



Experimenten voor echte prijzen

Naar een Meerjarig Experimenteerprogramma Echte en Eerlijke Prijzen

EINDRAPPORT, 8 juni 2020

Eva van den Broek (Stichting Behavioural Insights Nederland)

Jan Paul van Soest (Transitiecoalitie Voedsel)

Transitiecoalitie Voedsel

De Transitiecoalitie Voedsel, opgericht in 2017, fungeert als een coördinerend, inspirerend, agenderend, versnellend en beïnvloedend netwerk. De coalitie bestaat uit de koplopers onder de ondernemers, boeren, wetenschappers, kenniscentra, zorg- en onderwijsinstellingen, allianties en NGO's, die met elkaar het speelveld overzien en allen streven naar een duurzaam en gezond voedselsysteem. Het is een coalitie van transitiedenkers en transitiedoeners. De coalitie werkt vanuit een integrale visie die is neergelegd in een visiedocument met 10 leidende principes, en hanteert een actie-agenda waarmee we op korte en lange termijn concrete resultaten willen boeken.

Nadere informatie op <https://transitiecoalitievoedsel.nl/>.



“Wij willen een gezond leven op een gezonde planeet. Voor iedereen. Met Nederland als voortrekker van de hiervoor noodzakelijke omslag in het voedselsysteem.”
Transitiecoalitie Voedsel

INHOUD

.....	1
Transitiecoalitie Voedsel	3
.....	3
1 INLEIDING	7
1.1 De zoektocht naar ‘echte prijzen’	7
Kader: Rubik’s kubus en echte prijzen	7
1.2 True pricing in landbouw en voedsel	8
1.3 Meerjarig Experimenteerprogramma	9
1.4 Uitgangspunten en overwegingen	10
2 DOEL, AANPAK EN BEOOGD RESULTAAT KWARTIERMAKERSFASE.....	11
2.1 Aanleiding	11
2.2 Doelstelling	11
2.3 Aanpak.....	12
3 ACHTERGROND: ECHTE PRIJZEN, ONTWIKKELINGEN	14
3.1 Echte prijzen in landbouw en voedsel: voorbeelden van initiatieven en ontwikkelingen ..	14
3.2 Ontwikkelingen in onderzoek	17
3.3 Behoeftes van stakeholders.....	20
3.4 Overwegingen bij de afbakening.....	22
3.4.1 Belendende percelen	22
3.4.2 Onderzoek en methodologie monetarisering	22
3.4.3 Onderzoek en interventies	24
3.4.4 Schaalniveau	24
3.4.5 Toespitsing op het experimentenprogramma.....	24
3.5 Faciliteiten en capaciteiten.....	25
4 BEVINDINGEN	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Resumé en analyse van de bevindingen.....	27
4.3 Conclusies: wenselijkheid van een programma.....	30
5 PROGRAMMAKADER.....	32
5.1 Introductie	32
5.2 Overwegingen en doel van het programma.....	32

5.3	Nadere uitwerking programmakader.....	35
5.3.1	Doel	35
5.3.2	Opzet en afbakening	35
5.3.3	Beheer/financier	36
5.3.4	Advies	36
5.4	Organisatie en governance.....	37
BIJLAGEN		40
True costs and true prices in EU food and agriculture policies		45

1 INLEIDING

1.1 De zoektocht naar ‘echte prijzen’

In landbouw- en voedselsystemen – dat geldt overigens ook voor andere sectoren - is sprake van een variëteit aan externe effecten, die naar elders en later worden afgewenteld. Deze effecten komen buiten de markttransacties om tot stand, maar kunnen wel degelijk tot schade en kosten leiden die dan echter niet door de veroorzaker maar door anderen, moeten worden gedragen. Vandaar de term ‘extern’. Er kan overigens ook sprake kan zijn van externe baten. De neutrale term ‘effecten’ omvat zowel kosten als baten. Er zijn verschillende manieren om die effecten in kaart te brengen. Het begint steeds met het bepalen van de fysieke en sociaaleconomische effecten (impacts). Op basis daarvan kunnen ze, langs verschillende benaderingen, worden gemonetariseerd. Dan wordt wel over ‘true prices’ en ‘true pricing’ gesproken.

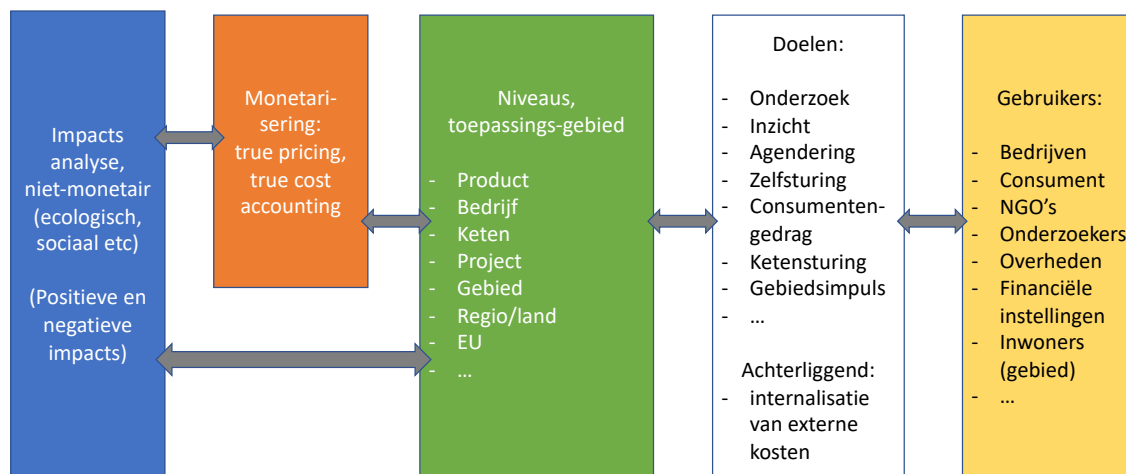
Waar die termen dikwijls voor producten en ketens worden gebruikt, gelden vergelijkbare punten voor de (financiële) verslaglegging van bedrijven. Pogingen op bedrijfsniveau externe kosten en baten in kaart te brengen worden veelal onder de term ‘true cost accounting’ gevat. In de praktijk is de terminologie en het gebruik daarvan overigens niet altijd eenduidig. Maar ramen van externe effecten kan ook op het niveau van ketens, gebieden, landen of de gehele wereld, al wordt dan doorgaans niet over ‘true pricing’ gesproken (zie kader Rubik’s kubus en echte prijzen).

Kader: Rubik’s kubus en echte prijzen

Een denkmodel dat inzichtelijk hoe en waarom echte prijzen kunnen worden bepaald is het volgende. Allereerst worden de fysieke en sociaaleconomische effecten van een (sub)systeem in kaart gebracht. Daarna kan een monetariseringsstap volgen – maar dat hoeft niet. Afhankelijk van de toepassing kan ook met enkel de parameters worden volstaan die de fysieke en sociale impacts beschrijven. Een monetariseringsstap brengt al deze effecten onder in een enkele parameter, geldwaarden.

Deze stappen kunnen op verschillende subsystemen (scope) worden toegepast, van micro tot macro. De terminologie die hiervoor in omloop is, is niet altijd eenduidig en ook niet gestandaardiseerd. Voor producten wordt vaak, maar niet altijd, over true pricing gesproken. Voor het bedrijfs- en ketenniveau veelal over true cost accounting. Voor (grote) projecten is de term Maatschappelijke Kosten-/Batenanalyse (MKBA) in zwang. Die wordt soms ook gehanteerd als het over de externe kosten en baten op macroniveau (bijvoorbeeld een sector of een land) gaat.

Rubik's kubus in true pricing:



Hoe deze kubus van Rubik wordt opgelost hangt sterk af van de doelstellingen van de gebruiker van impact-analyses c.q. gemonetariseerde impact-analyses. Die kunnen sterk uiteenlopen, van een puur onderzoeksdoel en het verkrijgen van inzicht tot het zoeken naar wegen om gedrag (van consumenten, spelers in de keten, gebiedspartijen, of van overheden en politici) te beïnvloeden om uiteindelijk tot internalisatie van negatieve effecten te komen. Zoveel gebruikers, zoveel doelen, wat betekent dat de puzzel telkens op verschillende wijzen wordt gemaakt.

In deze rapportage spreken we in het algemeen over externe effecten als we de fysieke en sociale impacts bedoelen, en over externe kosten en baten als deze worden gemonetariseerd. We hanteren de termen true pricing of ook wel echte en eerlijke prijzen – de titel van een PPS – als de externe kosten en baten voor producten, ketens en gebieden worden bepaald. Voor toepassing op projecten en sectoren houden we de term maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) aan.

Het meerjarig experimentenprogramma true pricing concentreert zich op producten, ketens en gebieden, maar het spreekt voor zich dat lessen en inzichten en benaderingswijzen uit andere domeinen van waarde zijn voor het experimentenprogramma.

1.2 True pricing in landbouw en voedsel

De laatste paar jaar heeft het denken over true pricing en true cost accounting ten behoeve van landbouw en voedsel een sterke impuls gekregen, en geniet ook binnen het bedrijfsleven in toenemende mate interesse. Er lopen verschillende studies, er is een publiek-private samenwerking (PPS), er zijn analyses op macroniveau, en op het microniveau van de onderneming of een specifiek product. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en

Voedselkwaliteit heeft bij verschillende gelegenheden aangegeven het thema verder te willen brengen. Verschillende onderzoek- en adviesorganisaties houden zich ermee bezig. Maatschappelijke organisaties bezien hoe true pricing inzetbaar is voor hun maatschappelijke doelen. Voor de Transitiecoalitie Voedsel (TcV) is True Pricing een van de speerpunten.

In dit veld begint de behoefte aan overzicht te groeien, alsmede de behoefte aan een zekere afstemming en coördinatie – ‘regie’ zou een te zwaar woord zijn – zodat marktpartijen, onderzoekers, maatschappelijke organisaties en overheden maximaal kunnen leren van de onderzoeken die gelopen hebben, nu lopen en nog gaan lopen. Deze worden door een verscheidenheid aan opdrachtgevers en subsidieregelingen in gang gezet, al naar gelang een opdrachtgever er behoefte aan of belang bij heeft.

In de beginfase van een ontwikkeling gaat het vaak zo, maar naarmate de kennis zich verder ontwikkelt en zich een zekere kennisaanbod- en -gebruikersgemeenschap vormt, kan ook de behoefte aan afstemming en samenspraak groeien, alsmede aan een meer systematische, programmatische aanpak. Die fase lijkt nu aangebroken. Het hier beschreven voorstel beoogt bij te dragen aan de stap van een pionierende en ietwat pragmatische en ad hoc-fase naar een volgende fase van meer samenwerking en structurering.

De vraag van het ministerie van LNV aan de Transitiecoalitie Voedsel luidt of de kennisontwikkeling rond true pricing als mogelijke interventietool in de landbouw- en voedseltransitie in de komende jaren meer programmatisch kan worden vormgegeven. Ten behoeve van het beoogde programma kan op voorhand in elk geval al één gebied worden benoemd waar meer aandacht voor nodig lijkt, namelijk dat van de praktijkexperimenten. De beschikbaarheid van studies en sommen is één ding, de vraag hoe met die studies en sommen uiteindelijk de externe kosten kunnen worden gereduceerd (en de externe baten worden verhoogd, voegen we in lijn met bovenstaande maar toe) verdient veel nadruk. Er zijn verschillende strategieën denkbaar, die ook elk in de voorbereidingsfase nader uitgewerkt zullen moeten worden, maar die zo mogelijk ook experimenteel onderbouwd en getoetst zullen moeten worden. Dat is een accent dat in elk geval in deze rapportage zal worden geplaatst.

1.3 Meerjarig Experimenteerprogramma

De Transitiecoalitie Voedsel is gevraagd als wegbereider voor zo’n programma op te treden. Dit project, optreden als kwartiermaker voor een Meerjarig Experimenteerprogramma Echte Prijs, is opgedragen door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. De Transitiecoalitie Voedsel trad hiervoor op als penvoerder en eindverantwoordelijke organisatie. De werkzaamheden zijn uitgevoerd door Jan Paul van Soest (kwartiermaker Transitiecoalitie Voedsel, tevens partner De Gemeynt) en Eva van den Broek (Stichting Behavioural Insights).

Dit rapport resumeert de bevindingen uit deze verkennings-, haalbaarheids- en definitiefase. Hierin staan een ontwerp-programma beschreven, wordt beargumenteerd waarom dit wenselijk is, en wordt besproken hoe zo'n programma praktisch vorm kan krijgen en kan worden beheerd. Het is tot stand gekomen aan de hand van:

- Een enquête onder stakeholders en experts
- Beknopte literatuurstudie, binnenlands en internationaal
- Een inventarisatie van lopende initiatieven en plannen rond 'true pricing'
- Een serie gesprekken met onderzoekers en stakeholders, gerichte gesprekken (interviews) alsook gesprekken in de zijlijn van bijeenkomsten
- Voortgangsgesprekken met de opdrachtgever, het ministerie van LNV
- Eigen ervaringen met 'true pricing', MKBA's, externe kosten en baten
- Verkennende gesprekken om ideeën te verkennen die in een programma zouden kunnen passen.

De conclusies zijn geheel voor rekening van de auteurs. Maar de overtuiging is wel dat de geschetste lijnen tot interesse zullen leiden en tot bereidheid in een experimenteerprogramma samen te werken.

1.4 Uitgangspunten en overwegingen

Bij de start van de werkzaamheden zijn de volgende uitgangspunten en overwegingen meegegeven:

- Stel leren en experimenteren centraal en probeer zo empirische kennis te genereren, parallel aan en in wisselwerking met het werken aan theorie en methodieken
- Bevorder het ontstaan van een 'community of practice' (CoP) van belanghebbenden en kennishouders die zich met true pricing bezighoudt en daarmee in gezamenlijkheid voortgang boekt
- Zet het programma zo op dat via praktijkexperimenten inzicht in goede stuurstrategieën kan ontstaan
- Kijk naar alle schakels in de keten of cyclus (kringloop)
- Sluit aan bij ideeën zoals in het concept Kringlooplandbouw zijn geschetst, en bekijk daarbij tevens of naast 'kosten' ook 'waarden'/baten via true pricing kunnen worden bestreken
- Ga zoveel mogelijk uit van bereidheid en enthousiasme bij betrokkenen
- Geef ruimte voor verschillende benaderingswijzen

Aan deze uitgangspunten en overwegingen is zoveel mogelijk recht gedaan bij het vormgeven van het programma. Tijdens de loop van deze voorfase zijn wel andere aandachtspunten en accenten naar voren gekomen, die in het ontwerp-programma een plek hebben gekregen.

2 DOEL, AANPAK EN BEOOGD RESULTAAT KWARTIERMAKERSFASE

2.1 Aanleiding

Er leven al enige tijd ideeën om de ontwikkeling van true pricing meer systematisch en gecoördineerd ter hand te nemen. Er zijn veel initiatieven, onderzoeken en voorstellen, maar enige afstemming daarvan is wenselijk, zodat belanghebbende stakeholders zowel als onderzoekers zo veel mogelijk van elkaar kunnen leren. Een pleidooi hiervoor is in de zomer van 2018 door de Transitiecoalitie Voedsel neergelegd bij het Ministerie van LNV, die de analyse beaamde en de Transitiecoalitie heeft gevraagd als kwartiermakers een mogelijk programma voor te bereiden. Daarbij werd het ook van belang geacht in beeld te brengen waar belangrijke witte vlekken in de ontwikkeling zitten, zodat deze gericht kunnen worden geadresseerd. Op voorhand al is het gebrek aan praktische, empirische en ervaringskennis als vermoedelijke witte vlek gedetecteerd. De kwartiermakers is verzocht dit idee nader te toetsen en verder accent te geven als aan de hand van stakeholdergesprekken en literatuurstudie zou blijken dat dit inderdaad belangrijke leemtes zijn.

Vergelijkbare ideeën zijn door een delegatie van de Transitiecoalitie Voedsel besproken met EU Commissaris Frans Timmermans (Green Deal), waarbij is bepleit dat de Europese Commissie het voortouw neemt in harmonisatie van methodieken en benaderingswijzen en richtlijnen geeft voor interventies, gegeven het subsidiariteitsbeginsel: welke interventie kan het best op welk schaalniveau (EU, nationaal, regionaal, lokaal) plaatsvinden en waar in de keten of cyclus zijn interventies het meest geëigend? Afstemming tussen nationaal en EU-beleid is van belang. Het memo van de Transitiecoalitie Voedsel aan commissaris Timmermans is opgenomen als Bijlage IV.

Er zijn daarnaast enkele andere ideeën en randvoorwaarden aan de kwartiermakers meegegeven, niet als ijzeren wet, maar als zoekrichting die – mochten tijdens de kwartiermakersfase andere accenten blijken – tijdens de rit kan worden bijgesteld. We vatten hieronder de belangrijkste uitgangspunten samen.

2.2 Doelstelling

Het te ontwikkelen meerjarig experimenteerprogramma (verder meestal kortweg programma of experimenteerprogramma) zou inzicht moeten gaan bieden in de wijze waarop in de praktijk met true pricing kan worden gewerkt. Door een zorgvuldig geselecteerde set van experimenten zou gezamenlijk meer inzicht verworven kunnen worden in het draagvlak voor verschillende sturingsvormen die op monetarisering gebaseerd zijn, en bovenal in de gedragseffecten en daarmee de effecten op verduurzaming.

Op voorhand onderscheiden we vier niveaus:

1. Inhoudelijk

- Kennis over wat er speelt bundelen. Uitvinden welke kennisvragen niet door markt worden opgepakt, maar wel cruciaal zijn voor bedrijfsleven om richting te bepalen.
- Randvoorwaarden en condities die nodig zijn om consumenten tot andere keuzes aan te zetten door/via true pricing (informatie/financiële prikkels) in supermarkten en andere afzetkanalen.
- Randvoorwaarden om business-to-business ketenpartijen tot andere keuzes aan te zetten door true pricing (informatie/financiële prikkels)

2. Gemeenschap

- Er zijn nu veel los opererende spelers die moeilijk hun weg vinden in het complexe speelveld van true pricing. Van belang is om nieuwe trajecten sneller te kunnen starten doordat belanghebbenden de juiste partners vinden, geen dubbele dingen gedaan worden, en geen kansarme trajecten worden opgestart die van bestaande kennis onvoldoende gebruik maken.

3. Proces

- De aard van het programma zou zodanig moeten zijn dat zoveel mogelijk gezamenlijk wordt geleerd, en dat de kennis in gezamenlijkheid ontwikkeld wordt. Een 'leerruimte' zou ook tijdens het programma aantrekkelijk genoeg moeten zijn voor de deelnemers om actief bij te dragen.

4. 'Belendende percelen'

- Er zijn nogal wat initiatieven en activiteiten die nauw verbonden lijken te zijn met 'true pricing' en 'true cost accounting', uiteenlopend van (macro) maatschappelijke kosten-batenanalyses tot 'trusted source', vertrouwelijk omgaan met data. Hoe moet met die 'belendende percelen' worden omgegaan? (In de Rubik's kubus gaat het veelal om de eerste stap: bepalen van impacts in niet-monetaire termen).

2.3 Aanpak

Om deze vragen in hun samenhang te kunnen beantwoorden en op basis daarvan het programmavoorstel te kunnen opstellen, hebben we verschillende routes bewandeld:

- Via een enquête en een (deels telefonische) ronde langs de netwerken van betrokken onderzoekers, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en overheden hebben we een beeld gekregen van lopende activiteiten en plannen. We hebben betrokken partijen

systematisch ondervraagd over wensen, behoeftes en verwachtingen. Een lijst van geraadpleegde partijen is opgenomen in Bijlage II.

- Aanvullend is een beknopte deskstudie uitgevoerd die zicht geeft op de kennis in de academische wereld, en bij onderzoek- en adviesbureaus.
- Er is een overzicht gemaakt van voorzieningen (laboratoria, computersimulaties, games, methoden en technieken) die bruikbaar zijn voor praktijkexperimenten.
- In een (online) werkbijeenkomst zijn ideeën getoetst en aangevuld.

Aan de hand hiervan is een beeld gevormd van hoe een experimenteerprogramma eruit zou kunnen zien.

3 ACHTERGROND: ECHTE PRIJZEN, ONTWIKKELINGEN

3.1 Echte prijzen in landbouw en voedsel: voorbeelden van initiatieven en ontwikkelingen

Er is een flink aantal initiatieven bekend in de Nederlandse context, waarin binnen en over ketens heen wordt gewerkt met of naar een manier om echte prijzen te berekenen en gebruiken. Voor een systematisch en recent overzicht van casestudies verwijzen we naar het rapport van True Price en Wageningen Economic Research [De Groot et al, 2018]. Daarnaast worden in deze paragraaf een aantal opvallende of nieuwe initiatieven beschreven, zonder de pretentie van volledigheid. Deze komen deels uit de deskresearch voort, deels uit gesprekken en de survey. Hierin kwamen ook enkele aanpalende activiteiten naar voren waarin de stap naar monetarisatie (nog) niet is gemaakt, maar die wel een mogelijke voorbode van true price-initiatieven kunnen zijn.

- **True pricing in food en agro**

Transitiecoalitie Voedsel is penvoerder, True Price projectleider, uitvoerend consortium True Price, EY, WEcR, Soil & More Impacts. Case-studies tafelaardappelen, volle melk en tomaten.

- **Milieufootprint methodiek glastuinbouw**

GroentenFruithuis, Wageningen UR.

Dit is niet zozeer een true pricing-project als wel een LCA-gebaseerde methodiekstudie, die evenwel een belangrijke basis legt voor latere mogelijke true pricing-stappen (niet-monetaire impact-informatie)

- **MVO project Natuurlijk Kapitaal in Agrifood**

Dit is een breed Natuurlijk Kapitaal-project van MVO Nederland in samenwerking met verschillende bedrijven. True pricing speelt in enkele deelprojecten, in het bijzonder de koffieketen, waarin MVO Nederland in de koffiesector met 14 MKB-ondernemers werkt aan een open source-tool om de echte prijs van koffie zichtbaar te maken.

- **De Groene Hefboom**

Boeren en natuurorganisaties starten pilots (deels inclusief fondsen) om tot een transactiemodel voor het belonen van groene landbouw te komen, met Commonland en Soil & More Impacts

- **Casestudie Willem en Drees**

Bij de maaltijdboxen van Willem en Drees werd in 2018 per pakket vermeld wat de CO₂-voetafdruk was. Niet alle klanten kregen deze informatie te zien; daardoor kon geconcludeerd worden dat de informatie weinig effect had op aankopen.

- **WINK/ De Groene KWIN**

WINK (Waardevolle Informatie Natuurgedreven Kwaliteit) is een coalitie van boeren en wetenschappers (WUR). Doel is om onderbouwde inspiratie, cijfers en ervaringen te bieden.

- **Casestudie Bakkerij Van Vessem**

Bakkerij Van Vessem, Jos Huybrechts, heeft in samenwerking met TruePrice de echte prijs van zijn brood berekend: 17 cent (versus 32 cent voor een gemiddeld supermarktbrood). Hij zoekt naar manieren om dit aan klanten te tonen op een begrijpelijke en aantrekkelijke manier, zoals een label.

- **TAPP – Echte prijs van vlees**

De TAPP-coalitie verenigt verschillende marktpartijen en NGO's die pleiten voor een eerlijkere vleesprijs. Ze rekenen voor wat de baten en gevolgen van 0,20 euro per kilo zouden zijn en stellen mitigatie voor. Onderzoek uitgevoerd door CE Delft.

- **Echte productiekosten in jaarverslagen**

EY ontwikkelt in samenwerking met Soil & More Impacts een standaard voor de agrifood-sector voor het opnemen van echte productiekosten in jaarverslagen.

- **Casestudie NHL Stenden / Accor**

NHL Stenden verricht met Accor hotel (de grootste internationaal hotelketen ter wereld) in Nederland onderzoek naar de CO2-voetafdruk van gerechten met als doel deze informatie, gekoppeld aan prijs, te gebruiken om gasten te bewegen om gerechten te kiezen die gezonder zijn voor henzelf en het milieu.

- **Casestudie De Aanpak**

Supermarkt De Aanpak kiest in één filiaal in Amsterdam ervoor om echte prijzen in één productgroep te vermelden: noten en zaden. De resultaten zijn op moment van schrijven niet bekend.

- **Casestudie True Price / Solidaridad**

Op Black Friday heeft True Price in samenwerking met Solidaridad de "True Price Store" in Amsterdam geopend, een popup-store waar o.a. bananen en koffie voor de echte prijs gekocht kunnen worden.



Langjarige onderzoekstrajecten

- **PPS Echte en eerlijke en echte prijs van Voedsel**

In het onderzoeksproject Echte & Eerlijke Prijs werken kennisinstellingen, bedrijven, banken en samen aan de ontwikkeling van een breed gedragen methodiek voor de berekening van de echte en eerlijke prijs. Trekker: WEcR. Looptijd: 2019-2022.

- **Transparant gezond en duurzaam**

Het onderzoek 'Transparant gezond & duurzaam' richt zich op interventies om de transparantie te verhogen en consumenten te ondersteunen bij het maken van gezondere en duurzame productkeuzen. CBL, AH, Lidl, RUG, WUR. Looptijd 2019-2023

- **Trusted Source**

In dit project (WUR, TKI, Questionmark e.a.) wordt onderzocht hoe informatie over duurzaamheidsbeleid van merken op betrouwbare manier aan consumenten kan worden getoond.

Afgeronde rapporten

- De echte prijs van Vlees (CE Delft in opdracht van de TAPP-Coalitie)
- Maatschappelijke Effecten van Voedsel (WEcR)
- Verschillende studies van True Price/Impact Institute
- MKBA veehouderij, Ecorys in opdracht van Greenpeace

Internationaal

- **Impact Weighted Accounts Initiative (IWAI)**

McKinsey/Harvard Business School ontwikkelen een standaard voor accountability van bedrijven om sociale, financiële en omgevingsimpact te rapporteren.

- **Sustainable Food Trust**

Britse charity/NGO doet veel aan bewustwording rond True Cost Accounting. Onderzoek, films en andere advocacy-materialen, om de transitie te stimuleren onder beleidsmakers en in communities.

- **The Sustainability Consortium**

Consortium van kennispartners en stakeholders waarbinnen leden kennis verzamelen over duurzaamheidshotspots van productieketens (geen monetarisering) met als doel ketennetwerken te verduurzamen door transparantie. (WEcR)

- **Studie BCG voor Duitsland**

Welvaartseconomische analyse (macro-MKBA) externe kosten landbouw- en voedselsysteem in Duitsland. Boston Consulting Group (BCG) in opdracht van WWF Duitsland.

3.2 Ontwikkelingen in onderzoek

Er is een korte deskstudie uitgevoerd naar studies en initiatieven die een indruk geven van acceptatie, draagvlak, invloed op ketenpartijen, en toepassing van true pricing als onderdeel van een bredere transitie. De deskstudie geeft een indruk van de enkele relevante ontwikkelingen in onderzoek. Voor een op methodologie gericht overzicht verwijzen we naar het WUR-rapport [De Groot et al, 2018].

Consument

Veel is bekend over de invloed van het bieden van *informatie* over maatschappelijke effecten (keurmerken, gezondheid, diervriendelijkheid) op aankoopgedrag, maar wat het in prijzen uitdrukken van die informatie voor effect heeft op aankoopgedrag is nog niet systematisch uitgezocht. Er bestaat wel kennis over gedragseffecten van prijsveranderingen (prijs- en kruiselasticiteiten). Die kennis zit vaak in het schatten van de premium dat de consument bereid is om voor duurzamere producten te betalen. Het daadwerkelijk doorrekenen van true price gaps is duur en lastig te implementeren in een concurrerend systeem. Wel zijn er veel veldexperimenten gedaan rond (suiker)accijns, en bestaat er veel inzicht over de trade-offs van diervriendelijkheid versus ecologische duurzaamheid van producten.

Informatie

Veel aandacht is er geweest (ook in lopende onderzoeken voor EU) voor het ontwikkelen van het juiste logo, de optimale informatiedichtheid, informatiecategorieën, etc. Maar consumenten blijken zich daar maar weinig aan gelegen te laten liggen, dat wil zeggen, duurzaamheidsinformatie lijkt niet veel invloed op gedrag te hebben. Een veelvoud aan duurzaamheidslogo's zorgt voor scepsis. De premium die men bereid is te betalen voor een logo is klein. De invloed van duurzaamheid op aankoopbeslissingen voor grootste segment is minimaal. De gedragsverandering is sterk afhankelijk van de prijs, en van substitutiemogelijkheden.

Draagvlak voor prijsveranderingen

Het beweerde draagvlak in Nederland is groot: Kieskompas Consumentenonderzoek van juli 2018 laat zien dat bijna 70 procent van de Nederlandse bevolking wil dat "alle milieukosten in de prijs van vlees opgenomen worden, ook al stijgt hierdoor de vleesprijs". Een recent onderzoek van de TAPP-coalitie bevestigt deze uitkomst in grote lijnen. Dit zijn 'stated preferences' die uitgevraagd zijn, het gedrag in de praktijk komt in het algemeen niet overeen met de beweerde preferentie. Keuzes zijn veelal aanbodgedreven, in de praktijk is de prijs de doorslaggevende factor bij de bulk van de verkochte (vlees)artikelen. In het algemeen is bekend dat prijs de belangrijkste factor (en barrière) is voor de aankoop van duurzamere producten. De betalingsbereidheid voor een duurzaamheidspremium ligt

rond de 30% (tussen 0 en 105%) en hangt sterk af van het consumentensegment en de productcategorie.

Effect van prijsveranderingen

Op basis van een gemiddeld 'mandje' van voedselproducten en de prijselasticiteit ervan, kan een grove voorspelling worden gedaan van hoeveel het doorrekenen van een echte prijs de verkoop en koopkracht zou veranderen.

Prijselasticiteit, de maat voor hoe sterk een relatieve verhoging in prijs de relatieve vraag naar een product drukt, is goed onderzocht in de voedselmarkt, maar levert diffuse voorspellingen van consumentengedrag. In de meeste landen bestaat wel data van marktonderzoeksbureaus hierover, maar door verschillende historische gegevens, klantsegmenten en vooral heel grote verschillen tussen productgroepen valt hier weinig uit te concluderen (Review FPQ 2014).

Aan beprijzing van externaliteiten en het effect op consumentengedrag is nog beperkt experimenteel onderzoek gedaan. De bulk gaat over gezondheidsgerelateerde belastingen. Uit experimentele studies blijkt dat zowel kortingen op gezonde producten als een accijns op ongezonde producten effecten in vergelijkbare ordes van grootte hadden (Thiele & Roosen, 2018). Verder lijkt de combinatie van een (suiker-/vet)accijns en informatie het meeste effect te hebben (Block et al 2010).

Modelmatig is er meer gedaan rond effecten van beprijzing op consumentengedrag en welvaart (zie bijvoorbeeld Dogbe & Gil, 2017) en (Säll & Gren, 2015, in Zweden), (Garcia-Muros 2016, in Spanje; Bonnet, Bouamra-Mechemache, 2016, in Frankrijk). Deze modellen implementeren een Pigouvianse belasting op CO₂, maar nemen geen van alle substitutie-effecten mee (met uitzondering van Dogbe & Gil), laat staan de heterogeniteit van consumenten. Resultaat is meestal zoals verwacht: de reductie in CO₂, en een gezonder mandje boodschappen, treft armen meer dan rijken. Soms is het resultaat onverwacht: een CO₂-belasting op alleen vlees, niet op vis, reduceert meer emissies dan een belasting op beide.

De academische ontwikkelingen laten zien dat er veel aandacht is voor draagvlak en gevolgen van het beprijzen van onduurzame producten. Maar nog niet voor implementatieroutes of harde effectmetingen in realistische omstandigheden.

Ketens

Slechts een beperkt aantal bedrijven drukt (een deel van) hun impact in geld uit - wereldwijd 50, is de schatting van Harvard Business School. Het effect van transparantie daarover binnen ketens is dus nog beperkt, en empirisch onderzoek daarnaar ook. Wel zijn er simulatiestudies verschenen van effecten van het inprijzen van duurzaamheid op ketenpartners (Verwaart & Van den Broek, 2018) en een aantal trendbeschrijvende artikelen over transparantie, informational governance en sustainable supply chain management. Maar meestal blijft transparantie/ monetarisering beperkt tot carbon footprinting (behalve misschien in Bubicz e.a. 2019).

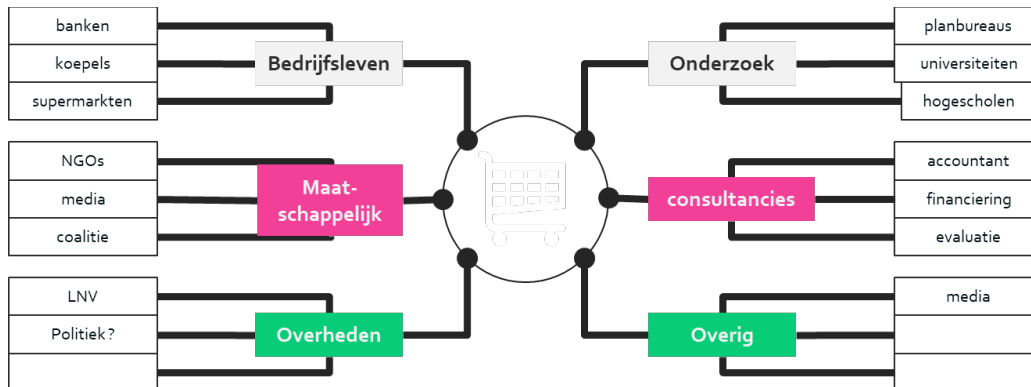
Kanttekeningen: sociaal dilemma

Bovenstaand beknopt en verre van volledig resumé van kennis over prijzen en gedrag laat zien de respons van consumenten op partiële prikkels (informatie dan wel een prijsverandering van een enkel product) terwijl het systeem als geheel verder ongewijzigd blijft, betrekkelijk gering is. Dat hoeft niet te verbazen, in zo'n situatie is sprake van een sociaal dilemma (prisoner's dilemma): wie zich anders gedraagt ervaart wel de lasten van dat gedrag (hogere prijzen, mogelijk ook ander ongemak zoals meer moeite moeten doen om het duurzamere alternatief te kunnen verkrijgen), terwijl de lusten (duurzaamheid) door allen worden genoten, ook door degenen die geen gedragsaanpassingen vertonen. Dat beperkt de neiging tot gedragsverandering zeer. De eerste duurzaamheidsverkenning (Kwaliteit en Toekomst, Natuur- en Milieu Planbureau 2004) liet al zien dat de burger zich doorgaans bewust is van dat dilemma, zich als consument anders opstelt dan hij of zij als burger als voorkeuren naar voren brengt, en dat dit een begrijpelijke en rationale opstelling is. Dat impliceert, nog steeds volgens die duurzaamheidsverkenning, een mandaat aan de overheid om met maatregelen de externe effecten terug te dringen, wat dan doorwerkt in de consumentenprijzen.

Een vergelijkbare analyse kan overigens ook worden gemaakt voor andere marktactoren dan de eindgebruikers: boeren, industrieën en handel staan voor vergelijkbare sociale dilemma's. En in wezen ligt het voor staten ten opzichte van andere staten niet veel anders. Internalisatie van externe effecten kan maar in beperkte mate door individuele spelers worden gerealiseerd in een overigens ongewijzigd systeem, maar vraagt een actor die maatregelen kan treffen die individuele spelers niet kunnen doorvoeren. Een true price-analyse kan dan helpen na te gaan waar in een keten of gebied de grootste externe kosten ontstaan, om aangrijpingspunten voor internaliserende maatregelen te vinden. Van belang is daarbij op te merken dat hier nog niet automatisch een keuze voor een *instrument* voor internalisatie voortvloeit. Er staat een variëteit aan middelen ter beschikking, uiteenlopend van vrijwilligheid en afspraken via regulering tot financiële prikkels. Het feit dat externe effecten in geldwaarden (prijzen) worden uitgedrukt wil echter geenszins zeggen dat de remedie ook automatisch financiële maatregelen impliceert. Zie verder paragraaf 3.4.3.

3.3 Behoeftes van stakeholders

In onze gesprekken en in de enquête hebben we systematisch doorgevraagd naar toekomstverwachtingen, behoeftes en kennislacunes. Onderstaand een overzicht van de benaderde partijen; in bijlage II een lijst.



Bedrijfsleven

Wat opvalt is dat supermarkten zich op de vlakte houden als het om moneteriseren gaat. Er zijn een initiatieven om bijvoorbeeld één productgroep in een supermarkt opzichtig met externaliteiten te beprizen. Er lijkt winst te halen door dergelijke initiatieven te koppelen aan kennispartners. Soms zijn er op (korte) ketenniveau kleine doorbraken; denk aan Willem en Drees, Tony's Chocolonely, en andere. Ketenpartners (banken, toeleveranciers) zijn vooral benieuwd naar praktijkvoorbeelden van anderen, die begrijpelijk niet naar buiten treden. De belangstelling is er, maar de houding is ietwat afwachtend.

Maatschappelijk

Er is veel beweging, en ook veel media-aandacht. Er zijn nogal wat initiatieven voor onderzoek en pilots. Zoals bij TAPP-coalitie, de Transitiecoalitie Voedsel, en daarbij aangesloten partners. Daardoor lijkt er ruimte voor citizen science-initiatieven. Gegeven de budgettaire beperkingen van maatschappelijke organisaties gaat het vaak om korter lopende projecten van beperkte omvang en scope om van externe (sociale) effecten van producten door te rekenen. Vergelijkbare initiatieven zijn er buiten het voedseldomein.

Overheden

Binnen overheden, zowel internationaal als in Nederland, is true pricing of in elk geval het moneteriseren van onderdelen van maatschappelijke afwenteling veelbesproken. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal internationale handelstrajecten (Buitenlandse Zaken) en voor duurzame inkooptrajecten van gemeentes en andere kerndepartementen. Bij VWS vinden steeds meer analyses plaats aan de hand van monetaire equivalenten van gezondheidsjaren, wat tot gelijksoortige methodologische discussies leidt als bij true pricing.

Onderzoek

In veel grotere methodologische trajecten zien we dat onderzoek de coördinerende rol heeft, maar het bedrijfsleven sterk vertegenwoordigd is in die onderzoeken (zie TSC en TKI-subsidies). Dat leidt tot toegepast onderzoek, maar minder tot governance-gerelateerd onderzoek op dit onderwerp.

Adviesbureaus

Echt marktgericht onderzoek wordt opgepakt door adviesbureaus. De grote vraag daarnaar verradt dat bedrijven het strategisch belang zien van dit type onderzoek, maar door competitie tussen zowel bedrijven als adviesbureaus (methodologisch) zit er weinig sturing of coördinatie op dit type korter lopende projecten. Adviesbureaus zien de groeiende vraag en sorteren voor door hierin te investeren. Soms gaat het hier om afgeschermd methodieken die niet in detail openbaar zijn, maar wel de mogelijkheid bieden tot het opzetten van snelle grotere marktexperimenten.

3.4 Overwegingen bij de afbakening

3.4.1 Belendende percelen

Er zijn tal van initiatieven en activiteiten die raken aan true pricing en true cost accounting. Denk aan analyses op macro-niveau: maatschappelijke kosten-batenanalyses van een activiteit of sector. Denk aan verwerking van grote hoeveelheden impactgegevens ('big data') en de zoektocht naar hoe daarmee het best kan worden omgegaan. Denk aan de verdere ontwikkeling van analysetechnieken voor impacts zoals LCA's (Life Cycle Analysis) en aanverwante methodieken. En denk vooral aan verschillende analytische en beleidsconcepten, zoals Natuurlijk Kapitaal, het stelsel van SDG's (Sustainable Development Goals), Planetary Boundaries, de Donut Economy (Planetary and Social Boundaries) en vele andere.

Hoe de samenhang met true pricing is, is niet altijd op voorhand duidelijk, noch of en hoe de aanpalende terreinen in een experimentenprogramma true pricing zouden moeten worden meegenomen. Daarnaast wordt in een adem als het over true pricing gaat ook dikwijls over belastingen (taksen) gesproken als middel om de prijzen te corrigeren voor de werkelijke prijzen. Belastingen vloeien echter niet een op een uit berekeningen van true prices voort. In het algemeen geldt dat deze belendende activiteiten gericht zijn op het in kaart brengen van impacts in niet-monetaire termen. Dat biedt op zichzelf informatie op basis waarvan kan worden gestuurd, daarnaast vormen dergelijke inzichten de basis voor eventuele monetariseringsstappen die immers inzichten in fysieke en sociale impacts vergen. Het is voor een true pricing-community of practice goed om nauw contact te hebben met de belendende gemeenschap waarin onderzoek naar fysieke en sociale grootheden centraal staat, omdat de kwaliteit hiervan medebepalend is voor de hierop te baseren monetaire grootheden (Verkenning True Pricing en True Cost in Agri en Food, True Price e.a., 2020). Maar het meerjarig experimentenprogramma zal gericht zijn op experimenten waarin een *monetarisering* is doorgevoerd, niet op non-monetaire grootheden.

3.4.2 Onderzoek en methodologie monetarisering

True pricing en true cost accounting richt zich op het monetariseren, in geldtermen uitdrukken, van effecten – negatieve zowel als positieve – die buiten de markttransacties om ontstaan en niet in de marktprijsvorming zijn opgenomen. In de klassieke terminologie: externe kosten en baten. Om een geldbedrag te kunnen berekenen (schatten, benaderen) is allereerst een beeld van de effecten nodig los van enige vorm van monetarisering. Het gaat dan om effecten op de gezondheid van mens, plant en dier, en/of om sociaalpsychologische effecten op welbevinden en welzijn, en/of een inbreuk op universele rechten. Al deze effecten worden in niet-monetaire, en niet eens altijd kwantitatieve, termen uitgedrukt, zoals emissies, onttrekkingen, suboptimale arbeidsomstandigheden, geluids- of stankoverlast etc etc. Concepten als SDG's, Planetary and Social Boundaries, Natuurlijk Kapitaal, en andere, kunnen gezien worden als manieren om de verschillende impacts van

het economisch handelen op ecologische en sociale voorraden en processen (stocks en flows) te systematiseren.

Met name voor impacts op planeet en leefomgeving is in de afgelopen halve eeuw veel in beeld gebracht, en de analyses worden ook gedetailleerder en actueler. Voor sociaalpsychologische effecten, die minder gemakkelijk in fysische, chemische of biologische grootheden zijn uit te drukken, is het in beeld krijgen van effecten doorgaans ingewikkelder. Maar ook daar is volop gewerkt aan methoden en technieken om ze min of meer objectief vast te stellen en te kunnen toetsen aan normen, zoals OECD-richtlijnen, wettelijke kaders en zo meer.

Een beeld van de daadwerkelijke effecten is altijd nodig alvorens welke andere stap dan ook kan worden gemaakt. Een overzicht van de daadwerkelijke effecten is de basis voor het uitdrukken van die effecten in geldtermen: monetarisering.

Het doel van die monetariseringsstap is in het algemeen *verhelderen/begrijpen en wegen*. Verhelderen/begrijpen: uitdrukken van geldtermen maakt de omvang van de thematiek zichtbaar, transparant, en geeft inzicht in die omvang ten opzichte van de waarde die op markten wordt gerealiseerd. Wegen: het is moeilijk te overzien hoe het zit op basis van een palet van misschien wel tientallen parameters die de daadwerkelijke effecten beschrijven. Aansluitend daarop: wie maatregelen wil treffen om de externe effecten te verminderen kan zich geconfronteerd zien met dilemma's: op x parameters kan een maatregel positief uitpakken, maar op y andere parameters negatief. Is dan sprake van per saldo vooruitgang, of niet? Ook dan is weging nodig. Monetarisering is een gebruikelijke vorm van weging op markten, zodat de consument letterlijk appels en peren kan vergelijken. Het idee is zo'n weging op externe niet-markteffecten toe te passen.

Voor het experimentenprogramma willen we de nadruk leggen op onderzoeken waarin de monetarisering nadrukkelijk is meegenomen. Puur fysieke of sociaalpsychologische analyses van effecten zijn interessant en zelfs noodzakelijk om later een monetarisering te kunnen doen, maar passen in onze ogen niet in het programma. Ook andere wijzen van verhelderen/begrijpen en wegen kunnen eveneens zeer interessant zijn, maar moeten onze inziens niet in het experimentenprogramma true pricing vallen. Een keurmerk bijvoorbeeld kan ook een vorm van weging zijn (alle aspecten worden in 1 label of schaal uitgedrukt), maar experimenten daarmee vallen buiten het programma. Nieuwe manieren van het verzamelen, aggregeren en interpreteren van impact-data kunnen eveneens zeer interessant zijn en relevant zijn voor de transitie, het is niet logisch ze in het kader van het experimentenprogramma te bestuderen.

Voor de monetarisering zelf zijn verschillende benaderingswijzen in ontwikkeling; het voert te ver om daar in dit verband diep op in te gaan. Het experimentenprogramma is *niet primair bedoeld om de methodiekontwikkeling voor monetarisering te stimuleren*, maar omgekeerd moet het wel mogelijk zijn binnen het programma de monetarisering met uiteenlopende methodieken te doen, zonder op voorhand een keuze te hoeven maken welke de beste of meest geschikte is.

3.4.3 Onderzoek en interventies

Een tweede samenhangend domein is dat van de interventies. Zoals gesteld wordt zodra het over true prices en true costs gaat gemakkelijk de associatie met het heffen van belastingen gelegd. Ten onrechte. Het ramen van externe kosten (monetariseren van externe effecten) leidt namelijk niet noodzakelijkerwijs tot het nemen van maatregelen, en de eventuele keuze voor maatregelen leidt evenmin direct tot een keuze voor financiële of fiscale maatregelen. Inzicht in de omvang van effecten (verheldering/begrijpen) ten opzichte van de marktsituatie waarin de externe effecten niet zijn verwerkt, vergt een expliciete afweging of het verschil tussen true prices en de marktprijzen tot interventies (maatregelen) nopen. Dat is een maatschappelijke, normatieve en politieke afweging. Als het antwoord 'ja' is, staan vervolgens nog verschillende interventiestrategieën of sturingswijzen open. Bijvoorbeeld kunnen marktspelers zelf bekijken hoe gegeven de huidige condities vermindering van externe effecten te realiseren valt. Ieder voor zich kan dat doen, of gezamenlijk, in delen van de keten. Daarnaast zijn overheidsmaatregelen denkbaar. Daarvoor staat het hele arsenaal aan mogelijke maatregelen ter beschikking: van convenanten/green deals via wet- en regelgeving tot en met -inderdaad- ook financiële en fiscale prikkels. Welk beleid het meest geëigend is, vloeit niet automatisch voort uit de analyse van de externe kosten en baten. Het is wel begrijpelijk dat bij discussies over 'true pricing' snel aan financiële en fiscale maatregelen wordt gedacht, maar dat hoeft dus niet. Het programma zou inzicht in de *effectiviteit van verschillende sturingsroutes* kunnen bieden, door de impact van interventies te vergelijken in termen van gedragsverandering en verduurzaming.

3.4.4 Schaalniveau

Monetarisering van externe effecten kan op verschillende schaalniveaus plaatsvinden, en dat gebeurt dan ook wel: van het macroniveau van een land of (wereld)regio via het mesoniveau van ketens of gebieden, tot het microniveau van een product of een bedrijfsvestiging. Het experimentenprogramma hoeft onzes inziens daar niet op voorhand een keuze in te maken, elk van de schaalniveaus kan worden bekeken in het kader van dat programma. Praktisch zal het er echter op neerkomend at vooral micro- en mesoniveau zullen worden bestudeerd, omdat op die niveaus experimenten voorstelbaar zijn. Als het zou gaan om het internaliseren van externe kosten op macroniveau (land of EU) dan is dat in wezen het nemen van beleidsmaatregelen zoals wet- en regelgeving om bijvoorbeeld de stikstofemissies te verlagen, om het voedingspatroon ter wille van de volksgezondheid te veranderen of dergelijke. Voorlopers daarvan op micro- of mesoniveau zouden echter goed kunnen worden onderzocht in het experimentenprogramma, waarna de lessen benut kunnen worden om landelijk beleid vorm te geven.

3.4.5 Toespitsing op het experimentenprogramma

Deze korte beschrijving van de belendende percelen geeft wel een beeld van waar het experimentenprogramma zich op zou moeten toespitsen. Allereerst op die methodieken en benaderingswijzen waar *monetarisering* aan de orde is. Het doorontwikkelen van de

methodologie daarvoor valt buiten dit programma; verschillende implementatie- en presentatiemanieren daarvan past wel binnen dit programma. En daarnaast op precies het grensvlak van onderzoek en interventies: in het programma zouden we willen onderzoeken hoe effectief en efficiënt – in brede zin – interventies met of gebaseerd op true price-ramingen in de praktijk zijn. We willen in het programma vormen van sturing beproeven in werkelijke, laboratorium- of simulatiesituaties, om aan de hand daarvan een beeld te kunnen vormen van hoe *effectief verschillende stuurstrategieën* lijken te zijn. Daarbij moet dan het hele palet aan interventies kunnen worden bekeken, van micro- tot macroniveau, van vrijwillig tot meer dwingend.

3.5 Faciliteiten en capaciteiten

Een ronde langs onderzoeksfaciliteiten en -capaciteiten levert op dat er ruim voldoende mogelijkheden zijn om vorm te geven aan empirisch, praktijkgericht onderzoek naar en met true prices (zie bijlage I voor een overzicht).

Allereerst in de vorm van laboratoria, al dan niet virtueel, waarin de reacties van marktpartijen op veranderende informatie (zoals echte prijzen bovenop of naast marktprijzen) kunnen worden bestudeerd. Veelal gaat het om gedrag van consumenten, maar met een goed toegesneden onderzoeksopzet (bijvoorbeeld ‘lab in field’) zijn ook keuze- en gedragsveranderingen van andere marktspelers zoals boeren en retail onderzoekbaar te maken. Er zijn ook vormen van gaming en simulaties waarmee situaties worden nagebootst om keuzes en afwegingen van relevante actoren te observeren. Voorts is experimenteel onderzoek in reële situaties mogelijk, bijvoorbeeld in een winkel, bij een veiling, bij onderhandelingen tussen telers en supermarkt, of bij ketenonderhandelingen over het belonen van biodiversiteitsmaatregelen. Dat vergt vanzelfsprekend wel medewerking van de marktpartijen om zich in zo’n experiment te storten en/of eigen voorzieningen ervoor ter beschikbaar te stellen. We hebben aanwijzingen dat daar wel animo voor is.

Bijzondere vormen van onderzoek in reële situaties vormen de online-aankopen en leveringen, omdat in een online-omgeving veel informatie over zoek- en keuzegedrag van consumenten wordt verzameld. Daarbij kan relatief makkelijk worden getest of en hoe verschillende vormen van aanbieden van of communicatie over true prices tot veranderend gedrag leidt.

Een lastig te onderzoeken categorie is die van beleidsmakers/overheid. Een sturingsmaatregel wordt immers politiek en ambtelijk voorbereid en genomen, en wordt dan vaak breed ingevoerd. Een experiment met bijvoorbeeld een verschuiving van belastingen in een gebied waarin een ander gebied als referentie geldt, is op grond van rechtsgelijkheid niet gemakkelijk te realiseren. Of wordt eenvoudigweg niet geaccepteerd. Daar komt bij dat veel effectieve sturingsmaatregelen op Europees niveau beslist moeten

worden.) Een denkbare methode is om gedragseconomische en sociaalpsychologische kennis in een vroeg stadium van de ontwikkeling van een instrument in te zetten, en te pre-testen welke varianten meer of minder werkzaam zullen zijn, of welke vormen van communicatie rondom een instrument de effectiviteit kunnen verhogen. In de UK helpt het Behavioural Insights Team met dit soort beleidsvoorbereiding; ook het Nederlandse Behavioural Insights Team van EZ/LNV (en van bijvoorbeeld I en W) is in toenemende mate betrokken bij beleidsvorming in een vroeg stadium (naast het al langer beoefende fijnslippen van implementatie van beleid).

Hoewel de beschikbare onderzoekscapaciteit in Nederland zich maar beperkt richt op true prices en keuzes en gedrag in de praktijk, is het duidelijk dat er ruim voldoende en hoogwaardige kennis en kunde (en faciliteiten) voor een experimentenprogramma te mobiliseren zijn, uit de hoek van onder meer algemene en milieueconomie, gedragseconomie en -psychologie, toegepaste bestuurskunde, marketing en landbouw- en voedingswetenschappen. Deels zijn die belegd in de topsectoren; we zien daarnaast kansen voor NWO-onderzoek, omdat sommige deelvragen zich niet lenen voor een pre-competitieve aanpak met medewerking van marktpartijen.

4 BEVINDINGEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de resultaten en bevindingen van de werkzaamheden, en proberen we deze te duiden in het licht van een mogelijk experimentenprogramma. We beantwoorden de vraag of er behoefte aan een experimentenprogramma lijkt te bestaan, en wat de contouren daarvan zouden moeten zijn. Het antwoord op het eerste deel van die vraag is ja, er is inderdaad behoefte aan en ruimte voor een experimentenprogramma. De hier gedetecteerde wensen en ideeën worden dan ook in hoofdstuk 5 vertaald in een programmakader dat aan die wensen tegemoet zou moeten kunnen komen.

4.2 Resumé en analyse van de bevindingen

Er lopen veel activiteiten en plannen rond bepalen van externe kosten op het gebied van landbouw en voedsel, ook al varen die niet altijd onder de terminologie 'true price'. Het scala aan activiteiten is nog aanzienlijk groter als breder wordt gekeken dan de monetarisering van externe effecten, en ook activiteiten en projecten die maatschappelijke effecten van landbouw- en voedselsystemen in kaart brengen zonder de monetariseringsstap. Aangezien de inventarisatie van effecten in fysieke of sociaal-culturele termen in het algemeen voorafgaat aan een mogelijke financiële waardering, kunnen uit de gemeenschap die zich met het brede palet aan effecten bezighoudt ook initiatieven en plannen voor true price-projecten voortkomen. In de praktijk lijkt ook in toenemende mate te worden samengewerkt tussen milieukundige en sociaalwetenschappelijke onderzoekers en economen (overigens ook een sociaalwetenschappelijke discipline). Dat is onder meer te zien in bureaus en instituten als Wageningen Economic Research (WEcR), CE Delft, True Price (de organisatie) en Impact Institute, EY, Soil & More Impacts, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het RIVM en verschillende universiteiten en hogescholen. Ook het bedrijfsleven is nauw betrokken, zij het niet altijd direct in de openbaarheid omdat sommige bedrijven true price-projecten als activiteiten in de concurrentieslag willen gebruiken, en de kennisopbouw daarom achter de schermen houden. Pioniersbedrijven, bijvoorbeeld in de biologische hoek, en bedrijven die een 'change agent'-rol op zich nemen, komen juist expliciet met true pricing-initiatieven naar buiten om daarmee hun rol en positie en producten te markeren. Maar achter dan wel voor de schermen: de interesse bij het bedrijfsleven groeit. Dat geldt ook voor een aparte categorie binnen het bedrijfsleven, financiële instellingen en banken in het bijzonder, zoals ABN-AMRO en Rabobank, maar ook de pionierende kleinere banken als Triodosbank en ASN (onderdeel van de Volksbank).

Enkele financiële instellingen participeren in lopende trajecten (zoals de Publiek Private Samenwerking (PPS) Echte en Eerlijke Prijs), laten studies uitvoeren, roeren zich in de maatschappelijke discussie over de impacts van landbouw- en voedselsystemen, en zoeken via onder meer het true price-instrument naar wegen om verlaging van de impacts in de keten ook financieel lonend te maken.

We nemen verschillende categorieën van activiteiten rond true pricing waar.

1. De eerste categorie omvat de studies en analyses, gericht op inzicht- en methodiekontwikkeling, met enkele subcategorieën, die overigens in de praktijk een glijdende schaal vormen en meerdere doelen kan omvatten:
 - Activiteiten om tot een betere, meer eenduidige en gedragen methodiek te komen. Genoemde PPS is daar een voorbeeld van, alsook de studie True Price in Food en Agro waarvoor de Transitiecoalitie Voedsel penvoerder is.
 - Toepassingen van methodieken zoals die thans beschikbaar zijn op verschillende producten en activiteiten, waarvoor dan een 'echte prijs' wordt berekend. Door de vaak beperkte omvang van een project (middelen, tijd) kan dikwijls maar een beperkt aantal (directe) externe effecten worden geïnventariseerd en gemonetariseerd.
2. De tweede categorie beoogt de stap van true price-inzichten en -kennis naar sturing (beïnvloeding) te maken: hoe kunnen true prices worden gebruikt om andere actoren andere afwegingen en keuzes te laten maken?

Dat kan om (markt)spelers in de keten gaan, maar ook om overheden. Zo wordt de door de TAPP-coalitie aan CE Delft opgedragen studie 'Duurzaamheidsbijdrage vlees' gebruikt om maatregelen voor te stellen.

Verschillende true pricing-initiatieven vanuit het bedrijfsleven – voor dan wel achter de schermen - hebben ook beïnvloeding als oogmerk: keuzes en gedrag van consumenten, leveranciers en/of afnemers te beïnvloeden door 'echte prijzen' zichtbaar te maken. Hieraan grenzend: studies die maatschappelijk draagvlak in kaart proberen te brengen (niet altijd op gefundeerde of zelfs maar geloofwaardige manier).
3. Als derde categorie valt nog te noemen de onderzoeken en (meta-)analyses die true pricing plaatsen in het bredere perspectief van de transitie en de interventies die voor dat veranderingsproces nodig zijn. Het gaat hierbij vooral om breed transitie-onderzoek op met name universiteiten en hogescholen, waarin het onderdeel true pricing wordt meegenomen.

Ten behoeve van de ontwikkeling van een experimentenprogramma is het goed op te merken dat een paar mogelijke categorieën activiteiten niet of maar beperkt lijken voor te komen:

4. Empirisch (praktijk- en laboratorium)onderzoek naar *daadwerkelijke* gedragsveranderingen met en door true price-informatie.

5. Assessments: overzichts- en beoordelingsstudies waarin op basis van een groot aantal onderzoeken en publicaties de balans wordt opgemaakt: wat weten we, wat werkt, wat niet, waar zitten witte vlekken, etc.?

De categorie assessments is geen onderwerp van dit project, dat zich focust op de wenselijkheid en contouren van empirisch en praktijkonderzoek en daarvoor de contouren schetst. Dat kan echter wel zo worden vormgegeven worden dat er na enige looptijd een assessment in een programma wordt opgenomen.

Gesprekken met stakeholders bevestigen het beeld dat op korte termijn behoefte bestaat aan een experimentenprogramma waarin praktische, empirische kennis over het werken met true prices kan worden opgebouwd. Daarnaast wordt de maatschappelijke noodzaak gevoeld om sturingsroutes te verkennen, die voor de individuele stakeholders te risicovol zijn om op in te zetten.

Voorziene risico's voor het programma en mitigatie daarvan

Daarbij moet worden aangetekend dat het voor bedrijven die true pricing als onderdeel van hun marktstrategie benutten lastig kan zijn met de benodigde openheid van zaken mee te doen in zo'n programma; de concurrent kijkt immers mee. Daarnaast bestaat de kans dat deelnemende partijen het programma gebruiken om hun eigen methodiek te promoten of door te ontwikkelen. Deels is dat de bedoeling van een leerprogramma; door transparantie van resultaten (op middenlange termijn) als voorwaarde te stellen kan het risico worden beperkt. In hoofdstuk 5 schetsen we een manier waarop er bij kennisuitwisseling rekening gehouden kan worden met bedrijfsgevoelige kennis. Omgekeerd, de kennis die achter de schermen bij een aantal bedrijven is opgebouwd is om dezelfde reden, terughoudendheid ten opzichte van concurrenten, lastig te mobiliseren om breed toegankelijke kennis en inzicht in de gedragsbeïnvloedende potentie van true prices te ontwikkelen.

En er is nog een punt dat niet onvermeld mag blijven: de zorg die leeft bij sommige stakeholders dat overheden, in het bijzonder de rijksoverheid, op basis van true price-inzichten ook als die nog niet voldoende onderbouwd en ontwikkeld zijn, toch al ad hoc maatregelen neemt die dan niet het beoogde effect hebben maar wel het vertrouwen bij de doelgroepen kunnen schaden. Deze zorg doet overigens niets af aan de breder levende wens om praktische, meetbare stappen te kunnen maken met true pricing; veel partijen vragen expliciet om sturing en visie vanuit de overheid op dit terrein.

Een aanvullende aantekening is dat verschillende stakeholders de termen 'kosten' en 'beprijzing' beperkt en beperkend vinden. Het is van belang te kijken naar de achterliggende waarden die met het landbouw- en voedselsysteem samenhangen. In de landbouw- en voedselreeks op Springtij Forum 2019 is onder meer de waardeninvalshoek verkend en besproken; de constatering dat een driver achter de landbouw- en voedseltransitie een verschuivend patroon van waarden is, werd breed herkend. Waar in de wederopbouw na de tweede wereldoorlog 'altijd voldoende' en 'betaalbaar' belangrijke waarden én stuurparameters werden, verschuift en verbreedt het spectrum zich, en gaat het nu om een serie van waarden zoals dierenwelzijn, gezondheid, natuurbewoud en biodiversiteit, een

redelijk inkomen voor de boer c.q. alle schakels in de keten, klimaatverandering, beperking van emissies en overlast, landschapsbehoud en ontwikkeling, verbindingen herstellen tussen producent en consument, voedselveiligheid en meer. Onvoldoende realisatie van die waarden kan als externe kosten worden gezien, waarna beprijzing in enigerlei vorm helpt de negatieve effecten te verminderen, maar – zo luidt een veelgehoorde oproep – het is ook van belang de ‘productie’ van de nieuwe waarden via beprijzing, afspraken en regulering te belonen. ‘True’ in true pricing zou dan in elk geval ook het brede waardenpalet en (financiële) waardering daarvoor moeten omvatten, en ook nadrukkelijk tot experimenten moeten uitnodigen die vanuit het perspectief van brede waarde-creatie worden opgezet.

Behoeftes

De enquête laat zien dat er vooral behoefte is aan kennis over consumentengedrag en marktreacties. Veel partijen denken leider te worden, en zijn ervan overtuigd dat de overheid (internationaal/nationaal) deze kant op zal bewegen en er dus beter voorgesorteerd kan worden op die beweging. Tegelijk bestaat er onzekerheid over hoe consument reageert op prijsveranderingen in combinatie met duurzaamheidsinformatie, en hoe sterk de verschuiving in gedrag zal zijn. De voorinschatting hiervan bepaalt op zijn beurt mede het anticiperend beleid van bedrijven.

De enquête maakt duidelijk dat velen houvast zoeken. Men wil weten welke bereidheid andere bedrijven hebben om met true pricing aan de slag te gaan. Er is een duidelijke roep om transparantie en systematiek mede vanuit de overheid geëntameerd. Een ‘visie 2025’ op true pricing wordt gewenst geacht.

4.3 Conclusies: wenselijkheid van een programma

Alle bevindingen uit de verschillende activiteiten op een rij levert een positief beeld op, waar we de volgende conclusies aan ontleen:

1. Er zijn veel onderzoeken en (maatschappelijke en markt-) initiatieven rond true price. Er zijn ook ‘aanpalende’ gebieden, die deels overigens nodig zijn om de monetariseringsslag te maken, maar ten behoeve van een experimentenprogramma focussen we op benaderingen waarin wordt gemonetariseerd, en laten we andere, interessante en relevante, gebieden buiten beschouwing.
2. Binnen het domein van true pricing en true cost accounting is maar beperkt aandacht voor experimenteel, praktisch en empirisch onderzoek.
3. Stakeholders hebben behoefte aan dergelijke vormen van onderzoek, om betere inschattingen te kunnen maken van de effectiviteit van interventies. Aangetekend zij wel dat er ook wel aarzelingen zijn als het om concurrentiegevoelige kwesties gaat.
4. Er is ook zeker bereidheid daarin op enigerlei wijze te participeren, al betekent deze algemene bereidheid nog niet dat er concrete toezeggingen zijn. Die zullen pas blijken als zo’n programma start.

5. Analyses van en onderzoek naar true prices betekent niet 'automatisch' kiezen voor interventies. Het is van belang het onderscheid tussen raming (onderzoek) en sturing (interventies) te blijven benadrukken. Het experimentenprogramma geeft ruimte voor onderzoek naar de vraag hoe mogelijke interventies met of op basis van true prices, in de praktijk kunnen uitpakken.
6. Er zijn voldoende voorzieningen en onderzoekscapaciteiten om vorm te geven aan het bedoelde experimenteerprogramma, zowel in laboratorium- en simulatie-settings alsook in 'real life' en online-situaties.
7. Een programma zou open moeten kunnen staan voor een breed scala aan marktpartijen, overheden en NGO's in combinatie met onderzoekers/kennisinstellingen.
8. De focus zou breder moeten zijn dan alleen de consument(draagvlak) waar veel onderzoek al op gericht is, maar ook ketens en branches (business to business) moeten omvatten.
9. Een extra verdiepingsslag zou kunnen worden geleverd door simulaties van complex adaptief systeem van markt, inclusief op consument anticiperende bedrijven, te modelleren. Daarbij zijn ook banken te betrekken.
10. In een langerlopend programma past het halverwege en aan het eind van de rit de balans op te maken en alle lessen en inzichten vast te leggen in een brede assessment.
11. De overall conclusie is dat het van belang is een experimentenprogramma te starten.
12. Daarbij is het van waarde via en in wisselwerking met een experimentenprogramma een Community of Practice (CoP) van kennishouders en -gebruikers op te bouwen en blijvend te betrekken.

5 PROGRAMMAKADER

5.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk beantwoordden we de vraag of er behoefte bestaat aan een experimentenprogramma true pricing, en of dat – gezien de opvattingen van stakeholders en gegeven de beschikbaarheid van onderzoekscapaciteiten en -faciliteiten, uitvoerbaar kan zijn. Die vragen zijn met ja beantwoord. En er is aan toegevoegd dat het behulpzaam is aan zo'n experimentenprogramma een actieve leergemeenschap (Community of Practice, CoP) te verbinden van zowel kennisvragers (gebruikers) als kennisaanbieders, om gezamenlijk versneld te leren van de inzichten en ervaringen die tijdens zo'n programma maar ook daarbuiten worden opgedaan.

Het beeld uit literatuur en stakeholders leverde tevens ideeën en inzichten op ten aanzien van de vormgeving van een programma. Die worden in dit hoofdstuk beschreven in de vorm van een (concept-)programmakader. Concept, omdat dit een advies aan het ministerie van LNV betreft, alsmede aan de organisatie die te zijner tijd het experimenteerprogramma zal beheren. Het zal zonder twijfel nodig zijn het hier geschetste programmakader om te zetten in een uitvoerbare regeling die ook aan wettelijke eisen voldoet. Die 'vertaalslag' is hier nog niet gemaakt.

5.2 Overwegingen en doel van het programma

Te midden van de groeiende activiteiten rond true pricing is er behoefte aan en ruimte voor een programma dat praktisch, praktijkgericht en experimenteel onderzoek mogelijk maakt naar de daadwerkelijke sturing (beïnvloeding, gedragsbeïnvloeding) die met true pricing kan worden gerealiseerd.

Centraal in het programma staat 'true pricing', waarbij 'true' een breed palet aan waarden en waardering daarvoor omvat. Er zijn verschillende manieren om externe kosten te verminderen en maatschappelijke baten te verhogen, maar object van onderzoek in dit programma dient wel een benadering via monetarisering zijn. Hoe daar in een experimentenprogramma mee wordt omgegaan is dan nog wel open, het kan gaan om zelf-, samenwerkings- of overheidssturing, maar monetarisering is voor dit programma uitgangspunt.

Onder 'experimenten' wordt hierbij verstaan: praktijk-, laboratorium- en simulatie-onderzoek waarin (gedrags)keuzes onder invloed van informatie over echte prijzen kunnen worden bestudeerd, zodanig dat empirische kennis over de effectiviteit van true pricing kan worden opgebouwd.

De schaal voor de experimenten kan vrij worden gekozen, om praktische redenen zal het evenwel vooral om experimenten op micro- (product, activiteit, onderneming) of mesoniveau (gebied, keten of deel daarvan) gaan, en is het minder voorstelbaar dat experimenten op nationaal of EU-niveau zullen worden bedacht, maar wie met creatieve voorstellen in deze richting komt moet in beginsel gehonoreerd kunnen worden.

Ten slotte is het van belang te blijven benadrukken dat true pricing één van de interventies in de landbouw- en voedseltransitie is. Het gaat om een wezenlijke interventie, of eigenlijk een principe (internalisatie van externe effecten) waaruit verschillende interventies kunnen voortvloeien, maar het is niet enige instrument om de transitie te versnellen. En het is ook een instrument waarbij de nodige kanttekeningen worden geplaatst, die te vergelijken zijn met de kanttekeningen die worden geplaatst bij een ander concept dat op economische leest is geschoeid: natuurlijk kapitaal [Van Soest, 2018, id. 2019]. De belangrijkste kanttekening is dat het economische systeem zoals we dat kennen stuurt op transacties en prijzen en daarmee de werkelijke waarden achter mensen, producten, diensten en ecosystemen niet honoreert en ook niet kan honoreren. In het programma kan die kritiek enigszins worden ondervangen door nadrukkelijk uit te nodigen naar de achterliggende waarden te blijven kijken en te bezien of en hoe deze via true pricing ook bevorderd en beloond kunnen worden, maar de zorgen zullen niet helemaal kunnen weggenomen. Dat hoeft ook niet, van belang is echter wel dat een experimentenprogramma true pricing in een goede context wordt geplaatst: het is een wezenlijke gereedschapskist, maar geen panacee, en er zijn ook beperkingen aan het sturen met echte prijzen.

Samenstelling consortia

In dit licht is van belang dat projecten die in het kader van dit programma kunnen worden gedaan, samenwerking tussen twee of meer spelers omvat. Door deze voorwaarde komt de focus te liggen op praktijkonderzoek dat de belangen van één partij overstijgt. Dat kan de wisselwerking tussen verschillende schakels in de keten zijn, bijvoorbeeld supermarkt en consument, of tussen boer, levensmiddelenindustrie en supermarkt, of tussen gelijksoortige spelers, zoals twee verschillende branches ten opzichte van elkaar, maar ook tussen een overheid en marktpartijen, een NGO en marktpartijen, of een drie- of vierhoekswisselwerking. Projectindieners kunnen de vrijheid hebben daarin relevante combinaties te maken.

Juist vanuit de primaire producenten zijn er aarzelingen om het true price-spoor te bewandelen. Die aarzelingen lijken deels samen te hangen met de relatief grote impacts die in die schakel van de keten spelen, in combinatie met een relatief geringe invloed op de keten en de prijsvorming die daar plaatsvindt en een gebrek aan vertrouwen dat marktpartijen, overheden en maatschappelijke organisaties voldoende zorgvuldig met hun belangen om zullen gaan. Toch is van belang juist ook primaire producenten te betrekken bij een experimentenprogramma. Daarom wordt in de vormgeving van zo'n programma voorzien in een extra prikkel voor projecten waarin primaire producenten deelnemen.

Voorts is het behulpzaam als er verschillende consortia van marktspelers, NGO's, overheden en onderzoekers deelnemen. Het beschikbare budget bepaalt in hoge mate of daar ruimte voor is, maar ook de wijze van uitvragen kan helpen een zekere variëteit aan deelnemers te krijgen. Daarmee kan een breder scala aan invalshoeken worden onderzocht, en kan een kennisgemeenschap rond true pricing worden opgebouwd met deelnemers die nu minder nauw bij het onderwerp betrokken zijn.

'Kwartiermaker projecten'

Het is reeds de ervaring en verdient verder ook aanbeveling in het programma een functie kwartiermaker projecten op te nemen. Diens rol is het helpen vormen van een consortium rond een onderzoekbaar idee dat binnen het programma past, door op te treden als makelaar tussen partijen en ideeën, en combinaties te maken die niet gemakkelijk spontaan zouden zijn ontstaan. De aard van de thematiek in relatie tot de onderzoekswereld lijkt hiertoe te nopen. Binnen het werkveld externe kosten/true pricing ligt het accent op bureaustudies, terwijl experimentele onderzoekers zich niet of nauwelijks met externe kosten/true pricing bezig lijken te houden. Die verbindingen moeten actief worden gezocht, en vervolgens zal actief de verbinding met de gebruikerszijde moeten worden gelegd. De inschatting is dat die activiteiten per project zo'n 10-15 dagen werk met zich meebrengen. Het spreekt voor zich dat de kwartiermaker projecten geen belang mag hebben bij het uiteindelijk in te dienen project.

Methodieken

Projecten kunnen in dit kader worden gedaan ook als de onderliggende methodiek(en) voor de raming van true prices nog niet volledig en breed geaccepteerd is (zijn). Experimenten kunnen juist helpen hier stappen te maken, maar het programma is op zichzelf niet op methodiekontwikkeling gericht doch op het onderzoeken van de effectiviteit in praktijk- of lab-situaties. Projecten/experimenten die in het kader van dit programma worden uitgevoerd zullen het moeten doen met de stand van zaken zoals deze op het moment van de start van zo'n project is. Maar een project kan ook inzichten geven die behulpzaam zijn om de true pricing-methodologie verder te ontwikkelen. Daarom is van belang een goede interactie te organiseren tussen dit experimentenprogramma en de algemene methodiekontwikkeling zoals onder meer in de PPS Echte en Eerlijke Prijs plaatsvindt.

Community of Practice

Het programma wordt van grotere toegevoegde waarde als aan de inhoudelijke inzichten die via projecten worden gegenereerd een actieve leer- en ontwikkelgemeenschap (community of practice, CoP, analoog aan de CoP 'De Noordzee') wordt verbonden. Deze CoP zal bestaan uit *gebruikers* van true price-inzichten vanuit de verschillende doelgroepen (bedrijfsleven (voortbrengingsketens, inclusief primaire productie), overheden, maatschappelijke organisaties, financiële instellingen) en *kennishouders/onderzoekers*, zowel praktijk-/gedragsonderzoekers als theoretisch en bureau-onderzoekers. De CoP-manager volgt de

ontwikkelingen op de voet, en organiseert op gezette tijden relevante activiteiten om het uitwisselings- en leerproces te bevorderen. De tussentijdse lessen vormen telkens input voor verdere zoekrichtingen in het experimentenprogramma. Uit het CoP-netwerk zullen ideeën naar voren komen voor vervolgstappen, en zullen samenwerkingsverbanden ontstaan. Voorts zal het CoP-netwerk aan gaan geven waar kennisleemtes zitten. Het ligt voor de hand dat de CoP-manager nauw samenwerkt met de kwartiermaker projecten, maar niet om beide functies in een en dezelfde persoon te verenigen.

De CoP-manager heeft weet van netwerken die de ‘belendende percelen’ bestrijken (zoals natuurlijk kapitaal) en organiseert waar nodig of gewenst dwarsverbanden.

Regelmatig vat de CoP-manager de lessen die in de Community of Practice worden geleerd samen, en reikt op basis daarvan de leden van de CoP, en in het bijzonder de Rijksoverheid, suggesties voor volgende stappen, activiteiten en initiatieven aan. Dat kan gaan om kennisleemten die met een volgend experiment zouden moeten worden geadresseerd, maar ook om uitrol van inzichten in een breder scala aan doelgroepen als de tijd daar rijp voor is, of om maatregelen die door de Community, gegeven de kennis, als passend worden gezien.

5.3 Nadere uitwerking programmakader

In lijn met de overwegingen die in de vorige paragraaf zijn beschreven, stellen we het volgende programmakader voor.

5.3.1 Doel

Het meerjarenprogramma true pricing beoogt via experimenten inzicht te krijgen in de effectiviteit van mogelijke stuurstrategieën met ‘echte prijzen’ om externe kosten te verminderen en maatschappelijke baten te vergroten.

5.3.2 Opzet en afbakening

Het programma richt zich op experimenten met true pricing in brede zin waaraan empirische kennis over de effectiviteit van sturen met true prices kan worden ontleend. Het accent ligt daarbij op keuze- en afwegingsgedrag van actoren in Nederland onder invloed van true prices. De aard van de projecten is experimenteel, praktisch, in real-life situaties, laboratoria (fysiek of virtueel) of via simulaties en gaming/spelen. In de projecten wordt geen theorie- of methodiekontwikkeling gedaan, maar de praktijkexperimenten worden wel gerelateerd aan theorieën of methodieken.

Ketens met begin- of eindpunten buiten Nederland kunnen in het kader van dit programma worden bestudeerd, maar ook dan geldt dat de aandacht primair uitgaat naar keuze- en afwegingsgedrag van ketenspelers in Nederland.

Zowel ecologische (‘planet’) als sociaal-culturele en gezondheidseffecten en waarden en de daarvoor te ramen true prices kunnen in experimenten worden bekeken.

Het programma (co-)financiert projecten die bijdragen aan het doel en heeft een looptijd van 2 jaar. Jaarlijks is een budget van 300k ter beschikking. Budgetreservering voor de jaren

daarna staat nog open; de hoogte daarvan kan mede van de grootte van en interesse voor de CoP afhangen.

Het programma staat open voor gekwalificeerde coalities van marktpartijen, overheden, maatschappelijke organisaties en onderzoekers. Afhankelijk van de aard van het project (meer fundamenteel of meer praktisch-commercieel) kunnen bijdragen in natura als cofinanciering meetellen. Bij een project is in elk geval een onderzoeksorganisatie (universiteit, hogeschool, Planbureau, TNO of gekwalificeerd bureau) betrokken, en vertegenwoordigers van ten minste twee categorieën van actoren. Deelname vanuit de primaire sector wordt nadrukkelijk bevorderd door via een vergoeding aan deelnemers uit de primaire sector en via een verhoogde kans op toekenning mits het project wel aan de basiscriteria voldoet.

Van deelnemers aan een projectconsortium wordt verwacht dat ze participeren in bijeenkomsten van de kennisgemeenschap die 3 x per jaar zullen worden gehouden, en waarin voortgang en lessen worden gedeeld en besproken. De ervaringen van Communities of Practice zoals die door diverse organisaties worden uitgevoerd kunnen voor dit doel goed worden toegepast. Projectaanvragers dienen dan uren voor deze activiteiten in te ruimen. Het programmamanagement verzorgt de organisatie en logistiek.

De kwartiermaker projecten kan zelf projecten en daarvoor benodigde consortia ontwikkelen; hiervoor is per mogelijk project/consortium een startbudget van 10-15 dagen beschikbaar.

Halverwege de looptijd van het programma alsmede aan het eind van de looptijd maakt de beheerder van het programma een assessment van de kennis, of laat dit doen.

5.3.3 Beheer/financier

Onder 'beheerder' verstaan we de organisatie die de uiteindelijke financiering van de projecten verzorgt. De middelen komen uiteindelijk van het ministerie van LNV, maar voor de beheerder zijn nog verschillende opties open:

- Beheer door LNV zelf
- Beheer door een derde publieke organisatie, zoals NWO, WUR, RVO
- Beheer door een derde private organisatie: bedrijfs(organisatie) of maatschappelijke organisatie

De keuze is afhankelijk van de hoeveelheid in te zetten middelen in relatie tot de transactiekosten, van de procedurele ruimte die mogelijke beheerders hebben, o.a. gegeven wettelijke restricties zoals aanbestedingsregels, van risico's op belangenverstrengeling, van het proces waarlangs de projectvoorstellen worden klaargestoomd: open intekening, of (mede) door de beheerder gestuurd, en van de wijze van combineren met de CoP.

5.3.4 Advies

Gegeven de nu voorgenomen omvang van het programma lijkt onderstaande een goed bewandelbare route.

LNV treedt zelf op als beheerder, en draagt de verantwoordelijkheid voor CoP-management op aan RVO. Dat kan RVO zelf doen, of het is mogelijk (delen van) CoP-management uit te besteden, maar wel onder de neutrale vlag van RVO te houden. Van belang is een gezonde wisselwerking met andere CoP's die over belendende percelen gaan te bewerkstelligen.

LNV kan binnen het programma tevens per project-in-spe een project-kwartiermaker inschakelen, die – in nauwe samenspraak met de CoP-manager, projecten ter indiening kan helpen voorbereiden. Het lijkt onwenselijk om de rollen van quartiermaker en de CoP-manager door één persoon te laten vervullen.

Het optuigen van een formele regeling waarop open kan worden ingetekend of waarvoor tenders kunnen worden uitgezet lijkt niet in verhouding tot hoeveelheid beschikbare middelen op dit moment.

Uitgaande van een schatting van een geschatte tijdsinvestering voor CoP-management van 1,5 dag per week (ongeveer 400 uur per jaar) en vier kleine opdrachten, zou een mogelijke gemiddelde verdeling van het jaarlijkse budget de onderstaande zijn. Daarbij zijn doorschuifmogelijkheden van jaar tot jaar waarschijnlijk nodig.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar x (beoogd)
CoP management	70k	50k	50k
Kleine opdrachten	4 x 20-25k	4 x 20-25k	4 x 250-25k
Subsidie voor experimenten	140k	140k	140k

De kleine opdrachten zouden als 'opdracht' kunnen worden verstrekt via het Inkoopplein, mits de beleidsvraag helder omschreven is. Ook de quartiermakersopdrachten zouden hier onder kunnen vallen. Additionele financiële middelen voor experimenten zouden uit de Topsectoren, Beleidsondersteunende gelden of subsidieregelingen kunnen komen. Ook hiervoor kan het CoP-netwerk een bemiddelende rol spelen.

5.4 Organisatie en governance

Waar aanvankelijk met het oog op een omvangrijk programma een bijbehorend organisatie- en governance-model werd voorzien, lijkt het nu passender een lichtere versie aan te houden. De hoofdstructuur die nu tevoorschijn komt is:

- Financier, tevens beheerder (LNV)
- CoP-manager
- Kwartiermaker projecten

Bij beperkte omvang lijkt een wetenschappelijke advies- of beoordelingscommissie een te zwaar instrument. Ook een maatschappelijke klankbordgroep lijkt aan de zware kant. In plaats daarvan kan naar onze inschatting de Community of Practice een informeel adviserende en stimulerende rol spelen, door tussentijdse lessen, ideeën en plannen met de CoP te delen en te bespreken. Als onderdeel van de CoP wordt een 'werkgroep' samengesteld met academici die bevraagd mogen worden als referent van voorstellen. Dat

betekent mogelijk dat de CoP-manager actief moet sturen op deelname aan de CoP zodat geborgd is dat voldoende breedte en kwaliteit is vertegenwoordigd.

Referenties

Block, J. P., Chandra, A., McManus, K. D., & Willett, W. C. (2010). Point-of-purchase price and education intervention to reduce consumption of sugary soft drinks. *American Journal of Public Health*, 100(8), 1427-1433.

Bonnet, C., & Bouamra-Mechemache, Z. (2016). Organic label, bargaining power, and profit-sharing in the French fluid milk market. *American Journal of Agricultural Economics*, 98(1), 113-133.

Bubicz, M. E., Barbosa-Póvoa, A. P. F. D., & Carvalho, A. (2019). Incorporating social aspects in sustainable supply chains: Trends and future directions. *Journal of Cleaner Production*.

De Groot Ruiz, A., Baltussen, W., de Adelhart Toorop, R., van den Elzen, F., Janssen, B., van Keeken, R., & Ponsioen, T. (2018). *Op weg naar de echte prijs, echte waarde en echte winst van voedsel: Een routekaart om te sturen op de maatschappelijke effecten van voedsel* (No. 2018-016). Wageningen Economic Research.

Dogbe, W., & Gil, J. M. (2017). *Distributional Impacts of Green Taxes on Food Consumption in Catalonia* (No. 728-2017-3399).

Dogbe, W., & Gil, J. M. (2017). Environmental, nutritional and welfare effects of introducing a Carbon Tax on food products in Spain.

Garcia-Muros, M. (2016). Analisis de produccion y rentabilidad de proyectos fotovoltaicos conectados a red.

Säll, S., & Gren, M. (2015). Effects of an environmental tax on meat and dairy consumption in Sweden. *Food Policy*, 55, 41-53.

Thiele, S., & Roosen, J. (2018). Obesity, fat taxes and their effects on consumers. In *Regulating and Managing Food Safety in the EU* (pp. 169-193). Springer, Cham.

Van den Broek, E., & Verwaart, T. (2015). Evaluating scenarios for upgrading sustainability of the meat supply chain. In *Advances in Artificial Economics* (pp. 231-243). Springer, Cham.

BIJLAGEN

- I. Overzicht van faciliteiten
- II. Overzicht geraadpleegde personen
- III. Overzicht van geënuquêteerden
- IV. Memo TcV aan EU-commissaris Frans Timmermans

[illegible]

Bijlage II: Overzicht van geraadpleegde personen

De onderstaande personen zijn bevraagd in het kader van dit rapport. Soms uitgebreid en persoonlijk, soms in wandelgangen, soms telefonisch.

Organisatie	Persoon
LNV	Joop van Bodegraven, Janneke Blijdorp, Martijn van der Heide e.a.
Rabobank	Bas Rüter, Johan Verburg
ABN-AMRO	Rob Morren
FNLI	Marian Geluk
LTO	Hendrik Hoeksema
Eosta	Volkert Engelsman, Michaël Wilde
Bionext	Michaël Wilde, Bavo van den Idsert
Albert Heijn	Anita Scholte op Reimer
CBL	Marc Janssen
Hutten Catering	Drees Peter van den Bosch
Bakker van Vessem	Jos Huijbregts
TAPP – Coalitie	Jeroom Remmers
FrieslandCampina	Jan Willem Straatsma
MVO Nederland	Gerard Teuling
Transitiecoalitie Voedsel	Willem Lageweg
MilieuCentraal	Arriëtte Dommering
FoodLog	Dick Veerman
Impact Institute	Adrian de Groot Ruiz
True Price	Michel Scholte
Soil&More	Niels Dijkman
Wageningen Economic Research	Willy Baltussen
CE Delft	Ingrid Odegaard, Frans Rooijers
PBL	Frank Dietz, Jetske Bouma
Ecochain	Boudewijn Mos
HAS	Frederike Praasterink
Rebel Group	Eise van Maanen
Buitenlandse Zaken	Marion Eeckhout
Deelnemers werkbijeenkomsten	

Bijlage III: Geënquêteerden

Overzicht van organisaties waarin één of meer personen de enquête volledig heeft ingevuld (zonder namen vanwege belofte van anonimiteit).

RebelGroup
Unilever
Rabobank
Bakker Van Vessem
Ministerie van LNV
Bionext
Wageningen University & Research
True Price
HAS Hogeschool
Wageningen Economic Research
PBL - Planbureau voor de Leefomgeving
FNLI
Eosta B.V.

Bijlage IV: Memo Transitiecoalitie Voedsel aan EU-Commissaris Timmermans

True costs and true prices in EU food and agriculture policies

It has long been known that markets do not always reflect the true scarcities, particularly when so-called external effects are involved. Some recent analyses show that this is also true for agriculture and food systems. These external effects comprise a vast array of impacts such as biodiversity loss, climate change, animal welfare issues, health problems, landscape deterioration and others, causing damage to other actors than those involved in the market transaction. Hence the term 'external'. This leads to welfare loss.

As an example: a recent analysis by BCG for Germany shows that the external costs of greenhouse gas emissions by the German food sector alone amount up to 40 bln. EUR/year, while biodiversity losses would add up to 50 bln. EUR/year in an even conservative estimate. Next to that, some 10 bln. EUR/year is spent as general support for the agricultural sector. The annual sectoral added value of 21 bln. EUR appears to be only one fifth of the total costs. Comparable figures, albeit with a wide spread, have been produced for other countries. Note that there can also be external benefits that should be estimated as well.

Unabated externalities may also lead to societal turmoil when an external effect at a certain moment exceeds the limits of the tolerable, and politics is under pressure to take measures that then meet heavy resistance. A more gradual and smooth way to lower the external costs will be a more acceptable one than sudden interventions, as it gives actors time to readjust their practices. Internalizing external costs by following a predictable pathway is a good strategy for doing so.

In energy and transport, the principle of internalizing externalities has long been in place to give guidance to policy interventions. 'Getting the prices right' was the title of a long-lasting campaign in and with the transport sector. The European Commission has played a pivotal role, by launching several studies, by commissioning a regularly updated handbook on external cost calculations, and by including internalization strategies in directives for implementation in the Member-States.

Approaches for estimating and internalizing external costs (under a variety of terms like true costing, true pricing, full cost accounting and more) are getting more and more attention in the world of agriculture and food systems. Unsurprisingly so, since the impacts of food and agri-systems on various goals and values is enormous, and the notion is rapidly growing that systems changes ('transition') are needed to create a future that enables *healthy living on a healthy planet* (as the Dutch Food Transition Coalition summarizes its mission).

As compared to the dynamics in transport or energy, externalities thinking in food and agriculture is in a more early stage. There is an overwhelming amount of activities, like research projects, local and chain-oriented experiments, public as well as private initiatives,

covering a variety of system levels, ranging from an individual products like milk, potatoes or tomatoes, via value chains from farm to fork, to regions or countries. The initiatives aim at developing knowledge and insights, communicating the gap between market prices and 'true' prices, thus raising awareness among consumers, producers, citizens and politicians, and to prepare for measures that need to be taken to reduce the externalities in the best possible way.

However, it is not yet clear what the best strategy for internalization of externalities in food and agriculture is. Should interventions be done downstream in the value chain, at the consumer's level, and/or at the retailers? Or should, perhaps, measures be taken upstream at farm level, or even on inputs such as (imported) resources and minerals? What are the best leverage points, and what instruments can best be used?

Next to considering effectiveness and efficiency, the subsidiarity principle will play a crucial role: some policy instruments can and should be implemented at State level, while others may require a framework on EU level.

This is where the European Commission can weigh in by giving guidance to Member-States on the issues of externalities in food and agriculture, particularly by formulating policy strategies that should be implemented on State level, in combination with measures that require international cooperation that can best be organized at the EU level. Inspiration can be found in climate policies, where some interventions like the EU Emissions Trading System ETS, the fuel directive and the renewable energy directive are orchestrated at EU level, and others like spatial planning, insulation, energy taxes and others are implemented at state level.

We advocate the preparation of a EU agriculture and food external effects strategy that may comprise:

- A general vision of the future of agriculture and food systems in the light of current externalities and the need to develop towards a positive impacts system
- Methodological guidance for calculating external effects, on various levels (product, value chain, landscape, state), a.o. by extending the current EU handbook on externalities with agriculture and food specific parameters
- Development of instruments on EU level, for issues that can not (easily or sufficiently) be regulated by Member-States
- A policy framework for national policies to be implemented by Member-States in their national laws, providing guiding principles for national regulations, tax schemes and other instruments that are national competences. In case of revenues from taxes, suggestions can be made to use these revenues for lowering other costs, e.g. the costs of labor, and/or for reducing the price gap between virgin and recycled resources, thus contributing to a more circular economy.

Such a strategy may be eventually converted into a directive.

As a first step, we propose to make an inventory of international true cost/true pricing-related initiatives and analyses, and an assessment of the strong and weak points and lessons learned of the variety of methods and approaches in use. We specifically advocate a

role for innovative sustainable bottom-up approaches, as they are paving the way for new thinking and new practices that not only avoid negative external effects, but also include external benefits.

Willem LAGEWEG (chair), Joost DE JONG (policy advisor), Jan Paul VAN SOEST (true cost/true price program manager),
Dutch Food Transition Coalition.