert.



Figuur 2. De retail als prijszetter

Merk op dat figuur 2 gelijk is aan figuur 1 met enkele veranderingen. Onveranderde en irrelevante elementen uit alle figuren hebben een grijze kleur, terwijl cruciale veranderingen zijn vetgedrukt.

De winst wordt weergegeven door het oppervlak van de gearceerde rechthoek. Het oppervlak is een vermenigvuldiging van het marktaandeel op de horizontale as met het verschil tussen verkoop- en kostprijs op de verticale as. In figuur 2 ligt de kostprijs boven de 0% om deze te onderscheiden van de verkoopprijs van gangbaar. Op de curve bevinden zich twee “lokale” optimale prijspeilen: bij een biologische meerprijs van 50% en bij 20%. Een aanbod van 10% levert weliswaar meer winst op, maar kan niet aangeboden worden doordat de retail maximaal kan beschikken over een aanbod van 2.5%. Het evenwicht ligt dus bij een marktaandeel van 2%. De retailer toont geen belangstelling voor een deel van de aangeboden biologische producten; de overproductie van biologisch. Noodgedwongen zal de keten een deel van de biologische als gangbare producten aanbieden. Bovenstaande redenering zou een verklaring kunnen zijn voor de overproductie van biologische melk.

Omslagpunt

Doordat de winst behorend bij het tweede optimum groter is dan de winst bij het eerste optimum, heeft de retail wel degelijk belang bij een groter aanbod. Wanneer de vraagcurve bewandeld wordt vanuit het eerste optimum richting het tweede optimum, zal de winst eerst afnemen, maar op een gegeven moment toenemen, zelfs tot een hogere winst dan in het eerste optimum. Het punt dat een even grote winst genereert als het eerste optimum, wordt het omslagpunt genoemd. In figuur 2 wordt het omslagpunt bij een aanbod rond de 5% bereikt. Pas als meer dan dit kritische volume uit de keten aangeboden kan worden, zal de retail meer willen aanbieden aan de consumenten en de consumentenprijs verlagen. Mocht de keten een dergelijk aanbod incidenteel kunnen leveren, dan kan de retailer erop ingaan door het product in de aanbieding te doen.

Marktbewerking

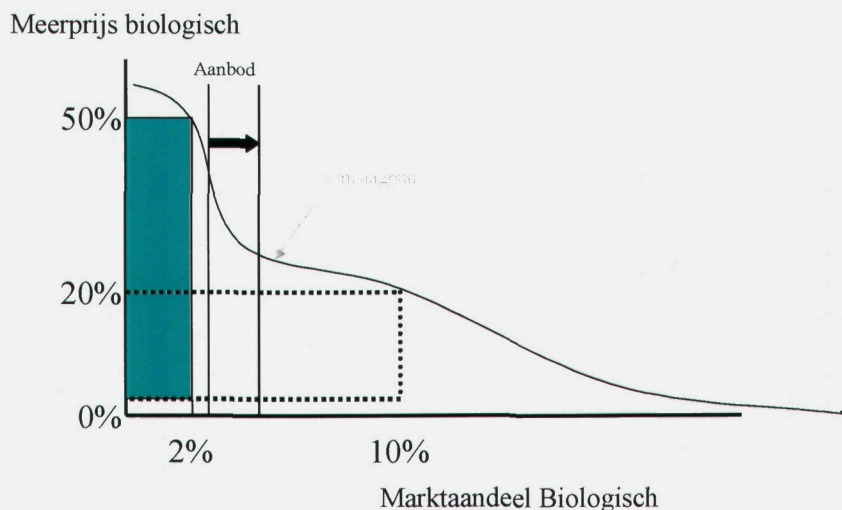
Aan de hand van figuur 2 kunnen de volgende mogelijke strategieën toegelicht worden:

- Stimulering van het aanbod

- Stimulering van de vraag
- Verlaging van de kostprijs

Stimulering van het aanbod

Zoals bij het omslagpunt beschreven is, dwingt een vergroting van het aanbod pas een verlaging van de consumentenprijs af indien het nieuwe aanbod meer dan 5% is. Het huidige aanbod van 2.5% zal minimaal moeten verdubbelen. Alleen dan zal de consumentenprijs zakken doordat de retail een grotere winst kan genereren.

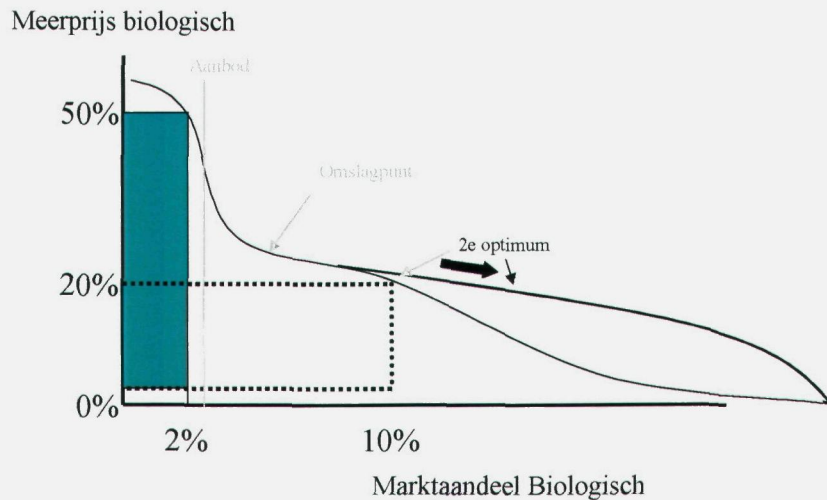


Figuur 3. Prijszetting van de retail bij een vergroting van het aanbod.

Bij een kleinere vergroting van het aanbod zal het aanbod in de supermarkt en de consumentenprijs geen enkel positief effect hebben. Het zal hoogstens een negatief effect hebben voor andere ketenpartners, met name de agrariër. Het aanbodsoverschot verzwakt immers hun machtspositie en zal waarschijnlijk resulteren in een daling van de aanbodsprijs.

Stimulering van de vraag

De stimulering van de vraag is een strategie die consumenten kunnen bewegen naar een andere consumentengroep. Non-buyers kunnen gelegenhedaankopers worden en gelegenhedaankopers kunnen structureel tot aankopen overgaan. Indien de stimulering gericht is op bekendheid zal alleen het aantal gelegenhedaankopers toenemen. Desbetreffende consumenten vallen in het segment dat problemen heeft met de meerprijs en een maximale meerprijs tussen 20% en 30% accepteren. Het effect van voorlichting is dus een oprekking van de vraag zoals in figuur 4 is weergegeven.



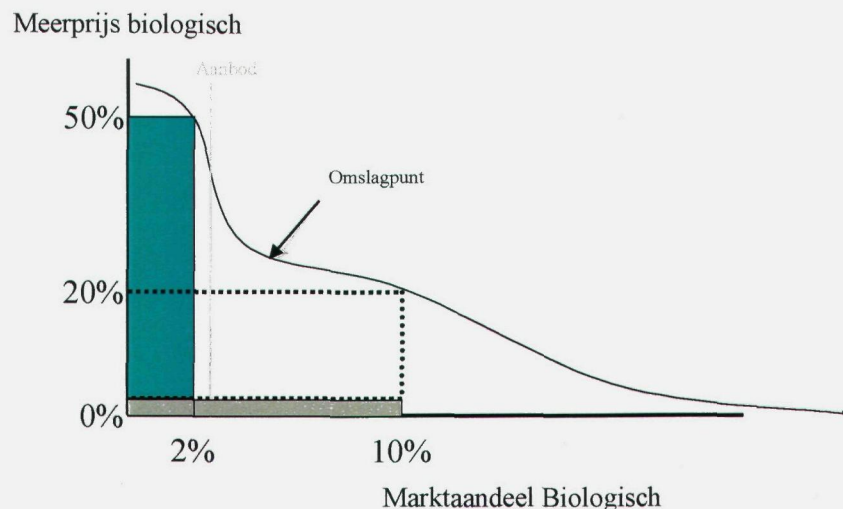
Figuur 4. Prijszetting van de retail bij een oprekking van de vraag.

De bereidheid om meer te betalen voor een product neemt door voorlichting waarschijnlijk minder sterk toe, omdat degenen die reeds biologisch kochten al bekend waren met het product. Voorlichting leidt tot een grotere vraag bij een lage meerprijs, maar niet zo zeer tot acceptatie van een hogere prijs. Het 2^e optimum kan voor de retailer weliswaar aantrekkelijker worden, maar is nog even onbereikbaar. Voorlichting heeft dus geen enkel effect op de afzet en omzet.

Als de stimulering van de vraag gericht is op de gelegenhedaankopers om structureel te gaan kopen heeft deze strategie wel effect. Het hangt echter van het aanbod en de kromme van de curve af of dit een positief of negatief effect heeft.

Kostprijsverlaging

Stel dat door meer expertise of schaalvoordelen de productiekosten gereduceerd kan worden naar de consumentenprijs van het gangbare product, hetgeen een prestatie van formaat zou zijn. Dan nog zal dat bij ongewijzigde prijsstrategieën van de ketenpartners de consumentenprijs niet doen dalen. Het 1^e optimum zal immers niet wezenlijk veranderen. Bij een zelfde aanbod en prijs levert een kostprijsverlaging wel een grotere winstmarge voor de retailer op.



Figuur 5. Prijszetting van de retail bij een kostprijsverlaging.

Figuur 5 illustreert een kostprijsverlaging. De retail heeft geen reden om de prijs te verlagen of afzet te verhogen, tenzij zij de mogelijkheid wordt geboden meer winst te behalen. De retail zal daarom alleen de verkoopprijs verlagen als daarvan een meer-dan-evenredige afzetstijging te verwachten valt. En dat is voornamelijk het geval als het marktaandeel het omslagpunt reeds gepasseerd is.

Conclusie

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat, indien winstmaximalisatie van de retailer de dominante drijfveer is:

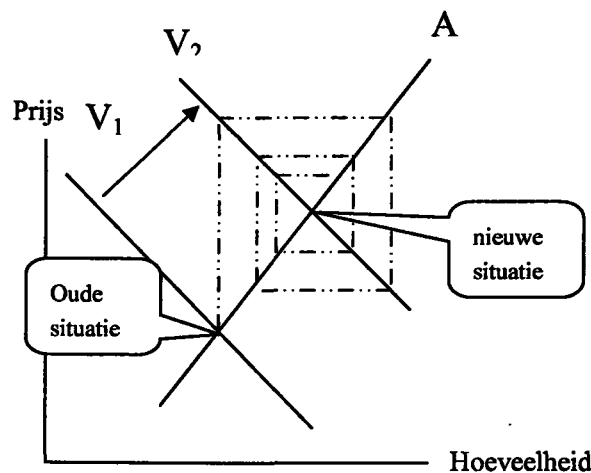
- een stimulering van het aanbod pas effect heeft bij een aanzienlijke vergroting,
- een stimulering van de vraag bij het huidige aanbod geen effect heeft, tenzij de gelegenhedaankopers overtuigd worden om structureel te kopen, en
- een verlaging van de kostprijs een verwaarloosbaar effect heeft.

Een groter marktaandeel van de biologische producten wordt dus door bovenstaande maatregelen niet bereikt. Marktwerking zal het biologische product pas serieus helpen als het omslagpunt gepasseerd kan worden. Pas dan hebben een stimulering van het aanbod, vraag en kostprijsverlaging het gewenste effect. Met het huidige aanbod vanuit Nederland is dit omslagpunt waarschijnlijk onbereikbaar, zelfs al zou de Nederlandse biologische keten zich volledig op de Nederlandse markt richten. Een forse import is minder aantrekkelijk voor de retailer door de hogere inkooprijzen. Ook zal dan de belangstelling van een deel van de Nederlandse consumenten waarschijnlijk verflauwen, omdat het imago van regionaliteit belangrijk is. Bovendien is het imago van kleinschalig en milieuvriendelijk minder goed te onderbouwen als de producten uit het buitenland komen. De huidige strategie om middels prijs- en afzetafspraken (convenanten) de marktwerking te corrigeren, biedt wel mogelijkheden, maar daarvoor wordt van de retail een zeer coöperatieve houding verwacht. Voor de groei van de biologische productie heeft de retail een sleutelpositie. Ze kent de actuele en potentiële behoeften van de consument het beste en heeft een sterke machtspositie ten opzichte van de rest van de keten. Ze zal enige tijd de winstmaximalisatie op het product moeten laten varen om het omslagpunt te kunnen passeren. Anderzijds zal ook het aanbod moeten toenemen om in ieder geval het omslagpunt te bereiken. De landbouwsector, en in het bijzonder de biologische landbouwsector kan om agronomische redenen niet anders dan traag reageren op verandering van vraag. Een geleidelijke groei en lange-termijnafspraken tussen de retail, de keten en de overheid zijn daarom het beste. Maar dat is mogelijk te veel gevraagd als de strategie om de 10% in 2010 te halen via vrije marktwerking tot stand dient te komen.

B.3 Wat voor effect heeft vergroting van de vraag op het aanbod?

Als vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn wordt gesproken van een "volkomen" markt. Dat evenwicht wordt gevonden na dat vraag en aanbod een aantal keer op elkaar gereageerd hebben. Die reactie heeft een zeker traagheid.

Figuur A7 laat zien welk tijdspad doorlopen nadat de vraag veranderd is. Het aanbod past zich niet direct aan de nieuwe vraag aan, maar via een omweg. Hogere consumentenprijzen stimuleren de producent tot hogere productie, wat tot overproductie en prijsdaling leidt, waardoor de producenten hun aanbod aanpassen of uit de markt stappen. Dit aanpassen als in een spinnenweb richting het uiteindelijke optimum (: de volkomen markt).



Figuur B7: relatie tussen prijs en aangeboden hoeveelheid; reactie van aanbod veranderende vraag.

A: Aanbod V_1 : (oude) Vraag V_2 : (nieuwe) Vraag na de vraagschok

Hoe sneller de aanbieder reageert op veranderde vraag hoe beter het voor hem is. Maar bij biologische landbouw spelen een aantal factoren die dit mechanisme bijzonder traag maken:

- Omschakeling naar biologische landbouw vereist een overgangperiode van enkele maanden tot twee jaar (afhankelijk van de sector). In deze periode mag de omgeschakelde agrariër zijn producten nog niet als biologisch aanbieden.
- Omschakeling naar de biologische productiewijze vereist, weer afhankelijk van de sector, een dussdanig forse investering dat hij niet zomaar kan terugschakelen.
- De agrariër als individuele ondernemer neemt zijn beslissingen over het algemeen om de continuïteit van zijn onderneming te vergroten, en in mindere mate op basis van economische rationaliteit.

Producenten en consumenten van biologische producten zitten voor ongeveer de helft in het buitenland. Door de traagheid van het genoemde mechanisme en door de intensieve internationale handel zal een vraagtoename op de thuismarkt niet direct leiden tot een toename van het aanbod uit eigen land, tot gevolg hebben. In later stadium zal de producent de thuismarkt moeten zien te veroveren op buitenlandse aanbieders.

De traagheid is dus gedeeltelijk eigen aan het biologisch systeem en gedeeltelijk afhankelijk van de mogelijkheden en wil van de agrariër om snel te beslissen.

Mogelijkheden hebben onder meer te maken met financieringsmogelijkheden en de wil heeft te maken met risicopercepties. Voor beide aspecten zijn strategieën denkbaar, zo dat snel omschakelen gestimuleerd wordt. Het in het vooruitzicht stellen van een financieel vangnet voor het geval de omschakeling mislukt is waarschijnlijk een sterke stimulans. Dit wordt elders in dit rapport als optie voor actie genoemd.

C Farmers' willingness to innovate for a cleaner environment

Carlos Montalvo Corral & Ludger J. Van der Eerden
TNO Strategy, Technology and Policy
Post box 6030
2600 JA Delft The Netherlands
vandereerden@stb.tno.nl

Introduction

Agriculture must become more environmentally friendly (Van der Eerden et al 2002). Authorities and community are pressing the farmer ("licence to operate"). The farmer is sensitive for this pressure, but he is a strategic planner. He compares this pressure with costs, risks and technological possibilities. Explaining and predicting the behaviour of the farmer is of great importance in the scope of decision making.

Montalvo Corral (2001a) presented a structural model that integrates factors determining the behaviour of an entrepreneur towards innovation actions (Table C1). After some adaptations this model is probably useful in the scope of making agriculture more environmentally friendly.

The input of the model is the perception of the entrepreneur in relation to costs, benefits, risks and opportunities. These perceptions are collected with a specific type of questionnaire³², and evaluated using existing mathematical and statistical procedures. The output of the model has several levels of in depth: the first level is that of perceived advantages and disadvantages of coming into action, and the second is the likelihood that actions will be taken.

Evaluation

This model has been validated and used in several cases. For instance, in a case where willingness of industry in a certain region was evaluated to adopt cleaner technologies. In that case the model showed that technical capability and perceived economic risk were the two major determinants. Optimal attitude and high social pressure were not sufficient to enhance willingness to innovate. Moreover, stringent environmental regulation had a negative impact. The model was used to optimise the policy effort to maximise the willingness, and to suggest specific actions (Montalvo Corral 2001b).

The model is probably very useful to test and enhance the farmers' willingness to innovate towards environmentally friendly agriculture and to formulate do's and don't, and the most profitable actions. Probably, regional differences have to be accounted for, because economic opportunities are partly determined by soil fertility, infrastructure and the neighbourhood of a consumer market. This spatial differentiation will probably result in region-specific action plans. The model can also suggest how strong the willingness of the farmer depends on the agronomic sector (animal husbandry, arable

³² The structure of the model is based on the principle of contiguity, where planned behaviour is complemented with a link between conceptual and empirical structures. See Montalvo Corral (2001 b) for more details.

production, horticulture etc), on information flow (education, organisational networks etc), on economic opportunities etc.

We suggest to make the model applicable for this purpose and to collect data and expertise to run the model.

The model outcomes will guide both policy makers and farmers in actions aiming to change the farmer from a responder towards an anticipator.

References:

Montalvo Corral, C. (2001a): Explaining and predicting the innovative behaviour of the firm: a behavioural approach. In: proceedings ECIS Conference on The Future of Innovation Studies (20-23 Sept. 2001, Eindhoven The Netherlands).

Montalvo Corral, C. (2001b): Assessing and stimulation the willingness of the firm to adopt/develop cleaner technologies. In: proceedings ERCP 7th European Round Table on cleaner Production (2-4 May 2001, Lund Sweden).

Van der Eerden, L, L. Lescar and N. Belc (2002). Environmentally friendly cereal production. In: Proceedings EU/ICC Cereal Conference: Implementation of the European Research Area (ERA). March 2002, Vienna.

Table C.1 Determinants and explanatory levels predicting the firm's propensity to innovate.

<i>Beliefs</i>	<i>Behavioural domains</i>	<i>Main indices</i>	<i>Intent</i>
- Societal benefits - Public image	Perceived social outcome	Attitude towards innovation	Willingness to engage in innovation ⇒ Action
- Economic opportunities - Technological risks - Financial risks	Perceived economical risk		
- Market dynamics - Innovation pace - Consumers demands	Perceived market pressure	Social pressure to innovate	
- Personal referents - Local community - External referents	Perceived community pressure		
- Convenants - Regulations - Standards	Perceived regulatory pressure		
- Technological opportunities - Innovation capability	Technological capabilities	Control over CT	
- Organisational learning - Strategic alliances - Networks of collaboration - Lobby	Organisational capabilities		

D Rol van het Buitenland

Nederland exporteert ongeveer de helft van zijn biologische producten. Redenen voor dit hoge percentage zijn de gunstige ligging voor internationale handel, de trage ontwikkeling van de thuismarkt, en de betere prijs die buitenlandse retailers geven. Dit verschilt overigens niet van de situatie bij de gangbare landbouw.

In het buitenland is nog een biologische markt van substantiële grootte te winnen: de consumptie van biologische producten groeit in het merendeel van de EU sneller dan in Nederland en voor een aantal producten (vlees, eieren, glastuinbouwproducten) is het rendement ("af boerderij" prijs) beter.

Maar voor de veel gehoorde stelling dat zonder gezonde thuismarkt er geen goede exportpositie ontwikkeld en verdedigd kan worden is veel te zeggen: het geeft meer draagvlak voor omschakeling, vergroot de expertiseontwikkeling en creëert effectieve logistieke structuren³³.

Het percentage van de Nederlandse biologische productie dat moet worden geëxporteerd is uiteraard afhankelijk van de thuismarkt (de biologische consumptie in Nederland). Een eenvoudige berekening maakt duidelijk dat de ontwikkeling van de thuismarkt waarschijnlijk cruciaal is (Tabel D1).

Als de ambitie om 10% van de Nederlandse productie biologisch te maken, gerealiseerd wordt zonder groei van de thuismarkt, moet die productie voor meer dan 90% geëxporteerd worden.

Alleen als de consumptie van biologische producten in Nederland substantieel groeit (bijvoorbeeld tot aan aandeel van 10%), en de consumenten in Nederland voor het merendeel kiezen voor Nederlandse biologische producten (bijvoorbeeld voor 75%), dan hoeft de export van biologische producten niet te verveelvoudigen.

Tabel D1. Schatting van het deel van de Nederlandse biologische productie dat geëxporteerd moet worden in afhankelijkheid van de consumptie in Nederland.

Gehanteerde uitgangspunten:

- 10% van de Nederlandse landbouwproductie is biologisch.
- 40% van de Nederlandse consumptie van landbouwproducten komt uit het buitenland. Dat geldt zowel voor biologisch als gangbaar.
- 70% van de gangbare landbouwproducten wordt geëxporteerd.
- De totale Nederlandse landbouwproductie en consumptie (af boerderij) hebben een waarde van respectievelijk 15 en 10 miljard EURO

		Aandeel biologisch in Nederlandse consumptie			
		1,5%	5%	10%	20%
Deel van Nederlandse biologische producten dat in Nederland wordt geconsumeerd:	25%	98	92	83	67
	50%	95	83	76	33
	75%	93	75	50	0

³³ Maar er zijn ook voorbeelden van sectoren met een sterke exportpositie zonder grote thuismarkt (sierteelt, met name de bollenteelt).

Bij de ambitie van “10% biologisch landbouw in 2010” is ontwikkeling van de thuismarkt is dus waarschijnlijk van eminent belang. Dat geldt voor de komende jaren, maar ook op dit moment komt het met enige regelmaat voor dat de Nederlandse vraag naar biologische producten tijdelijk of langdurig groter is dan het aanbod. Dat geldt onder meer voor biologische aardappelen, fruit en vlees.

Diverse sleutelspelers in de biologische keten pleiten voor verlaging van de groeiambities van de biologische sector. Ze betwijfelen of de Nederlandse producent een groei van de vraag tussen 2002 en 2010 van 1,5 naar 10% wel aankan en vinden het slecht voor de primaire sector als veel aanvulling van een aanbodtekort vanuit het buitenland nodig is.

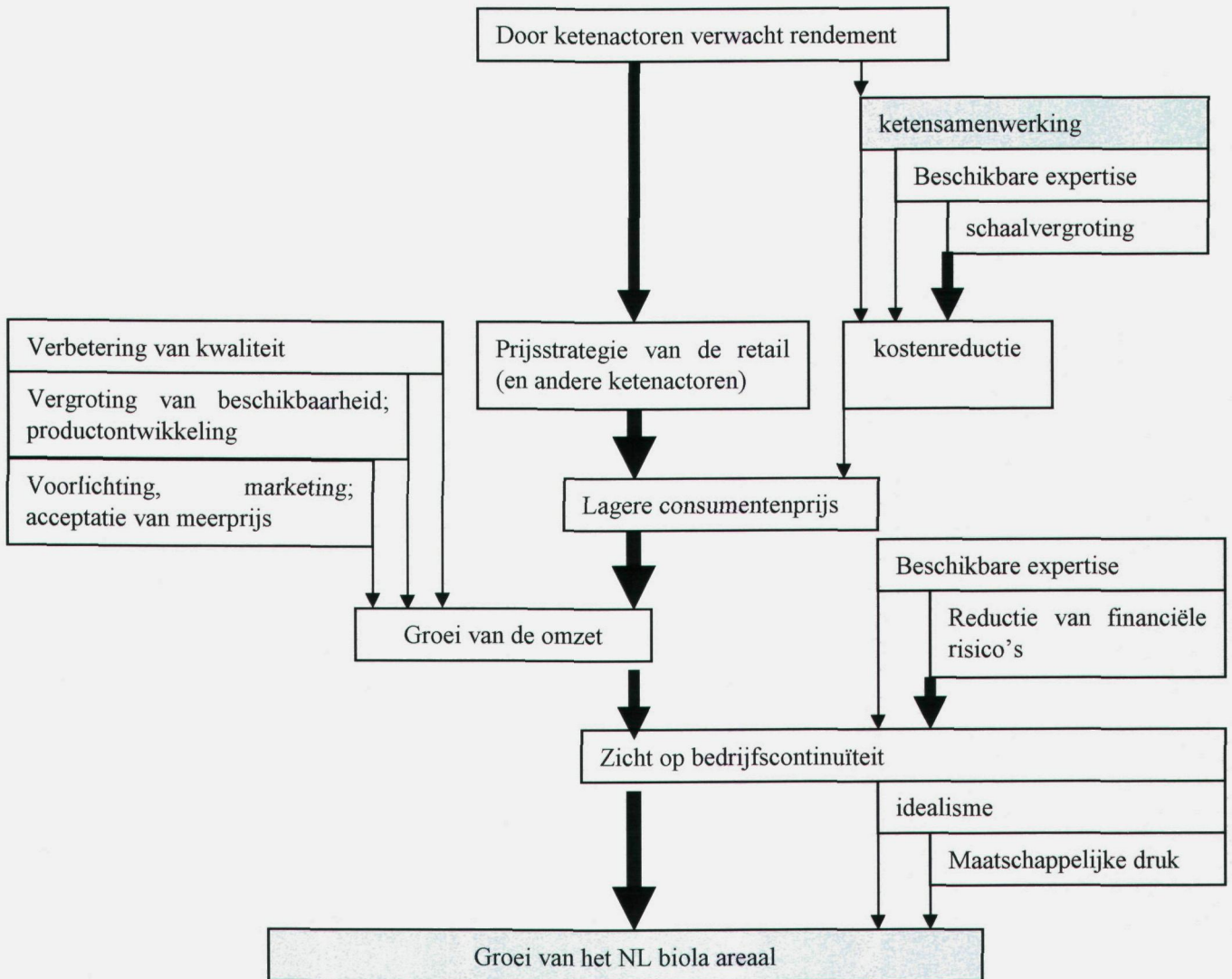
E Ketensamenwerking als motor voor vergroting biologisch areaal?

Centraal in het LNV-beleid met betrekking tot biologische landbouw staat de aanname dat stimulering van de samenwerking in de keten zal leiden tot een groter areaal voor de biologische landbouw (Arendse et al 2002).

Al eerder is gesteld dat van autonome marktontwikkeling vooralsnog geen sprake is, althans niet voldoende om de ambitie van “10% biola in 2010” te halen. Daarom wordt door de markt naar de overheid gekeken. De overheid, in dit geval LNV, ziet voor zich zelf de rol van initiator en facilitator. De oprichting van de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw is daar een goed voorbeeld van (zie paragraaf 2.3).

Uit onze analyse leiden wij af dat de relatie tussen ketensamenwerking en vergroting van het biologisch areaal wel bestaat, maar ook dat die relatief zwak is (zie Figuur D1):

- ketensamenwerking ontstaat pas als daarmee meer rendement te behalen valt. De actoren in de keten zien elkaar als concurrenten: ieder wil een zo groot mogelijk stuk van de koek. Daarbij komt dat de macht van de verschillende actoren over de keten zeer ongelijk verdeeld is. Het gezamenlijk belang moet duidelijk aangegeven kunnen worden.
- Voor kostenreductie blijkt ketensamenwerking weinig zoden aan de dijk te zetten.
- Voor een lagere consumentenprijs is de prijsstrategie van met name de retail veel bepalender dan de kostprijs (zie ook Bijlage A).
- De relatie tussen een lagere consumentenprijs en omzetstijging is waarschijnlijk wel erg sterk, althans in twee van de vier hierboven beschreven product/markt-combinaties.
- De agrariër die overweegt om om te schakelen is gevoelig voor een groeiende markt, maar belangrijk is ook hoe hij de toekomst van zijn bedrijf op langere termijn inschat. De meeste agrariërs zijn meer continuïteits- dan rendement-denkers: zij zijn bereid tijdelijk in te teren op eigen vermogen als de toekomst er over 10 of 20 jaar florissant uit ziet, maar twijfelen over het instappen in een oplevende markt als hun toekomst over 10 of 20 jaar erg onduidelijk is. Het reduceren van risico's is daarbij zeker zo belangrijk als het grijpen van een ‘toevallige’ kans.



Figuur E1. Illustratie van de relatie tussen ketensamenwerking en vergroting van het biologisch areaal. Sterke relaties zijn met vette pijlen aangegeven. Zie tekst voor verdere toelichting.

F Scenario analyse

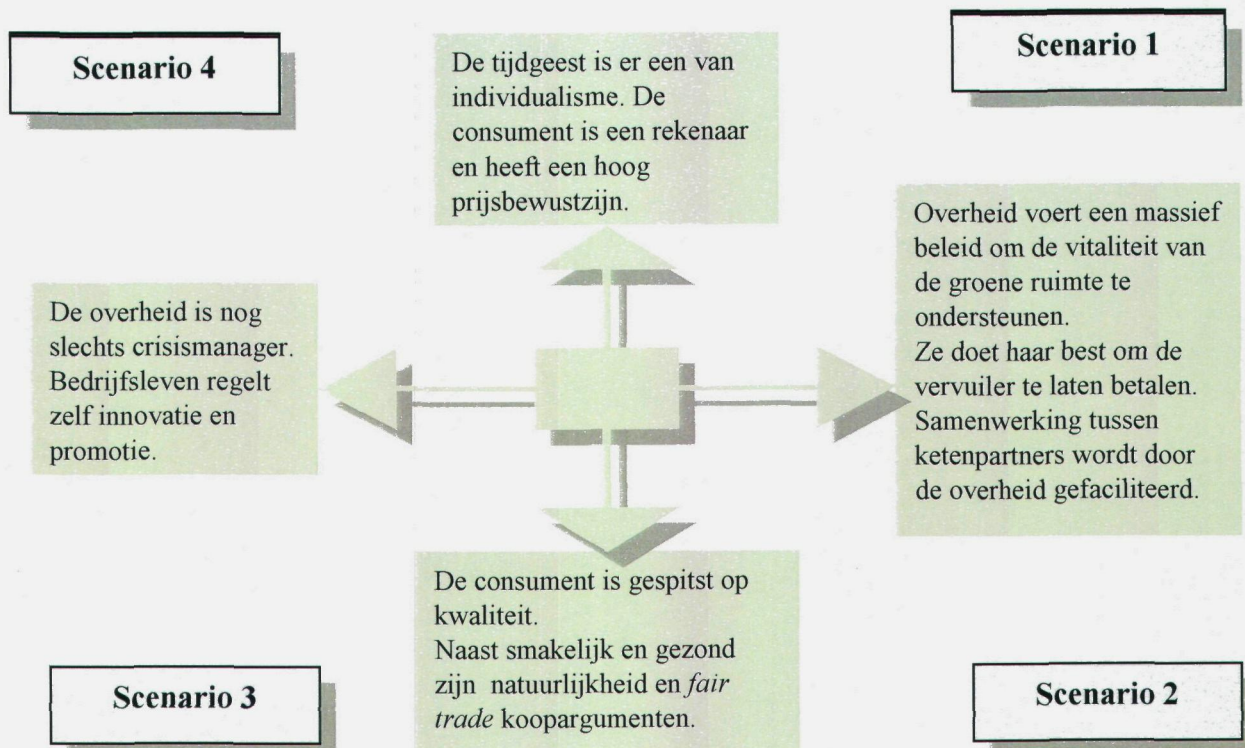
F.1 Inleiding

De samenleving verandert en daarmee de eisen die aan voeding worden gesteld. Bij de ambitie om biologische landbouw te laten groeien dient hierop ingespeeld te worden. Daarom is het van belang mogelijke scenario's te schetsen, en daarbinnen een adequate rol van biologische landbouw te definiëren.

Scenario's kunnen in dit verband worden gezien als systematische speculaties over de ontwikkelingen in de wetenschap, technologie, maatschappij, economie enzovoorts. Om de geldigheid en robuustheid van strategieën onder verschillende omstandigheden te testen en vergroten is gebruik gemaakt van de techniek van "wind tunneling". Daarbij worden strategieën aan scenario's blootgesteld en vervolgens verbeterd. Startpunt is het categoriseren van onzekerheden naar gelang de mate van onzekerheid en het belang ervan: zie Tabel F1. Op basis daarvan zijn twee cruciale onzekerheden geselecteerd: tijdgeest en rol van de overheid (zie ook Luten en Dagevos 2001). Deze zijn verwerkt in een scenario-assenkruis: zie Figuur F1, en verder uitgewerkt in Tabel F2.

Tabel F1 Schatting van het belang en mate van onzekerheid van door sleutelspelers genoemde onzekerheden.

	<i>Relatief minder belangrijk</i>	<i>Heel belangrijk</i>
<i>Relatief niet zo onzeker</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Expertiseontwikkeling mbt distributie - Risicoperceptie bij andere ketenpartners - Vergrijzing en uittreding van agrariërs - Multiculturele tendensen in voedingspatronen 	<ul style="list-style-type: none"> - wet- en regelgeving - Expertiseontwikkeling mbt Biola-eigen risicos - Expertiseontwikkeling mbt Kwaliteitsbeheersing - Strategie retail - Bekendheid van biola bij consument - Vergrijzing van de samenleving - Regie van de keten - Tijdgeest mn eetcultuur (brood, gemaksvvoeding, aandacht voor voedselveiligheid, eten buitenshuis enz.) - Concurrentie uit het buitenland - EU-landbouw politiek - Onderbouwing biola-claim - Consumentenprijs
<i>Heel onzeker</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Toelatingsbeleid biologische bestrijdingsmiddelen - Scholenstrijd binnen biologische wereld 	<ul style="list-style-type: none"> - Steunmaatregelen - Rol van de NL overheid - Risicoperceptie bij producent - Risicoperceptie bij consument - Transparantie van de keten - concurrentie om gunst van de consument tussen biologische, duurzame en regionale landbouw - Conjuncturele ontwikkeling - Voedselschandalen



Figuur F1 Een scenario-assenkruis waarin de tijdgeest verticaal en de rol van de overheid horizontaal staat. De vier scenario's worden in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

F.2 Scenario's

Scenario 1

- Sterke, hiërarchische invloed van de overheid; bedrijfsleven is meer volgend
- Consument laat zich leiden door de prijs

Metafoor: Brood: daar wordt u beter van

In dit scenario is er sprake van een lage economische conjunctuur. Bedrijven voelen weinig stimulans om te innoveren. Er is sprake van een beschermde, tamelijk nationaal georiënteerde markt, waarbij enkele bedrijven een dominante machtspositie hebben (oligopolie). De focus is op een gestandaardiseerde productie en stabiele contracten, waardoor de ketens overzichtelijk zijn, productielijnen een lange levensduur hebben en de kosten beheersbaar zijn. Maar veranderingen en innovaties zijn daardoor lastig in te voeren.

De overheid speelt een belangrijke rol bij het initiëren van ontwikkelingen, besluitvorming en handhaving. Ze stuurt vooruitgang door standaardisatie en regelgeving en probeert welvaart op basis van billijkheid te verdelen. Ze probeert

concurrentie van buitenlandse producten te neutraliseren. Zij tracht door allerlei steunmaatregelen het prijspijl voor basisproducten laag te houden.

De burger is gericht op “goedkoop” en heeft weinig aandacht voor producten van hoge kwaliteit. Hij vindt het al een hele klus om zich in deze wereld staande te houden. Hij kijkt niet te ver vooruit.

De eetcultuur is gericht op de simpele keuken. Afgezien van frequent kantinebezoek is er weinig aandacht voor buitenshuis eten. Voedselveiligheid wordt gezien als een taak van de overheid. Ook de aandacht voor milieu, gezondheid, diervriendelijkheid en andere duurzaamheidsaspecten is laag. De individualiseringstrend is zwak, wat leidt tot een beperkt productenaanbod.

Innovatie staat in dit scenario op een laag pitje. De overheid heeft een belangrijke rol bij het delen van expertise en kennis. De diffusie en adoptie van innovaties gaan moeizaam. De marktpartijen zijn risicomijdend en willen alleen incrementele innovaties. Het menselijk kapitaal is van redelijk niveau maar weinig marktgericht.

Scenario 2

- *Sterke, hiërarchische invloed van de overheid; bedrijfsleven is meer volgend*
- *Consument laat zich leiden door kwaliteit*

Metafoor: Broodje met cultuur

De economische conjunctuur is gezond. Binnen het marktmechanisme heeft de overheid een belangrijke rol: de bijdrage van marktpartijen wordt goed benut. Er is een min of meer gereguleerde markt, met sterke oriëntatie op kwaliteit en duurzaamheid. De economie heeft vele niches. Kleine bedrijfjes hebben een goede levensvatbaarheid. De productieketens en netwerken zijn onoverzichtelijk en ontwikkelen zich autonoom. Er is ook ruimte voor korte, lokale ketens van producent naar consument.

De rol van de overheid is vooral die van initiator, voorlichter, facilitator en handhaver. Ze profileert zich als dienaar van de samenleving. Ze investeert stevig in innovatie, kwaliteitszorg en infrastructuur. Ze zoekt naar een balans tussen vrijheid en verantwoordelijkheidsbesef. Ze stimuleert publiek-private samenwerking.

De burger voelt zich humaan, verantwoordelijk en respectvol. Hij zegt te steven naar geluk voor iedereen en probeert vooruit te kijken. Ontplooiing is een must. Risico's en onzekerheid worden door de burger als laag ingeschat (de overheid zorgt immers goed voor ons), maar ook niet gezocht.

De consument vraagt om kwaliteit en verwacht daarbij een belangrijke rol van de overheid. Eten moet gezond zijn, diervriendelijk geproduceerd worden en weinig milieubelasting opleveren. Er zijn veel subculturen met een harmonieuze interactie. Duurzaamheid heeft prioriteit bij de burger maar minder bij de consument.

De overheid is een belangrijke inhoudelijke partner in het zoeken naar relevante systeeminnovaties. Ook de kennisoverdracht is goed geregeld, maar wel wat bureaucratisch. Bij de wens tot verandering is er meer aandacht voor grote innovaties dan voor flexibiliteit.

Scenario 3

- *Het bedrijfsleven wil vrije marktwerking; de overheid heeft daar geen problemen mee*
- *Consument laat zich leiden door de prijs*

Metafoor: boterham zonder poespas

De economische groei is middelmatig en de markt is zeer dynamisch. De markt is mondiaal. De economische macht ligt bij enkele grote spelers bij inkoop, processing en retail vanwege de noodzaak van 'economy of scale'. De toeleveranciers zijn klein en versnipperd. Innovatie richt zich vooral op gebruik van informatietechnologie in controle over de keten. De concurrentie is hard en er is sprake van weinig samenwerking.

De overheid is teruggetrokken en speelt vooral een rol bij crises en als beschermer van eigendomsrechten.

De burger zegt gespitst te zijn op het pakken van kansen en een ander de loef af te steken. Maar nog al eens vervalt hij in routinematig handelen en in weinig creatief gedrag. Het milieubewustzijn is laag en het individualisme is sterk. Ten aanzien van bedreigingen geldt dat het leven nu eenmaal risico's met zich mee brengt. Dat er winnaars en verliezers zijn is *fact of life*.

De consument wil dag en nacht, gemakkelijk en goedkoop kunnen winkelen. Er is een groot marktsegment voor goedkope producten; de *fast food* bedrijven en discount winkels spinnen daarbij garen. Maar ook segmenten die de consument een aansprekende uitstraling geven zijn goed ontwikkeld. One-stop-shopping en internetwinkelen is goed aangeslagen.

In het bedrijfsleven is er grote behoefte aan flexibiliteit en weinig behoefte aan vernieuwing op systeemniveau. Innovatie richt zich op nieuwe PMCs en op kostenbesparing. De expertiseontwikkeling is beperkt, met een individuele insteek. Er wordt sterk gekeken naar de bedrijven voor het geven van opleiding: *learning by doing* en praktijkexperimenten moeten het doen. De kennisinfrastructuur is versnipperd.

Het milieu staat in dit scenario niet op de eerste plaats. Bestrijding van verontreiniging krijgt aandacht waar dit tot kostenbesparing leidt. De vervuiler betaalt meestal niet.

Scenario 4:

- *Het bedrijfsleven wil vrije marktwerking; de overheid ondersteunt dat en positioneert zich als netwerker op afstand*
- *Consument laat zich leiden door kwaliteit*

Metafoor: een sneetje appellation controlé

Er is sprake van een hoge conjunctuur, een bloeiende, mondiale markt en een overheid op afstand. Vanwege de sterke aandacht voor kwaliteit is er veel diversificatie.

De overheid stelt zich teruggetrokken op. Ze houdt toezicht op zelfsturing. Daarvoor zijn duidelijke regels en procedures opgesteld. Ze beschouwt zich als een vangnet voor het geval dat de markt ernstig faalt. Wel speelt ze een initiërende rol bij het stimuleren van vernieuwingen. Ze voert daarvoor een voortdurend debat met het bedrijfsleven: het bedrijfsleven zou duurzamer moeten ondernemen.

De burger is rationeel en berekenend, maar heeft ook aandacht voor normen en waarden. Kwaliteit en duurzaamheid speelt in zijn handelen een belangrijke rol als het doel daarvan duidelijk is, bijvoorbeeld als natuurlijke hulpbronnen schaars lijken te worden.

De eetcultuur is goed ontwikkeld. De horeca, maar ook thuisbezorgdiensten bloeien. Er is een breed scala van producten beschikbaar, met aandacht voor kleine niches. De klant wordt intensief betrokken bij de ontwikkeling (via consumenten panels) en het assembleren van het eindproduct (bij aanschaf in de winkel).

Vernieuwing is gericht op optimalisatie, loonkostenbeheersing, standaardisatie, effectiviteit en voorspelbaarheid. Voor systeeminnovaties wordt de verantwoordelijkheid bij de overheid gelegd. Ze probeert die verantwoordelijkheid met zo veel mogelijk actoren te delen.

In Tabel F2 worden de centrale knelpunten in de vier scenario's geplaatst en worden enkele mogelijke strategieën en opties voor aanpak genoemd. Bij het definiëren hiervan is ondermeer gebruik gemaakt van een aantal fictieve gebeurtenissen (kader F1).

Kader F1

De scenario's en strategische hoofdlijnen zijn getoetst en verbeterd met behulp van onderstaande (fictieve) gebeurtenissen:

1. Er komt een groot, voor de retail aantrekkelijk aanbod aan biologische producten uit het buitenland. Het Nederlandse aanbod is erg duur.
2. Binnen de biologische landbouw is een groep van producenten en consumenten ontstaan, die zich profileert als enige die de regels van biologische landbouw naar letter en geest toepast. De groep zoekt media-aandacht met verhalen over gerommel met regels door biologische agrariërs en retailers voor wie het korte termijn rendement prioriteit nr. 1 is. De groep zet zich af tegen de technologisering en grootschaligheid van biologische landbouw, en tegen het vervoer op wereldschaal van biologische producten. Ze vinden een gewillig oor bij media, burger en consument. Om inkapseling te voorkomen hebben deze "puristen" bewust niet gekozen voor aansluiting bij bestaande organisaties of voor een verenigingsstructuur met leden.
3. De EU-landbouwministers, met commissaris Fischler voorop, spreken zich ondubbelzinnig uit voor biologische landbouw. Zij roemen de aanpak van Minister Künast. Op EU-top conferenties wordt uitsluitend biologische producten gegeten.
4. In Zwitserland is een nieuw label ontstaan voor producten met een imago van natuurlijkheid en gezondheid: het *life-label*. Binnen korte tijd heeft dit het vertrouwen van de Europese consument gewonnen. Het is erg populair en stelt alle bestaande eco-, bio- en milieu-labels in de schaduw.

Tabel F2. Evaluatie van mogelijke strategieën om centrale knelpunten op te lossen in vier scenario's

Scenario:	1	2	3	4
Overheid:	Centraal; Hiërarchisch	Centraal; Hiërarchisch	Op afstand; Netwerker	Op afstand; Netwerker
Consument:	prijskoper	Kwaliteits junk	Prijskoper	Kwaliteits junk
Centrale knelpunten:				
Te lage waardering voor kwaliteit	Heffing op inferieure kwaliteit, sluiting van grenzen voor dubieuze producten		Stimuleer consument zelf gezonder voeding te kiezen	
	Keurmerk onder directe verantwoordelijkheid van de overheid	Support agrotourisme		
	Scholing, onderwijs, voorlichting over gezondheid, veiligheid en natuurlijkheid van biola			Maak het imago aantrekkelijk
	Kwaliteit wordt wettelijk afgedwongen	Steun aan authenticiteit van biola		Overheid: toezicht op toezicht
Te hoge meerprijs	productsubsidie	Subsidieer convenanten	Elimineer marktbescherming	Startsubsidies
	Stimuleer innovatie (productoptimalisatie voor standaard pakket)	Stimuleer procesinnovatie (voor gedifferentieerde keten)	Stimuleer import	
	Verhoog meerprijs voor gangbaar	Verreken duurzaamheids-impact in de prijs		
Beschikbare aanbod is te beperkt	Overheid launching costumer (als voorbeeld)		Faciliteer de keten pre-competitief	Internationalisatie
	Quotum regelingen voor basispakket	Stimulering biola horeca		Product innovatie
		Stimulering product innovatie		Overheid launching costumer (vw markt prikkel)
Te grote onzekerheid (met name bij agrariërs)	Risico's afdekken met vangnet		Banken bieden verzekering aan	
			(survival of the fittest; risico hoog)	(survival of the fittest; risico laag)
	Vertrouwen wekken door consistent beleid		Steun aan bedrijfsopleidingen	Bedrijven innoveren en leiden zelf op (grants)
Prijsgarantie	Agro-toerisme			

F.3 Evaluatie

De groeikansen van de in hoofdstuk 4 en 5 genoemde product/markt-combinaties (PMCs) zijn waarschijnlijk in elk van de in dit hoofdstuk geformuleerde scenario's verschillend:

- PMC 1 (breed assortiment natuurvoedingswinkel, meerprijs minder belangrijk) is vooral kansrijk in scenario 2,
- PMC 2 (breed assortiment, supermarkt kleiner meerprijs acceptabel) is vermoedelijk kansrijk in scenario 1, 2 en 4,
- PMC 3 (gezonde gemaksvoeding) is in scenario 2, 3 en 4 kansrijk,
- PMC 4 (basispakket, meerprijs moet zeer gering zijn) past het best bij scenario 1 en 3.

Bij de formulering van strategieën is hiermee rekening gehouden: er is geprobeerd per product/markt-combinatie dusdanige strategieën en een pakket aan aanbevelingen te formuleren dat deze robuust zijn, dat wil zeggen: zo veel mogelijk een scenario-onafhankelijke groei van de biologische landbouw mogelijk maken.

Natuurlijk zijn de groeimogelijkheden voor biologische landbouw beter indien de consument uit zich zelf voor kwaliteit kiest, zoals het geval is in scenario 2 en 4.

De overheid speelt in beide scenario's een belangrijke rol, maar in scenario 2 zal het geven van het goede voorbeeld (investering in duurzaamheid) beter aanslaan, terwijl in scenario 4 het aanspreken van het bedrijfsleven op "maatschappelijk verantwoord ondernemen" beter past.

Als de conjunctuur niet mee zit, de consument een prijskoper is en zowel bedrijfsleven als overheid zich terughoudend opstellen met betrekking tot biologische landbouw (Scenario 3) moet de groei van biologische landbouw het volledig hebben van een autonome marktontwikkeling. En de huidige praktijk wijst uit dat dit niet zal lukken.

Bij laagconjunctuur komt het huidige aandeel van 1,5% biologische landbouw niet direct in gevaar, omdat de huidige *heavy users* het ook bij laagconjunctuur waarschijnlijk niet laten afweten. Maar om de 10% te halen zijn ook gelegenhedskopers van belang. Om deze categorie in een laagconjunctuur te interesseren is het verlagen van de meerprijs waarschijnlijk onontkoombaar.

Om de strategieën minder gevoelig te maken voor onzekerheden in de toekomst dienen zij specifiek gefocuseerd te zijn op stimulering van *biologische* landbouw. Generieke maatregelen voor de landbouw (bijvoorbeeld verbetering van het innovatieklimaat, betere kwaliteitsbeheersing, aandacht voor duurzame landbouw) hebben weinig zin, omdat het aandeel van biologische landbouw zal moeten groeien ten koste van gangbare landbouw³⁴.

³⁴ Biologische landbouw zal wel kunnen meeprofiten van nieuwe agro-ecologische kennis (bijvoorbeeld bij gewasbescherming) en product-innovatie (bijvoorbeeld verpakkingen), maar in relatieve zin levert dat voor biologische landbouw geen voordeel ten opzichte van gangbare landbouw op. Het omgekeerde: "een florerende biologische sector heeft een gunstige uitstraling voor de hele landbouw" geldt waarschijnlijk wel: de ervaringen met het niet-gebruiken van chemische bestrijdingsmiddelen kunnen van nut zijn voor de gangbare landbouw. Ook kan het gunstig zijn voor het imago van een streek of een retailer.

G **Biologische en duurzame landbouw:overheid: wat is uw visie?**

Een bron van miscommunicatie kan zijn dat de interesse voor biologische landbouw van LNV (: een duurzamere productiemethode) en van de consument (meer gezondheid en natuur in zijn voedselpakket) elkaar maar gedeeltelijk overlappen.

Veel consumenten willen “meer natuurlijkheid en gezondheid” in hun producten zien en hebben een lichte voorkeur voor kleinschalig en regionaal geproduceerde producten. Biologische landbouw kan dit leveren maar zal daarin steeds minder uniek zijn.

Waarom promoot LNV dan niet direct duurzaamheid in plaats van biologische landbouw?

Er zijn duidelijk voordelen om biologische landbouw te promoten:

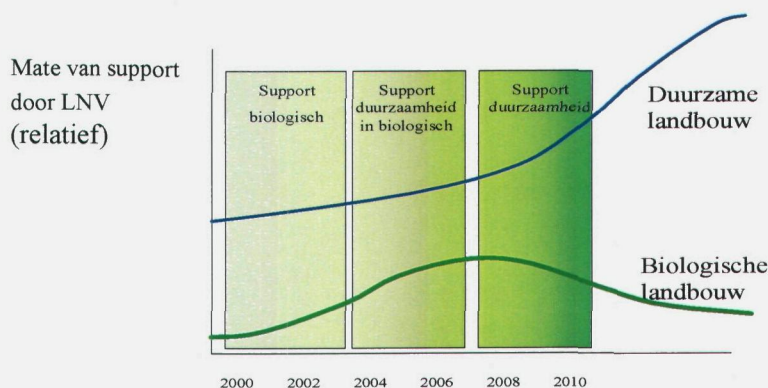
- Biologische landbouw is goed gedefinieerd. Het is dus duidelijk wat biologisch is en wat niet. Duurzaamheid is meer vooralsnog meer een proces met een intentie.
- Biologische landbouw heeft een goed imago, terwijl duurzaamheid nog erg vaag is voor de consument.

Maar promotie van biologische landbouw heeft ook nadelen en risico's:

- Belangrijke delen van het imago van biologische landbouw bij de consument (regionaliteit, kleinschaligheid, tegen technologisering) zijn niet specifiek voor biologische landbouw en zullen bij verdere groei naar 10% moeilijk in stand te houden zijn.
- Door zijn eigen regels zit biologische landbouw in een keurslijf dat soms knelt, vaak kostprijs verhogend werkt en soms zelfs contraproductief is (zie knelpunten)
- Door zijn regels is biologische landbouw kwetsbaar: meningsverschillen over, en oprekken en overtreding van de regels liggen op de loer.
- Biologische landbouw heeft geen regels met betrekking tot regionaliteit, terwijl daar wel een wens van de consument ligt.

Een optie is duidelijk te articuleren dat alleen de duurzaamheidwinst van biologisch wordt gesteund en niet biologisch in haar volle breedte.

Uiteraard wil LNV een consistent beleid voeren. LNV heeft nog recentelijk haar ambities duidelijk gemaakt; te streven naar minstens 10% biologische landbouw. Daarom kan het promoten van biologische landbouw niet abrupt beperkt of gestopt moeten worden. Maar nu al moet een helder perspectief voorgehouden worden aan de ketenpartijen en de samenleving. Dat zou er uit kunnen zien als hieronder is weergegeven:



LNV beschouwt biologische landbouw als een belangrijke kraamkamer voor ideeën, initiatieven en ervaringen ten behoeve van en duurzame ontwikkeling. Om deze functie te kunnen vervullen wil LNV biologische landbouw enige tijd ondersteunen: tot 2005 zal (voor zover nodig) biologische landbouw gestimuleerd worden. Doel is meer kritische massa te ontwikkelen, van 2005 tot en met 2007 zal stimulering van biologische landbouw geconcentreerd worden op activiteiten die een aantoonbare duurzaamheidswinst opleveren, vanaf 2008 zal de stimulering zich richten op duurzaamheidswinst, zonder daarbij biologische landbouw nog langer een bevoorrechte positie te geven.

In de komende vijf jaar kan de biologische landbouw keten ervaringen opdoen, contact met de markt leggen en de kansrijkheid van initiatieven beoordelen. Vermoedelijk zal dan ook een vaste klantenkring zijn ontstaan die bereid is een adequate meerprijs te betalen voor natuurlijkheid, kleinschaligheid en "*appellation contrôlée*".