
Bijlage 3

Voorbeeld-beleidsadvies¹

M. Francken

**BIOLOGISCHE PRODUCTEN:
VAN ONBEKEND NAAR ZEER BEMIND**

Advies om het aantal biologische boeren te vergroten

Dienst Biologisch Boeren Nederland
Scharrelbrugge, 7 december 2000

¹ Dit advies is uitsluitend opgesteld voor leerdoeleinden. Aan de inhoud mag geen officiële status worden toegekend. Wel is gebruikgemaakt van bestaande bronnen om het betoog te onderbouwen. Met dank aan M. Francken.

**BIOLOGISCHE PRODUCTEN:
VAN ONBEKEND NAAR ZEER BEMIND**
Advies om het aantal biologische boeren te vergroten

Inleiding

Lange tijd hebben Nederlandse boeren zich voornamelijk beziggehouden met de vraag hoe zij zo goedkoop en zo veel mogelijk konden produceren. Deze manier van werken heeft echter vele nadelen. De kwaliteit van leven van het vee is niet optimaal en de wijze van werken is ook voor de boer niet prettig. Bovendien lijdt de kwaliteit van de producten eronder.²

Er klinken dan ook steeds meer kritische geluiden. Enerzijds gaat het daarbij om producenten die bewust bezig willen zijn met agrarische producten en zo natuurlijk mogelijk willen produceren. Anderzijds is er sprake van consumenten die niet meer alles slikken wat op hun bord komt.

Recente gevallen van varkenspest, gekkekoeienziekte en dioxinekippen hebben, samen met berichten in de media over hormoonpreparaten in het vlees en het mestoverschot, het bewustzijn van mensen versterkt. Consumenten zijn zich de afgelopen jaren bewuster gaan bezighouden met hun gezondheid en met de ethische bezwaren die er aan productievormen als de bio-industrie kleven. Men verlangt voedsel van hoge kwaliteit dat met zo min mogelijk (schadelijke) middelen is geproduceerd. Biologische producten voldoen aan deze eisen.³

De vraag naar biologische producten is dan ook sterk gestegen. Had twintig jaar geleden nog bijna niemand van het begrip 'biologische productie' gehoord, tegenwoordig vinden veel mensen het belangrijk bij het kopen van producten erop te letten hoe deze zijn geproduceerd. De vele reclamecampagnes van de overheid hebben eveneens bijgedragen aan de toenemende vraag naar biologische producten.⁴

In de praktijk blijkt het aanbod van deze producten echter sterk achter te blijven bij de vraag. Die situatie wordt door de overheid

² J. Mangelsdorf (2000). De bioboer in opkomst, *Zodiak* (1), p. 11.

³ W. Hensgens (2000). *Biologisch, kom zien wat je eet*, informatiemateriaal Biologische Afzet Cooperatie Rijn en Waal, maart.

⁴ F. Melita e.a. (2000). *Ekomonitor* 7, januari.

betreurd. Daarin spelen ook milieuoverwegingen een rol: biologische landbouwmethodes zijn minder schadelijk voor het milieu dan reguliere landbouwmethodes.

In dit beleidsadvies wordt daarom antwoord gegeven op de vraag:

Hoe kan het aantal biologische producten dusdanig vergroot worden, dat er binnen vijf jaar voldaan kan worden aan de vraag van de Nederlandse consument?

Om deze vraag verantwoord te kunnen beantwoorden, lichten we in paragraaf 1 allereerst het probleem nader toe. In paragraaf 2 komt het precieze doel van het beleid aan de orde, waarna we ons in paragraaf 3 buigen over mogelijke maatregelen om het gestelde beleidsdoel te bereiken. Na een beoordeling van deze opties brengen we in paragraaf 4 een advies uit en doen we een aantal aanbevelingen.

1 Probleemanalyse

1.1 Het probleem en de gevolgen

Zoals gezegd: de vraag naar biologische producten is de afgelopen jaren sterk gestegen. Uit onderzoek van marktonderzoeksbureau Datamonitor⁵ blijkt dat de vraag naar biologische levensmiddelen in West-Europa sinds 1994 met 70% is gegroeid tot een omzet van 5,3 miljard dollar.

In hun rapport 'European Natural & Organic Food and Drinks 1999' schrijven de onderzoekers deze groei toe aan vier factoren:

- de trend naar gezonde voeding.
- het hoge niveau van natuurlijke voedingsstoffen dat biologische producten bevatten.
- voedselveiligheid.
- milieu- en diervriendelijkheid.

Aan de groeiende vraag naar biologische producten kan in West-Europa echter niet worden voldaan. Dat geldt ook voor Nederland. Het aantal biologisch producerende bedrijven bedraagt momenteel 1216 en neemt met 10% per jaar toe. Dat is veel te weinig om te voldoen aan de sterk toenemende behoefte aan biologische producten

⁵ Ibidem.

van de Nederlandse consument. Die koopt daarom noodgedwongen producten van niet-biologische en daarmee minder milieuvriendelijke bedrijven.

1.2 Oorzaken van het probleem

Vraag en aanbod zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Met andere woorden, er is sprake van een te klein aantal boeren dat op een biologische manier produceert.

Wie zoekt naar de oorzaken daarvan, stuit op drie factoren:

- Er is sprake van een kennistekort bij boeren: zij hebben geen of onvoldoende scholing op het gebied van biologische landbouw.
- Omschakelen is financieel nog niet aantrekkelijk. Omschakeling kost geld, omdat gebouwen moeten worden aangepast en verschillende andere investeringen moeten worden gedaan. Bovendien is het nieuwe voer duurder dan in een traditioneel bedrijf. Ook is de wijze van werken arbeidsintensiever, reden waarom men meer arbeidskrachten nodig heeft, met alle financiële gevolgen vandien. Deze extra kosten wegen niet op tegen de financiële tegemoetkomingen die de overheid momenteel biedt.
- Er is sprake van weerstand. Boeren die op de traditionele manier werken, beschouwen de biologische landbouw nogal eens als een 'aanval' op hun reguliere werkwijze.

2 Doel van het beleid

Het aantal biologische producten dusdanig te vergroten dat er binnen vijf jaar voldaan kan worden aan de dan bestaande vraag van de consument. Dat is het doel dat de overheid met het nieuwe beleid voor ogen staat.

In cijfers uitgedrukt streeft men ernaar dat 10% van het totaal aantal boerenbedrijven in 2005 biologische produceert.

Het aantal biologische boerenbedrijven dient hiertoe harder te groeien dan op dit moment het geval is. (ter oriëntatie: het totale aantal landbouwbedrijven bedroeg 103.000 in 1999, waarvan 1216 biologische bedrijven = 1,18%⁶).

⁶ Ibidem.

2.1 Randvoorwaarden

Bij het zoeken naar oplossingen voor het tekort aan biologische producten moet rekening worden gehouden met de volgende randvoorwaarden:

- Het beleid mag het ministerie de komende vijf jaar niet meer dan 75 miljoen gulden per jaar kosten aan subsidies en kennisbeleid (onderzoek en onderwijs).
- De maatregelen moeten direct inzetbaar zijn, zodat zo snel mogelijk resultaten kunnen worden geboekt.
- De maatregelen moeten een duurzaam karakter hebben, dit wil zeggen dat zij ook na de gestelde vijf jaar bruikbaar blijven.
- De maatregelen moeten de kwaliteit van biologische producten niet negatief beïnvloeden.

3 Mogelijke maatregelen om het aantal biologische producten te vergroten

Gezien de oorzaken van het probleem en het te bereiken doel vraagt de vergroting van het aantal biologische producten inzet van met name overheid (O) en boeren (B). Hieronder geven wij per alternatief aan van wie inzet wordt gevraagd.

Mogelijke maatregelen zijn:

- 1 Vergroting van het aanbod van biologische producten in Nederland door verhoging van de import van biologische producten uit bijvoorbeeld Duitsland (O).
- 2 Het financieel aantrekkelijker maken van duurzame productie door verhoging van de premies voor omschakeling van traditionele naar biologische productiemethodes (O).
- 3 Verkorting van de erkenningsperiode⁷ naar een jaar in plaats van de huidige twee jaar. Dit biedt boeren de kans hun producten binnen kortere tijd na omschakeling onder het label 'biologisch' af te zetten, waardoor zij minder lang geringe inkomsten hebben (O).⁸

⁷ De zogenoemde erkenningsperiode is de hoeveelheid tijd dat een bedrijf biologisch moet produceren voordat het de producten daadwerkelijk als biologische producten mag verkopen.

⁸ D. Logeman en P. Scheepers (1996). *Appel groen licht voor de biologische landbouw*. Culemborg: Afco, p. 8.

- 4 Het laten vervallen van de huidige maximumpremie. Tot nu toe is er een maximum gesteld aan het aantal hectares landbouwgrond waarvoor een bedrijf premie krijgt als het overschakelt naar biologische landbouw. Voor grote bedrijven is omschakeling daardoor niet aantrekkelijk (O).⁹
- 5 Het fiscaal aantrekkelijk maken van omschakeling door bijvoorbeeld verhoging van de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting van biologische producenten.¹⁰ Boeren die biologisch produceren betalen dan minder belasting dan boeren die op de traditionele manier produceren (O).
- 6 Meer voorlichting gericht op boeren in de vorm van voorlichtingsavonden, brochures en aandacht voor deze manier van produceren op evenementen als de jaarlijkse landbouwbeurs in de RAI. Tot nu toe is de voorlichting voornamelijk op consumenten gericht. Voorlichting zou zich meer op de boeren moeten richten en boeren zouden meer kennis moeten nemen van deze voorlichting (B en O).
- 7 Meer onderzoek op het terrein van de biologische landbouw. Tot nu toe zijn er te weinig opleidingen voor jongeren die biologisch willen boeren en er zijn te weinig cursussen voor boeren die bezig zijn met omschakeling. Tegelijkertijd moeten boeren worden gestimuleerd gebruik te maken van deze faciliteiten (B en O).

3.2 Beoordeling van de mogelijke maatregelen

Als we de genoemde zeven maatregelen toetsen aan de eerder gestelde randvoorwaarden (zie 2.1), dan ontstaat het volgende beeld:

Maatregel 1: vergroting van import

Met de import van biologische producten kan het tekort in Nederland worden aangevuld. Bovendien is import relatief goedkoop en kan er direct mee worden gestart.

Deze aanpak strookt echter niet met een van de uitgangspunten van de biologische werkwijze: voor de productie zo min mogelijk grondstoffen verbruiken om vervuiling en uitputting tegen te gaan.

Een ander nadeel is de grip op de kwaliteitscontrole: producten

⁹ Ibidem, p. 9.

¹⁰ Ibidem, p. 9.

uit het buitenland zijn moeilijker te controleren dan producten uit Nederland.

Wat de duurzaamheid betreft: op dit punt scoort de maatregel goed. Door langetermijncontracten af te sluiten met het buitenland is import voor lange tijd gegarandeerd.

De maatregel botst echter met het streven van de overheid om afhankelijkheid van het buitenland te beperken.

Maatregel 2: verhoging van de omschakelingspremies

Deze maatregel heeft als voordeel dat hij het doel van het beleid dichterbij brengt. Verhoging van de omschakelingspremies maakt het voor boeren – ook op de lange termijn - aantrekkelijk op een biologische manier te produceren.

Een nadeel is dat premiewijziging vrij kostbaar is. Bovendien moeten bestaande fiscale regelingen worden veranderd en is ook een wetsverandering vereist. Het is bekend dat wijzigingen op deze terreinen vrij veel tijd kosten.

Maatregel 3: verkorting van de erkenningsperiode

Deze maatregel verlaagt de drempel om biologisch te gaan produceren. Als de erkenningsperiode wordt verkort, heeft dat als voordeel dat een boer die omschakelt, zijn producten eerder onder de naam 'biologisch' op de markt mag brengen. De periode waarin hij inkomsten derft, wordt daarmee verkort.

Een nadeel van deze maatregel is dat de controle op biologische producten waarschijnlijk vermindert: er is bij een kortere erkenningsperiode minder tijd om te controleren of een producent aan alle eisen voldoet.

Het is een voordeel dat deze maatregel niet erg kostbaar is; het wijzigen van de erkenningsperiode kost echter wel tijd.

Maatregel 4 en 5: loslaten van maximumpremie en fiscale voordelen

Beide maatregelen maken biologisch produceren voor boeren financieel ook op de langere termijn aantrekkelijker. Ze zijn echter wel kostbaar. Bovendien duurt het vrij lang voor zij resultaat opleveren.

Maatregel 6 en 7: meer voorlichting, onderzoek en onderwijs

Voorlichting, onderzoek en onderwijs hebben als voordeel dat zij bijdragen aan de 'inburgering' – lees: het 'gewoner' worden - van biologische productie. Dit zal bestaand wantrouwen wegnemen.

Bovendien zal de kwaliteit van de producten bij goed en voldoende onderwijs, goede voorlichting en onderzoek toenemen.

Een nadeel dat kleeft aan onderzoek en onderwijs is dat de in- en uitvoering ervan vrij veel tijd en geld kost. Met voorlichting daarentegen kan direct worden begonnen. De kosten ervan zijn bovendien relatief erg laag.

Randvoorwaarde → Maatregel ↓	Kosten	Direct inzetbaar	Duur- zaam	Invloed op kwaliteit
1 vergroting import	+	+	+	+/-
2 verhoging om- schakelingspremies	-	-	+	n.v.t.
3 kortere erken- ningsperiode	+/-	-	+	-
4 afschaffing maximumpremie	-	-	+	n.v.t.
5 fiscale voor- delen	-	+	n.v.t.	
6 voorlichting	+	+	+	+
7 onderzoek en onderwijs	-	-	+	+

Figuur 1 Beoordeling mogelijke maatregelen

+ = goed

+/- = matig

- = slecht

n.v.t. = niet van toepassing

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Conclusie

Op basis van de verkregen gegevens kunnen we stellen dat veel van de genoemde maatregelen nogal kostbaar zijn en dat het behoorlijk wat tijd kost voor de maatregelen kunnen worden ingezet.

Maatregelen die hiervan afwijken zijn:

- **maatregel 1**, het importeren van biologische producten
- **maatregel 6**, het geven van voorlichting 9

Maatregelen op de korte termijn

Maatregel 1 is echter in tegenspraak met de uitgangspunten van de biologische wijze van werken: zo min mogelijk grondstoffen gebruiken. Biologische producten zouden vanwege hun hoge bederfelijkheid aangevlogen moeten worden en dat is sterk milieuvervuilend.

Daarom adviseren wij import als een *tijdelijke maatregel* in te voeren, totdat boeren in Nederland zelf voldoende kunnen produceren.

Maatregel 6 wordt zonder voorbehoud geadviseerd, omdat het geven van voorlichting, rekening houdend met de gekozen randvoorwaarden, geen nadelen heeft. De kosten blijven binnen de gestelde grenzen, de maatregel is direct inzetbaar en is bovendien duurzaam.

Maatregelen op de langere termijn

Verder adviseren wij een aantal maatregelen op langere termijn in te voeren, ondanks de hoge kosten en de aanlooptijd die deze oplossingen nodig hebben. Het gaat daarbij om:

Maatregel 2: verhoging van de premies voor omschakeling van de traditionele naar de biologische productiemethode. Duurzame productie wordt daarmee financieel mogelijk gemaakt.

Maatregel 4: laten vervallen van de huidige maximumpremie, zodat ook grote bedrijven in staat worden gesteld om te schakelen.

Maatregel 5: fiscaal aantrekkelijk maken van omschakeling door verhoging van de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting van biologische producenten.

Maatregel 7: Meer onderzoek en onderwijs op het terrein van de biologische landbouw.

Deze combinatie van korte- en langere-termijnmaatregelen zal er-

voor zorgen dat op korte termijn de druk van de ketel wordt gehaald en dat biologisch produceren op langere termijn niet alleen financieel haalbaar en zelfs aantrekkelijk wordt, maar bovenal 'gewoon'.

Voor de volledigheid: voor verkorting van de erkenningsperiode is niet gekozen, omdat bij een kortere erkenningsperiode goede controle moeilijk wordt. Dat is niet wenselijk omdat de kwaliteit van biologische producten gehandhaafd moet blijven.

4.2 Aanbevelingen

Om de invoering van de geadviseerde maatregelen zo soepel mogelijk te laten verlopen, moet in kaart worden gebracht waar in België en Duitsland biologisch wordt geproduceerd en wat daarvan naar Nederland geëxporteerd kan worden. Vervolgens kunnen onderhandelingen van start gaan over daadwerkelijke import van deze producten naar Nederland.

Tegelijkertijd kan worden gestart met een onderzoek naar het kennistekort dat boeren hebben op het gebied van biologische productie.

Als duidelijk is wat precies moet worden verhelderd, kunnen voorlichters worden aangesteld die landelijke evenementen als de Landbouw-RAI bezoeken en voorlichtingsavonden organiseren. Folders met globale informatie over biologische productie en de data en plaatsen van de voorlichtingsbijeenkomsten kunnen verspreid worden in gebieden met veel boeren. Ook kan men oproepen plaatsen in de landelijke landbouwvakbladen.

Voor het aanpassen van de financiële regelingen is meer tijd nodig. Hoe deze wettelijk veranderd moeten worden, moet door specialisten op het gebied van financieel recht worden uitgezocht. Het ministerie zal deze specialisten moeten aanstellen.

Voor meer onderzoek moeten onderzoeksbureaus worden ingeschakeld die onderzoek kunnen doen naar de kwaliteit van biologische producten en naar de beste omschakelingsmethoden voor boeren. Voor meer aandacht voor biologische productie in het onderwijs moeten agrarische hogescholen worden benaderd.