



Gode intensjoner – lite handling

Evaluering av nasjonal strategi for økologisk jordbruk

Knowledge for a better society

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøker, analyser og evaluerer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og Belgia (Brussel).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

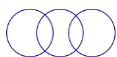
Landbruksdirektoratet

Prosjektperiode

April – November 2023

Team

Sjefsanalytiker Bjørn Brastad
Senioranalytiker Johan Løkken
Researcher Marie Nørvåg-Fredheim



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

På oppdrag fra Landbruksdirektoratet har Oxford Research evaluert den nasjonale strategien for økologisk jordbruk. Hovedformålet med evalueringen er å vurdere resultater og virkninger så langt i perioden 2018-2030 og anbefale eventuelle tilpasninger for å nå målene.

Evalueringen ble gjennomført i perioden april til november 2023, og er utarbeidet av sjefsanalytiker Bjørn Brastad, senioranalytiker Johan Løkken og researcher Marie Nørvåg-Fredheim.

Vi vil takke Landbruksdirektoratet for et spennende oppdrag og godt samarbeid underveis i evalueringen. Vi vil også takke alle som har bidratt med informasjon og innspill i prosjektperioden. Dette har vært svært nyttig for evalueringsarbeidet. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Kristiansand, 17. november 2023

Bjørn Brastad
Prosjektleder og sjefsanalytiker
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1. Bakgrunn, problemstillinger og metode	2
1.1 Hva skal evalueres – nærmere om den nasjonale strategien for økologisk jordbruk	2
1.2 Evalueringens problemstillinger	3
1.3 Metodisk fundament	4
1.4 Rapportens innhold	5
2. Har hovedgrepene fungert etter hensikten?	6
2.1 Økologiprogrammet.....	6
2.2 Nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk.....	7
2.3 Oppsummering.....	8
3. Håndtering av flaskehals	10
3.1 Effektive tiltak for kunnskap og kompetanse.....	11
3.2 Å legge til rette for økologisk produksjon	13
3.3 Utvikling av en effektiv verdikjede	14
3.4 Oppsummering - har strategien bidratt til å redusere flaskehalsene?	16
4. I hvilken grad er målet i strategien nyttig for aktører og interessenter?.....	17
4.1 Er innsatsområdene tilstrekkelig forankret i målet til strategien?	17
4.2 I hvilken grad vil effektene av tiltak som følger av strategien være målbare? ..	18
4.3 Gir strategien retningslinjer som forvaltning og næringsliv kan jobbe ut fra? ...	19
4.4 Oppsummering.....	20
5. Samlet måloppnåelse og anbefalinger til endringer i strategien	21
5.1 Samlet måloppnåelse.....	21
5.2 Hvordan kan måloppnåelsen styrkes? Oxford Research sine anbefalinger	22

Sammendrag

På oppdrag fra Landbruksdirektoratet har Oxford Research evaluert den nasjonale strategien for økologisk jordbruk. Evalueringen viser at strategien i liten grad har bidratt til at målene for økologisk produksjon og forbruk kan nås innen 2030. Strategien oppfattes som utydelig og gir lite grunnlag for handling. En hovedutfordring er at det ikke eksisterer et tallfestet produksjonsmål som gjør at arbeidet med økologisk produksjon prioriteres.

Økologiprogrammet gir en oversikt over virkemidlene som forvaltningen og interessenter kan benytte seg av i sitt arbeid. Programmet er nyttig for å se de ulike virkemidlene i sammenheng, men i praksis har det fungert i liten grad som et nyttig grep for å realisere hovedmålet. Økologiprogrammet oppleves svært overordnet og gir få konkrete føringer for praktisk oppfølging. Informantene etterlyser konkrete målsettinger for de tre innsatsområdene.

Den nasjonale ressursgruppen for økologisk jordbruk har fungert bedre etter sammenslåingen, men har fortsatt potensial for forbedring. Hovedgrepet med justering av møteinnhold og struktur har bidratt til noe bedre samordning, og aktørene opplever økt utbytte av sin deltagelse. Samtidig er informantene tydelige på at arbeidet i liten grad bidrar til å nå målet om å bidra til et velfungerende marked for økologisk produksjon.

Strategien peker på mulighetsrommet for å håndtere flaskehalsen innenfor de tre innsatsområdene. Evalueringen viser at man har i liten grad oppnådd vesentlige gjennombrudd i håndteringen av flaskehalsen i løpet av strategiens virketid. Dette skyldes først og fremst at innsatsområdene ikke har blitt fulgt godt nok opp med mer konkretiserte handlingsplaner, ansvarsområder og midler. Det gjør at den mer operasjonelle forankringen av innsatsområdene i strategien blir relativt svak. Mange aktører i verdikjeden etterlyser nettopp handlingsplaner som stadfester hvordan de skal jobbe for å nå målene i strategien.

Mangelfull statistikk gjør det vanskelig å vurdere effekten av tiltak og om strategien bidrar til å realisere dagens målsetting med produksjon av økologiske produkter som etterspurt i markedet. Særlig utfordrende er den manglende oversikten over import av økologiske produkter.

I kapittel 5.2 presenteres det en del forslag som etter Oxford Research sin vurdering kan bidra til å styrke strategiens måloppnåelse.

1. Bakgrunn, problemstillinger og metode

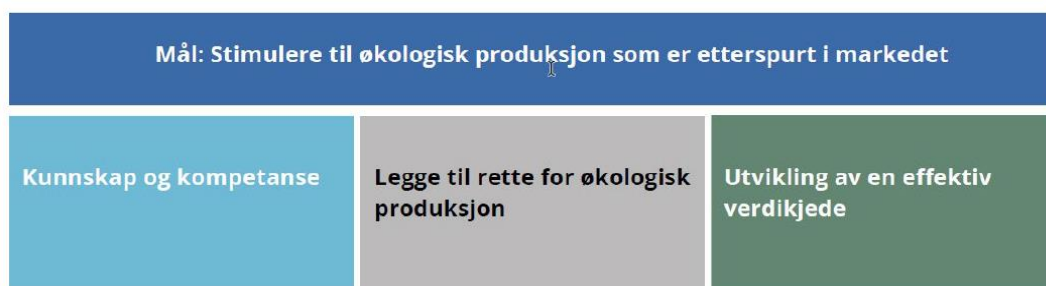
1.1 Hva skal evalueres – nærmere om den nasjonale strategien for økologisk jordbruk

Økologisk jordbruk har en viktig rolle som spydspiss for å gjøre norsk landbruk mer miljøvennlig og bærekraftig. Det er viktig at rollen til økologisk jordbruk forsterkes og videreutvikles. Samtidig øker etterspørselen etter økologisk mat, noe som viser et potensiale for å øke den norske produksjonen.¹

For å styrke arbeidet med å fremme økologisk produksjon i Norge, har regjeringen utarbeidet en nasjonal strategi for økologisk jordbruk. Strategien gjelder for perioden 2018 – 2030, og er retningsgivende for arbeidet med økologisk produksjon i hele verdikjeden. Det overordnede målet med strategien er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet. Gjennom dette vil man bidra til økt matmangfold og mulighet for næringsutvikling og verdiskapning knyttet til de gårdene som driver økologisk produksjon.² I strategien blir det også pekt på at økologisk mat inngår som en naturlig del i etableringen av Matnasjonen Norge, der utviklingen skal skje gjennom offentlig-privat samarbeid.

For å nå hovedmålet, er det etablert tre innsatsområder som arbeidet skal innrettes mot. Dette illustreres i figuren nedenfor:

Figur 1: Mål og innsatsområder - Nasjonal strategi for økologisk jordbruk³



Det er videre etablert to hovedgrep for å realisere strategiens overordnede mål. Dette er henholdsvis et økologiprogram og en nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/f6d49b259e9d45349ddace26100102d8/notat-fra-arbeidsgruppe---bidrag-til-strategi-for-okologisk-jordbruk-endelig-versjon.pdf>

² [Økologiprogram 2019-2030 oppdatert per 1 september 2023.pdf \(landbruksdirektoratet.no\)](#)

³ Landbruks- og matdepartementet (2018). Nasjonal strategi for økologisk jordbruk. Nasjonal strategi 2018-2030. Publikasjonskode M-0751 B. Oslo

Økologiprogrammet er en overbygning for hovedområdene i strategien, som tar utgangspunkt i prioriterte utfordringer i ulike deler av verdikjeden og skal bidra til en målrettet og effektiv bruk av virkemidler over Jordbruksavtalen. I **den nasjonale ressursgruppen for økologisk jordbruk** (dialogforum) deltar sentrale aktører innenfor økologisk produksjon, foredling, omsetning og forbruk. Utgangspunktet for arbeidet er behovet for mer samordnet innsats mellom ulike aktører og organisasjoner som jobber med økologisk mat i ulike deler av verdikjeden.

1.2 Evalueringens problemstillinger

Denne evalueringen oppsummerer resultater og virkninger så langt i strategiperioden fra 2018-2030 og kommer med anbefalinger om tilpasninger for å nå målene. Mer utdypende tar evalueringen for seg følgende spørsmål:

- I hvilken grad har oppfølgingen av strategien bidratt til at målene for økologisk produksjon og forbruk kan nås innen 2030?
- Har de strategiske hovedgrepene fungert etter hensikten?
 - I hvilken grad har økologiprogrammet fungert som overbygning for hovedområdene i strategien, ved å ta utgangspunkt i prioriterte utfordringer og bidra til en målrettet og effektiv bruk av virkemidlene over Jordbruksavtalen?
 - I hvilken grad har dialogforumet (nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk) bidratt til en mer samordnet innsats mellom ulike aktører og organisasjoner som jobber med økologisk mat i ulike deler av verdikjeden?
- I hvilken grad har oppfølgingen av strategien bidratt til å løse flaskehalsen og til de tre hovedområdene i) effektive tiltak for kunnskap og kompetanse ii) å legge til rette for økologisk produksjon iii) utvikling av en effektiv verdikjede?
- I hvilken grad er målet i strategien nyttig for aktører og interessenter?
 - Er innsatsområdene tilstrekkelig forankret i målet til strategien?
 - I hvilken grad vil effektene av tiltak som følger av strategien være målbare?
 - I hvilken grad gir strategien retningslinjer som forvaltning og næringsliv kan jobbe ut fra?
- Anbefalinger til endringer i strategien:
 - Bør strategien justeres for å nå målet som er satt i strategien om å «stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet», og i tilfelle hvordan?
 - Hvordan burde strategien innrettes for å nå regjeringens ambisjon i Hurdalsplattformen om å stimulere til økt produksjon og omsetning av økologisk mat?

1.3 Metodisk fundament

Evalueringens datagrunnlag bygger på dokumentanalyse og intervjuer med sentrale aktører og interessenter i verdikjeden.

1.3.1 Dokumentanalyse

Tidlig i arbeidet gjennomgikk evalueringsteamet en rekke sentrale dokumenter relatert til strategien. Dette har bidratt med å gi oss en oversikt over arbeidet med å utvikle innholdet i strategien, hovedgrep og innsatsområder. I tillegg har det bidratt med å danne grunnplattformen for informasjon og kunnskap om strategien som var viktig for evalueringsteamet i utviklingen av datainnsamlingsverktøy. Møtereferater og notater i forbindelse med ressursgruppens møter har også bidratt med innsikter i arbeidet med strategien. Andre dokumenter, som eksempelvis statistikkrapporter og tidligere evalueringer av tilgrensende tematikker, har også vært viktige kontekstuelle bidrag.

1.3.2 Intervjuer

Den viktigste informasjonskilden i evalueringen har vært intervjuer sentrale aktører og interessenter i verdikjeden. I intervjuene la vi opp til semistrukturerte samtaler med informantene. Vi utarbeidet intervjuguider som definerte hvilke hovedtemaer samtalen skulle dreie seg om, samtidig så åpnet vi opp for at dimensjoner og elementer som dukket opp underveis i intervjuet kunne forfølges og utdypes.

Intervjuguiden tok utgangspunkt i samtlige problemstillinger, men ble tilpasset den enkelte informant, blant annet i forhold til hva som var relevant ut ifra relasjon og kjennskap til strategien og typen organisasjon som vedkommende representerte.

Totalt ble det gjennomført 24 intervjuer med informanter. Informantene har blitt valgt ut fordi de enten representerer en del av arbeidsgruppen som bidro i utformingen av strategien, ulike deler av verdikjeden for økologisk produksjon eller den nasjonale ressursgruppen for økologisk jordbruk. Neste tabell gir en oversikt over de ulike aktørene vi har snakket med.

Alle data fra intervjuene er bearbeidet og formulert av Oxford Research og representerer en syntese av de utsagn som ble gitt. Slik Oxford Research vurderer det, bidrar de ulike informantene til å belyse hvordan strategien har fungert med utgangspunkt i et bredt spekter av ståsteder og posisjoner i verdikjeden. Det er dermed all grunn til å anta at evalueringen gir et godt bilde av hvordan strategien har fungert og hvordan den har bidratt til hovedmålsetningen.

Tabell 1: Oversikt over informanter

Organisasjon	Informantgruppe
Landbruksdirektoratet	Oppdragsgiver og utarbeider av Økologiprogrammet
Landbruks- og matdepartementet	Arbeidsgruppa
2x representanter fra Norges Bondelag	Arbeidsgruppa
Norges Bonde- og småbrukarlag	Arbeidsgruppa
2 x Økologisk Norge	Arbeidsgruppa
Landbrukets økoløft	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Bama	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Coop Norge SA	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Rema 1000	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Norgesgruppen	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Nortura	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
NORSØK	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
NIBIO	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Debio	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Debio-info	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Tine	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Norges Bondelag	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Felleskjøpet	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Gartnerhallen	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Produsent for Gartnerhallen	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Bondens Marked	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
REKO-ringen	Representant verdikjeden for økologisk produksjon
Kilde: Oxford Research AS	

1.4 Rapportens innhold

Rapporten består av tre kapitler som framstiller funnene fra intervjuene med aktørene i verdikjeden samt dokumentanalysen (kapittel 2-4) og et kapittel med konklusjoner og våre anbefalinger for videreutvikling (kapittel 5).

2. Har hovedgrepene fungert etter hensikten?

I dette kapittelet belyse vi hvordan de to hovedgrepene i strategien, Økologiprogrammet og Nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk, har fungert. I hvilken grad har man klart å realisere ambisjonene knyttet til dem?

2.1 Økologiprogrammet

2.1.1 Økologiprogrammets formål og innretning

Økologiprogrammet ble opprettet i 2019, og oppdateres fortløpende som følge av årlige jordbruksoppgjør og/eller andre endringer som tilsier at programmet bør endres. Formålet med programmet er å bidra til en målrettet og effektiv bruk av virkemidler over jordbruksavtalen knyttet til økologisk jordbruk. Programmet skal følge opp de langsiktige prioriteringene i strategien og bidra til at de ulike virkemidlene sees i sammenheng. Det skal gi forutsigbarhet for brukerne, og fungere som et verktøy for å følge opp strategien for økologisk jordbruk og den samlede virkemiddelbruken over jordbruksavtalen.⁴ En føring som ble lagt inn ved etableringen av programmet var at det må oppdateres jevnlig som følge av endringer i virkemidler og tiltak, noe som innebærer at programmet blir et levende dokument og verktøy.

På et mer konkret nivå gir Økologiprogrammet en oversikt over virkemidler over jordbruksavtalen innen økologisk landbruk som brukes eller kan brukes for å følge opp prioriterte utfordringer i strategien. Som et ledd i arbeidet med programmet er det etablert et forvaltningsforum for økologisk jordbruk bestående av aktører som forvalter virkemidler over jordbruksavtalen som er relevante med hensyn til utvikling av økologisk jordbruk. Samspillet mellom virkemidler og målrettet bruk av disse drøftes i faste møter.

2.1.2 Hvordan har økologiprogrammet fungert?

Alle aktørene vi har intervjuet i hele verdikjeden er samstemte i sin vurdering. Økologiprogrammet har i liten grad fungert som et nyttig grep og oppleves som lite relevant. Informantene trekker fram flere årsaker som ligger bak denne vurderingen:

- Aktørene i verdikjeden er stort sett klart over at økologiprogrammet finnes, men de kjenner i liten grad til detaljer i det. Kjennskapen avtar utover i verdikjeden.

⁴ [Økologiprogram 2019-2030 oppdatert per 1 september 2023.pdf \(landbruksdirektoratet.no\)](#)

Både de store samvirkeorganisasjonene og matvarekjedene har begrenset med kunnskap om programmet.

- Økologiprogrammet er svært overordnet og gir få konkrete føringer for praktisk oppfølging. For eksempel er det ikke noe årlig handlingsplan knyttet til programmet. Det økologiprogrammet faktisk bidrar til er en oversikt over mulige virkemidler, ansvarlige aktører og sammenheng med andre virkemidler. Mange av informantene trekker fram at det er en særlig utfordring at programmet ikke suppleres med noen konkrete målsetninger for hver av de tre innsatsområdene. Det er også et problem at det ikke følger med tilstrekkelig med penger og at det gjøres nødvendige prioriteringer.
- Økologiprogrammet oppfattes gjennomgående som lite relevant for aktørene i verdikjeden sitt daglige arbeid. Jo mer markedsnær aktørene er, jo mindre relevant oppfattes programmet. Både de store samvirkeorganisasjonene og matvarekjedene synes programmet er svært lite relevant for det daglige arbeidet.

Slik informantene ser det, er det dermed slik at det som skjer på feltet i stor grad oppstår uavhengig av økologiprogrammet. Dersom hovedtanken med Økologiprogrammet kun er å gi oversikt virkemidler og sikre sammenheng, bør det kommuniseres tydeligere.

2.2 Nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk

2.2.1 Ressursgruppens formål og innretning

Landbruks- og matdepartementet har, med utgangspunkt i strategien og behovet for mer samordnet innsats i verdikjeden for økologisk mat, nedsatt en Nasjonal ressursgruppe for økologisk jordbruk. Dette er en sammenslåing av det som tidligere var Dialogforum for økologisk jordbruk og Nasjonal ressursgruppe i prosjektet Landbrukets Økoløft, og er et samarbeid mellom Landbruks- og matdepartementet og Landbrukets Økoløft.

Informantene forteller at årsaken til sammenslåingen var at Dialogforumet ikke fungerte som tiltenkt, blant annet var det liten oppfølging. På initiativ fra Landbrukets Økoløft ble Dialogforumet og den nasjonale ressursgruppe for prosjektet slått sammen fra 2021.

Den nasjonale ressursgruppen består av et bredt spekter av organisasjoner og aktører i verdikjeden. Følgende organisasjoner og aktører er med; BAMA, Biologisk-dynamisk Forening, Bondens marked, Coop Norge, Debio, DebioInfo, Felleskjøpet Agri, Gartnerhallen SA, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynet, Naturbruksskolenes forening, NIBIO, Norges Bondelag, Norges Bygdeungdomslag, Norgesgruppen, Norgesmøllene, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Landbruksrådgiving, Norsk senter for økologisk landbruk,

Statsforvalteren v/ Statsforvalteren i Oslo og Viken, Stiftelsen Norsk Mat, Rema 1000, Rørosmeieriet, Tine og Økologisk Norge. I tillegg er Lanbruksdirektoratet observatører.

Målet er at ressursgruppen skal bidra til å skape et velfungerende marked for økologisk produksjon. Definerte utfordringer som kan oppstå i fremtiden, kan være bakgrunn for temaer i møter i ressursgruppen. Møtene kan dermed bidra til videre utvikling av økologisk landbruk og prioriteringer i bruk av virkemidler fremover.

2.2.2 Hvordan har ressursgruppen fungert?

Intervjuene med aktørene som har deltatt i ressursgruppen viser at den fungerer bedre nå enn før sammenslåingen. En hovedgrunn til det er at det har blitt tatt grep når det gjelder møteinnholdet. Fra 2023 er det etablert en struktur for møtene der temaet for høstmøtene er bredt innrettet, samt at alle aktørene i hele verdikjeden deltar. Vår møtene har på sin side et smalere tema der kun aktører som er særskilt berørt av det aktuelle temaet er til stede. Dette gjør at man får gått dypere ned i materien, noe som øker både utbyttet av deltakelsen og skaper bedre samordning.

Selv om ressursgruppen har beveget seg i riktig retning, er det likevel fortsatt et betydelig forbedringspotensial. Blant annet trekker mange informanter fram følgende forhold:

- Ressursgruppen fungerer mer som en informasjonsutvekslingsarena. Det utvikles ikke konkrete tiltak og oppfølgingspunkter. Møtene i ressursgruppen gir dermed ikke opphav til handling i ettertid.
- Hos en del organisasjoner og aktører varierer det hvem som deltar fra møte til møte. Dette skaper visse utfordringer for kontinuiteten i arbeidet.
- Ønske om et mer tydelig mandat og prioritering av deltakelse fra politisk ledelse hos Landbruks- og matdepartementet. Den politiske ledelsen til Landbruks- og matdepartementet oppfattes som noe «lunken» til arbeidet. De prioriterer ikke deltakelsen sterkt nok, noe som går ut over trykket på å stimulere til økologisk produksjon.

Gitt disse utfordringene, er den gjengse oppfatningen blant et klart flertall av de vi har snakket med at arbeidet i ressursgruppen ikke har ført til at man når målet om å bidra til et velfungerende marked for økologisk produksjon. Gruppen har imidlertid et potensial som samordningsarena, men det krever trolig at man legger inn mer finansielle ressurser.

2.3 Oppsummering

Evalueringen viser at aktørene i verdikjeden kjenner til Økologiprogrammet, men ikke programmets innhold på detaljnivå. Økologiprogrammet oppfattes som svært overordnet og lite relevant for aktørene i verdikjeden. Et tydelig funn fra intervjuene er at jo mer

markedsnær aktøren er, desto mindre relevant oppleves programmet. Med unntak for forvaltningen, gir økologiprogrammet få føringer for praktisk oppfølging.

Den nasjonale ressursgruppen fungerer bedre etter sammenslåingen av dialogforumet og ressursgruppen til Landbrukets Økoløft. I tillegg oppleves grepet med ulik innretning på vår- og høstmøtene som positivt. Dette gjelder både med tanke på utbyttet av møtene, og for samordningen av aktørene i verdikjeden.

Samtidig peker informantene på et betydelig potensial for forbedring av hvordan den nasjonale ressursgruppen fungerer. Det er både behov for et tydeligere mandat, mer konkretisering av tiltak og oppfølgingspunkter, mer kontinuitet i hvem som deltar og mer aktiv deltakelse fra politisk hold. Et klart flertall av aktørene i verdikjeden er samstemte i at den nasjonale ressursgruppen ikke bidrar til målet om et velfungerende marked for økologisk produksjon.

3. Håndtering av flaskehalsler

Det finnes en rekke utfordringer i verdikjeden for økologiske matvarer som hindrer vekst i produksjon og forbruk. Noen av disse er gjennomgående i hele verdikjeden og gjelder for flere eller alle produksjoner, men andre er spesifikt knyttet til bestemte produksjoner eller ledd i verdikjeden.⁵ I arbeidsgruppens notat knyttet til bidrag til strategi for økologisk jordbruk, påpekes det at noen sentrale utfordringer og flaskehalsler som gjør seg gjeldene er:

- **Agronomiske utfordringer og små miljøer.** Økologisk produksjon har større agronomiske utfordringer enn konvensjonell produksjon. De økologiske produsent- og fagmiljøene er ofte små eller fraværende. Dette kan hindre samarbeid og utveksling av erfaringer og kunnskap, noe som gjør det ekstra utfordrende å legge om til økologisk produksjon.
- **Mangel på kunnskap og interesse.** Mangel på kunnskap og interesse for økologisk drift hos konvensjonelle produsenter, rådgivere og andre kan bidra til å begrense interessen for økologisk drift og gjøre det utfordrende å legge om.
- **Større økonomisk risiko ved økologisk drift.** Mange produsenter opplever at det er knyttet større økonomisk risiko til økologisk drift på grunn av større variasjon i avlingsnivå, kvalitet, høstetidspunkt, avsetningsmuligheter og pris. Stor variasjon i avlingsnivå, kvalitet og små volumer gir blant annet utfordringer knyttet til logistikk. Dette fører til høye omsetningskostnader og varierende avsetningsmuligheter. Samtidig bidrar det til at prisen på enkelte økologiske varer blir spesielt høy, noe som igjen kan begrense etterspørselen. Disse utfordringene bidrar til større økonomisk risiko innen økologisk produksjon enn i konvensjonell.
- **Mangelfull kunnskap, informasjon og markedsføring** framstår som gjennomgående flaskehalsler i verdikjeden. Disse utfordringene kan begrense interessen for å satse på økologisk mat.
- **Komplisert regelverk og usikre rammebetingelser.** Regelverket for økologisk produksjon er en viktig rammebetingelse som av mange er pekt på som komplisert og i for liten grad tilpasset norske forhold. Også usikkerhet og uforutsigbarhet med hensyn til økonomiske og politiske rammebetingelser, er påpekt som flaskehalsler.

⁵ [notat-fra-arbeidsgruppe---bidrag-til-strategi-for-okologisk-jordbruk-endelig-versjon.pdf \(regjeringen.no\)](#)

For å være med på å løse disse flaskehalsene og realisere den overordnede målsetningen i strategien, har man valgt å prioritere innsats på tre hovedområder:

- Effektive tiltak for kunnskap og kompetanse
- Å legge til rette for økologisk produksjon
- Utvikling av en effektiv verdikjede

I det videre går vi nærmere inn på hvordan aktørene og interessentene i verdikjeden mener at strategien har bidratt på disse tre områdene.

3.1 Effektive tiltak for kunnskap og kompetanse

Forskning, utvikling og innovasjon er viktig for å øke konkurransekraften og verdiskapingen i jordbruket og tilhørende industri. Det er ikke alltid noe klart skille mellom forskning innen økologisk og konvensjonelt jordbruk, men det er likevel slik at det er noen spesifikke kunnskaps- og forskningsbehov som er knyttet til økologisk produksjon.⁶

Det finnes flere forskningsmiljøer som driver forskning knyttet til økologisk produksjon, blant annet NIBIO, NORSØK, NMBU, Veterinærinstituttet og RURALIS. I intervjuet med NORSØK påpekes det at det er lite midler som er øremerket forskning og utvikling av økologiske produkter og produksjonsutfordringer. Økologiske prosjekter må da konkurrere med prosjekter knyttet til ordinær produksjon. En praktisk konsekvens av dette blir typisk en prosjektering der det ordinære jordbruket prioriteres og det spesifikt økologiske belyses som en liten arbeidspakke. Dette er uheldig dersom en ønsker å løfte utviklingen av den økologiske produksjon. I intervjuet med NIBIO trekkes det fram at det er mye forskning som må til for å få til gjennombrudd på økologifeltet. Et gjennombrudd vil kreve betydelig med midler og innsats, først og fremst gjennom store, målrettede forskningsprogrammer. To mulige alternativer som skisseres av forskningsmiljøene er:

- Bruk av spesifikke utlysninger i forbindelse med jordbruksforhandlinger for å styrke økologisk forskning.
- Øremerkede pottar til økologisk forskning innen ordinære forskningsprogrammer. Dette er noe man har svært god erfaring med i EU-systemet.

⁶ [lmd_0020_nasjonal-strategi-for-okologisk-jordbruk_med-ekstra-sider.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Hva som er ønskelig her, handler i stor grad om politisk prioritering.

Den nasjonale strategien for økologisk landbruk trekker fram at et godt utdanningstilbud er en forutsetning for rekruttering av økologiske produsenter, fagarbeidere, rådgivere, lærere og forskere. Det er derfor viktig at det gis utdanningsmuligheter på både videregående-, fagskole-, høyskole- og universitetsnivå. En utfordring som trekkes fram av flere informanter er at det er få kurs og fagpersoner som er dedikert til økologisk jordbruk. Det finnes en del ildsjeler hos ulike utdanningstilbydere, men det er i liten grad en systematisk satsing på å bygge opp utdanningstilbudet. Det økologiske er i stor grad innbakt som små moduler i det ordinære tilbudet. Dersom det ønskes en mer systematisk satsing, er det behov for mer øremerkede midler. Søknadstall på over 200 søkere ved Høyskolen i Innlandets nettbaserte toårige kurs i økologisk landbruk taler for at det er et marked grunnlag for denne typen utdanninger og kurs⁷.

Blant flere av aktørene vi har intervjuet, trekkes det fram at det er mange aktører som jobber med kunnskapsformidling. Dette gjør at tilbudet blir fragmentert og uoversiktlig. Slik Oxford Research ser det, vil det være ønskelig med en bedre samkjøring av aktørene. Her kan det være mulig å la seg inspirere av arbeidet som nå gjøres i det næringsrettede virkemiddelapparatet med å utvikle «én dør inn».

En annen dimensjon relatert til kunnskapsformidling som er utfordrende er rammene for rådgivnings- og forskningsaktører. Informanten fra Økologisk Norge påpeker at Norsk landbruksrådgiving og NORSØK ikke har tilstrekkelig rammer. Det legger kjelker i veien for kompetanseutvikling og kompetanseoverføring. Det er imidlertid mange dyktige personer i organisasjonene, noe som betyr at forutsetningene for å lykkes er til stede. Dette krever imidlertid at det gjøres noe både på markedssiden og at man har en tallfestet målsetning for økologisk produksjon. Særlig påpeker flere av de vi har intervjuet at matprodusentene i liten grad ønsker seg rådgivning fra Norsk Landbruksrådgiving så lenge det ikke er større etterspørsel etter økologiske produkter i markedet, eller et markedsmessig tallfestet produksjonsbehov. Den økonomiske risikoen blir da for høy for produsentene.

Stiftelsen Norsk mat har ansvar for både forbrukerrettet informasjonsarbeid og generisk markedsføring av økologisk mat. Denne oppgaven har vært løst ved å formidle informasjon om økologisk mat og generisk markedsføring gjennom digitale kanaler, i hovedsak gjennom nettsiden Okologisk.no og Facebooksiden Økoprat. Målet er å få fram dokumenterbare og objektive opplysninger som bidrar til at mottakerne er i stand til å ta informerte valg. Strategien understreker at det fortsatt er et stort behov for lett tilgjengelig og godt formidlet informasjon om økologisk mat. Flere av de aktørene vi har intervjuet påpeker at Stiftelsen Norsk Mat er lite på, og trekker fram at det har skjedd lite med

⁷ https://www.inn.no/studier/vare-studier/arsstudium-i-okologisk-landbruk/?fbclid=IwAR05uR02dBMM8G-VbkuPBwi61MzK0o7bMeBMLJH5GAhVqzKKPFUdNaQ1_JY

hjemmesiden deres de siste årene. Slik Oxford Research ser det, er trolig en medvirkende årsak til dette at man har en grunnleggende kommunikasjonsutfordring. Det er vanskelig for Stiftelsen Norsk Mat å snakke opp økologisk landbruk uten å snakke ned det konvensjonelle. For å få et større trykk på arbeidet, bør det ses nærmere på hvilke aktører som bør ha ansvaret for formidlingen av informasjon om økologisk mat og hvordan generisk markedsføring organiseres i tiden fremover. Flere av informantene vi har snakket med påpeker at Debio kan være et godt alternativ.

3.2 Å legge til rette for økologisk produksjon

Den nasjonale strategien for økologisk jordbruk understreker at god økonomi og lønnsomhet i produksjonen er nødvendig for å kunne drive økologisk. Produsentene skal ha stabile og forutsigbare rammevilkår for sin produksjon og de økonomiske virkemidlene skal gi muligheter for økologisk produksjon over hele landet. I strategien påpekes det at i de årlige jordbruksoppgjørene må det vurderes om virkemidlene har et nivå og en innretning som bidrar til at norsk produksjon av økologiske produkter i størst mulig grad fyller etterspørselen for slike varer.

Informantene er samstemte i at det er mulig å få opp volumet betydelig innen mange produksjoner. Nøkkelen for å få opp volumet er først og fremst knyttet til landbrukspolitikken og tilskuddssatser. Det er fullt mulig å få produsenter til å legge om dersom de får kompensert for de økte kostnadene. Aktørene er også samstemte i at det er ønskelig å gå bort fra en markedsmessig målsetning og få på plass igjen en produksjonsbasert målsetning. Det vil gi et helt annet trykk på arbeidet.

En sentral flaskehals i arbeidet med å legge til rette for økologisk produksjon er den store geografiske spredning mellom produsenter. Mange produsenter av økologiske produkter er spredt utover. De store samvirkebedriftene påpeker at det gir dem høye kostnader både knyttet til logistikk og selve produksjonsprosessen. Det gjør at det ikke blir lønnsomt for disse samvirkebedriftene å separere økologiske produkter fra de ordinært produserte produktene. Som et mulig virkemiddel for å få på plass en lønnsom produksjon, er det mange aktører som trekker fram konsentrert produksjon i klynger som et alternativ det kan være interessant å se nærmere på.

I strategien fremheves viktigheten av aktører som arbeider med å fremme omlegging til økologisk produksjon: «*Organisasjoner og næringsaktører oppfordres til å bidra til økt omlegging til økologisk drift gjennom informasjons-, rådgivings- og mobiliseringsarbeid.*». Flere informanter trekker frem arbeidet i prosjektet Landbrukets ØKOLØFT som viktig. Prosjektet bidrar til å dekke informasjonsbehov, motiverer eksisterende og rekrutterer nye økologiske produsenter. På den måten er det et direkte tilsvaret på arbeidet med flaskehalsene innenfor innsatsområdet. Gjennom prosjektets

mobiliserings- og rekrutteringsarbeid har noen flere produsenter lagt om fra konvensjonell til økologisk produksjon.

Det offentlige regelverket for økologisk produksjon er, som følge av EØS-avtalen, inkorporert som en forskrift i det norske lovverket. For å informere verdikjeden om eventuelle regelverksendringer og for å involvere aktørene i arbeidet med å utvikle regelverket er det nedsatt et Regelverksutvalg for økologisk produksjon (RVU). I tillegg til informasjon og involvering av aktørene i verdikjeden lyser RVU også ut konsekvensutredninger av endringer i regelverket. Informantene er samstemte i at utvalget gjør et viktig arbeid i å forhindre og informere om regulatoriske flaskehalsen som får føringer for produksjon av økologiske produkter i det norske landbruket.

3.3 Utvikling av en effektiv verdikjede

I den nasjonale strategien for økologisk jordbruk trekkes det fram at det er en del utfordringer når det gjelder å utvikle en effektiv varestrøm. Generelt er markedet for økologisk mat fortsatt lite. De lave og varierende produksjonene gir en lite effektiv varestrøm og ubalanse mellom produksjon og etterspørsel. Det er særskilte utfordringer knyttet til blant annet ustabile leveranser, ekstra kostnader knyttet til frakt og distribusjon samt dyr foredling og lav anvendelsesgrad.⁸

Fra læringsseminaret med aktørene i verdikjeden kommer det fram at den største utfordringen for å realisere hovedmålsettingen er utviklingen av en effektiv verdikjede. Datamaterialet tegner et bilde av to forhold som sentrale for den videre utviklingen av en effektiv verdikjede. Før det første må forbrukerne få tak i det mangfoldet av økologiske produkter de etterspør. For det andre må dette skje med utgangspunkt i norsk produksjon så langt det lar seg gjøre.

For at driften skal være lønnsom er produsentene av økologisk mat avhengige av at kjøpernes betalingsvillighet er større enn for konvensjonelle produkter. Ulike mottakere av varer gir merpris for økologiske produkter, og i tillegg gis det ekstra tilskudd til økologisk produksjon. Mange av aktørene i verdikjeden vi har intervjuet trekker fram at den økonomiske kompensasjonen ikke oppleves som tilstrekkelig høy for å få opp volumet vesentlig.

En generell utfordring som trekkes fram av foredlingsbedriftene og matvarekjedene er at de opplever at forbrukernes etterspørsel etter økologiske produkter ikke er høy. Det er tre forhold som er verdt å legge merke til i denne sammenhengen:

- Det er en begrenset andel av forbrukerne som er villig til å betale ekstra for økologiske produkter. Dette forsterkes av at den norske økonomien for tiden er

⁸ Ibid.

preget av «dyrtid». Matvarekjedene som er intervjuet, framhever at det nå er flere konsumenter som velger varer i det lavere prissjiktet. Det gjør det mer utfordrende å satse på økologiske produkter som ligger høyere i pris. Særlig er dette tilfellet når markedsstørrelsen i utgangspunktet er begrenset.

- Forbrukernes betalingsvillighet kun i lys av den økologiske dimensjonen er begrenset. En markedsutfordring er at man ikke i tilstrekkelig grad har lyktes i å selge inn merverdien av økologiske produkter på en god måte. Økologisk produksjon gir en viss økt betalingsvillighet, men aspekter som lokalmat og kvaliteten på produktene er like viktige. Det gjør at det kun er mulig å hente ut en liten prismargin kun knyttet til de økologiske egenskapene. Som det også påpekes i den nasjonale strategien for økologisk jordbruk, er det flere av de vi har intervjuet som påpeker at det ligger et uutnyttet potensial i koblingen mellom økologisk produksjon og lokalmat.
- For noen produkter er merprisen for økologiske svært høy. I intervjuet med Coop påpekes det at dette gjelder spesielt for frukt og grønt. Et eksempel her er blomkål, hvor tollavgiften i utgangspunktet styres av tilgang på norsk blomkål. Så lenge det er tilgang på norsk blomkål, så er det høy toll på importert blomkål. Det er imidlertid liten produksjon av økologisk blomkål i Norge, noe som fører til at det er nødvendig med import. En utfordring for den økologiske blomkålen og andre produkter innenfor frukt og grønt-segmentet er da at merprisen blir svært høy sammenlignet med produkter fra det konvensjonelle jordbruket. Svært få forbrukere velger den.

Forbrukernes holdninger og begrensede betalingsvillighet smitter over både på foredlingsbedriftene og matvarekjedene. Selv om det varierer mellom ulike produksjoner, gjør ekstra kostnader knyttet til frakt og distribusjon, dyr foredling, lav anvendelsesgrad og ustabile leveranser at det i liten grad blir lønnsomt å øke volumet av økologiske produkter. De skisserte utfordringene fører også til at det blir vanskelig å få til en økologisk produksjon over hele landet. Både Tine og Nortura trekker fram at frakt og distribusjon, dyr foredling og lav anvendelsesgrad er en utfordring som gjør at det ikke blir regningssvarende med økologisk produksjon i regioner med store avstander og få produsenter. Dersom en skal få til økologisk produksjon over hele landet, er landbrukspolitikken avgjørende. Det er bred enighet blant informantene at den økologiske produksjon ikke prioriteres i tilstrekkelig grad til å få til de ambisjonene som ligger i den nasjonale strategien.

Et viktig grep for å opp volumet er offentlige innkjøp av økologiske produkter, f.eks. gjennom storhusholdninger. Offentlige aktører har behov for innkjøp av store volum. De representerer dermed stabile og store innkjøpere som bidrar til økt forutsigbarhet for produsentene. Alle informantene vi har snakket med påpeker imidlertid at det har skjedd lite på dette området. En medvirkende årsak til dette er innkjøpsregelverket og hvilke kriterier som blir tillagt vekt ved anskaffelser. Det er mange parametere som veies opp

mot hverandre, men den økologiske dimensjonen blir underordnet pris. Det er mulig å vekte den økologiske dimensjonen høyere hvis man ønsker det, men det krever politiske grep. Blant alle aktørene vi har snakket med er det enighet om at bruk av offentlige innkjøp er et av de aller mest sentrale grepene for å få til økt økologisk produksjon. Her bør Matvalget spille en viktig rolle fremover. Matvalget forvalter et nasjonalt mandat om å bidra til økt forbruk av (norsk) økologisk mat i landets storhusholdninger⁹.

Et moment som løftes frem i strategien er den økologiske matens naturlige bidrag inn i arbeidet med å utvikle Norge som matnasjon. Her peker man i strategien på mulighetsrommet som ligger i en tettere sammenheng mellom lokalmat og økologisk mat. Dette kan realiseres blant annet gjennom felles satsinger og kampanjer. Flere av informantene vi har snakket med observerer at det per i dag er et misforhold mellom lokalmat og den norskproduserte økologiske maten. Både fra privat og offentlig side har arbeidet med Matnasjonen Norge vært tettere forankret opp mot lokalmatsegmentet. Det økologiske har i mindre grad blitt løftet frem som en del av den samlede matproduksjonen og matmangfoldet i Norge.

3.4 Oppsummering - har strategien bidratt til å redusere flaskehalsene?

Blant aktørene i verdikjeden er det i stor grad enighet om at den nasjonale strategien for økologisk jordbruk har hatt liten betydning for å løse flaskehalsene. Flaskehalsene har blitt løftet fram, men det har ikke blitt oppnådd vesentlige gjennombrudd hverken når det gjelder effektive tiltak for kunnskap og kompetanse, eller å legge til rette for økologisk produksjon og utvikling av en effektiv verdikjede.

Slik aktørene og interessentene i verdikjeden ser det, er den viktigste årsaken til at man ikke har lykkes med å redusere flaskehalsene at strategien ikke følges opp av en rullerende og konkret handlingsplan med tilhørende midler. Mangelen på en slik plan springer igjen ut fra manglende politisk prioritering.

⁹ Matvalget - <https://matvalget.no/om-matvalget/>

4. I hvilken grad er målet i strategien nyttig for aktører og interessenter?

I dette kapittelet tar vi for oss i hvilken grad målet i strategien er nyttig for ulike aktører og interessenter knyttet til verdikjeden. Vi gjør dette gjennom å gå nærmere inn på følgende spørsmål:

- Er innsatsområdene tilstrekkelig forankret i målet til strategien?
- I hvilken grad vil effektene av tiltak som følger av strategien være målbare?
- I hvilken grad gir strategien retningslinjer som forvaltning og næringsliv kan jobbe ut fra?

4.1 Er innsatsområdene tilstrekkelig forankret i målet til strategien?

Blant aktørene vi har intervjuet er det stor grad av enighet om det er valgt fornuftige innsatsområder. De tre innsatsområdene betraktes som viktige for å kunne løfte den økologiske produksjonen. Man har klart å komme fram til innsatsområder som er med på å forene både de økologiske og konvensjonelle interessentene.

Samtidig er det noe mer uenighet om hvordan man bør prioritere mellom de tre innsatsområdene. De aller fleste peker på at kunnskap og kompetanse er nødvendig for å overkomme flaskehalsen for økologisk produksjon, men det er mer uenighet om hvor sterkt det bør prioriteres og hvilke tiltak som bør prioriteres. Noen påpeker at det i større grad er ønskelig å dokumentere de positive attributtene som knytter seg til økologisk landbruk. Gjennom dette vil man i større grad selge inn merverdien ved økologiske produkter, og gjennom det styrke etterspørselen etter økologiske produkter i markedet. Et konkret eksempel som trekkes fram her er mer dokumentasjon relatert til hvordan økologisk landbruk bidrar til å ivareta biologisk mangfold.

En annen informant peker på at innsatsområdet kunnskap og kompetanse har fått vel mye oppmerksomhet sammenlignet med de to andre. Skal man tenke seg økt progresjon mot strategiens målsetting, er det, slik informantene ser det, behov for mer arbeid med å legge til rette for økologisk produksjon og arbeide med å utvikle en effektiv verdikjede.

Uavhengig av hvordan de ulike aktørene og interessentene i verdikjeden ser på de tre innsatsområdene, er det slik at et solid flertall av dem er samstemte i at innsatsområdene ikke følges godt nok opp om gjennom konkrete handlingsplaner og avsatte midler. Det gjør at den mer operasjonelle forankringen av innsatsområdene i strategien blir relativt svak.

4.2 I hvilken grad vil effektene av tiltak som følger av strategien være målbare?

Landbruksdirektoratet publiserer årlig rapportserien «*Produksjon av økologiske jordbruksvarer*» som omtaler produksjonen av økologiske jordbruksvarer¹⁰. Rapporten inneholder innrapporterte tall fra grossistledd om produksjonsvolumet for økologiske jordbruksvarer (korn, mel, kraftfor, melk, meieriprodukter, kjøtt, egg, poteter, grønnsaker og frukt).

I tillegg til dette finnes det også data på endringer i økologisk jordbruksareal og karensareal. Sammen med andre rapportserier brukes denne av Landbruks- og matdepartementet som innspill til de årlige jordbruksforhandlingene. Materialet som presenteres i rapporten brukes dermed i arbeidet med å vurdere måloppnåelsen knyttet til produksjon og priser, og for å vurdere endringer i virkemiddelbruk for å nå de landbrukspolitiske målene.

Rapporten «*Produksjon av økologiske jordbruksvarer*» inneholder også tall på omsetning i noen varesegmenter. Landbruksdirektoratet påpeker selv at disse tallene gir et ufullstendig bilde av omsetningen av økologiske varer. Omsetningsdata rapporteres inn direkte fra dagligvarekjedene og andre aktører, og gir et grovt bilde av mengden omsatte økologiske varer. Dataene som innhentes inneholder ikke tall fra netthandel. I tillegg er det en utfordring at enkelte økologiske varer omsettes i markedet som konvensjonelle produkter. Dette fanges per i dag ikke opp gjennom statistikken.

I intervjuene er majoriteten av informantene kritiske til tallgrunnlaget. De påpeker at det er en manglende oversikt over omsetningen av økologiske produkter i markedet. Hovedbristen her er at det ikke eksisterer en oversikt over importen av økologiske produkter. Årsaken er at det ikke skilles mellom tollkoder for konvensjonelle og økologiske produkter. Informantene peker på at dette primært gjelder for frukt og grønt. Dette fører til at det ikke finnes noe god og helhetlig oversikt over hvor mye av den omsatte økologiske maten som er produsert i Norge. Aktørene i verdikjeden er samstemte i at den mangelfulle statistikken gjør at den ikke kan benyttes til å vurdere effekten av tiltakene i strategien.

En annen utfordring med dagens situasjon som trekkes fram av flere sentrale aktører i verdikjeden er at statistikken baserer seg på innrapportering fra de ulike dagligvareaktørene. Det gjør at det ikke er noe ensartet praksis for hvordan tallene skal rapporteres. Dette gir utfordringer med sammenlignbarhet. I intervju med en dagligvarekjede påpeker aktøren at det er mulig å kjøpe statistikken fra alle

¹⁰ Landbruksdirektoratet – Produksjon av økologiske jordbruksvarer 2022. Rapportnummer 8/2023. Hentet fra: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/produksjon-av-okologiske-jordbruksvarer>

omsetningsleddene direkte fra AC Nilsen, og på den måten få et sammenlignbart materiale. Noen informanter påpeker at Debio kan være en nyttig samarbeidspartner i arbeidet med å merking av økologiske produkter og oppdatering av produktdata. Det bør også vurderes om det er mulig å få på plass egne tollkoder for økologiske produkter.

Samlet sett tegner intervjuene et bilde av at det manglende statistikk- og tallgrunnlaget skaper svekket tillit til strategien. Uten et godt tallgrunnlag i bunn, og uten en tydelig forståelse av hva som skal være effektene av arbeidet, blir det umulig å vurdere om strategiens målsettinger nås.

4.3 Gir strategien retningslinjer som forvaltning og næringsliv kan jobbe ut fra?

Aktørene innen forvaltning og næringsliv ser ulikt på om strategien gir dem retningslinjer som de kan jobbe ut fra. Strategien gir først og fremst et fundament for forvaltningen. For eksempel trekker Landbruksdirektoratet blant annet fram at Økologiprogrammet har ligget til grunn i utlysningstekster knyttet til økologiske utviklingsmidler og blitt benyttet i arbeidet med forvaltningsforum. Økologiprogrammet gir også en god oversikt over virkemidlene på feltet.

Når det gjelder næringsliv og de øvrige aktørene, er den gjengse oppfatningen at strategien ikke gir dem noen signaler som de kan jobbe ut fra. Strategien oppfattes som uller og utydelig. En hovedutfordring er at det ikke eksisterer et tallfestet produksjonsmål som gjør at arbeidet med økologisk produksjon prioriteres blant aktørene i verdikjeden. Det eksisterer heller ikke årlige handlingsplaner som følges opp med midler, og det er utfordringer med statistikkgrunnlaget. En konsekvens av dette er at man i liten grad blir i stand til å påvise om arbeidet går framover. Dette oppleves som lite motiverende.

Siden strategien ble lansert i 2018 er det mange som jobber mer systematisk med bærekraft og har egne strategier på området. En aktør påpeker at det mangler en kobling til økologisk når det gjelder arbeidet med å utvikle det norske systemet for matproduksjon i en mer bærekraftig retning. Det økologiske landbruket bør i større grad vurderes som en av flere metoder for å utvikle bærekraftig landbruk, økt matvaresikkerhet, mattrygghet og bedre jordhelse. Dette er noe som gjøres i våre naboland og i EU-systemet, blant annet gjennom Farm-to-fork-strategien.

4.4 Oppsummering

Innsatsområdene i strategien oppleves som viktige for å være i stand til å løfte den økologiske produksjonen. Det er positivt at strategien dekker hele verdikjeden for økologisk produksjon og peker på mulighetsrommet for å håndtere flaskehalsen.

Avhengig av deres posisjon i verdikjeden, har aktørene ulike synspunkter på hvilke innsatsområder som bør prioriteres. Alle informantene er likevel samstemte i at innsatsområdene ikke følges godt nok opp med mer konkrete handlingsplaner, ansvarsområder og midler. Det gjør at den mer operasjonelle forankringen av innsatsområdene blir svak.

Evalueringen viser at det er et manglende tallgrunnlag for den økologiske produksjonen. Den mest sentrale utfordringen er manglende oversikt over mengden importerte økologiske produkter, men det eksisterer heller ikke et komplett bilde av den norske produksjonen. Aktørene i verdikjeden er samstemte om at den mangelfulle statistikken gjør at den ikke kan benyttes til å vurdere effekten av tiltakene i strategien.

Strategien gir først og fremst forvaltningen et fundament som den kan jobbe ut fra, men oppfattes som lite nyttig for næringslivet og de øvrige aktørene. Blant de sistnevnte oppfattes strategien som utydelig. En hovedutfordring er at det ikke eksisterer et tallfestet produksjonsmål som gjør at arbeidet med økologisk produksjon prioriteres. Det eksisterer heller ikke årlige handlingsplaner og det er utfordringer med statistikkgrunnlaget. Man blir dermed i liten grad i stand til å påvise om arbeidet går framover, noe som oppleves som lite motiverende.

5. Samlet måloppnåelse og anbefalinger til endringer i strategien

5.1 Samlet måloppnåelse

Strategien for økologisk jordbruk har i liten grad bidratt til at målene for økologisk produksjon og forbruk kan nås innen 2030. Strategien oppfattes som utydelig og gir lite grunnlag for handling.

Økologiprogrammet gir en oversikt over virkemidlene som forvaltningen og interessenter kan benytte seg av i sitt arbeid. Programmet er nyttig for å se de ulike virkemidlene i sammenheng, men har i liten grad i praksis fungert som et nyttig grep.

Økologiprogrammet oppleves svært overordnet og gir få konkrete føringer for praktisk oppfølging. Informantene etterlyser mer konkrete målsettinger for de tre innsatsområdene.

Den nasjonale ressursgruppen for økologisk jordbruk har fungert bedre etter sammenslåingen, men har et fortsatt potensial for forbedring. Hovedgrepet med justering av møteinnhold og struktur har bidratt til noe bedre samordning, og aktørene opplever økt utbytte av sin deltagelse. Samtidig er informantene tydelige på at arbeidet i liten grad bidrar til å nå målet om å bidra til et velfungerende marked for økologisk produksjon.

Strategien peker på mulighetsrommet for å håndtere flaskehalsen innenfor de tre innsatsområdene. Evalueringen viser at man har i liten grad oppnådd vesentlige gjennombrudd i håndteringen av flaskehalsen i løpet av strategiens virketid. Dette skyldes først og fremst at innsatsområdene ikke har blitt fulgt godt nok opp med mer konkretiserte handlingsplaner, ansvarsområder og midler. Det gjør at den mer operasjonelle forankringen av innsatsområdene i strategien blir relativt svak. Mange aktører i verdikjeden etterlyser handlingsplaner som stadfester hvordan aktørene skal jobbe for å nå målene i strategien.

Mangelfull statistikk gjør det vanskelig å vurdere effekten av tiltak og om strategien bidrar til å realisere dagens målsetting med produksjon av økologiske produkter som etterspurt i markedet. Særlig utfordrende er den manglende oversikten over import av økologiske produkter.

5.2 Hvordan kan måloppnåelsen styrkes? Oxford Research sine anbefalinger

I dette delkapitlet tar vi for oss følgende to spørsmål:

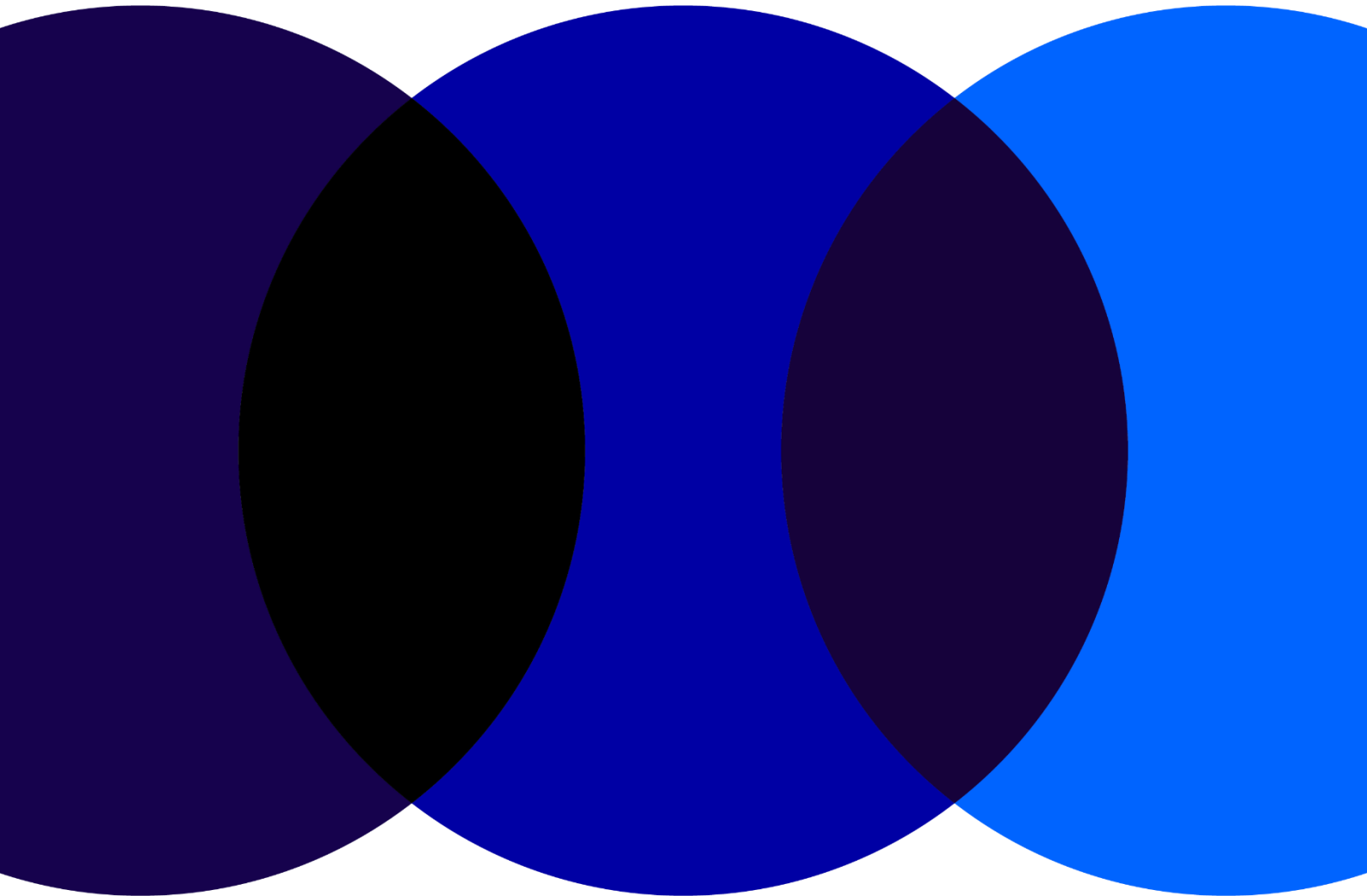
- Bør strategien justeres for å nå målet som er satt i strategien om å «stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet», og i tilfelle hvordan?
- Hvordan burde strategien innrettes for å nå regjeringens ambisjon i Hurdalsplattformen om å stimulere til økt produksjon og omsetning av økologisk mat?

Disse problemstillingene kan ikke vurderes isolert, da de henger tett sammen. Slik Oxford Research ser det, er en hovedutfordring med dagens målsetning at den ikke gir en kraftfull og forpliktende satsing i hele verdikjeden. Det er dermed nødvendig å etablere en målsetning som innebærer at man ønsker at en viss andel av den samlede produksjonen skal være økologisk. Dette vil gi mye bedre utgangspunkt for å nå regjeringens ambisjon i Hurdalsplattformen om å stimulere til økt produksjon og omsetning av økologisk mat. Dette er også noe de aller fleste aktørene og interessentene i verdikjeden er enig om.

Uavhengig av hvilken hovedmålsetning som gjelder for strategien, er det noen grep som kan tas for å stimulere til økt produksjon og omsetning av økologisk mat. Oxford Research vil trekke fram følgende tiltak:

- Dagens strategi oppfattes som overordnet, og den gir ikke aktørene signaler som gir opphav til praktisk handling. For å bøte på det er det ønskelig å utforme årlige handlingsplaner innenfor de tre innsatsområdene. Disse handlingsplanene bør inneholde konkrete tiltak, midler til gjennomføring og en beskrivelse av hvem som har ansvar for oppfølging og realisering. Dette vil gjøre det lettere å arbeide målrettet for å realisere strategiens mål. Handlingsplanen bør rulleres årlig og sendes ut til alle de sentrale aktørene og interessentene i verdikjeden. Det vil gjøre strategien mer relevant og handlingsrettet.
- Per i dag er det ikke på plass et statistikkgrunnlag som gjør at man har en god oversikt over omsetningen av økologisk mat i Norge. Det er behov for å gjøre noe med dette og få på plass en mer fyllestgjørende statistikk. Et alternativ som bør vurderes er å få AC Nielsen til å gjøre jobben med å innhente tall fra alle de norske omsetningskanalene. Dette blir gjort for å kartlegge salget av lokalmat og -drikke. I tillegg bør det også undersøkes om det er mulig å få på plass egne tollkoder for import av økologiske produkter. Særlig er det behov for å gjøre grep på frukt- og grøntsiden. Flere aktører sier seg villige til å delta i arbeidet med å utbedre statistikkgrunnlaget.

- Et viktig grep som kan gjøres for å stimulere til økt norsk økologisk produksjon er bruk av offentlige innkjøp. De offentlige storhusholdningene har behov for innkjøp av store volum og representerer dermed stabile og store innkjøpere. Dette innebærer at det offentlige kan brukes som brekkstang for å få opp volumet. I den nasjonale strategien oppfordres offentlige storhusholdninger til å inkludere økologisk mat i sine innkjøp. Dette signalet bør forsterkes og gjøres om til et krav. Dette handler om politisk prioritering og tilgjengelige økonomiske rammer. Matvalget bør få en sentral rolle i dette arbeidet.
- Gjennom Matnasjonen Norge har det blitt gjort en betydelig innsats for å fremme og markedsføre norsk lokalmat og -drikke. Mange av de grepene som har blitt tatt vil også være gunstige for å stimulere til økt produksjon og etterspørsel etter økologiske produkter. Oxford Research anbefaler at man gjør en nærmere analyse av hvilke elementer som vil være aller mest nyttige og implementerer disse elementene i etterkant av dette.
- Det har tidligere vært forskningsmidler som var øremerket økologisk landbruk. Disse bør gjeninnføres i en viss grad dersom man skal bidra til å løse noen av de særskilte utfordringene som gjelder for økologisk produksjon.



OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd flor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norlandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu