

SPECIALE I STATSKUNDSKAB FORÅR 2008

Mellem stat og marked

Danske økologiske landbrugsorganisationers rolle
i implementering af økologipolitik.

Yonatan Schwartzman 20022826

Vejleder: Carsten Daugbjerg

Between State and Market: The Role of the Danish Organic Farming Organisations for in Implementation of
Organic Farming Policy.

Indhold

Kapitel 1. Indledning	5
1.1 Den danske økologipolitik	6
1.2 Problemformulering	8
1.4 Specialets analytiske ramme	10
Kapitel 2: Konstruktion af analyseramme	12
2.1 Gennemgang af hidtidige studier inden for udviklingen i den danske økologisektor	12
2.2 Governance-litteraturen	14
2.3 Governance-litteratur: industriel og økonomisk udvikling	15
2.4 Den Hollandske Skole	20
2.4.1 Governance i Den Hollandske Skole	21
2.4.2 Implementering	22
2.4.3 Netværksstyringsinstrumenter	24
2.5 Specialet analytiske ramme	26
2.6 Afvigelse fra Den Hollandske Skole	31
Kapitel 3: Metode, afgrænsninger og afvejninger	33
3.1 Enkelt casestudie	33
3.1.1 Hvorfor Danmark?	34
3.2 Analyseniveau	34
3.3 Validitet og reliabilitet	35
3.4 Empirisk afgrænsning	36
3.5 Data	37
3.7 fremgangsmåde	38
Kapitel 4: Udviklingen i det økologiske landbrug i Danmark	39
4.1 Økologisektoren	39
4.2 Den økologiske produktion og det økologiske marked	40

Kapitel 5: Staten finansierer, organisationerne udfører – Netværket mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer omkring implementering af økologipolitikken	43
5.1 Staten og delegering af ansvaret for udførelse af markedsudviklingsaktiviteter	43
5.2 De økologiske landbrugsorganisationer og markedsudviklingskapacitet.....	44
5.3 Offentlige ressourcer og ressource-udveksling	51
5.4 Delopssummering	56
Kapitel 6: Markedsudviklingsaktiviteter og styring af økologimarkedet	58
6.1 Det økologiske fødevarer marked som et netværk.....	58
6.1.1 Fødevarer markedet	58
6.2.1 Økologimarkedet	59
6.1.1 Opsummering: Det økologiske marked er et kompliceret netværk	62
6.2 Markedsudviklingsaktiviteter og styring af økologimarkedet.....	63
6.2.1 ØLC's projektafdeling 1994-1998, aktiveringsmarkedets fire grupper.....	64
6.2.2 Indsnævring af fokus	65
6.2.3 ØL – intensivering af indsatsen mod detailhandlen og forarbejdningsvirksomhederne.....	66
6.2.4 Og hvad med de små? Høstmarked og storgryder.....	69
6.3 Styringseffekterne.....	70
6.4 Delopssummering: ØLC og ØL i centrum af økologimarkedet: udførelse af policy relaterede aktiviteter og netværksstyring.....	71
Kapitel 7: Og hvad med resten ...? Synergi mellem policy-relaterede og ikke-policy-relaterede aktiviteter....	73
7.1 FDB-aftale	74
7.2 Samarbejde med Arla	76
7.3 ØLC, ØL og Landbrugsrådet.....	77
7.4 Strukturel ændring i organisationerne	78
7.4 Delopssummering: Synergi mellem offentlige og ikke-offentlige aktiviteter.....	79
Kapitel 8: Konklusioner og perspektivering.....	81
8.1 Konklusioner	81
8.1.1 De empiriske resultaters betydning for specialets problemstilling.....	83

8.3 De empiriske resultaters implikation for analysen af udvikling på økologimarkedet	84
8.3 Vurdering af den anvendte teoretiske ramme	84
8.4 Perspektivering – interesseorganisationer og policy-processer	85
9. English Summary	87
10. Litteraturliste	89

Kapitel 1. Indledning

Set fra et internationalt perspektiv kan udvikling af den danske økologisektor betragtes som en succeshistorie (Michaelsen 2001: 61, Hamm and Gronefeld 2004, Zacho 2000: 1). Markedsandelen for de økologiske produkter i Danmark er blandt de største i den vestlige verden¹, og dette gælder også antallet af de økologiske landmænd i forhold til hele landbrugsstyrken². Denne udvikling har kendetegnet den økologiske fødevarersektor i Danmark allerede siden starten af 1990'erne.

Der er også sket udvikling i forhold den politiske interesse, der er rettet mod økologisektoren. I 1986 kom Landbrugsministeriet og Miljøministeriet med to forskellige rapporter, der erkender, at økologi kunne udgøre en vigtig produktionskilde. Rapporterne undersøger hovedsageligt muligheder for at kompensere landmænd for de omkostninger, som er forbundet med omlægning til økologisk produktion (Ingemann 2006: 16, Folketingstidende 1986-1987, tillæg A 1413-1422). I 1987 blev den første økologilov vedtaget. Loven har introduceret et fælles varemærke (Ø-mærket), tilskudsordninger til omlægningsperiode og bevillinger og ressourcer til produkt- og markedsudvikling. Siden blev økologipolitikken mere udviklet og kompleks, og den indeholder i dag forskellige ordninger, der støtter omlægning til økologi, dyrkning af økologisk produktion, udviklingsprojekter, forskning, markedsføring, rådgivning og afsætningsfremmende aktiviteter.

På trods af at udviklingen i den danske økologipolitik kan siges til at være nået langt, er litteraturen uklar i relation til implementeringen af denne politik. Da økologipolitikken er et kompliceret og ambitiøst policy-kompleks, er det usandsynligt, at staten alene vil have kapacitet til at implementere alle elementer af politikken. I den forbindelse skal fokus rettes mod andre (ikke-statslige) aktører, der har de nødvendige kapaciteter til at føre politikken ud i livet og derfor kan forbindes med implementeringsprocessen. De økologiske interesseorganisationer (Landsforeningen Økologisk Jordbrug (LØJ), Økologisk Landscenter (ØLC) og senere Økologisk Landsforening (ØL)) har været involveret i udvikling af økologisektoren siden starten af 1980'erne. De har tilegnet sig ekspertise i økologisk produktion samt afsætning og markedsføring af økologiske produkter. Derfor kan det

¹ Markedsandelen for økologiske fødevarer i detailhandlen har i 2005 har været 4 % i forhold til f.eks. Sverige: 2,2 % og England: ca. 1 %. Ser man på markedsandel i forhold til husstandsforbrug generelt, har markedsandelen i 2005 været på 5,5 % og på 7,5 % i første kvartal af 2007 (Økologisk Landsforening markedsnotat 2007, www.krav.se/sv/Nyheter/Statistik/, Hamm og Gronefeld 2004).

² Antallet af økologiske landmænd har dog været faldende siden 2003.

tænkes, at disse organisationer er i besiddelse af ressourcer og ekspertise, som er vigtig for implementering af elementer i økologipolitikken, og på den baggrund kan udgøre væsentlige medspillere i denne proces. Der er blevet skrevet en del om de nævnte organisationers rolle i formuleringen af økologipolitikken – deres rolle i implementeringsfasen er dog stadig underbelyst.

1.1 Den danske økologipolitik

Et af økologipolitikens hovedformål har været at fremme den danske produktion af økologiske varer (se f.eks.: Strukturdirektoratet 1995: 1, Det økologiske jordbrugsråd 1999: 5). Politikken har dog været rettet mod udvikling af det økologiske marked som helhed. I det følgende gennemgås den danske økologipolitiks hovedtræk.

Siden midten af 1980'erne blev det konventionelle landbrug bragt under pres pga. forskellige begivenheder forbundet med forurening af vandmiljøet (Ingemann 2006: 16)³. 1987 kan markeres som det år, hvor den økologiske sektor for alvor fik politisk anerkendelse. Højdepunktet var vedtagelsen af økologiloven⁴. Loven samler fælles regler for kontrol og produktion under et statsligt varemærke (det røde Ø-mærke). I henhold til loven blev Det Økologiske Jordbrugsråd desuden nedsat. Rådets opgave er at fremme, følge og vurdere udviklingsmulighederne for en dansk økologisk jordbrugsproduktion (Det økologiske Jordbrugsråd 1995: 2). Loven sikrer desuden omlægningsstøtte (Zacho 2000: 2, Ingemann 2006: 22) og udmønter økonomisk støtte til aktiviteter til udvikling af efterspørgsel efter produkter, såsom informationskampagner og markedsføring af økologiske produkter samt andre afsætningsfremmende aktiviteter (Ingemann 2006: 22). I 1989 blev der introduceret et ekstra omlægningstilskud forbundet med antallet af husdyr⁵, og permanent tilskud til økologisk produktion blev indført i 1994⁶.

³ Øget fokus på industriens konsekvenser for miljøet kendetegner ikke udelukkende landbrugssektoren. Siden 1980'erne er emner, der fokuserer på den moderne produktions konsekvenser for miljøet (såsom drivhuseffekt, huller i ozonlaget og pesticider i drikkevandet), kommet ind på den politiske agenda (Carter 2001: 196, Hajer 1995: 20). Denne proces er toppet i indledning til Brundtland-rapporten i 1987 og Rio de Janeiros topmøde om bæredygtig udvikling (Nielsen 2005: 4). Økologisk fødevarerproduktion kan så opfattes som en del af konceptet ”Økologisk Modernisering” (Ecological Modernisation): Et koncept, der blev udviklet i løbet af 1980'erne og er en let version af bæredygtig udvikling, hvor der er fokus på miljøvenlig vækst (Carter 2001: 211-221, Hajer 1995: 24-30). Konceptet går ud på at løse miljøproblemerne, men det afviser det radikale synspunkt, hvor løsningen er forankret i reorganisering af markedsøkonomien og det moderne liberaldemokrati. I stedet for kan det moderne samfund gøres mere miljøvenligt, ved at der skabes reformer i eksisterende økonomiske, sociale og politiske institutioner (Carter 2001: 211).

⁴ Lov nr. 363 af 10. juni 1987.

⁵ Bekendtgørelse nr. 16 af 1989.

⁶ Implementering af EU's forordning nr. 2078/92.

I 1994 udfordrede Landbrugs- og Fiskeriministeriet Det Økologiske Jordbrugsråd (nu Det Økologiske Fødevareråd) til at udarbejde en aktionsplan for at fremme den økologiske fødevarereproduktion i Danmark (Aktionsplan 1). Dette på baggrund af stigning i efterspørgslen på økologiske varer (Strukturdirektoratet 1995: 1). Planen indeholder en analyse af alle elementer på det økologiske fødevaremarked: fra primærproduktion, til afsætnings- og forarbejdningskanaler samt til forhandler og forbruger. Den indeholder 65 anbefalinger om, hvordan man kunne øge antallet omlægninger, og hvor stor en markedsandel man ønskede for de forskellige produkter. Planen kan opdeles i fire hovedpunkter: Omlægning skulle gøres mere attraktivt, efterspørgslen efter økologiske fødevarer skulle udvikles, forskning, udvikling og uddannelse inden for økologisk fødevarereproduktion skulle sikres, og barrierer for en bæredygtig økologisk udvikling skulle fjernes (Økologisk Jordbrug 05/95: 13)⁷.

I aktionsplanens efterfølgende år etablerede staten støtte for ekstra tilsagn for at støtte svineproduktion og landbrug uden mælkekvoter (Finanslov 1997: 66, Finanslov 1998: 75, Finanslov 1999: 81)⁸. Desuden investerede staten yderligere ressourcer i efteruddannelse og rådgivning af landmænd, afsætningsfremmende aktiviteter, forskning, projektudvikling og andre ressourcer, der er rettet mod markedsføring og informationskampagner omkring økologiske produkter⁹. Indtil i dag har staten støttet sådanne aktiviteter, og selvom antallet af bevillinger til afsætningsfremmende og udviklingsfremmende aktiviteter er faldet siden 2001, stiger den igen fra 2007¹⁰.

Udviklingen af økologimarkedet støttes ikke gennem direkte bevillinger fra staten alene. Siden 1997 er offentlige ressourcer blevet kanaliseret gennem Promilleafgiftsfonden og produktionsfondene til aktiviteter, som kan øge afsætningen af økologiske produkter og

⁷ Aktionsplan 1 følges af Aktionsplan 2 fra 1999. Aktionsplan 2 er sigtet mod videre udvikling af det økologiske marked, men er også sigtet mod at formulere en offensiv strategi for eksport af økologiske fødevarer (Zacho 2000: 57). Planen indeholder desuden en analyse af alle markedskomponenter og kommer med endnu flere anbefalinger i forhold til øgning af antal bedrifter, i forhold til styrkelse af afsætningen på hjemmemarkedet og i forhold til udvikling af eksportmulighederne.

⁸ Denne ordning ophørte i 2000. Støtte for økologisk produktion er erstattet i 2003 med miljøbetinget tilskud, der også kan udbetales til konventionelle landmænd (www.dffe.dk/Default.aspx?ID=10730). Økologerne har dog førsteprioritet til midlerne.

⁹ Disse tiltag er ikke kun forbundet med Aktionsplan 1, men også med udtømning af pesticidaftalen (1998) og Vandmiljøplan 2 (1997) og 3 (2004) (LØJ's årsberetning 1998: 8, Strukturdirektoratet 1999: 309-330).

¹⁰ Se bilag 1 og Finanslov 2007: 44, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2006: 10 og ØL 2003: 2. Stigning er forbundet med varemærkeordningen og økologipakken.

produkternes konkurrenceevne, forskning osv. For at støtte de samme salgs aktiviteter, udelukkende i økologisektoren, blev Fonden for økologisk landbrug etableret i 2002 efter opfordring fra Landbrugsministeriet.

Opsummerende er økologipolitikken sammensat af tiltag, som er rettet mod udvikling af elementer i økologimarkedet. Den danske økologipolitik er et udtryk for den tankegang, at styring af udviklingen i en bestemt industrisektor ikke kan være baseret på støtte til produktionsmidlerne alene. Udvikling kræver, at man støtter alle markedselementerne, således at produktionen kan kobles til markedet¹¹.

1.2 Problemformulering

Overordnet kan økologipolitikken opdeles i tre hovedområder. Det første område handler om regler og kontrol med produktionen (Ø-mærket). Det andet område omfatter instrumenter for udvikling af landbruget og landbrugets metoder (Her indgås omlægningstilskud og tilskud til produktion og tilskud til forskning og rådgivning (R & D)). Det tredje område kan opfattes som et sæt af instrumenter rettet mod fremme af afsætning af de økologiske varer. Dvs. instrumenter, som støtter markedsrelaterede aktiviteter for udvikling af et økologisk fødevaremarked. Det er dette område, som er studieobjekt for speciale¹².

Statens evner til at styre udviklingen i det økologiske marked er dog udfordret af to centrale faktorer. For det første har der siden 1980'erne været internationalisering af landbrugssektoren. Inden for rammerne af internationale organisationer som GATT/WTO og OECD er der kommet øget pres for liberalisering af landbruget, således at forskellige støtteordninger og toldmure burde blevet fjernet, samt øget pres for svækkelse af statens intervention i landbrugssektoren (Halpin 2005: 10-18, Coleman and Chiasson 2002: 175-176). Med andre ord: Selvom staten var udfordret til at støtte økologisk produktion (se ovenfor), skulle dette ske med minimum intervention på markedsprocesserne.

¹¹ For videre diskussion henvises der til Michelsen 2001a: 10-12.

¹² Indirekte kan Ø-mærket også opfattes som et redskab for markedsudvikling. Et fælles varemærke kan bruges til at definere de fælles regler for de producenter og virksomheder, som indgår på markedet. Mærket kan desuden bruges til at skabe tillid til den økologiske produktion blandt forbrugerne (se Nielsen 2005).

Den anden udfordring er forbundet med udføring af markedsrelaterede aktiviteter. Den traditionelle landbrugspolitik i Danmark har generelt set været rettet mod udbudssiden. Staten har skabt kapacitet til at styre udbuddet af landbrugsprodukter hovedsageligt gennem etablering af støtteordninger, der overføres direkte til landmændene (Ingemann 2006: 3-8). Gennem mange år har staten skabt regler, etableret praksis og samlet erfaringer omkring administration og implementering af støtteordninger. I forlængelse af det er det ikke utænkeligt, at staten uden store vanskeligheder kunne administrere og implementere de støtteordninger, der har været og er forbundet med økologipolitikken. Det samme også gælder etablering af et fælles varemærke til økologiske produkter (Ø-mærket) og udføring af kontrollen forbundet med dette. Den slags kontrol er nemlig ikke så anderledes fra andre slags fødevarekontrol, som staten har været involveret i før etablering af Ø-mærket.

Mens staten har udviklet kapacitet til at administrere regler, bevillinger og kontrol, er det mindre sandsynligt, at den selv vil have kapacitet til at føre aktiviteter rettet mod udvikling af markedet ud i livet. Disse aktiviteter kræver ekspertise inden for marketing og kommunikation, og at man tilegner sig erfaringer med at kommunikere ”økologibudskabet” ud til forbrugerne og forhandlerne. Ligeledes kræves det, at man udvikler et tæt forhold til både producenter, forhandlere og virksomheder, således at de også inddrages i projekterne. Endelig skal man kende til relationerne inden for industrien. Dette vil kræve ressourcer, som f.eks. professionelle fagfolk med erfaringer inden for marketing og kommunikation besidder. Det kræver, at man samler erfaringer og viden om forholdene i den økologiske industri og på det økologiske marked, og det kræver, at man har kontakt og netværk med aktørerne inden for denne industri og på dette marked. Da staten historisk set ikke har beskæftiget sig med de ovennævnte aktiviteter, er der mindre sandsynlighed for, at den besidder alle forudsætninger for at føre sådan aktivitet ud i livet alene.

På baggrund af det ovennævnte afsnit kan man spørge sig selv, hvordan staten kan sørge for styring af udviklingen i økologimarkedet, når den har begrænset adgang til at intervenere i markedsprocesserne og mangler kapacitet til at udføre væsentlige aktiviteter i relation til markedsudvikling? Fokus på de økologiske landbrugsorganisationer og deres rolle i implementering af markedsudviklingsaktiviteter kan give et muligt svar på dette spørgsmål. Her kommer de økologiske landbrugsorganisationer ind i billedet.

Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ) blev grundlagt 1981 med det formål at udvikle det økologiske fødevarermarked. Foreningen repræsenterede både forbrugere og producenter og fungerede som politisk organisation og producentforening. Ud over politisk arbejde og kontrol med den økologiske produktion har LØJ udført aktiviteter rettet mod øget salg af økologiske produkter. I 1992 valgte man at frigøre LØJ fra rollen som producentforening, for at foreningen kunne hellige sig den politiske rolle (Zacho 2000: 31). Samtidig blev Økologisk Landscenter (ØLC) oprettet som paraplyorganisation for de økologiske brancheforeninger i forbindelse med afsætning af økologiske varer (Michelsen 2001a: 64). ØLC's aktiviteter har hovedsageligt været rettet mod afsætningsfremmende aktiviteter såsom markedsføring af økologiske produkter, koordinering af branchernes indsats og koordinering af salg. ØLC har specialiseret sig inden for markedsføring af de økologiske produkter, og som det vil blive gennemgået i de øvrige kapitler af dette speciale, har ØLC haft tæt kontakt til brancherne og detailsektoren. I 2002 fusionerede de to foreninger til Økologisk Landsforening (ØL). Ud over at tage sig af det politiske arbejde har organisationen en stor og professionel stab inden for marketing og kommunikation.

De ovennævnte organisationer har været og er involveret i udførelse af markedsudviklingsaktiviteter, som er finansieret af offentlige penge. Dette leder til et spørgsmål om, hvorvidt de økologiske landbrugsorganisationer spiller en central rolle i implementering af økologipolitik: Udgør de økologiske interesseorganisationer et "implementeringsled", der forbinder statslige målsætninger og markedet?

På baggrund af det ovenstående er det specialets ambition at dække, hvordan de økologiske landbrugsorganisationer bidrager til implementering af økologipolitikken, med fokus på udvikling af økologimarkedet. Specialets problemformulering er derfor:

Har de økologiske landbrugsorganisationer spillet en rolle i implementering af økologipolitikken, og i så fald hvordan?

1.4 Specialets analytiske ramme

Specialet er et eksplorativt studie, hvis formål er fremskaffelse af ny viden om implementering af økologipolitikken og de økologiske landbrugsorganisationers rolle heri. Specialet fokuserer på selve implementeringen af økologipolitik, men ikke på politikken eller implementeringsprocessens

effekt. Det er dog også formål med specialet at lægge bund til en fremtidig komparativ analyse, der kan koble disse processer til vækst på økologimarkedet.

Valget af de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitik som studieobjekt har heller ikke været uden skelen til, at det kunne være interessant at beskæftige med emnet ud fra et teoretisk perspektiv. ”Transformative Capacity”-teorier har været meget anvendt i analyse af industriel udvikling (også i relation til udvikling i landbrugssektoren) ud fra stat-interessegrupper-relationer. Teorierne kan dog kritiseres for at være ufuldkomne for at forstå, hvordan interesseorganisationer egentlig bidrager til udviklingen. Det er derfor også specialets formål at konstruere en ny teoretisk ramme, der kan anvendes til analyse af industriel udvikling.

For at strukturere en alternativ teoretisk ramme til ”Transformative Capacity”-teorier struktureres specialets teoretiske ramme på baggrund af governance-teorier inden for offentlig politik-feltet. Litteraturen er dog meget omfattende og indeholder forskellige retninger. Specialet fokuserer hovedsageligt på den hollandske skole, som blandt andet beskæftiger sig med redskaber og taktikker til netværksstyring.

Kapitel 2: Konstruktion af analyseramme

Det følgende kapitel redegør for specialets teoretiske ramme. Det begynder med en kort og overordnet gennemgang af hidtidige studier af udviklingen af den danske økologisektor. Det afsnit følges af en gennemgang af de anvendte teorier inden for industriel udvikling. Kapitlet slutter med en redegørelse for den teoretiske ramme, som anvendes i den aktuelle analyse.

2.1 Gennemgang af hidtidige studier inden for udviklingen i den danske økologisektor

Sigtet med dette og med det kommende afsnit er at undersøge hidtidige empiriske og teoretiske bidrag samt at påpege de svagheder, som er forbundet med de benyttede teorier og studier. Dette med henblik på at danne en analytisk ramme, som tager højde for de hidtidige erfaringer inden for økologiområdet. Formålet med gennemgangen er desuden at fremhæve specialets teoretiske og empiriske bidrag til den eksisterende politologiske litteratur inden for økologisektoren og inden for industriel udvikling generelt.

Johannes Michelsen er en af de danske forskere, som mest indgående har beskæftiget sig med politologiske aspekter af den økologiske udvikling. Michelsens arbejde drejer sig hovedsageligt om komparative studier af økologisk landbrug og markedsudvikling (Michelsen et al. 2001, Michelsen 2001, 2002) og om offentlig regulering af den økologiske landbrugssektor (Michelsen 2001).

Michelsens værk indeholder blandt andet en omfattende undersøgelse af udviklingen i den danske økologisektor. (Michelsen et al. 2001: kap. 4). Han ser på udviklingen i forhold til den institutionelle forandring i landbrugssektoren (farming community), i landbrugspolitikken (agricultural policy), på fødevaremarkedet og i den institutionelle ramme. ØLC's og LØJ's rolle¹³ undersøges hovedsageligt i forhold til udviklingen i landbrugssamfundet og landbrugspolitikken. Michelsen undlader at undersøge organisationernes rolle i implementeringsprocessen¹⁴ og deres rolle i forhold til det økologiske fødevaremarked. Det eneste, der nævnes, er LØJ's aftale med FDB

¹³ ØL eksisterede først fra 2002 og er derfor ikke kommet med i analysen.

¹⁴ Generelt set undlader Michelsen at analysere implementeringsprocessen.

fra 1984 om afsætning af økologiske produkter. Endelig fokuserer Michelsen udelukkende på udviklingen i markedet for økologiske mejeriprodukter og ikke på økologimarkedet som helhed.

En anden komparativ analyse af det europæiske økologimarked er foretaget af Hamm og Gronefeld, der sammenligner produktion og salg af økologiske produkter i 16 EU-lande (Hamm og Gronefeld 2004). Værket er dog meget beskrivende, og der er ingen analyse af de processer, der fører til forskellene mellem landene angående variationer i økologisektorens udvikling.

Villy Søgaard (Søgaard 1999) fra Syddansk Universitet har også beskæftiget sig med udviklingen i det økologiske landbrug i Europa, herunder Danmark. Søgaard anvender kvantitative metoder til at forklare væksten i antallet af økologiske bedrifter og ikke udviklingen på markedet. Økologipolitik og udviklingen på markedet fungerer blandt de uafhængige variabler, der kan forklare forskellen i antallet af bedrifter.

En anden forsker, som har beskæftiget sig med udviklingen i den danske økologisektor, er Jan Holm Ingemann. I værket "Markedsperspektiver for økologiske fødevarer" (Ingemann og Abrahamsen 1998) undersøger Ingemann og Bolette Abrahamsen udviklingen i produktion og efterspørgsel af økologiske fødevarer. Værket er hovedsageligt deskriptivt og undersøger, i hvilke faser forskellige lande befinder sig i forhold til efterspørgsel og produktion af økologiske varer¹⁵. Ingemanns andre værker fokuserer primært på Danmark. I "The Evolution of Organic Agriculture in Denmark" (2006) gennemgår Ingemann udviklingen i det økologiske landbrug i Danmark. Værket kan bruges som en kilde til at skabe et overordnet overblik over udviklingen i økologisektoren. Værket er dog beskrivende og indeholder derfor ikke en teoribaseret analyse. Implementeringen af politikken og de økologiske landbrugsorganisationers markedsudviklingsaktiviteter spiller heller ikke en stor rolle hos Ingemann. Endelig er værket baseret på datamateriale, der kan føre til en form for bias i forhold til værkets indhold. Det empiriske materiale er primært baseret på tidsskriftet Økologisk Jordbrug og i mindre grad på andre mediekilder. Interview med personer, som har været involveret i udvikling af sektoren, eller andre primære data fra organisationerne, ministeriet osv. er nærmest udelukket.

Endnu en forfatter, der fokuserer på udviklingen i den danske økologisektor, er Tobias Zacho. Zacho (2000) anvender Advocacy Coalition Frame Work (Sabatier og Jenkins-Smith) og

¹⁵ Værket undersøger desuden den forventede udvikling (potential) i det danske marked.

Punctuated Equilibrium Theory (Baugmarther og Jones) til at forklare, hvordan indre processer i og konflikter mellem økologiske og konventionelle koalitioner påvirker udviklingen i den økologiske sektor. Resultatet er en meget detaljeret beskrivelse af udviklingen af det økologiske landbrug i Danmark. Hovedfokus i Zachos' værk er rettet dog mod policy-formulering (udvikling af regulering) og ikke markedsudvikling eller implementering. Beskrivelsen af udviklingen på markedet begrænses til den økologiske salgskrise og FDB's hjælpende hånd¹ (Zacho 2000: 44-47). Andre processer, som kunne føre til FDB's beslutning om markedsføring og sænkelse af priserne, beskrives ikke (selvom økologi var en underskudsforretning i 1993). Andre aktiviteter og processer fra organisationernes side, der kan forbindes med markedsudvikling, beskrives heller ikke.

Chris Kjeldsen beskriver markedet som fødevarenetværk. Det samme koncept anvendes i dette speciale. Kjeldsen ser dog ikke på markedet som helhed. I hans ph.d. afhandling ser Kjeldsen på udviklingen i fire økologiske fødevarenetværk (Kjeldsen 2005; se også Ingemann og Kjeldsen 2006). Kjeldsens værket giver en udmærket indsigt over aktørerne i det økologiske marked, og over de funktioner de varetager. Kjeldsens fokus ligger dog fjernt fra dette speciale. Kjeldsen undersøger nemlig, hvorledes modernitet fører til differentiering og distancering i tid og rum af fire økologiske fødevarenetværk. Det forandring i økologikonceptet, der står til fokus hos Kjeldsen og ikke markedsudvikling som så.

I det nedenstående afsnit søger specialet at yde et empirisk bidrag til litteraturen ved at strukturere en samlet analyse af tre områder, hvor den eksisterende litteratur er mangelfuld: implementeringsprocessen af økologipolitik, de økologiske landbrugsorganisationers rolle heri og hermed deres rolle i udviklingen af økologimarkedet.

Som det viser sig i de kommende afsnit, tager specialet udgangspunkt i governance-litteraturen inden for offentlig politik. Dette udgør en ny teoretisk vinkel i forhold til litteraturen ovenfor. Derved kommer specialets teoretiske bidrag til denne litteratur til udtryk.

2.2 Governance-litteraturen

Som det også blev påpeget i det forrige kapitel, er et af økologipolitikens hovedformål udvikling af økologimarkedet. Men staten har ringe kapacitet i relation til implementering af mange af de aktiviteter, der er væsentlige for markedsudvikling. Den har derfor brug for andre grupper inden for økologisektoren, der har en sådan kapacitet, og her kommer de økologiske landbrugsorganisationer

ind i billedet. Implikationen af dette vil være, at den analytiske ramme skal værre rettet mod, hvordan staten og *interesseorganisationer* sammen sørger for styring af markedsudviklingen. En passende teoretisk ramme kan findes inden for governance-litteraturen:

Governance: "the act or manner of governing; the office or function of governing". To govern: "to rule or control with authority; to be in government" (Concise Oxford Dictionary).

Debatten omkring governance-konceptet har udviklet sig i løbet af kort tid i de seneste år til et stort subområde inden for politologien (Kjær 2004: 2, Pierre og Peters 2005: 1). Litteratur og teorier om governance findes nu i alle områder af statskundskaben, fra international politik til komparativ politik og offentlig politik (Kjær 2004: 3-6). På trods af sin høje grad af anvendelighed er governance-konceptet langtfra præcist defineret, og det anvendes på forskellige måder i forskellige teorier og felter (Kjær 2004: 3-6, Pierre 2000: 3-6, Peters 2000: 36-37, Pierre og Peters 2005: 1). På trods af denne forskel deler en del af governance-litteraturen en fælles opfattelse af, at governance ikke udelukkende kan være forbundet med "government". Til forskel fra Eastons model (Easton 1965) peger de nyere governance-teorier ikke på statslige aktører og institutioner som de eneste relevante aktører og institutioner i forhold til autoritativ allokering af ressourcer (se også Kjær 2004: 3-6, 10, Peters 2000: 36-38). Med andre ord er styring af sociale og økonomiske processer i samfundet også afhængig af ikke-statslige aktører, institutioner og processer og ikke alene af statens styringskapacitet. Dette er det teoretiske udgangspunkt for specialet.

Inden for governance-litteraturen findes der et udvalg af teorier, der bruges til at undersøge statens relationer til interesseorganisationer/-grupper inden for industrien og disse relationers betydning for styring af industriel udvikling. Ved første øjekast kunne disse teorier også bruges til analyse af udviklingen i økologisektoren. Men teorierne har nogle svage punkter i relation til dette speciale, hvilket medfører, at den analytiske ramme har afsæt i et andet sæt af governance-teorier. Det følgende afsnit indeholder en kort redegørelse for litteraturen inden for industriel udvikling samt en opsummering af disses svage punkter i relation til specialet. Dette med henblik på retfærdiggørelse af specialets analytiske ramme.

2.3 Governance-litteratur: industriel og økonomisk udvikling

Da økologipolitikken kan opfattes som sigtet mod udvikling af en bestemt industriel sektor (økologisektoren), er det værd at undersøge, hvorvidt den eksisterende politologiske litteratur inden

for industriel og økonomisk udvikling kan anvendes som den analytiske ramme for specialet. Det følgende afsnit redegør for to centrale tilgange inden for feltet.

Der findes et bredt udvalg af litteratur, der kan hjælpe med at koble staten og andre grupper til industriel udvikling. Efter en periode gennem 1960'erne og 1970'erne med neoliberalistisk tankegang, hvor statens rolle i relation til industriel udvikling blev minimeret, nærmest benægtet (Weiss 1998: 2, Evans 1995: 22)¹⁶, kom en ny generation af litteratur, der gav staten en central rolle i den industrielle og økonomiske udvikling (Kjær 2004: 126-127, Weiss 1998: 24-27). Den centrale tankegang i disse teorier er, at markedsøkonomien ikke udelukkende kan være baseret på selvregulering; den har også brug for en vis grad af intervention fra statens side. Den første generation af disse teorier har peget på betydningen af statens grad af autonomi og kapacitet til at træffe og implementere beslutninger, i forklaringen af variationer mellem staternes succes med at fremme industriel og økonomisk udvikling samt løse økonomiske problemer (Weiss 1998: 24-34, Weiss og Hobson 1995: 2-3, Kjær 2004: 128-33, se også Katzenstein 1978 og Johnson 1982).

Dog har man gennem 1980'erne konstateret, at sondring mellem neoliberalistisk og statismen-tankegang ikke er så skarp. På baggrund af det kom en anden generation af litteratur til. Den nye tilgang har erkendt, at både en stærk stat og et stærkt civilsamfund er nødvendige faktorer i industriel udvikling. En del af denne litteratur fokuserer på formulering og muligheder for formulering af industriel og handelspolitik. Her kan man f.eks. nævne Atkinson og Coleman (1989a og 1989b), der ser på statens relationer til forskellige grupper inden for industrien samt påvirker formuleringen af industri- og handelspolitik. Atkinson og Coleman ser ikke udelukkende på stat-grupper-relationer, men også på statens og organisationers styrke.

Den anden del af litteraturen kobler stat-grupper-relationer til industriel vækst og til statens evner til at håndtere økonomiske problemer. Det er den del af litteraturen, der kunne være interessant at se på i forbindelse med specialet. Centrale tilgange i denne del af litteraturen er Peter Evans' teori om Embedded Autonomy og Linda Weiss' teori om Governed Interdependence.

¹⁶ Linda Weiss kalder dette fænomen for "the phenomenon of stat denying" (Weiss 1998: 2).

”Embedded Autonomy”

I sit værk *”Embedded Autonomy”* (1995) peger Peter Evans på to centrale modsatte betingelser, som staten skal kombinere for at være i stand til at styre industriel vækst. Den første er, at staten skal have et vist *”Weberiansk”* bureaukrati. Dvs. et bureaukrati, der er baseret på besiddelse af humane og økonomiske ressourcer, der gør den i stand til at træffe rigtige beslutninger. Evans peger f.eks. på det japanske Ministry of International Trade and Industri (MITI) der er sammensat af en veluddannet elite fra Japans bedste universiteter¹⁷. Samtidig skal bureaukratiet være autonomt til at træffe beslutninger uafhængigt fra eksterne aktørers indflydelse. Den anden betingelse er, at staten skal skabe relationer til grupper inden for industrien med henblik på at skaffe information i relation til policy-formulering og at sikre en problemfri implementering. Dvs. at staten skal skabe netværk til eksterne aktører. Med andre ord skal statens autonomi være *”Embedded Autonomy”*, dvs. staten skal have kapacitet til at træffe autonome beslutninger inden for kontekst af samarbejde med eksterne aktører. Evans undersøger den ovennævnte problemstilling ved at se på udviklingen i it-sektoren i forskellige udviklingslande. Han ser på statens interne struktur og på statens relationer til grupper inden for sektoren for at vurdere statens grad af *”Embedded Autonomy”* og for at vurdere, om denne forskel kan kobles til variation mellem lande i relation til vækst i sektoren.

Evans’ teori fokuserer dog stadig på *statens* kapacitet til at træffe beslutninger. Evans antager, at i en situation med *”Embedded autonomy”* kan staten træffe beslutninger (også ved hjælp af information fra grupper i industrien) og frit anvende eksterne netværk for at implementere disse beslutninger (Weiss 1998: 36).

I forlængelse af det ovenstående mangler Evans’ tilgang et begrebsapparat, der kan anvendes til en analyse af den foreliggende problemstilling. Dette er forbundet med tre svage punkter i forhold til specialet: For det første fokuserer Evans ikke på implementeringsprocesser. Analysen retter fokus mod statens interne struktur og beslutninger, samt hvorvidt den har relationer til eksterne netværk. Implicit er det antaget, at interaktion mellem staten og de rigtige grupper fra industrien (eksterne netværk) medfører succes i implementeringsprocessen. Dette leder til det andet svage punkt, som er, at Evans ikke ser på, hvilke aktiviteter det eksterne netværk foretager i forhold til industrien, altså på de eksterne aktørers bidrag til implementeringsprocessen. Det tredje svage punkt er, at *”Embedded Autonomy”*-teorien tegner implementeringsprocessen som en top-down-proces, hvor beslutninger tager form på en statslig arena og så implementeres. Som det bliver vist nedenfor og i

¹⁷ se også Johnson 1982.

resten af specialet, kan implementeringsprocessen ikke udelukkende opfattes som en top-down-proces.

"Transformative Capacity"

En anden forfatter, der kunne bruges til strukturering af den analytiske ramme, er Linda Weiss. Weiss anvender konceptet "Transformative Capacity" til at undersøge, hvordan staten går sammen med industrien for at styre effekten af den globale økonomiske forandring på industrien)¹⁸. Begrebet "Transformative Capacity" "... refers to the ability of a state to adapt to external shocks and pressures by generating ever-new means of governing the process of industrial change" (Weiss 1998, 4)

Weiss fortsætter Evans' tankegang. Men i stedet for at vurdere statens autonomi til at træffe beslutninger undersøger hun statens kapacitet til at etablere og koordinere samarbejdsrelationer med relevante aktører fra industrien og statens evne til at delegere opgaver til disse aktører. Weiss kalder disse samarbejdsrelationer for "Governed Interdependence":

"... a negotiated relationship, in which public and private participants maintain their autonomy, yet which is nevertheless governed by broader goals set and monitored by the state. In this relationship, leadership is either exercised directly by the state or delegated to the private sector where a robust organizational infrastructure has been nurtured by state policies" (Weiss 1998, 38).

Weiss undersøger, hvilke grupper staten har forhold til, samarbejde eller mangel på samarbejde med i forhold til policy-formulering, og hvilke opgaver der er deltaget til eksterne netværk. Hun anerkender desuden, at udvikling af industrien er afhængig af processer i og strukturer af eksterne netværk i industrien (ibid.: 38, 46-8). Men de svage punkter i Evans' teori gør sig også gældende her. Weiss betoner meget processen af policy-formulering. Implementeringsprocessen indsnævres stort set til delegering af opgaver. Implementeringsprocessen ses igen som et biprodukt af interaktion med grupper med tilstrækkelig kapacitet til at fremme industriel udvikling og til at

¹⁸ Weiss undersøger også, hvordan strukturændring i den domestiske industri kan påvirke staten, hvis den ikke samarbejder med industrien. Hun tager udgangspunkt i nedbrydning af den svenske model (Weiss 1998: kap. 4).

implementere beslutninger. Weiss går ligesom Evans heller ikke uden for rammen af den statslige arena¹⁹.

Opsummering

Den økologiske fødevarerindustri repræsenterer en klassisk eksempel på en industrisektor, som staten har interesse i at udvikle. Som der blev nævnt ovenfor, har staten brug for eksterne organisationer til at fremme udvikling i sektoren. Derfor blev det undersøgt, om eksisterende teorier, der kobler stat-eksterngrupper-relationer til industriel udvikling kunne anvendes som en analytisk ramme for specialet. Peter Evans' "Embedded Autonomy" er vurderet til at være for statscentreret for denne opgave. Derfor blev fokuset rettet mod Linda Weiss' teori om "Transformative Capacity" og "Governance Interdependence". Selvom Weiss fokuserer på eksisterende (eller modne) industri- samt udviklingslande, kan teorien også bruges til analyse af udvikling af en ny industrisektor, f.eks. økologisektoren (Daugbjerg og Haplin 2006: 6). Weiss' (og også Evans') teori kan bruges til at styrke den opfattelse, at ikke-statslige grupper er vigtige aktører i formulering og implementering af industri-/økonomisk politik. Teorierne har dog nogle svage punkter i relation til specialet:

- I. Der er hovedsageligt fokus på policy-formulering. Implementeringsprocessen ses nærmest som et biprodukt af interaktion mellem centrale grupper fra industrien og staten.
- II. Da der er ringe fokus på implementeringsprocessen, dækker teorierne ikke, hvordan interessegrupper omdanner beslutninger til handlinger.
- III. Teorierne er for statscentrerede²⁰. Men "governing is not the eksklusive preserve of government" (Gamble 2000: 110). Policy-aktiviteter foregår også uden for den statslige arena, og staten er ikke altid den vigtigste partner i beslutnings- og implementeringsfasen (se Kanishka Jayasuriya 2005: 19-23). Der er mange ikke-statslige organisationer og

¹⁹ For at analysere de økologiske organisationers rolle i implementeringsprocessen anvender specialet en netværksstyringstilgang (se kommende afsnit). Dette leder til endnu et svaghedselement i Weiss' teori. Det sidste svage punkt i Weiss' tilgang i forhold til specialet er forbundet med konceptet af netværksstyring. Weiss bruger konceptet netværk til at beskrive statens relationer til eksterne aktører inden for industrien og netværksstyring til at beskrive, hvordan staten styrer relationerne med disse aktører. Specialet derimod anvender konceptet netværk til at beskrive markedet og netværksstyring til at beskrive, hvordan relationer og processer inden for markedet styres. Desuden flyttes fokus fra staten som "netværksstyrer" til andre ikke-statslige aktører.

²⁰ Weiss erkender dog, at processer uden for staten også kan have betydning for industriel udvikling. Men hendes teori er stadig statscentreret. Der fokuseres på, hvordan staten styrer industriel udvikling og forandring gennem samarbejde med centrale grupper fra industrisektoren. Fokus ligger på beslutninger truffet i samarbejde mellem staten og disse grupper.

institutioner, der er involveret i styring. Organisationer kan have samarbejdsrelationer med staten, men de skal desuden opfattes som autonome aktører, der agerer uden for den statslige sfære (ibid.), og hvis aktiviteter kan gavne eller skade politiske målsætninger.

Organisationer kan i den forbindelse udføre opgaver, som ellers ikke udføres af staten.

Man er også nødt til at undersøge de samlede aktiviteter, som organisationerne foretager i industrien, og hvordan de hænger sammen med politiske målsætninger.

På baggrund af de ovenstående svage punkter anvendes Weiss' (og Evans') teori ikke i specialet.

Med henblik på håndtering af de ovennævnte svage punkter og i forbindelse med den foreliggende analyse ønskes der at strukturere en teoretisk ramme som:

en teoretisk ramme, som:

1. fokuserer på implementeringsprocessen
2. kan bruges til at måle de ikke-statslige aktørers rolle i implementeringsprocessen
3. ser på processer uden for den statslige arena og kan koble disse processer til implementeringsprocessen

For at strukturere en teoretisk ramme, som tager højde for disse punkter tager specialet et udgangspunkt i netværkslitteraturen indenfor offentlig politik. Litteraturen indenfor dette felt er bredt og mangfoldig. I relation til specialet, blev det valgt at snævre fokus til den Hollandske skole, som fremhæver de tre ovennævnte punkter.

2.4 Den Hollandske Skole

Den Hollandske Skole tilhører policy-netværks-litteratur inden for offentlig politik. Fælles for denne litteratur er, at den fokuserer på policy-netværk som element til at beskrive og analysere policy-formulering og implementering. Blandt skolens centrale forfattere kan man nævne Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan og Jan Kooiman²¹. Skolen er inspireret af offentlig politik i Holland, men ser også på andre stater (Pierre og Peters 2005: 36). Skolen kan opfattes som en udvidelse af tidligere forskning i korporatisme og corporate pluralisme (ibid.). Ligesom de ovennævnte teorier erkender skolen, at eksternt netværk har en stor betydning for

²¹ Blandt flere forfattere, som har bidraget til skolen, kan man nævne K.I. Hanf og P.L. Hupe.

offentlig politik. Den hollandske gruppe fokuserer hovedsageligt på styring af komplekse policy-netværk. De fokuserer på styringsinstrumenter, styring af policy-processer og reglernes betydning for interaktionen i netværket (Rohdes 1997: xiii). Hovedfokus er rettet mod interaktion mellem netværksaktørerne, og hvordan denne interaktion kan styres. Styring er dog ikke noget, der er forbeholdt staten; det kan komme fra andre aktører inden for netværket eller fra en tredje aktør udefra (Klijn et al. 1996: 442).

Den teoretiske tilgang indenfor Den Hollandske Skoles litteratur ser på både policy formulering og policy implementering, og betydning af ikke-statlige aktører for policy processer. Hermed betoner skolens teoretiske tilgang, alle de processer som kan tilknyttes en bestemt politik. Endelig kan skolens begrebsapparat i relation til netværksstyring udgøre et klart teoretisk grundlag for en analyse og vurdering af interesseorganisationers rolle i implementeringsprocessen.

I det følgende vil der blive redegjort for hovedelementerne i Den Hollandske Skole. Herefter opstilles specialets analytiske ramme.

2.4.1 Governance i Den Hollandske Skole

"Governance can roughly be described as 'direct influence of social processes'. It covers all kinds of guidance mechanisms which are connected with public policy processes" (Kickert et al. 1999: 2).

Governance opfattes hos Den Hollandske Skole som direkte indflydelse på sociale processer (Kickert et al. 1997: 2). Den dækker over alle processer, der er forbundet med offentlig politik. Governance er ikke udelukkende en deliberativ proces. Der findes også en selv-regulerende mekanisme, der sikrer eller forhindrer policy-processer (ibid.). Governance er ikke forbeholdt de offentlige aktører. Forskellige aktørers handlinger vil have konsekvenser i forhold til en bestemt policy. Offentlig politik formuleres og implementeres med andre ord inden for netværk af indbyrdes afhængige aktører. Dannelse af netværk omkring en policy forventes især, når den policy, der skal implementeres er for komplekse, når staten mangler information for at træffe beslutninger omkring policy og policy instrumenter og når staten ikke selv har kapacitet til at implementere den bestemte policy.

Fokus på policy-netværk som koncept for at beskrive og analysere en policy-formulering og dens implementering er ikke et nyt fænomen og er heller ikke noget, som er unikt for Den Hollandske Skole. Policy-netværks-litteraturen bygges på den politologiske tradition, der ser på policy-processer som et resultat af komplekse interaktioner mellem forskellige aktører (Kickert et al. 1997: 6)

Policy-netværk kan opfattes som:

"... (more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take place around policy problems and/or policy programs" (ibid.).

Det første karakteristikum ved et policy-netværk er indbyrdes afhængighed af ressourcer mellem netværksaktørerne. Det andet karakteristikum ved policy-netværk er, at de er selvregulerende (Rohdes 2000: 61, Rohdes 1999: xii, Kickert 1997: 472).

Fokusset hos Den Hollandske Skole er på, hvordan man kan påvirke processerne i policy-netværket. Med andre ord hvordan man kan styre formulering og implementering af offentlig politik i selvregulerende netværk af indbyrdes afhængige aktører. . Det er den centrale problematik, som forfatterne inden for Den Hollandske Skole beskæftiger sig med. Forfatterne kommer med en række instrumenter, der kan anvendes i netværksstyring. De vil blive behandlet længere henne. Først vil implementeringsbegrebet blive behandlet.

2.4.2 Implementering

Nogle af Den Hollandske Skoles forfattere har ikke en klar distinktion mellem implementerings- og beslutningsfasen (Pierre og Peters 2005: 36). De processer, som foregår inden for policy-netværket, har betydning for både implementerings- og policy-formulerings-fasen. Andre påstår, at implementeringsprocessen og formuleringsprocessen kan foregå i separate netværk (O'toole et al. 1997: 138-139). Den væsentlige fælles pointe er dog, at staten ikke har kapacitet til at udføre implementeringsprocessen selv. Processen foregår derfor inden for netværk af indbyrdes afhængige aktører. Policy-processer kan i den forbindelse ikke opfattes som implementering af ex ante formulerede politiske målsætninger, men som interaktionsprocesser, hvor aktører forveksler

information, målsætninger og ressourcer. En policy-succes vil derfor være afhængig af, hvorvidt netværksaktørerne kan koordinere kollektiv handling i forbindelse med realisering af et bestemt mål (Kickert et al. 1997: 9). Er policy mislykket, skyldes det formentlig mangel på incitamenter til samarbejde eller noget, som blokerer vejen til kollektiv handling. Endnu en implikation af netværksperspektivet i implementeringsprocessen er, at også de aktører eller grupper, som er målgruppen for et bestemt policy, skal med tælles som aktive deltagere i implementeringsprocessen (O'toole et al. 1997: 139). Med andre ord kan succes eller fiasko af en bestemt politik være afhængig af involveringsgraden og typen af politikens målgruppe (ibid.). Endelig behøver implementeringsprocessen ikke at være forbundet med ét netværk. Processen kan nemlig kræve involvering af flere netværk og subnetværk.

Selvom det er processerne inden for netværket, som er afgørende for offentlig politik, er statens rolle ikke helt uden betydning. Staten er ikke som andre aktører²² (Kickert 1997: 738). Ud over at den er en vigtig aktør i forbindelse med legitimitet, råder den over en relativt stor mængde af ressourcer og er stadig vigtig i forbindelse med definering af de overordnede målsætninger af politikken (Pierre og Peters 2005: 36-37).

Implikationen af en sådan opfattelse af implementeringsprocessen vil i relation til specialet være, at implementering af økologipolitikken ikke analyseres som en top-down-proces, hvor der ses på, hvordan hver eneste krone, der er bevilliget i forbindelse med politikken, bliver anvendt. Analyseobjektet er de processer, der foregår i det netværk, som er målet for politikken (det økologiske marked, se nedenfor). Analysen af de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitikken skal derfor være baseret på en undersøgelse af organisationers aktiviteter i dette netværk²³.

²² Det skal her bemærkes, at Den Hollandske Skole tilhører litteraturen inden for ny governance. Ny governance beskæftiger sig med interaktion mellem centeret og samfundet og ser på selvregulerende netværk (Kjær 2004: 11, Peters 2000: 36-9). Andre former for governance-litteratur tager kraftigere udgangspunkt i staten og ser på statens kapacitet til at definere og implementere offentlig politik (se f.eks. Weiss ovenpå og Painter og Pierre 2005, Peters 2005).

²³ For lignende analysedesign, der viser netværksprocesser, korrigeres eller kollideres med overordnede politiske målsætninger se f.eks. Klijn et al. 1995.

2.4.3 Netværksstyringsinstrumenter

Det centrale felt Den Hollandske Skole vedrører styring af policy-processer inden for kontekst af selvregulerende netværk²⁴. Skolen tilbyder en klar og brugbar definition på netværksstyringsinstrumenter, som ”netværksstyreren” kan tage i brug for at styre et policy-netværk. Begrebsapparatet kan anvendes til at undersøge, om netværksaktøerne (eller aktører, som står uden for netværket) yder netværksstyringsaktiviteter og hermed til en vis grad fungerer som ”netværksstyrer”²⁵. Implikationen vil være, at begrebsapparatet kan udgøre et af de redskaber, som bruges til at vurdere de forskellige roller, som aktøerne inden for og uden for policy-netværket påtager sig.

Det er ikke hensigten at redegøre for alle de instrumenter, der fremgår af Den Hollandske Skoles litteratur her. Det er tale om et bredt udvalg af instrumenter, der til dels overlapper hinanden, og som ikke alle kan anvendes i forbindelse med specialet. Det følgende afsnit indeholder derfor en redegørelse for kerneideerne bag konceptet netværksstyring.

Der er bred enighed i Den Hollandske Skole om, at policy-netværket kan styres. Det er i den sammenhæng vigtigt at se, hvilke instrumenter ”netværksstyreren” (the network manager) kan anvende til at styre netværket. Litteraturen inden for skolen skelner mellem to former for netværksstyring: ”**game management**” (spilstyring) og ”**network structuring**” (netværksstrukturering) (Klijn et al. 1995, Klijn og Koopenjan 1999, Sørensen og Torfin 2005: 52-55, Klijn og Teisman 1999: 105)²⁶.

Netværksstrukturering er forbundet med den overordnede rammestyring af netværket (Klijn et al. 1995: 442, Sørensen og Torfin 2005: 53, Klijn og Teilsman 1999: 106). Man kan påvirke netværket ved at sætte den overordnede organisatoriske ramme for netværket, ved definering af formelle og uformelle regler for, hvordan interaktion mellem netværksaktøerne foregår, ved at overføre ressourcer til netværket og ved at lede ressourcer til bestemte aktører, som man ønsker at inddrage eller fremhæve i netværket (eller ved at fratage ressourcer fra andre aktører).

²⁴ Der findes selvfølgelig yderligere litteratur uden for skolen, som beskæftiger sig med netværksstyring (se f.eks. Hanf og Scharpf 1978, Scharpf 1994). Fordelen med Den Hollandske Skole er dog, at den tilbyder et klart og brugeligt begrebsapparat, som samler og systematiserer erfaringerne fra den eksisterende litteratur, og som også er baseret på tilføjelser fra skolens forfattere.

²⁵ I sidste end kan man måle effekten af disse aktiviteter på netværket og på selve policy.

²⁶ Ikke alle forfattere i Den Hollandske Skole bruger denne terminologi. Dog deler de det underliggende ræsonnement i begreberne (Kickert et al. 1999b: 169).

Spilstyring handler om styring af netværket gennem styring af processerne og styring af aktørerne i netværket.

Et vigtigt element i spilstyring er **aktivering og mobilisering af de aktører, der har relevans for opnåelse af policy-målet** (selektiv aktivering – ”selective activation”)²⁷. Aktører kan være relevante for policy-processen på grund af deres ressourcer, fordi de står til rådighed, og på grund af deres ønske om at deltage i en kollektiv handling (Klijn et al. 1996: 444, Klijn og Teisman 1999: 108-110). Succes for selektiv aktivering er dog afhængig af aktørernes ønske om at deltage og investere ressourcer i processen (ibid., Klijn og Koopenjan 1999: 47, se også Scharpf 1978). I den forbindelse er det vigtigt, at aktørerne er villige til at indgå i samarbejdet – eller med andre ord villige til at blive inddraget i netværket. Det er netværksstyrerens opgave at overbevise netværksaktørerne om og sikre, at risikoen ved at indgå i netværket er minimal, og at informere dem om fordelene ved at indgå i netværket. Dette kan gøres gennem kontrakter samt formelle og uformelle aftaler, men også gennem forhandlinger og gennem overførsel af tilstrækkelig information, således at der skabes tillidsforhold til netværket og de andre aktører heri.

Overtalelse af netværksaktørerne er ikke kun forbundet med aktivering. Det er netværksstyrerens opgave at **påvirke aktørernes forståelse og præferencer** i forhold til den overordnede policy-målsætning (se Termeer og Koopenjan 1997). Dvs. påvirkning af netværksaktørerne for at indgå i en kollektiv handlingsproces med henblik på at opfylde policy-målsætninger.

Til sidst er det netværksstyrerens opgave at **fremme interaktion** ved at sørge for, at møder mellem aktørerne tager plads, at der foregår en dialog, at der bliver taget notater og referater osv. (Susskind og Cukshank 1987:152, citeret i Klijn og Koopenjan 1997: 49). Af hensyn til at fremme interaktion kan facilitatoren arrangere workshops, strukturer, forskellige udvalg, netværksmøder osv.

Interaktion skal dog ikke blot opfattes som en fysisk interaktion mellem netværksaktører.

Netværksstyreren kan også muliggøre interaktion ved f.eks. at overføre information fra den ene aktør til en anden eller ved at sørge for at overføre tilstrækkelig information i netværket, således at aktørerne kan øge deres kendskab til hinanden og hinandens præferencer.

²⁷ Se også Scharpf 1978.

2.5 Specialet analytiske ramme

Det ovenstående afsnit har gjort rede for den overordnede teoretiske ramme, som ligger til grund for afhandlingen. Specialet analytiske ramme følger ikke den hollandske skole på punkt og prik.

Skolens teoretiske begreber anvendes snarest som en lede tråd i strukturering af specialet analytiske ramme. Det følgende afsnit fremstiller tre teoretiske hypoteser, der kobler den teoretiske ramme til den empiriske del. Dette med henblik på at foretage en teoretisk styret analyse af de økologiske landbrugsorganisationers virke i implementeringsprocessen af økologipolitik. De tre hypoteser fungerer desuden som ledetråd i afhandlingen²⁸.

Netværket

En måde at vise på, at de økologiske landbrugsorganisationer har spillet en rolle i implementering af økologipolitikken og hvordan, er at undersøge om organisationer har indgået i et netværk med staten omkring implementering af politikken. I overensstemmelse med den resterende netværkslitteratur, peger Den Hollandske Skole på, at policy processer ikke altid kan opfattes som en top- down- proces, hvor der er bevægelse fra centrum og nedad. *Policy processer kan foregå indenfor en slevregulerende netværk af forskellige aktører som er gensidige afhængige af hinandens ressource.*, Netværksdannelse omkring implementering forventes hovedsagligt, når de policy instrumenter, der skal implementeres er for komplekse, eller når staten mangler kapacitet til selv at implementere en bestemt politik. Der forventes at *implementering af økologipolitikkens markedsudviklingsdel foregår i et netværk mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer (HI)*.

Som det fremgår af det i kapitel 1, har staten formentlig kapacitet til at administrere tilskudsordninger, men det er mindre sandsynligt, at den vil have kapacitet til at implementere de aktiviteter, der er forbundet med markedsudvikling. I overensstemmelse med Den Hollandske Skole har staten brug for at overdrage ansvaret for implementering af markedsudviklingsaktiviteterne til eksterne aktører. Der forventes gensidige afhængighed mellem staten og de økologiske organisationer. I forlængelse af det forventes det, at staten vil have det overordnede ansvar for den overordnede ressourceramme. De økologiske landbrugsorganisationer, hvis formål blandt andet er udvikling af økologimarkedet, forventes derfor at specialisere sig og udvikle erfaringer omkring

²⁸ Overordnet skal det igen bemærkes her, at analysen kun fokuserer på implementering af økologipolitikken markedsudviklingsdel.

markedsudvikling og vil derfor have ansvar for at gennemføre de nødvendige aktiviteter for udvikling af økologimarkedet .

Styring af markedet

Den hollandske skole antyder, at governance omhandler alle de processer, som er policy relaterede. Givet dette, skal en analyse af implementeringsprocessen omhandle alle de processer, som er relaterede til implementeringen. En analyse af netværket mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer omkring implementering af økologipolitikken vil derfor være for snæver, idet den udelukkende undersøger relationer mellem stat og interesseorganisationer. Dermed vil en sådan analyse ikke adskille sig væsentligt fra teorierne om Transformative Capacity, og Embedded Autonomy, som kritiseredes i begyndelsen af dette kapitel. En analyse af relationer mellem stat og interesseorganisationer vil stadig være mangelfuld i forhold til, belysning af organisationernes bidrag til implementeringsprocessen. Studieobjektet for indeværende speciale er den del af økologipolitikken, der centrerer sig om udviklingen af det økologiske marked. For at forklare, hvorledes de økologiske organisationer har bidraget til implementeringen af, særligt den markedsorienterede del af, økologipolitikken må analysen udbredes således at den kan undersøge, hvordan de økologiske interesseorganisationer, via netop policy-relaterede aktiviteter har bidraget til udviklingen af økologimarkedet. Dvs. hvordan organisationerne ved hjælp af de offentlige bevillinger, forbundet med økologipolitikken, bidrager til udviklingen af økologimarkedet. Med henblik på at yde en teoretisk bidrag forståelse af interesseorganisationers rolle i styring af industriel/markedsudvikling, fokuserer specialet på, om de økologiske landbrugsorganisationer har brugt midlerne forbundet med økologipolitikken til at engagere sig i *styring* af udvikling af økologimarked.

Fødevaremarkedet, og heri også det økologiske fødevaremarked, kan ikke opfattes som én aktør, men som et netværk af indbyrdes afhængige aktører som kan opdeles efter 4 grupper af aktiviteter: produktion, forarbejdning, salg og forbrug (se (Kjeldsen 2005: kap. 3, og s. 67, Ingemann and Kjeldsen 2006: 7, og Goodman and Du Puis 2002). Udviklingen af økologimarkedet vil være afhængig af markedsaktørerne. Dvs. at de er villig til at producere, forbruge sælge eller forarbejde mere, eller at nye aktører er villige til at komme ind på økologimarkedet. Udvikling er desuden afhængig af aktørernes indbyrdes relationer. Dvs. at producenter kan finde aktører som vil forarbejde og distribuere varerne og at forhandler er villig til at købe og sælge varerne.

Da fødevaremarkedet kan defineres som et netværk, kan den Hollandske skoles netværksstyringsstrategier, bruges til at sætte en teoretisk ramme, for en analyse af, hvordan de økologiske organisationer bidrager til udviklingen af økologimarkedet.

Udviklingen af markedet er, som nævnt, afhængig af markedsaktørerne og deres indbyrdes relationer. Den Hollandske Skole antyder, at et netværk kan styres ved hjælp af *spilstyring og netværksstrukturering*. Spilstyring handler om styring af netværksaktørerne og deres indbyrdes relationer. Netværksstruktureringsstrategier handler om den overordnede rammestyring af netværket. Strategierne omhandler fastsættelse af den overordnede organisatorisk ramme for netværket, påvirkning af ressourcebalance i netværket, og fastsættelse af netværksregler. Således fungerer netværksstruktureringsstrategier, som redskab til styring af udviklingen på markedet. Man kan ikke fastsætte en organisatorisk ramme for markedet, men man kan påvirke markedets ressourcebalance og regler. Styring af markedets ressourcebalance og regler vil ofte ske gennem offentlige regulering, der som regel sker i form af lovgivning. Man kan via lovgivningen fastlægge regler som regulerer aktiviteter på markedet. Man kan også lede ressourcer til bestemte aktører, man ønsker at fremhæve på markedet eksempelvis ved hjælp af tilskudsordninger som tilgodeser en bestemt produktion eller subsidier, der gør bestemte varer billigere.

Specialet interesse ligger ikke ved administration af offentlige økonomiske ressourcer og regler, forbundet med økologipolitik, men på hvordan ressourcerne omsættes til aktiviteter, rettet mod markedet. Derfor behandles netværksstruktureringsstrategier ikke i dette speciale.

Markedsudviklingen kan søges styret, ikke blot gennem lovgivning, men også via aktiv styring af markedsaktørerne og deres indbyrdes relationer. Det i den forbindelse være interessant at undersøge , hvorvidt *spilstyringsstrategier kan anvendes til styring af markedsaktører og hermed også til styring af udviklingen på markedet(H2.)* Det forventes, at de økologiske interesseorganisationer har anvendt offentlige ressourcer til at udføre spilstyringsstrategier, med henblik på at styre aktører inden for fødevaremarkedet, og hermed bidraget til udviklingen af økologimarkedet.

Synergi mellem policy-relaterede og ikke-policy-relaterede aktiviteter

Et af de centrale elementer i Den Hollandske Skoles teoretiske tilgang²⁹ er involvering af ikke-statslige aktører i policy processerne. Som det fremkommer ovenfor, fokuserer analysen indtil videre på de policy relaterede aktiviteter, som de økologiske landbrugsorganisationer foretager. Dvs. aktiviteter som er finansieret af offentlige midler forbundet med økologipolitik, eller er delegeret af staten. Interesseorganisationer kan have samarbejdsrelationer med staten omkring en bestemt policy, men de skal desuden opfattes som autonome aktører, der agerer uden for den statslige sfære (se også Kanishka Jayasuriya; 2005; 19-23). Med andre ord kan interesseorganisationer foretage selvstændige aktiviteter, som ikke er policy relaterede. Disse aktiviteter er dog ikke uden betydning for de policy relaterede aktiviteter. Man kan forvente, at *synergi mellem de policy relaterede og de ikke-policy relaterede aktiviteter, vil forstærke organisationernes rolle i implementeringen (H3)*. For at forstå, hvordan interesseorganisationer bidrager til implementeringsprocessen, er man derfor nødt til at se på organisationers ikke-policy-relaterede aktiviteter, og hvordan de interagerer med de policy-relaterede aktiviteter.

Det er to måder man kan vise synergi effekten på. For det første kan man vise, at ikke-policy-relaterede aktiviteter påvirker policy-målgruppen i samme retning som policy-relaterede aktiviteter gør. På den måde bidrager organisationer til realisering af policyens målsætninger gennem ikke-policy-relaterede aktiviteter. I relation til specialet kan man undersøge om de økologiske landbrugsorganisationer har udført selvstændige aktiviteter, som påvirker økologimarkedet, i samme retning som de policy-relaterede aktiviteter gør.

For det andet man kan vise, at ikke-policy relaterede aktiviteter, støtter eller muliggør udførelsen af policy relaterede aktiviteter. En måde at vise det på, er at undersøge, hvorvidt ikke-policy relaterede aktiviteter, øger organisationers kapacitet til at udføre policy relaterede aktiviteter. Derfor undersøger kapitlet også om de økologiske landbrugsorganisationer har udført aktiviteter som ikke er direkte forbundet med økologipolitikken, men som øger organisationers kapacitet til implementering af politikken.

For at teste H3 hypotesen, undersøger specialet, om de økologiske landbrugsorganisationer har bidraget til udvikling af økologimarkedet, gennem selvstændige aktiviteter, samt om

²⁹ Og i netværkslitteraturen generelt.

organisationerne har foretaget selvstændige aktiviteter, som kunne støtte, muliggøre eller danne grundlag for policy relaterede aktiviteter.

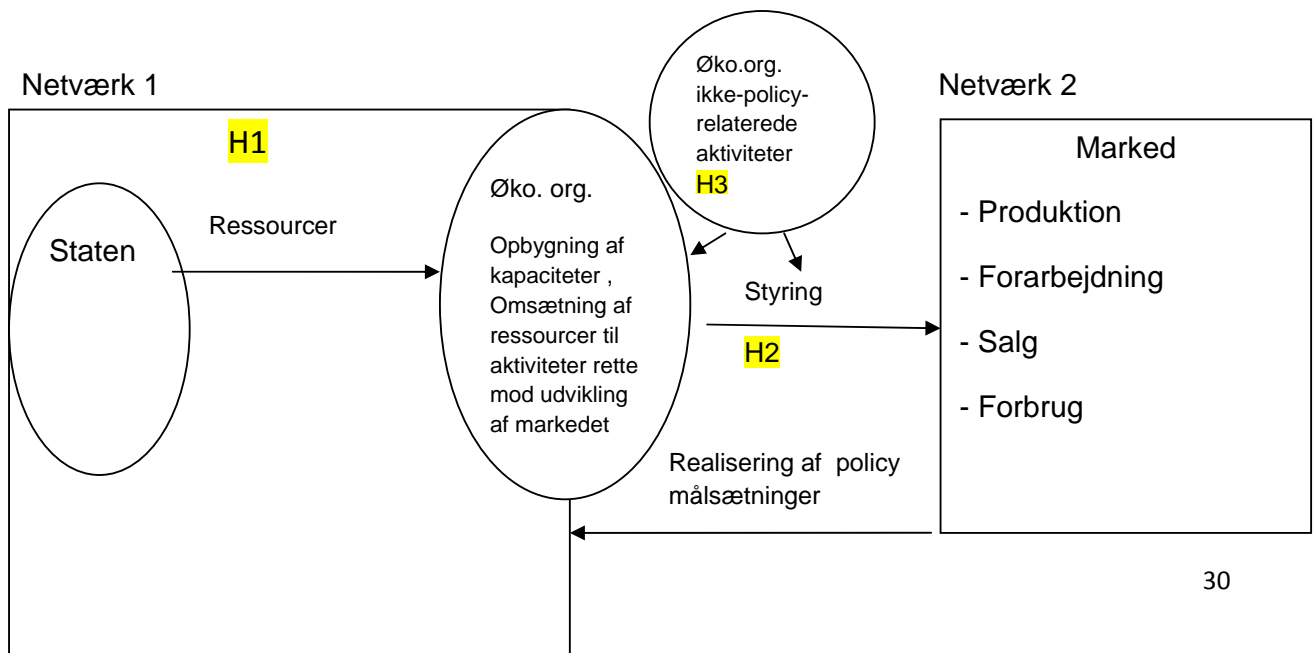
Den teoretiske ramme leder frem til en treleddet analysemodel af de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementeringen af, den del af, økologipolitikken der omhandler udvikling af markedet. De tre dimensioner i analysemodellen er som følger:

1. I et netværk af indbyrdes afhængige relationer med staten
2. Realisering af statsfinansierede aktiviteter på markedet
3. Synergi med organisationers selvstændige aktiviteter.

Forholdet mellem de tre teoretiske hypoteser og analysen af de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementeringen af økologipolitik er illustreret i den nedenstående figur.

Specialet fokuserer på de økologiske landbrugsorganisationers rolle som bindeled mellem to netværk. Det ene er et policy netværk mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer. Det er her ressourcer udveksles og beslutninger træffes i forbindelse med markedsudviklingsaktiviteter. Det andet netværk er policy målgruppen: fødevaremarkedet. Det er her aktiviteterne skal implementeres, og det er aktørerne inden for dette netværk, organisationerne søger at styre.

Figur 1: De økologiske landbrugsorganisationer og implementering af økologipolitik



2.6 Afvigelse fra Den Hollandske Skole

Specialet tager afsæt i Den Hollandske Skole. Det er dog tre hovedpunkter, hvor specialets teoretiske ramme afviger fra Den Hollandske Skoles grundmodeller. Ved det yder specialets analytiske ramme det udgør specialet et supplement for videreudvikling af modellen.

I. Den Hollandske Skole anvender ikke netværksstyringsbegreberne til at beskrive, hvordan markedet kan styres. Specialet viser, at *spilstyring* og *netværksstrukturering* kan bruges til styring af markedsaktørerne.

II. Den Hollandske Skole fokuserer hovedsageligt på ”*how government can manage networks*” (Rohdes 1999: xiii). Skolen anvender styringsinstrumenternes begreber til at beskrive, hvordan aktørerne inden for et bestemt policy-netværk styres. Specialet adskiller mellem de to begreber. Policy netværk anvendes til at beskrive relationerne mellem staten og interesse organisationer. Netværksstyringsbegreber bruges til at forbinde organisationernes aktiviteter til styring af policy’ens målgruppen, i dette tilfælde det økologiske marked.

III. Selvom Den Hollandske Skoles teoretiske grundlag lægger op til en analyse på alle niveauer (makro, mikro, meso), er den, empirisk set, mikro-orienteret. Forfatterne fokuserer hovedsageligt på realisering og styring af enkelte projekter³⁰ (f.eks. udvikling af et nyt passystem (Klijn et al. 1995), udvidelse af lufthavn (ibid.), ny bolig-program osv.). Netværksaktørernes rolle indsnævres til deres rolle inden for disse netværk. Specialet er til gengæld på meso-niveau. Vægten lægges på realisering af økologipolitikens markedsudviklingsdel som helhed.

IV. Den Hollandske Skole fokuserer på aktiviteterne inden for et bestemt policy-netværk. Specialet udvider fokusområdet til aktiviteter inden for og *uden for* netværket.

V. Den hollandske skole fokuserer udelukkende på policy- relaterede aktiviteter. Specialet fokuserer på synergi mellem policy- relaterede og ikke-policy relaterede aktiviteter.

³⁰ Forfatterne nævner også empiri på meso-niveau. Det er dog med hensyn på at vise, at der er tendenser mod netværksstyring i et bestemt policy-område. Det er altså ikke en meso-analyse af netværksstyring og netværksprocesser.

For at fremhæve specialets teoretiske bidrag til den eksisterende litteratur inden for industriel udvikling og Den Hollandske Skole opsummerer tabellen nedenfor forskellene mellem Transformative Capacity/Embedded Autonomy-teoriene, Den Hollandske Skole og specialets teoretiske tilgang:

Figur 2: Sammenligning af specialets analytiske ramme med Den Hollandske Skole og TC/EA-teoriene

	TC/EA	Den Hollandske Skole	Specialet
Analysefelt	Netværk mellem staten og grupper inden for industrien	Policy-netværk	Markedet som policy-netværk
Primære analyseredskaber	Governed Interdependence/ Embedded Autonomy	Netværksstyring	Netværksstyring – tilknytning af policy-netværk til policy-målgruppe
Analyseniveau	Meso	Teoretisk: alle niveauer Empirisk: mikro	Meso
”Netværksstyreren”	Staten	Teoretisk: staten, netværksaktørerne eller en tredje part Empirisk: staten	Ikke-statslige aktører styrer policy’ens målgruppe
Hvilken del af policy-processerne er studieobjekt for analysen?	Policy-formulering	Policy-formulering og implementering	Implementering
Arena for policy-processer	Staten	Teoretisk: alle processer, der kan knyttes til en bestemt politik Empirisk: policy-netværk, der er forbundet med udførelse af opgaver delegeret af offentlige myndigheder	Netværk mellem stat og interesseorganisationer samt markedet Synergi mellem policy-relaterede aktiviteter og andre selvstændige aktiviteter

Kapitel 3: Metode, afgrænsninger og afvejninger

Dette kapitel redegør for den metode, der anvendes til at teste den analytiske ramme. For det første indeholder kapitlet en redegørelse for valg af enkelt casestudie-design. Bagefter redegøres der for valget af Danmark og de danske interesseorganisationer som studieobjekt. Herefter en kort diskussion omkring studiets validitet og reliabilitet. Kapitlet afsluttes med metodiske afgrænsninger omkring data, analyseniveau og tidsmæssig afgrænsning.

3.1 Enkelt casestudie

Specialet er baseret på enkelt case studie af de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitikken. *Specialet måler ikke effekten af organisationers rolle på afsætning af økologiske varer.*

Casestudie kan defineres som:

”An empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context”
(Yin 1994: 13).

Styrken med casestudiedesignet er, at der anvendes forskellige former for datamaterialer – interview, skriftlige kilder, observationer osv.³¹ – og at analysen indsnævres til et mindre felt, således at man kan komme i dybden med undersøgelsen af studieobjektet (Hellevik 1999: 97, Yin 1994: 3- 13). Som det blev nævnt før, er de danske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitik og udvikling af det økologiske marked ikke et velundersøgt felt. Dette gælder også implementering af økologipolitikken generelt. Specialet er derfor baseret på et casestudie ud fra et ønske om at gå i dybden med dette felt. Hensigten er at skaffe ny viden, der kan bidrage til en bedre forståelse af udviklingen på økologimarkedet, og som kan belyse de implementeringsprocesser, som er forbundet med økologipolitikken.

Casestudiedesign kan enten baseres på en komparativ analyse eller på enkelt casestudie. Den sidste form står til grund for dette speciale. Rationalitet bag valget af enkelt casestudie er, at casen er af en sådan kompleksitet, at en tilfredsstillende valid sammenligning med andre lande vil være svær at

³¹ Dette i forhold til f.eks. historisk forskning, som er baseret hovedsageligt på historiske dokumenter og ikke på nulevende personer.

opnå (Peters 1998:141). Da de økologiske landbrugsorganisationers rolle i relation til markedsudvikling er et uundersøgt felt, kræver analysen en stor dataindsamling.

Valget af enkelt casestudie-design er ligeledes begrundet i, at det foreliggende studie i sig selv udgør en "Critical Case" ("kritisk case") (Yin 1994: 38-39). En "kritisk case" udgør et af rationale bag valget af enkelt casestudie. "Kritisk case" er en case, som (på grund af sin karakter) i sig selv kan bruges til at teste eksisterende teorier til at bidrage med ny viden og hermed til videre studier og teoridannelse (ibid.). De danske økologiske landbrugsorganisationers rolle i markedsudvikling kan udgøre "en kritisk case" i relationer til eksisterende teorier om industriel udvikling ved at danne grund for en ny teoretisk tilgang, der komplementerer den eksisterende litteratur inden for industriel udvikling (se kapitel 1 og 2). Desuden lægger specialet grunden for videre studier, der kan koble økologipolitikens implementeringsprocesser til vækst i økologimarkedet i Danmark, eller som kan sammenligne Danmark med andre lande. Med andre ord kan den danske case udgøre en idealtipe, der kan bruges til en videre analyse af vækst i økologimarkeder og til videre udvikling af litteraturen inden for industriel udvikling.

3.1.1 Hvorfor Danmark?

Valget af Danmark som case er begrundet i, at for det første er den danske økologipolitik og det danske økologimarked meget udviklede i forhold til andre lande (Michelsen et al. 2001: 60, Zacho 2000: 1). For det andet har Danmark økologiske landbrugsorganisationer, der i høj grad beskæftiger sig med markedsudvikling. For det tredje har datatilgængeligheden spillet en stor rolle. Da den foreliggende analyse er ny i national og international kontekst, er den forbundet med stor dataindsamling. Indsamling af sådanne data uden for Danmark ville være forbundet med anvendelse af store økonomiske og tidsmæssige ressourcer i forhold til specialets omfang.

3.2 Analyseniveau

Specialets analyse befinder sig på meso-niveauet. Meso-niveauet er optaget af, hvordan den politiske proces besluttet og udføres på sektor- og subsektorniveau. Markedsudviklingsdelen i økologipolitikken er sammensat af ressourceoverførelser til mange enkelte aktiviteter og projekter. Fokus kun på udførelse af et enkelt projekt/aktivitet (mikro-analyse) vil være for snævert til forståelse af implementeringsprocesserne af økologipolitikken og dens kobling til markedet.

At analysen er en meso-analyse betyder ikke, at specialet undersøger alle de offentligt og ikke-offentligt finansierede aktiviteter og deres betydning for styring af økologimarkedet. Dette vil være et uoverskueligt stykke arbejde. Specialet redegør derimod for de centrale elementer i aktiviteterne. For uddybning af analysen og for at tilvejebringe empiriske eksempler refererer specialet til nogle centrale aktiviteter.

Selvom specialets analyse befinder sig på meso-niveauet, er det ikke økologipolitikken som helhed, der udgør specialets studieobjekt. Som nævnt adskillige gange før fokuserer specialet udelukkende på markedsudviklingsdelen af politikken³². Indsnævring af analysen til et policy-område er begrundet i, at et fokus på implementering af økologipolitikken som helhed vil være for omfattende i forhold til specialets størrelse. Desuden er det bemærkelsesværdigt, at staten har investeret en betydelig mængde af ressourcer for markedsudvikling af økologisektoren³³.

3.3 Validitet og reliabilitet

Angående reliabilitet og validitet er det her interessant at se på Robert K. Yin's værk (1994) "Case Study Research". Værket er interessant, fordi Yin blandt andet ser på, hvordan *validitet* (måler man det, man tror, man måler?) og *reliabilitet* (vil man opnå det samme resultat, hvis man foretager analysen igen?) (Hellevik 1999: 183-191, Yin 1994: 33-38) kan måles i enkelte casestudier.

Angående validitet skelner Yin mellem "*construct validity*" (fremstillingsvaliditet) og "*external validity*" (ekstern validitet)³⁴. *Construct validity* opstår, når optimal operationalisering er til stede (Yin 1994: 34-35). Med andre ord, når det, der blev målt og dokumenteret, er i overensstemmelse med det, der er sket i den virkelige verden. Problemet er, at al social forskning er forbundet med en vis usikkerhed i forhold til, hvorvidt analysen er i overensstemmelse med den virkelige verden, men dette bør ikke forhindre én i at forske (Nielsen 2005: 30). Løsning på dette problem kan findes ved,

³² Specialet kan dog stadig opfattes som meso-analyse, da det ser på (økologi-)markedsudviklingspolitik som helhed og ikke kun på enkelte aktiviteter.

³³ Indtil 1994 har staten investeret flere ressourcer til udvikling i form af areal- og omlægningstilskud (Strukturdirektoratet 1995: 162). I år 2000 bevilgede staten 96 mio. kr. til udvikling. Dette tal indeholder ikke de offentlige ressourcer, som er blevet investeret i udvikling gennem Promilleafgiftsfonden og produktionsfondene. I forhold til andre europæiske lande som f.eks. Sverige og England har Danmark prioriteret markedsudviklingsaktiviteter i højere grad (Daughbjerg og Tratener 2007).

³⁴ Yin nævner en tredje form for validitet: intern validitet. Denne form for validitet har ingen betydning i relation til et eksplorativt studie som dette (Yin 1994: 33).

at man anvender metodologisk triangulation. Metodologisk triangulation går ud på at maksimere construct-validitet ved at anvende forskelligt kildemateriale i analysen (Yin 1994: 34, 90-94). Idéen er at analysere genstanden for analysen fra forskellige vinkler (Hellevik 1999: 191-192). For at øge specialets fremstillingsvaliditet blev det valgt at anvende forskelligt kildemateriale. Specialet fokuserer på en ca. 25-års periode (se nedenfor). En analyse af historiske begivenheder lægger op til, at en del af analysen er baseret på historisk skriftligt materiale (Nielsen 2005: 35). Men som nævnt ovenfor er styrken med casestudiet blandt andet, at det anvender forskellige former for kildemateriale, såsom observationer og interview. Analysen er derfor baseret på en kombination af skriftligt og mundtlig materiale (det anvendte datamateriale uddybes nedenfor).

Ekstern validitet drejer sig om, hvorvidt casens konklusioner kan generaliseres (Yin 1994: 36). Generalisering af enkelt casestudie er baseret på "*analytical generalization*" og skal ikke forveksles med "*statistical generalization*", som er forbundet med kvantitativ forskning (ibid.). Analytisk generalisering går ud på at sammenligne de empiriske resultater med studiets teoretiske ramme (ibid.: 30-32, 36). Idéen bag den form for generalisering er, at den teoretiske ramme også vil kunne bruges i undersøgelse af andre lignende cases. I relation til ekstern validitet styres analysen i specialet af den analytiske ramme og heraf af de tre hypoteser, som er fremstillet i det forrige kapitel. Specialets afsluttende del sammenligner de empiriske resultater med hypoteserne. Desuden tager konklusionerne den anvendte teoretiske ramme til vurdering.

Reliabilitet i enkelt casestudie handler primært om at "spille med åbne kort" (Nielsen 2005: 30). Her handler det om at bruge præcise referencer og åben og detaljeret dokumentering af de empiriske resultater. Dette med henblik på, at læseren vil have forudsætninger for at forholde sig til og evaluere konklusionerne (Yin 1994: 36-38, 98-99). I den forbindelse blev der rettet stor opmærksomhed mod, at beskrivelsen af de empiriske resultater skal holdes så åben som muligt.

3.4 Empirisk afgrænsning

Som nævnt ovenfor fokuserer specialet på markedsudviklingsdelen af økologipolitikken. Specialet fokuserer på perioden fra 1982 til i dag. 1982 er det år, hvor LØJ og FDB indgik en salgsaftale for første gang. Aftalen er den første betydningsfulde aktivitet for økologisk landbrugsorganisation i

relation til markedet og kunne have betydning mellem de økologiske landbrugsorganisationer og markedet fremover.

At der er valgt at fokusere på tidsperioden indtil i dag, er begrundet i, at økologipolitikken har antaget forskellige former fra 1987 og til i dag. Desuden kan det tage mange år at danne kapacitet til at udføre markedsudviklingsaktiviteter. I den forbindelse kan aktiviteterernes karakter og deres relation til styring af markedet ændres med årene. Fokus på en kort tidsperiode vil ikke kunne fange denne dynamik. Til sidst er det meningen, at specialet kan danne basis for videre analyse af vækst i økologisektoren fra økologipolitikens begyndelse og frem til i dag.

3.5 Data

Som nævnt ovenfor baseres specialet på en kombination af skriftligt materiale og interview.

Under det skriftlige materiale indgår omfattende arkivstudie af bestyrelsesmødereferater, referater fra forretningsudvalgsmøder, årsberetninger, budgetter, generalforsamlingsreferater, andre projektbeskrivelser osv. Dette datamateriale suppleres med eksisterende litteratur og tidsskriftet Økologisk Jordbrug, som anvendes hovedsageligt for at skabe overblik over centrale begivenheder på markedet. Alt i alt vurderes det skriftlige materiale til at give et godt overblik over organisationernes aktiviteter. Problemet er, at ikke alt materiale er af god kvalitet, og noget af det er mangelfuldt. Dette gælder hovedsageligt ØLC's arkivmateriale indtil 1998³⁵. For at supplerede det skriftlige materiale blev der foretaget interview med nøglepersoner inden for økologisektoren:

Interview 1: Torben Stjernholm, ØLC's bestyrelsesformand fra 1993 til 1999.

Interview 2: Michael Borgen, redaktør af ecoweb.dk. Har været frilandsjournalist i Økologiens Hus indtil 1998. Har udført arbejde for både BKU, ØLC og LØJ.

Interview 3: Helle Boesen, medarbejder i informationsafdelingen i ØLC og markedsafdelingen i ØL.

Interview 4: Poul Holmbeck, tidligere politisk medarbejder i Økologiens Hus, direktør for Økologiens Hus derefter og direktør for ØL.

Interview 5: Teo Geer, leder af projektafdeling i ØLC.

³⁵ Dette skyldes oprydning i Økologiens Hus' arkiv.

Anvendelse af interview kan dog skabe problemer i relation til analysens validitet og reliabilitet, da nogle af interviewpersonerne blev spurgt om begivenheder, der ligger langt tilbage i tiden. Risikoen for bias i analysen mindskes ved at finde støtte for interviewpersonernes historier i det skriftlige materiale.

3.7 fremgangsmåde

Specialets analysedesign er struktureret i forhold til de tre hypoteser som er introduceret i det foregående kapitel. **Kapitel 4** er et kort kapitel for orientering. Det redegør for udvikling i det økologiske marked.

Formålet med **kapitel 5** er at undersøge, hvorvidt der kan tales om netværksdannelse mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer i relation til implementering af økologipolitikken, og hvilken rolle de økologiske organisationer har spillet heri. Kapitlet undersøger derfor, om der kan tales om gensidig ressourceafhængighed mellem staten og organisationerne angående implementeringen. Kapitlet undersøger, om der har været tilførsel af offentlige ressourcer til de økologiske landbrugsorganisationer med henblik på udførelse af aktiviteter for udvikling af økologimarkedet. Det undersøges, hvorvidt disse ressourcer har udgjort en væsentlig del af organisationernes eksistensgrundlag, og om der kan tales om ”arbejdsfordeling” mellem staten og de økologiske organisationer.

Kapitel 6 undersøger ved hjælp af Den Hollandske Skoles begrebsapparat, hvorvidt de økologiske landbrugsorganisationer, har omsat offentlige ressourcer til at udføre spilstyringsstrategier for styring af økologimarkedsaktører. Kapitlet undersøger desuden, hvilke styringseffekter har disse strategier haft på markedsaktører. Kapitlet begynder dog med en analyse af de aktører (og potentielle aktører), der sammensætter det økologiske marked.

Kapitel 7 analyserer de økologiske landbrugsorganisationernes ikke-policy-relaterede aktiviteter i relation til de policy-relaterede aktiviteter (H3).

Kapitel 8 indeholder konklusioner, vurdering af den anvendte analytiske ramme og perspektivering.

Kapitel 4: Udviklingen i det økologiske landbrug i Danmark

Det følgende kapitel er et kort kapitel, som redegør for udviklingen i den danske økologisektor og for definitionen på økologisk produktion. Selvom specialet ikke beskæftiger sig med økologipolitikens effekter på markedsudviklingen, er det hensigten, at specialet vil lægge grunden til sådan en undersøgelse. Derfor er det hensigtsmæssig med en kort redegørelse for udviklingen i økologisektoren. Formålet med gennemgangen er desuden at fremhæve rammerne for den sektor, som specialet beskæftiger sig med, og at introducere de økologiske landbrugsorganisationer, som er studieobjekt i specialet.

4.1 Økologisektoren

Økologisk landbrug er en landbrugsform, hvor man søger at producere fødevarer uden kemiske virkemidler og med begrænset brug af husdyrgødning (Det Økologiske Jordbrugsråd 1995: 51). Formålsparagraffen i lov nr. 363 af 10. juni 1987 om økologisk jordbrugsproduktion definerer økologisk produktion som følgende:

økologisk jordbrug bygger på en målsætning om etablering af stabile og harmoniske driftssystemer, hvor produktionsmetoderne tilrettelægges således, at de enkelte driftsgrene kan integreres i et naturligt biologisk kredsløb i mark og stald. ... Der anvendes ikke industrielt fremstillede gødninger, pesticider eller vækststoffer, ligesom der i fodermidler ikke anvendes industrielt fremstillede tilsætningsstoffer.” (citeret fra Det økologiske jordbrugsråd 1995: 51).

Betegnelsen økologisk anvendes om to typer af jordbrug, dels den ”biodynamiske” og dels den egentlige ”økologiske” produktion (ibid.)³⁶. Hovedparten af de biodynamiske produkter er også autoriseret økologiske; derfor skelner man ikke mellem de to typer produktion, og økologipolitikken kan siges at være rettet mod begge slags produktion³⁷.

Specialet beskæftiger sig med markedet for produkter, som er autoriseret økologiske (biodynamiske eller ej). Specialet inddrager ikke de danske biodynamiske organisationer (Foreningen for

³⁶ Det centrale i den biodynamiske metode er den enkelte bedrift, der hviler i sig selv med en minimal tilførsel udefra. Konceptet er udviklet 1924 af den tyske filosof og naturforsker Rudolf Steiner. I 1935 startede Foreningen for Biodynamisk Jordbrug (Strukturdirektoratet 1995: 52-53).

³⁷ Foreningen har i dag 32 biodynamiske avlere som medlemmer; ikke alle er Demeter-godkendte (biodynamiske produkter bærer Demeter-varemærket) (www.biodynamisk.dk).

Biodynamisk Jordbrug og Demeterforbundet³⁸). Dette er begrundet i, at organisationerne hovedsageligt arbejder for certificering og for at fremme salget af biodynamiske produkter (som optager en meget lille del af den økologiske produktion) og ikke nødvendigvis af autoriseret økologiske produkter.

Den første organisation, der har varetaget de økologiske landbrugs interesser, var Landsforeningen for Økologisk Jordbrug, som blev dannet i 1981. I 1992 blev Økologisk Landscenter etableret som en paraplyorganisation for de økologiske brancheforeninger. Efter etablering af ØLC kunne LØJ hellige sig til det politiske arbejde, mens ØLC tog sig af de markedsorienterede opgaver. I 2002 er de to organisationer sammen med Øgruppen og brancheforeninger fusioneret til Økologisk Landsforening. Det er disse tre organisationer, som er specialets analyseobjekt.

4.2 Den økologiske produktion og det økologiske marked

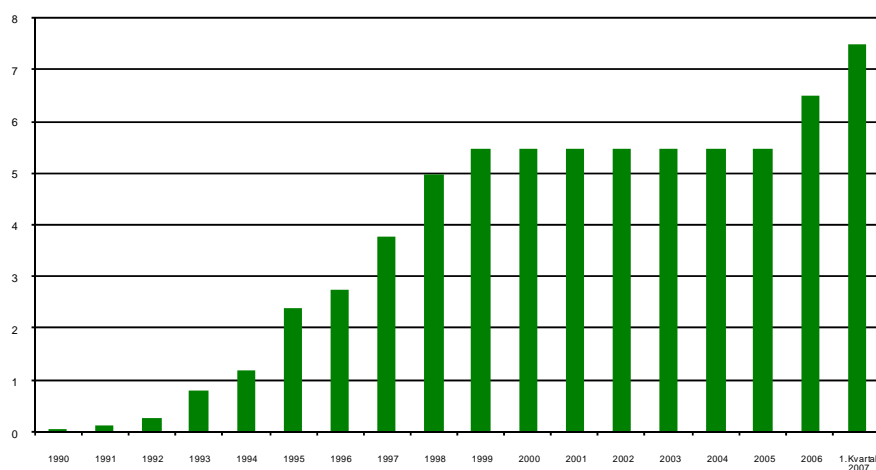
Antallet af økologiske bedrifter og størrelsen af det økologiske areal har været stigende fra 1987 til 2003, og begge har været faldende siden. Salget af økologiske produkter har været stigende fra 1990 til 1999 og igen fra 2006 indtil nu.

Markedsandelen for økologiske fødevarer er på 7,5 % af det samlede salg af fødevarerprodukter, hvor der er en økologisk variant. (se figur 3), hvilket gør Danmark til en succeshistorie i forhold til andre europæiske lande³⁹. Den nedenstående figur viser udviklingen i markedsandelen for økologiske varer.

³⁸ Forbundet er et kontrolorgan.

³⁹ Markedsandelen for økologiske fødevarer er, som det fremgår i figur 3, beregnet på baggrund af GfK's husstandspanel, der består af ca. 2.500 husstande, der registrerer alle deres indkøb. Andelen er set i forhold til husstandenes totale køb af fødevarer inden for varegrupper, hvor der findes en økologisk variant. Der findes også en beregning, hvor der i markedsandelen indgår andre varer, hvor der ikke findes en økologisk variant, og den anvendes til at sammenligne Danmark med andre lande (Helle Bogesen, Økologisk Landsforening 11.12.2007). Her har markedsandelen mellem 2001 og 2005 været på 3,5 % (Hamm og Gronefeld 2004: 50-51, Økologisk Landsforening 2007). I 2006 var andelen steget til 4,5 % (Økologisk Landsforening 2007). Dette tal placerer stadig Danmark som en succeshistorie i forhold til andre europæiske lande (Hamm og Gronefeld 2004: 50, Daugbjerg og Haplin 2006). Bias med dette regnskab er dog, at den kun indeholder salg i detailsektoren.

Figur 3: Markedsandel for økologiske fødevarer



Kilde: GfK ConsumerScan

Anm.: Markedsandelen er beregnet på baggrund af husstandspanelets køb af varer inden for varegrupper, hvor der findes en økologisk variant.

Økologipolitikken og markedsvækst

Ser man på væksten i det danske økologimarked, er en af de overordnede målsætninger med den danske økologipolitik ved at være udfyldt. Spørgsmålet er, om væksten skyldes tilfældige processer inden for markedet ("markedskræfter") eller skyldes økologipolitikens instrumenter og den måde, de implementeres på. I forlængelse af det og i relation til specialet er spørgsmålet, hvorvidt væksten skyldes, at der findes aktører, der har tilstrækkelig kapacitet til at omsætte økologipolitikens instrumenter til handling, og som udfører andre selvstændige aktiviteter, som bidrager til opfyldelse

af politikkenes målsætninger. Specialet beskæftiger sig udelukkende med de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementeringen og kobler den ikke til væksten. Det er dog, som sagt før, hensigten at danne grundlag for sådan en analyse..

Kapitel 5: Staten finansierer, organisationerne udfører – Netværket mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer omkring implementering af økologipolitikken.

Ud fra specialets teoretiske ramme, er der en forventning om, at der vil ske en netværksdannelse mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer omkring implementering af økologipolitikken (H1). Givet, at staten ikke forventes at have kapaciteter til implementering af aktiviteter rettet mod udvikling af markedet, forventes det, at staten vil uddelegere ansvaret for implementering til eksterne aktører. For at den teoretiske forventning om netværksdannelse kan holde, skal analysen vise, at der har været gensidige ressource afhængighed, og udveksling af ressourcer mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer, i relation til implementering af økologipolitik. For at demonstrere dette, undersøger dette kapitel, hvorvidt staten har uddelegeret ansvaret for aktiviteter rettet mod udvikling af markedet. Desuden undersøger kapitlet om de økologiske landbrugsorganisationer og staten, har rådet over ressourcer som har været nødvendige for implementering af økologipolitikken. Derfor undersøges det, om de økologiske landbrugsorganisationer har udviklet kapaciteter til at udføre markedsrelaterede aktiviteter, og derfor besidder væsentlige ressourcer til implementering af økologipolitikken. Derefter undersøger kapitlet, hvilke ressourcer staten besidder, i forhold til udvikling af økologimarkedet. For at vise, at der kan tales om netværksdannelse mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer, undersøger indeværende kapitel, om der har pågået ressource udveksling mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer. Altså, hvorvidt de økologiske organisationer har modtaget offentlige midler til finansiering af aktiviteter rettet mod markedsudvikling .

5.1 Staten og delegering af ansvaret for udførelse af markedsudviklingsaktiviteter

Første skridt i analysen vil være at vise, at staten ikke besidder tilstrækkelige ressourcer til markedsudvikling og har uddelegeret ansvaret for implementering af markedsudviklingsaktiviteter til eksterne aktører. For at vise at staten ikke besidder tilstrækkelige ressourcer kan henvises til Kongelig Dansk Hof og Statskalender (2008), hvor det fremgår at ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke har afdelinger, der beskæftiger sig med implmentering af markedsrelaterede aktiviteter. Ministeriets direktorater, kontorer og afdelinger beskæftiger sig med policy formulering, kontrol og administration af forskellige støtteordninger, som er forbundet med EU eller Danmarks landbrugspolitik, samt sekretariat funktioner i forskellige udvalg. I afsnittet

undersøges det yderligere, om staten har ageret initiativtager til sådanne aktiviteter eller uddelegeret ansvaret for implementeringen.

Intet af det undersøgte datamateriale,⁴⁰ vidner om, at staten har taget initiativ til eller har haft hovedansvar for udførelsen af sådanne aktiviteter med undtagelse af ØØØ... kampagnen. Formålet med den kampagne var at øge forbrugernes vidensniveau om Ø-mærket og økologiens bagvedliggende regler og principper for derved at give folk mulighed for at træffe mere bevidste valg, når de står ved køledisken (www.DFFE.dk). Kampagnen bestod af avisannoncer, indslag på tv m.m. Desuden har en række detailkæder fulgt op på kampagnen i butikkerne. Direktoratet for FødevarerErhverv har haft ansvaret for kampagnen. Dog har projektet været forbundet med en følgegruppe bestående af Økologisk Landsforening, detailhandlen og en række andre organisationer. Økologisk Landsforenings opgave har været at udvikle informationsmateriale til distribution i detailbutikkerne (ØL, årsrapport, Fonden for Økologisk Jordbrug 2003: 11).

5.2 De økologiske landbrugsorganisationer og markedsudviklingskapacitet

Næste trin i analysen vil være at vise den gensidige ressourceafhængighed, der består mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer. Som hævdet i kapitel 1 en udvikling af markedet ressourcer i form af erfaringer og ekspertise indenfor f.eks. markedsføring, information, kommunikation osv. Yderligere hævdes det i samme kapitel at staten ikke besidder disse ressourcer, hvilket nødvendiggør uddelegering ansvaret for markedsudviklingen til eksterne aktører, med de nødvendige kapaciteter. Indeværende afsnit undersøger om de økologiske organisationer over tid har udviklet netop disse kapaciteter til markedsudvikling, med henblik på at føre policy-relaterede markedsudviklings aktiviteter og derfor besidder væsentlige ressourcer, i forhold til implementeringen af økologipolitikken.

Eftersom de økologiske organisationer er genstand for den analyse, der foretages i indeværende afsnit, vil der indledningsvis i afsnittet prioriteres en nærmere redegørelse for de økologiske organisationer.

LØJ

⁴⁰ Dokumenterne inden for de økologiske landbrugsorganisationer, aktionsplanerne (1995, 1999), finanslovene og data fra Direktorat for FødevarerErhverv (årsrapporter, hjemmesiden).

Den første organisation, der har varetaget det økologiske landbrugs interesser, var Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ), som blev etableret i 1981. Organisationen er dannet af medlemmer fra kollektivet Svanholm og fra Studiegruppe om økologi (Ingemann 2006: 13)⁴¹. Formålet med foreningen har været at fremme de økologiske jordbrugsmetoder, at fremme samarbejdet mellem alternative dyrkere og at hjælpe nye avlere i gang (LØJ 1981). Organisationen var ikke forbundet med dybe økologiske eller økosofi-synspunkter og har været praktisk orienteret (Brandt Jakobsen 2005: 97). Et af de første tiltag, LØJ har foretaget, har været kontakt til detailhandlen (Brandt Jakobsen 2005: 101)⁴².

I forhold til de konventionelle landbrugsorganisationer havde LØJ en holistisk tilgang til varetagelse af den økologiske landbrugsinteresse. Derfor har den organiseret forskellige typer af interesser under sig, såsom interesserne hos landmændene, forbrugerne, forskningen og andre erhverv, som har distribueret eller solgt økologiske varer (Michelsen et al. 2001: 63, Ingemann 2006: 13).

Indtil 1987, hvor det røde Ø-mærke blev etableret, har LØJ haft ansvar for certificering af de økologiske fødevarerprodukter⁴³. LØJ fungerede både som politisk organisation og producentforening (Zacho 2000: 31) og har derfor fortaget aktiviteter, der var rettet mod afsætning af produkterne. Desuden har LØJ beskæftiget sig med forskning og udvikling af de økologiske produktionsmetoder samt rådgivning og efteruddannelse af landmænd⁴⁴. I de første år har organisationen også beskæftiget sig med udvikling af et fælles økologikoncept (Brandt Jakobsen 2005: 81-89).

⁴¹ Svanholm-kollektivet og studiegruppe om økologi er begge grundlagt af Sjællandsgruppen, der var en del af Jordbrugsgruppen, som er dannet i 1975 som en modbevægelse mod kapitalisme og det konventionelle landbrug. Landbrugsgruppen var sammensat af venstreorienterede medlemmer, der kæmpede for at befri landbruget fra kapitalisme, og en gruppe af økologer, der søgte at oprette en alternativ form for landbrug. Sjællandsgruppen bestod hovedsageligt af økologer. Svanholm-kollektivet blev dannet i 1978 med henblik på at praktisere økologisk gruppe. Studiegruppens formål var at øge den politiske indflydelse med henblik på at fremme økologernes sag (se Brandt Jakobsen 2005: 81-9).

⁴² Se kapitel 6.

⁴³ Også efter 1987 kunne man bruge LØJ's logo for at markere økologiske produkter, og en stor del af industrien krævede det stadig (Ingemann 2006: 23). I 1992 kom et forslag om at stoppe med at kontrollere LØJ's avlsregler. Forslaget faldt, og det blev vedtaget, at kontrollerne kunne fortsættes frivilligt for organisationens medlemmer (LØJ 1993: 8).

⁴⁴ I 1982 var LØJ med til at danne Den Økologiske Landbrugsskole i Vendsyssel (siden 2003 i Kalø) (Ingemann 2006: 14).

Siden vedtagelse af økologiloven og indtil organisationens opløsning i 2002 havde LØJ plads i Det Økologiske Fødevareråd. Indtil midten af 1990'erne har LØJ været repræsentant for næsten alle de økologiske landmænd, der som regel var nye landmænd. Siden 1994-1995 har der været en stor bevægelse af konventionelle omlæggere ind i sektoren. Disse omlæggere har valgt at blive i de konventionelle organisationer (Dansk Landboforeninger eller Dansk Familielandbrug), som til gengæld har valgt at etablere afdelinger for økologiske landbrug.

Fra 1992 har man valgt at frigøre LØJ fra sin rolle som producentforening ved etablering af en ny økologisk organisation: Økologisk Landscenter (ØLC). LØJ er dog fortsat med til at tage sig af det politiske arbejde og af forskning og rådgivning. Fra 1995 har LØJ desuden øget sin indsats for at inddrage forbrugernes interesse i den økologiske produktion (LØJ 1995).

LØJ har formentlig dannet kapaciteter til at udføre markedsudviklingsaktiviteter ved at organisere økologiske landmænd og forbrugere, der har været praktisk orienterede i forhold til udvikling af økologisektoren, og ved etablering af kontakter til vigtige aktører som detailhandlen. Men LØJ har ikke været udstyret med fagligt personale, og dens markedsudviklingsarbejde var baseret på medlemmernes og bestyrelsens indsats. Desuden skulle LØJ fokusere på politisk indflydelse, kontrol med økologiske varer og udvikling af et fælles økologikoncept, og ikke på implementering af markedsudviklings aktiviteter forbundet med økologipolitik. Som det vil vise sig nedenfor, tog kapaciteter for markedsudvikling virkelig form efter etableringen af Økologisk Landscenter (ØLC).

ØLC

I 1989 dannes branchernes koordinerede udvalg (BKU). BKU er dannet af de økologiske brancheforeninger⁴⁵. Organisationens formål var koordinering af informationskampagner for brancherne og koordinering af de økologiske landsmænds handelsaktiviteter (Michelsen et al. 2001: 63, Økologisk Jordbrug 92/4 1992: 7). BKU's aktiviteter var finansieret af staten⁴⁶. Selvom BKU var dannet med det formål at koordinere branchernes arbejde, var samarbejdet begrænset, og branchernes sørgede for at fremme deres egne interesser (interview 2: 5.3.2008).

⁴⁵ De centrale organisationer i udvalget har været Fællesgrønt (frugt og grønt), Økokød og Dansk Naturmælk, der har haft ansvar for distribution af den økologiske mælk i Danmark (interview 2: 05.03.08).

⁴⁶ Finansieringen var dog begrænset; f.eks. har organisationen haft én fuldtidsansat (sekreter) (interview 2: 5.3.2008).

I 1992 ophørte BKU's bevillinger (Økologisk Jordbrug 92/4 1992: 7). Samtidig gik de brancheforeninger, som udgjorde organisationen, i stå⁴⁷. Desuden var der et ønske om at danne en brancheorganisation, hvis aktiviteter var finansieret af brancheforeningerne og ikke udelukkende af staten. Derfor blev det foreslået at omdanne BKU til en fond, hvor pengene skulle komme fra produktionsafgifter af økologiske varer (Økologisk Jordbrug: 94/6 1992)⁴⁸. Dog gav dannelse af ØLC, bedre adgang til de statslige ressourcer som var forbundet med udvikling af økologimarked. Der er en interesse blandt medlemmer af BKU, som også var medlemmer af LØJ, for, at den nye organisation skulle være tættere på LØJ (som har haft mangel på ressourcer), således at LØJ også kunne få nytte af de offentlige og ikke offentlige

ressourcer. Derfor var det også et indirekte formål med den nye organisation, at skaffe flere ressourcer til LØJ, der manglede ressourcer (interview 2: 5.3.2008)⁴⁹. Dette var baggrunden for dannelse af Økologisk Landscenter (ØLC) i 1992.

ØLC er resultat af mange møder mellem LØJ og BKU (Økologisk Jordbrug 98/10 1992:2). ØLC skulle være paraplyorganisation for de økologiske brancheforeninger (Zacho 2000: 32, ØLC 20.11.1992, LØJ 1992: 8, Michelsen et al. 2001: 64). Organisationen har derfor haft de følgende organisationer som medlemmer: ØBM (Økologisk og Biodynamisk Mejeriforening (er dannet efter nedlæggelse af dansk naturmælk) Økokød (og herefter LØK), Æg og Fjerkræ brancheforening samt FDB's frugt og grøntsags leverandører (i 1993 danner de Biodania) og repræsentanter for møllerne.⁵⁰

Med dannelse af ØLC kunne kapaciteten for udførelse af markedsudviklingsaktiviteter styrkes. Nu kunne LØJ tage sig af de politiske aktiviteter, mens ØLC kunne tage sig af de markedsrelaterede opgaver. Formålet med ØLC har nemlig været at sikre et overordnet samarbejde mellem økologiske og biodynamiske jordbrugsbrancher; styrke og støtte de enkelte brancher; intern information og koordinering mellem brancherne om produktionsforhold; salg og markedsføring, herunder overordnet prispolitik; intern information og PR om økologiske og biodynamiske produkter; branchernes overordnede fælles forhandlinger over for omverdenen, herunder detailhandel,

⁴⁷ Fællesgrønt går konkurs i 1990 (Økologisk Jordbrug 83/9 1991: 4), og Dansk Naturmælk nedlægges i 1992 (Økologisk Jordbrug 92/4 1992: 5).

⁴⁸ Dette i lighed med Promilleafgiftsfonden og produktionsfondene (se kapitel 5).

⁴⁹ Staten har haft mangel på interesse for at give ressourcer til LØJ, der blev opfattet som en selvstændig politisk organisation (Interview 1: 4.3.2008, interview 2: 6.3.2008).

⁵⁰ Gennemgang af bestyrelsesreferaterne viser, at repræsentant for møllerne (Jørgen Ussing Larsen) først deltager i ØLC's møder fra 1994.

myndigheder, Fællesudvalget og Det Økologiske Jordbrugsråd; serviceorgan, hvor brancherne kunne rekvirere branchespecifikke opgaver, herunder at fungere som sekretariat for brancher, der i den forbindelse var for små til selvstændigt at klare denne opgave (ØLC Bestyrelsesmødereferat 20.11.1992).

ØLC har haft en bestyrelse, som har bestået af repræsentanter fra brancheforeninger, to medlemmer af LØJ (indtil 1997)⁵¹ og ét medlem af Biodynamisk Forening. Som nævnt før var det meningen, at ØLC skulle være selvfinansieret. I 1994 dannes der dog en projektafdeling (ØLC-notat 1995), hvis formål var udførelse af ØLC-projekterne. Afdelingens aktiviteter var finansieret af Landbrugsministeriet og skulle derfor blandt andet referere til Strukturdirektoratet og til Det Økologiske Fødevareråd (DØFR) (dengang Det Økologiske Jordbrugsråd) (interview 1: 4.3.2008). ØLC har været under en professionaliseringsproces gennem årene. Afdelingen var sammensat af to medlemmer uddannet på Handelshøjskolen (interview 5: 13.3.2008). Efter dannelse af afdelingen begyndte de markedsrelaterede opgaver at blive fjernet fra landmændene (brancherne) hen til mere professionelle enheder. Dog havde brancherne stadig meget indflydelse over beslutningerne, hvilket kunne give nogle vanskeligheder (interview 4: 11.3.2008).

Professionaliseringsprocessen er ikke stoppet med dannelsen af projektafdelingen. I 1997 fik ØLC adgang til flere offentlige ressourcer gennem promilleafgiftsfond. Ved hjælp af de nye ressourcer, kunne organisationen foretage en strukturændring, og nye afdelinger kom til. En informationsafdeling blev dannet i 1997, samtidig med at projektafdelingen nedlægges, og opgaverne flyttes til en selvstændig virksomhed – Infood⁵². Formålet med informationsafdelingen har været at formidle information om økologi, udarbejde salgsmateriale, bevare kontakten til detailhandlen og virksomheder, organisere høstmarkeder, formidle kontakt til medierne og at foretage forskellige markedsanalyse (bilag til pkt. 6, FU-mødet, 20.1.2000). I 1999 ansatte ØLC en markedsrådgiver til informationsafdelingen (ibid., interview 3: 6.3.2008)⁵³. I 1998 flyttede ØLC, LØJ, brancheforeningerne og biodynamikerne til Økologiens Hus⁵⁴. Organisationerne ansatte en

⁵¹ LØJ trak sig ud af ØLC's bestyrelse, da ØLC blev medlem af Landbrugsrådet (Økologisk Jordbrug 161/1997). Grunden var, at LØJ mente, at økologipolitik skal formuleres uafhængigt af det konventionelle landbrug, og at medlemskab i Landbrugsrådet kunne forvirre befolkning, således at de ville tro, at økologien var en del af det konventionelle landbrug (Ingemann 2006: 35)

⁵² Infood var ejet af Teo Geer, som har været leder for projektafdelingen. Infood har været placeret i Økologiens Hus, som blev nedlagt i 2000.

⁵³ Samtidig nedlægges projektafdelingen, og medarbejderen derfra danner konsulentfirmaet Infood. Infood udførte stadig arbejde (under bestilling) for ØLC.

⁵⁴ LØJ og ØLC har haft en fælles adresse på Strandvejen inden.

direktør⁵⁵, og i 2001 tog en proces for dannelse af en selvstændig markedsafdeling form (interview 4: 11.3.2008, ØLC, bilag til pkt. 4.a, bestyrelsesmøde 22.6.2001, Markedsafdelingen 2001).

Markedsafdelingen skulle tage sig af samarbejdet med virksomheder og detailhandlen (interview 4: 11.3.2008, ØLC, bilag til pkt. 4.a, bestyrelsesmøde 22.6.2001: 1), mens informationscenteret stadig skulle tage sig af arrangering af høstmarkeder, formidling af information, hjemmesiden osv.

Markedsafdeling aktiviteter er finansieret af offentlige ressourcer (se nedenfor).

I takt med professionaliseringen af indsatsen rettet mod udvikling af markedet, blev ansvaret for de opgaver, som er forbundet med dette område, fjernet mere og mere fra selve landmændene – en proces, der afsluttes efter dannelsen af Økologisk Landsforening. Det var ikke udelukkende placeringen af ansvaret for markedsudviklingsaktiviteter hos passende fagfolk, som var et tegn på udvikling i ØLC's (og ØL's) kapacitet til at udføre disse aktiviteter. Mange af branchemedlemmerne, og hermed medlemmer af ØLC's bestyrelse, har selv været tilknyttet forskellige virksomheder, hvilket har vakt mistillid mellem organisationen og nogle af markedsaktørerne (interview 5: 13.3.2008). Centralisering af udviklingsopgaverne i "neutrale" enheder har øget tilliden til organisationen på markedet (ibid.).

ØL

I 2002 fusionerede LØJ, ØLC, Øgruppen og brancheforeningerne til Økologisk Landsforening. Foreningen varetager LØJ's og ØLC's opgaver. Den har tre medlemstyper: landmænd, virksomheder og forbrugere. Foreningen ledes af en bestyrelse med 15 personer, og det daglige arbejde styres af et sekretariat, en kommunikationsafdeling og en markedsafdeling. Organisationens har i dag 36 faste ansatte⁵⁶. Foreningen har seks brancheudvalg (æg og fjerkræ-, kød-, mælke-, svinekøds-, planteavls- og frugt, grønt og bær-udvalg), et virksomhedsudvalg, et forbrugerudvalg, et fagligt udvalg og et ulandsudvalg. Ud over administrative afdelinger består organisationen af en markedsafdeling og en kommunikationsafdeling, som begge er sammensat af professionelle fagfolk. I forhold til deres størrelse under ØLC har både markeds- og kommunikationsafdeling vokset under ØL. Markedsafdelings aktiviteter er fortsat finansieret af offentlige ressourcer. Endelig har organisationen også ansvar for tidsskrifterne Økologisk Jordbrug og Økologi (se www.okologi.dk).

⁵⁵ Direktørens opgave har været ansvar for koordinering af arbejdet i huset, sikre finansiering til huset, lobbyarbejde, pressearbejde, repræsentation i Økologisk Fødevareråd, politisk ledelse og strategi (bilag til pkt. 6, FU-mødet, 20.1.2000).

⁵⁶ Dette kan ses i relation til BKU, der har haft 1 fastansatte, eller til ØLC (i sit første år), der har haft 3 fastansatte.

Brancheudvalgene beskæftiger sig hovedsageligt med udvikling og koordinering af avlsarbejdet i den enkelte branche (interview 4: 11.3.2008). Det faglige udvalgs opgave er at træffe beslutninger og lave indstillinger til bestyrelsen vedrørende udvikling af det økologiske jordbrug, danske regler om økologisk produktion og internationale regler. Ulandsudvalget samler medlemmer, som interesserer sig for spørgsmål vedrørende ulande, og forbrugerudvalgets formål er at varetage forbrugernes interesse i organisationen.

I relation til specialet er det højest interessant at se på virksomhedsudvalget. Udvalget repræsenterer foreningens virksomheder, der forarbejder, pakker, har grossistvirksomhed eller på anden måde handler med økologiske varer⁵⁷. I 2002 fusionerede ØL med Øgruppen (Økologisk Landsforening 2002: 27). Øgruppen er dannet i 1999 med henblik på at fremme de økologiske virksomheders interesse. Samme dag som fusionen var udvalget konstitueret med den tidligere bestyrelse fra Øgruppen. I dag repræsenterer foreningen 101 virksomheder. Sammen med repræsentanter fra markedsafdelingen træffer virksomhedsudvalget beslutninger omkring markedsafdelingens arbejde (interview 4: 11.3.2008). Indtil 2003 blev denne opgave varetaget af markedsudvalget, der også var sammensat af repræsentanter fra brancherne. Markedsudvalget blev nedlagt i 2003.

Ved nedlæggelse af markedsudvalget og dannelse af samarbejdet mellem virksomhedsudvalget og markedsafdelingen blev kompetencerne inden for markedsudvikling nu helt fjernet fra brancherne til virksomhederne og fagfolkene. Med andre ord blev ansvaret for markedsudviklingen flyttet fra landmændene til grupper, der ligger tættere på markedet (interview 4: 11.3.2008).

For at opsummere viser dette afsnit at både ØLC og ØL, har dannet enheder, som kunne tage sig af omsætning af offentlige ressourcer til aktiviteter rettet mod udvikling af økologimarked, hvilke har gjort disse organisationer til betydningsfulde aktører i implementering af økologipolitik. De besidder altså kapaciteter til udvikling af økologimarkedet, som staten ikke ligger inde med. Dette kommer til udtryk i følgende fire punkter: 1) placering af markedsudviklingskompetencer hos professionelle fagfolk, 2) centralisering af markedsudviklingsindsatsen i en "neutral enhed", med henblik på at vække tillid hos markedsaktørerne, 3) inddragelse af aktører, som har været involveret i markedet og har indsigt i markedet via virksomheder i markedsudviklingsaktiviteterne.

⁵⁷ Detailbutikkerne er ikke medlemmer af ØL men er arbejds partnere (interview 4: 11.3.2008).

5.3 Offentlige ressourcer og ressource-udveksling

De forrige afsnit viste, at staten har uddelegeret ansvaret for markedsudviklingsaktiviteter til eksterne aktører, hvorfor ØLC besad, og ØL, stadig besidder signifikante ressourcer i forhold til udførelsen af udviklingsaktiviteter på det økologiske marked.

Dette afsnit fokuserer på de offentlige ressourcekilder. Afsnittet undersøger, hvilke ressourcer, staten ligger inde med i forhold til markedsudvikling. Disse ressourcer forventes at være forskellige fra de ressourcer man ligger inde med i interessserorganisationerne, hvorfor der er grundlag for et gensidigt afhængighedsforhold med hensyn til udnyttelse af ressourcer og kompetencer. Det forventes, at statens kerneressource kommer til udtryk i finansieringen af aktiviteter til markedsudvikling. Med henblik på at vise den forventede netværksdannelse mellem staten og interesseorganisationerne undersøger afsnittet desuden, om der har været udveksling af ressourcer mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer i relation til implementeringsprocessen. Dvs. om de økologiske landbrugsorganisationer har været afhængige af offentlige ressourcer for udførelsen af aktiviteter rettet mod udvikling af økologimarkedet. Derfor har analysen fokuseret på de forskellige offentlige kilder for bevillinger som er forbundet med økologipolitik og er rettet mod markedsudvikling, og hvordan de bliver anvendt af de økologiske landbrugsorganisationer:

Direkte statslige ressourcer

Allerede i 1987 blev der (gennem økologiloven) bevilget penge til udvikling, afsætningsfremmende og informations-aktiviteter, produktudvikling og andre tiltag, der kunne bruges til udvikling af økologimarkedet (Strukturdirektoratet 1995: 167, lov nr. 363, 1987). Den følgende økologilov fra 1993 (lov nr. 474, 1993) forlængede disse bevillinger. I 1996 blev der vedtaget en ny lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og økologisk produktion⁵⁸. På baggrund af ordningen ydes der tilskud til udviklingsprojekter i forbindelse med produktudvikling og afsætning af økologiske produkter. Aftaler i forbindelse med Vandmiljøplan 2 har ydet yderligere 35 mio. kr. for afsætningsfremmende aktiviteter i perioden 1999-2003 under strukturloven (ibid.: 313). Bevillinger til udviklingsprojekter findes også under produktudviklingsloven fra 1995. En aftale mellem SF og regeringen i 1999 om udtømmning af pesticidafgiftsprovener afsætter 5 mio. kr. årligt (i perioden 1999-2001) til informations- og rådgivningsaktiviteter i ØLC (ibid., Øko-Guide 1999: 8). Fra 1987 til 2001 har statens tilskud for markedsudviklingsaktiviteter været stigende. Siden 2001 og frem til 2007 har bevillingerne faldet (Økologisk Landsforening årsberetning 2003: 1).

⁵⁸ Lov nr. 479 af 12. juni 1996. Siden 2001 har ordningen haft hjemmel i innovationsloven (BEK 318 7/5 2001).

Siden år 2007 har der været stigning igen på baggrund af kvalitetsmærkeordningen og økologipakken (www.DFFE.dk). Udviklingstilskud i dag er hovedsageligt forbundet med Landdistriktsprogrammet.

Selvom staten råder over økonomiske ressourcer, har den ikke monopol over de projekter, som finansieres af disse midler. Strukturdirektoratet (og herefter Direktorat for FødevarerErhverv) har haft hovedansvaret i administrationen af de bevillinger, der er forbundet med den økologiske produktion. Ansøgning om udviklingsprojekter sendes til Det Økologiske Fødevareråd, der giver sine vurderinger af projekterne. Disse vurderinger udgør et grundlag for direktoratets beslutning (Det Økologiske Fødevareråd 1999).

Som det er vist ovenfor, har staten bevilget økonomiske ressourcer til markedsudviklingsaktiviteter. Analysen skal dog også vise, at de økologiske organisationer har udnyttet ressourcerne, og at ressourcerne har udgjort et væsentligt økonomisk grundlag for organisationernes markedsudviklingsaktiviteter.

LØJ har ikke haft meget gavn af statens markedsudviklingsbevillinger (interview 2: 5.3.2008). Til gengæld har både ØLC og ØL udnyttet ressourcerne til udførelse af markedsudviklingsaktiviteter.

Angående ØLC, nævner det ovenstående afsnit, at alle aktiviteter i projektafdeling har været udelukkende finansieret af bevillinger fra strukturdirektoratet. Det er dog svært at danne sig et overblik over mængden af de ressourcer, der blev overført fra Strukturdirektoratet til afsætningsfremmende aktiviteter i afdelingen. Dette skyldes, at en stor del af ØLC-arkivet er smidt ud under en stor oprydning. Også efter nedlæggelse af projektafdelingen har en væsentlig del af organisationens informations- og markedsføringskampagner samt høstmarkeder været finansieret af de bevillinger direkte fra staten (se f.eks. ØLC, årsregnskaber 1997, 1999, 2001)⁵⁹. De statslige bevillinger blev ikke udelukkende brugt på finansiering af markedsudviklingsprojekter, men også på finansiering af organisationernes drift. Ordningen fra 1996 giver desuden tilskud til etablering og betaling af husleje i Økologiens Hus (akt 286 af 12. august 1998) (Strukturdirektoratet 1999: 312).

⁵⁹ Som det er redegjort for nedenfor, blev de andre markedsudviklingsaktiviteter finansieret af afgiftsfondene, som også er offentlige midler.

Indirekte statsfinansiering

En del af Økologisk Landsforenings markedsudviklingsaktiviteter er også delvist finansieret af de statslige bevillinger. Men siden 2002 har bevillingens sum været faldende, og aktiviteterne har hovedsageligt været finansieret af afgiftsfundene, som også er en form for offentlig ressource. Sammen med de statslige bevillinger finansierer fondene næste alle aktiviteterne i ØL's markedsafdeling (og en væsentlig del af arbejdet i kommunikationsafdeling) (interview 4: 8.3.2008). Fondene gennemgås i det følgende:

Promilleafgiftsfond og produktionsafgiftsfonde⁶⁰

Promilleafgiftsfondens overordnede formål er at styrke landbrugets og fødevarerektorens udviklingsmuligheder og konkurrenceevner. Promilleafgiftsfonden ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, udpeget af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri. Promilleafgiftsfonden er finansieret af pesticidafgiftsprovener og af CO₂-afgiftsprovener. Fonden er rettet mod at fremme udvikling af landbrugs- og fødevarerektoren generelt, herunder den økologiske fødevarerektor⁶¹. Beslutning om finansiering af projekter sker på baggrund af projektansøgning.

Ud over Promilleafgiftsfonden findes der 11 produktionsafgiftsfonde. Produktionsfondene er finansieret af provener fra den afgift, der kræves pr. produceret enhed i landbruget. Fonden er rettet mod løsning af fælles opgaver i den enkelte branche. Fondene er ikke rettet mod økologisk produktion, men er alligevel med til at finansiere opgaver inden for økologisektoren.

Promilleafgiftsfonden og de forskellige produktionsfonde blev allerede grundlagt i 70'erne. Den økologiske produktion har ikke haft adgang til fondenes pengekasse indtil 1997. Kort efter sin dannelse og frem til 1997 har ØLC været i forhandlinger med Landbrugsministeriet (med Bjørn Westh og herefter Henrik Dam Kristensen som ministre) og med de konventionelle landbrugsorganisationer med henblik på at presse fondene til at åbne sig for økologisk produktion (interview 1: 5.3.2008, interview 4: 11.3.2008, se også ØLC Bestyrelsesmødereferat 10.6.1993,

⁶⁰ Dette afsnit er baseret på gennemgang af Promilleafgiftsfondens regnskaber i perioden 2003-2006 og regnskaber af produktionsafgiftsfundene i samme periode. Desuden er den baseret på regnskaber for ØLC i perioden 1997-2001 og regnskaber fra ØL i perioden 2002-2006 (se f.eks. ØLC 29.4.1997, 30.7.1997) samt interview med Torben Stjernholm (interview 1: 5.3.2008).

⁶¹ Som det står i promilleafgiftsfondens årsrapport: "Økologien indgår som integreret del i landbrugets aktiviteter. Promilleafgiftsfonden anmoder tilskudsmodtagerne om specifikke oplysninger om økologiske aktiviteter" (Promilleafgiftsfondens årsrapport 2004: 6).

ØLC bestyrelsesmøde referat 22.9.1995). Dvs. at staten indirekte har brugt fondene for delvis finansiering af økologipolitikken. I 1996 søgte ØLC de forskellige afgiftsfonde for første gang om midler til støtte for centrets aktiviteter og drift generelt (ØLC 1996: 2). I 1997 udarbejdede centret retningslinjer for ansøgning af projekter for hvert brancheområde (ØLC Bestyrelsesmøde referat 29.4.1997). Fremover har ØLC spillet en central rolle i udarbejdelse af ansøgninger til de forskellige fonde til gavn for de forskellige brancher.

I perioden 2002 til 2006 har Promilleafgiftsfonden bevilliget 19,8 mio. kr. til afsætningsfremmende aktiviteter i Økologisk Landsforening. I dag udgør fonden den største finansieringskilde for ØL's aktiviteter (se ØL-årsrapport 2006). Udover finansiering af disse aktiviteter, har promilleafgiftsfonden været hovedkilde til finansiering af strukturændringen og professionaliseringen af ØLC og senere ØL (se ovenpå) (interview 1: 4.3.2008, interview 3: 6.3.2008).

I dag deltager Økologisk Landsforening i fælles forudgående udtagelse for udpegnings af promilleafgiftsfondens og produktionsfondenes bestyrelse og har derfor en indirekte indflydelse på bestyrelsens sammensætning. Siden 2004 har organisationen desuden plads i bestyrelsen for alle fondene.

Ved at åbne promilleafgiftsfonden og produktionsfondene for økologisektoren (og ved at etablere en økologifond) har staten distanceret sig fra at have reel indflydelse på de aktiviteter, der udføres i forbindelse med markedsudvikling. De beslutningskompetencer, der har været i relation til markedsudviklingsaktiviteter, er overført til fondenes udvalg. Denne proces blev endnu tydeligere efter nedskæring i statens forskellige udviklingstilskud i 2002, og hvor de økologiske landbrugsorganisationer i højere grad blev baseret på tilskud fra afgiftsfondene⁶². Statens rolle i relation til fondene skal dog ikke undervurderes. Fondernes eksistens skal stadig have hjelm i lovgivningen. Promilleafgiftsfond er baseret på provenu fra pesticidafgiften og CO2 afgiften, og er offentlig penge. Staten har stadig kompetencer i forhold til sammensætning af fondenes bestyrelser.

⁶² I Økologisk Landsforenings årsberetning fra 2003 kritiseres regeringens linje i forhold til økologien: *"I mange politiske sammenhænge taler man om nødvendigheden af 'markedsdrevet udvikling' af økologien ... Det er værd at bemærke, at mange politikere fremhæver den af drivkræfterne, som de har mindst ansvar for! Nemlig markedet. De taler om nogle idealer om fri konkurrence og et frit marked, som er en ren fantasi inden for landbruget og fødevarerektoren i dag"* (Økologisk Landsforening 2004: 2)

Endelig har staten været en væsentlig aktør i åbning af promilleafgiftsfonden og produktionsfonden til fordel for ØLC, og ØL og har derfor sikret flere ressourcer til udvikling af økologimarkedet.. Med andre ord spiller staten stadig en væsentlig rolle i fastsættelse af den overordnede ressourceramme for udvikling af økologimarkedet.

Fonden for økologisk landbrug

Fonden for økologisk landbrug er oprettet med virkning fra 1.1.2002 efter initiativ fra daværende fødevareminister Ritt Bjerregaard (Fonden for økologisk landbrug 2005a: 4)⁶³. Fonden ledes af en bestyrelse udpeget af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri⁶⁴. Fonden formål er at styrke udviklingsmulighederne og konkurrenceevnerne for økologiske jordbrug. Fonden kan finansiere foranstaltninger inden for følgende hovedformål: afsætningsfremme, forskning og forsøg, produktudvikling, rådgivning, uddannelse, sygdomsforebyggelse, sygdomsbekæmpelse, dyrevelfærd, kontrol, medfinansiering af initiativer under EU-programmer samt foranstaltninger, som ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri giver tilladelse til (Fonden for økologisk landbrug 2005b: 1). Til finansiering af foranstaltningerne modtager fonden en del af statens pesticidafgiftsprovenu; desuden kan fonden modtage andre midler, som ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri giver tilladelse til (Fonden for økologisk landbrug 2003: 4).

Mellem 2003 og 2006 har fonden bevilget Økologisk Landsforening 6,8 mio. kr. for afsætningsfremmende aktiviteter (Fonden for økologisk landbrug årsrapport 2003, 2004, 2005, 2006). Gennemgang af fondens regnskaber for perioden 2003-2006 viser, at Økologisk Landsforening er den centrale aktør i omsætningen af fondens ressourcer til afsætningsfremmende aktiviteter. Sammen med Promilleafgiftsfonden og produktionsfonden udgør Fonden for økologisk landbrug hovedparten af ØL's finansieringskilde⁶⁵. I 2006 f.eks. har indtægterne fra de forskellige fonde været ca. 14,5 mio. kr. Dette i forhold til 2,3 mio. kr. fra medlemsbidrag, 2 mio. kr. fra

⁶³ Fonden har nu hjemmel i LBK 297 af 28/4/2004 (bemyndigelsesloven).

⁶⁴ Bestyrelsen er sammensat af 8 repræsentanter for landbruget og 4 repræsentanter for offentlige interesser. Udpegelsen sker efter forudgående udtagelse fra Landbrugsraadet, Dansk Landbrug og Økologisk Landsforening (8 repræsentanter) samt efter fælles udtagelse fra Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, Forbrugerrådet, Det Frie Forskningsråd og Det Strategiske Forskningsråd (Økologisk Jordbrug Fond vedtægter 2005: 2)

⁶⁵ I 2006 har indtægterne fra de forskellige fonde været ca. 14,5 mio. kr. Dette i forhold til 2,3 mio. kr. fra medlemsbidrag, 2 mio. kr. fra Strukturdirektoratet, 400.000 kr. fra sponsorer, 600.000 kr. i konsulentbistand osv. (ØL, årsrapport 2006).

Strukturdirektoratet, 400.000 kr. fra sponsorer, 600.000 kr. i konsulentbistand osv. (ØL, årsrapport 2006)..

5.4 Delopssummering

Det ovennævnte case kan bruges til at støtte Den Hollandske Skoles opfattelse af, at policy-processer sker inden for et netværk, hvor aktørerne er gensidigt afhængige af hinanden. . På den ene side mangler staten kapacitet til implementering af markedsudviklingsaktiviteter, alligevel fastsætter staten den overordnede ressourceramme for markedsudviklingsaktiviteter. Som forventet tager staten sig altså ikke af implementeringsprocessen. Beslutningskompetencen omkring de projekter, der skal støttes, deles med DØFR eller overdrages til promilleafgiftsfondens, produktionsfondens eller økologi fondens bestyrelse.

På den anden side har ØL og ØLC udviklet kapaciteter til udførelse af markedsrelaterede aktiviteter. Gennem projektansøgninger varetager de udformningen af projekterne, og ovennævnte afsnit viser, at der har været bevægelse af statslige økonomiske ressourcer til finansiering af markedsudviklingsaktiviteter. Dvs. organisationerne har ansvaret for implementering. For at udføre disse markedsudviklingsaktiviteter har organisationerne brug for de offentlige ressourcer, som udgør en stor del af organisationernes økonomiske grundlag. Som resultat er den største del af de markedsudviklingsaktiviteter, som organisationerne udfører, statsfinansierede.

Kapitlet viser desuden at offentlige ressourcer, har udgjort det økonomiske grundlag for de professionelle enheder i organisationerne. Dette understøtter, at resourceafhængigheden mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer ikke udelukkende kan relateres til udførelsen af bestemte aktiviteter, men også er relateret til opbygning af kapacitet i forhold til udførelsen af de bestemte markedsudviklingsaktiviteter.

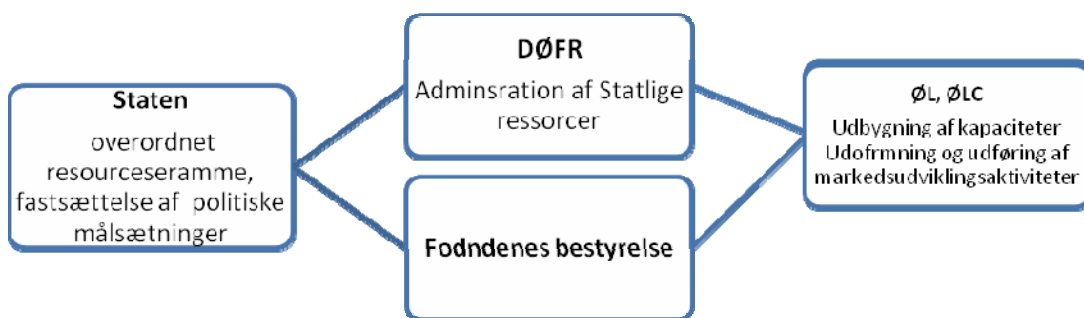
I Økologisk Landsforenings årsberetning 2004 udtrykkes sammenhængen mellem organisationens eksterne finansieringsmuligheder og organisationens aktiviteter:

”... en stor styrke, at en række af foreningens afsætningsfremmende, informationsmæssige og faglige aktiviteter kan finansieres via eksterne projektmidler. Det er baggrunden for, at foreningen

kan have et meget højt aktivitetsniveau og realisere mange af de ønsker som medlemmer, brancheudvalg og bestyrelsen har.” (Økologisk Landsforening 2005: 10)^{66, 67}.

Den nedenstående figur illustrerer netværket omkring implementering af økologipolitikens markedsudviklingsdel:

Figur 4: Netværket omkring implementering af økologipolitikens markedsudviklingsdel



Kapitlet har vist, at de økologiske landbrugs organisationer har spillet en rolle i implementering af økologipolitikken, og til en vis grad har også vist hvordan. For at redegøre for, hvordan organisationerne har bidraget til implementeringsprocessen, er man dog også nødt til at se på, hvilke aktiviteter der bliver gennemført. Dvs. hvordan organisationerne har bidraget til udvikling af økologimarkedet ved hjælp af offentlige ressourcer. Dette behandles i det følgende kapitel.

⁶⁶ Foreningen giver dog også udtryk for, at de eksterne finansieringsmuligheder kan være problematiske: ”Ligeledes bør kerneaktiviteter gennemføres med et indhold, der ikke er begrænset af eksterne bevillingsgiveres godkendelse.” (Økologisk Landsforening 2005: 10).

⁶⁷ Empirien viser, at staten har haft en vis indflydelse på organisationernes aktiviteter og strukturer, hvilket også kan bruges til at bekræfte organisationernes afhængighed af offentlige ressourcer. F.eks. har Strukturdirektoratet været imod at profitvirksomheder kunne være underlagt Økologiens Hus. Direktoratet har presset ØLC til at stoppe samarbejdet med Infood (konsulentvirksomhed dannet af projektafdelingens tidligere leder) (interview 5: 13.3.2008) og til at nedlægge ”demokorpset”, som har været finansieret ved, at det blev lejet ud til butikkerne.

Kapitel 6: Markedsudviklingsaktiviteter og styring af økologimarkedet

For at forstå hvordan de økologiske landbrugsorganisationer har bidraget til implementering af økologipolitikken, er man som nævnt i kapitel 2 nødt til at se på, hvordan de bidrager til udvikling af økologimarkedet, ved hjælp af de offentlige ressourcer, som er forbundet med økologipolitikken.

Som det er fremhævet i kapitel 2 kan fødevarermarkedet opfattes som et netværk af forskellige grupper af aktører. Udviklingen på markedet kan være afhængig af processerne mellem netværksaktørerne. Dog, som det redegøres for i kapitel 2, man kan prøve at styre udviklingen af markedet gennem aktiv styring af markedsaktører og deres indbyrdes relationer.

Det forventes at markedsaktørerne kan styres ved hjælp af *spilstyringsstrategier* (H2). For at teste hypotesen undersøger kapitlet om ØLC og ØL, har anvendt sådanne strategier med henblik på styring af aktuelle og potentielle aktører inden for fødevarermarkedet. Desuden undersøger kapitlet styringseffekten af disse strategier.

Første skridt vil dog være at identificere hvilke netværk og hvilke aktører de økologiske landbrugsorganisationer prøver at styre. Det følgende afsnit indeholder derfor et kort redegørelse for fødevarermarkeds-konceptet, og de grupper af aktører som sammensætter et fødevarermarked. På denne baggrund identificeres de aktører (og potentielle aktører), som udgør økologimarkedet.

6.1 Det økologiske fødevarer marked som et netværk

6.1.1 Fødevarer markedet

Fødevarer markedet er et bredt og omfattende begreb, der kan bruges på mange måder. Derfor kan det også være svært at indsnævre fokus til, hvilke aktører der indgår på markedet, og hvordan de interagerer med hinanden. Et godt metodisk redskab, der kan sætte ramme omkring analyse af et fødevarermarked, er at illustrere dette marked som et fødevarer-netværk. Fødevarer-netværkskonceptet er et bredt koncept, der bruges til forskellige analyser og kan anvendes på mange måder, og det er ikke hensigten at gennemgå al litteraturen på området her⁶⁸. Historisk set har der dog været en tendens til at opfatte fødevarer-netværket som en kæde af forskellige aktivitetsområder, der primært

⁶⁸ For en gennemgang af fødevarer-netværkslitteraturen se Kjeldsen 2005: kap. 3 og Goodman og Du Puis 2002.

interagerer med sin nabo i kæden (Kjeldsen 2005: 67). Litteraturen fokuserer på fire aktivitetsområder: produktion, forarbejdning og distribution, salg samt forbrug (Kjeldsen 2005: kap. 3 og s. 67, se også Ingemann og Kjeldsen 2006: 7 og Goodman og Du Puis 2002).

Interaktion findes dog også på tværs af naboerne. F.eks. vil aktiviteterne på produktionsområdet også være forbundet med aktiviteter på salg og forbrugs-området. Med andre ord: Hvert aktivitetsområde er påvirket og til en vis grad afhængigt af de andre aktivitetsområder på netværket. Der er altså relationer af gensidige afhængighed mellem områderne.

En opdeling i fire aktivitetsområder, der interagerer med hinanden, kan danne en simple typologi for identificering af de aktører, der indgår i et fødevarermarked: producenter, forarbejdere (virksomheder), forhandler og forbrugere. Der findes indbyrdes afhængige relationer mellem aktørerne. F.eks. har producenterne brug for, at der findes forarbejdningsindustri for produktionen, at forhandlere er villige til at købe produktionen, og at forbrugere er villige til at forbruge den. Forbrugerne er til gengæld afhængige af, at der findes forhandlere, producenter og forarbejdningsindustri, for at de kan forbruge produkterne.

I forlængelse af det ovenstående vil udvikling af økologimarkedet være afhængigt af, at der er interaktion mellem de fire grupper af aktører. Det er desuden afhængigt af, at aktørerne er villige til at forbruge, sælge, producere og forarbejde mere. Endelig vil det være afhængigt af, at nye aktører er villige til at komme ind på markedet og varetage de grupper af aktiviteter, som er afgørende for fødevarermarkedet. Med andre ord kan markedsaktørerne og deres indbyrdes relationer have konsekvenser for opfyldelse af økologipolitikens overordnede målsætninger.

6.2.1 Økologimarkedet

Det følgende afsnit redegør for aktørerne og de potentielle aktører, som kan sammensætte økologimarkedet. Det vil være fejlagtigt at opfatte økologisektoren som en homogen enhed (se Kjeldsen og Ingemann 2006: 7-8). Sektoren skal snarere opfattes som et felt, hvor forskellige aktører følger deres forskellige opfattelser i forhold til, hvad økologisk produktion skal handle om, og også hvordan de økologiske produkter skal gå fra producenter til forbrugeren (ibid.: 8). Derfor er billedet af det økologiske marked som netværk ret kompliceret. Det består af mange aktører, hvis bindende element er de (autoriseret) økologiske produkter.

Producenter (landmænd), forarbejdning og distribution (virksomheder)

I 1970'erne bestod den økologiske bevægelse af ideologiske aktører, der udgjorde en modbevægelse til konventionelle landbrug og den måde at leve på. I 1980'erne satte økologiske landmænd, som fokuserede mere på udvikling og praktisering af den økologiske produktionsmetode, deres præg på agendaen. De fleste landmænd har været organiseret i LØJ (Zacho 2000: 32), og en del var arrangeret i de forskellige brancheforeninger. Fra midten af 1990'erne omlagde flere konventionelle landmænd til økologi – nogle af dem af økonomiske grunde (Ingemann 2006: 36). Mange af de nye omlæggere valgte dog at blive i de konventionelle landbrugsorganisationer, der til gengæld har dannet afdelinger for økologisk produktion (Zacho 2000: 32).

Angående distribution og forarbejdning af varerne har landmændene i løbet af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne dannet deres eget distributions- og forarbejdningsapparat. Mejerier som Grindsted, Thise (1988) og Naturmælk (1988) eller andre selskaber som Biodania (frugt og grøntsager), Økokød (1990), Friland Food (1992) er eksempler på forarbejdnings- og distributionsselskaber, som er grundlagt og ejes af økologiske landmænd. Der findes dog også andre selskaber, der beskæftiger sig med økologiske produkter, men som ikke ejes af landmænd. Her kan nævnes f.eks. Aurion (1985), der beskæftiger sig med forarbejdning af kornprodukter. Firmaet ejes af forbrugere. Et andet eksempel er Urtekram (1972), der forarbejder og distribuerer økologiske fødevarer og non-food-produkter. Forarbejdningen kan dog ikke nødvendigvis forbindes med selskabet, som er ejet af flere aktører. Der findes også eksempler på enkelte producenter, der også forarbejder deres egen produkter, f.eks. Skærtøft Mølle (2004).

I takt med væksten i økologien har andre selskaber inden for den konventionelle fødevarerektor sat fod i økologisektoren. I 1990 har MD Foods og Kløver gjort deres store indgang på økologimarkedet ved at tilbyde 40 pct.'s merpris for de økologiske landmænd, som var deres medlemmer (Michelsen et al. 2001: 71). I 2006 blev Arla medlem af Økologisk Landsforening. I 1999 blev Friland Food solgt til Danish Crown, og Kornkammeret, der er en af Danmarks største producenter af økologisk mel, blev købt af det svenske Lantmänen, som er en gigantisk koncern for hvedemel og andre kornprodukter.

Salg

Den samme udvikling, som har præget produktions- og forarbejdningserhvervet, har også præget salget.

I løbet af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne har udbuddet af økologiske varer været afhængigt af tilstedeværelse af specialbutikker (Kjeldsen og Ingemann 2006: 16) såsom gårdbutikker, helsebutikker eller andre former for forhandlere, der handler med specialvarer. Nogle gange var det landmændene selv, der tog sig af salget af produkterne. Kendetegnende ved denne form for salgskanaler er en relativt lille omsætning, og at den kan være bundet til et bestemt sted.

I 1981 begyndte FDB at sælge økologiske fødevarerprodukter (Michelsen et al. 2001: 70), hvilket blev startskuddet på detailsektorens aktiviteter i forhold til salg af økologiske produkter. I dag sælges ca. 80 % af de økologiske fødevarerprodukter i detailbutikkerne (Kjeldsen og Ingemann 2006: 19)⁶⁹.

På trods af den store rolle, som detailhandlen spiller i salget af de økologiske varer, fortsætter de alternative salgskanaler med at eksistere⁷⁰. Gårdbutikker og andre former for specialhandel har fået stigende popularitet i Danmark. Ligeledes er ny form for salgskanal dukket op siden begyndelsen af det nye årtusind. Denne kanal er forbundet med firmaer, der baserer sig på handlen gennem internettet (e-commerce) (ibid.: 17). Her kan nævnes selskaber som Anemonerne (består af tre økobutikker), Skagenfood (sælger også ikke-økologiske produkter), Aarstiderne og andre. Selskaberne har ikke kun ansvaret for salget. F.eks. ejer Aarstiderne blandt andet Krogerup Avlsgård i Humlebæk (se www.aarstiderne.dk). E-handlen har desuden tiltrukket nye kooperativer såsom Landbrugslauget. Kooperativet ejes af 500 medlemmer, der sammen driver Birkeholm gård på Sjælland. Produkterne sælges på Sjælland gennem internettet (www.landbrugslauget.dk). Internetbutikkerne er mindre bundet til et bestemt sted end som andre, f.eks. gårdbutikker, og kan nå en større kundekreds.⁷¹

⁶⁹ I 2006 havde detailsektoren en omsætning på 2,7 mia. kr. på salget af økologiske fødevarer (note fra Danmarks Statistik 2007).

⁷⁰ Opdelingen mellem detailhandelen og andre alternative salgskanaler kan illustreres i et udkast til årsberetningen 1999 fra ØLC. En af diskussioner, der følger dette udkast, er, hvorvidt man skal rette indsatsen mod detailsektoren eller de små grossister. Ser man på formålet med ØLC's nye markedsafdeling (ØLC-dokument 22.6.2001), ser man, at organisationen har valgt at fokusere på detailsektoren. Men diskussionen er dukket op flere gange derefter.

⁷¹ For mere viden om de nye alternative salgskanaler se Kjeldsen 2005.

Forbrugerne

Man kan også sondre mellem forbrugerne. På den ene side findes der de forbrugere, der handler i detailbutikkerne. For at sælge til disse forbrugere skal de økologiske varer konkurrere med andre økologiske varer, der står på hylderne i supermarkedet (Kjeldsen og Ingemann 2006: 16-17). Den anden gruppe er mindre i størrelse. Til den tilhører de forbrugere, der primært handler gennem de alternative salgskanaler. Derfor har disse forbrugere formentlig allerede truffet deres beslutning om økologiske fødevarer (der refereres også til interview 5: 13.3.2008).

6.1.1 Opsummering: Det økologiske marked er et kompliceret netværk

Som vist ovenfor er det økologiske marked et kompliceret netværk. Fødevaremarkedet kan opdeles efter fire overordnede aktivitetsgrupper: produktion (landmænd), forarbejdning og distribution (virksomheder), salg og forbrug. På den ene side indgår der i disse grupper aktører fra den konventionelle sektor, som f.eks. detailhandlen, Arla osv.⁷² På den anden side findes der aktører, som udelukkende tilhører den økologiske fødevarersektor, f.eks. firmaer som Thise og Urtekram, bestemte gårdbutikker, nye alternative kanaler (e-handlen) osv.

Dog er ikke alle de økologiske aktører ens. En del af økologerne er stedbunde, dvs. at de beskæftiger sig med økologisk produktion inden for kontekst af et bestemt rum – f.eks. ved udelukkende at sælge produkter fra et bestemt sted, eller ved kun at have en forretning ét bestemt sted⁷³. En del af disse økologer har desuden en høj grad af social integritet mellem forbrugerne, sælgerne og producenterne. F.eks. Aurion-bageriet, der blandt andet producerer sin egen mel og er ejet af 130 forbrugere (www.aurion.dk), eller Landbrugslauget. Andre ”økologer” ligner mere den konventionelle sektor ved at have mindre social integritet, og de er ikke stedbunde. Her kan man f.eks. nævne Thise Mejeri og Urtekram, der sælger en stor del af deres produkter i detailsektoren⁷⁴.

⁷² Med andre ord bliver den økologiske sektor med tiden en integreret del af det konventionelle fødevaremarked (Kjeldsen og Ingemann 2006: 16). Denne udvikling er blandt andet beskrevet af andre forfattere, som skriver om konventionaliseringsprocessen (ikke nødvendigvis i Danmark) (se f.eks. Murdoch og Mielle 1999, Guthman 2004).

⁷³ Her kan man f.eks. nævne firmaer som Kraggård økomølleriet, der sælger mel fra fynsk hvede, og melet sælges kun i møllens butik. Et andet eksempel er Landbrugslauget (se ovenfor). Som et sidste eksempel kan man nævne gårdbutikkerne.

⁷⁴ Sondringen på tværs af stedbundethed/ikke stedbundethed-dimensionen og standardisering (lav integration)/dedikation (høj integration) er taget fra Kjeldsen 2005.

For at skabe overblik over økologimarkedet opsummeres sammensætningen af økologimarkedet i tabellen nedenfor:

Figur 5: Det økologiske fødevaremarked

Gruppe	Udelukkende økologisektor	Økologisektor + konventionel sektor
Producenter	- Medlemmer af de økologiske landsforeninger eller brancheforeninger - Økologiske landmænd, hverken medlemmer af økologiforeninger eller af konventionelle foreninger	- Økologiske landmænd, medlemmer af de konventionelle organisationer
Forarbejdning, distribution	- Stedbundne/social integritet: Aurion, Landbrugslauget - Konventionelle lignende virksomheder: Urtekram, Thise	Arla, Lantmänen, Danish Crown
Forhandlere	Gårdbutikker, Aarstiderne	Detailhandel
Forbrugere	Forbrugere i de alternative afsætningskanaler	Detailhandlens forbrugere

6.2 Markedsudviklingsaktiviteter og styring af økologimarkedet

Det ovennævnte afsnit har specificeret de grupper af aktører, som agerer på økologimarkedet. Det følgende afsnit undersøger ved hjælp af Den Hollandske Skoles spilstyringsbegreb om ØL og ØLC har udført spilstyrings strategier til påvirkning af markedets aktører. Det forventes at organisationerne anvender spilstyringsstrategier, med henblik på at aktivere aktører, som kan være væsentlige for udvikling af økologimarkedet. Det forventes også at organisationerne vil anvende strategierne med henblik på at skabe samarbejde og tillidsforhold mellem de forskellige grupper af aktører, som sammensætter markedet.

Alle de aktiviteter, som er beskrevet nedenfor, er policy relaterede. Dvs. at de er finansieret af de offentlige ressourcer, som er nævnt i det forrige kapitel. Afsnittet fokuserer på aktiviteternes hovedtræk og ikke på hver enkelt aktivitet (se kapitel 3).

6.2.1 ØLC's projektafdeling 1994-1998, aktiveringsmarkedets fire grupper

Som nævnt i den teoretiske gennemgang er en af formerne for netværksstyring ”spilstyring”: styring af aktørerne og processerne inden for netværket. Et væsentligt element i spilstyring er (selektiv)aktivering og mobilisering af de aktører, der har relevans for opnåelse af policy-målet. Når selektiv aktivering anvendes i forbindelse med udvikling af et bestemt marked anvendes det til mobilisering af aktører, som er relevante i relation til markedssammensætning og som kan fungere som drivkraft for det pågældende marked. F.eks. mobilisering af aktører, som kan varetage salg-, produktion- eller distributions funktioner, eller mobilisering af forbrugere til at forbruge mere af bestemte produkter.

Med henblik på udvikling af økologimarkedet har ØLC's projektafdeling, indtil 1997, arbejdet på at aktivere aktører som kunne varetage produktion-, distribution/forarbejdning-, salg og forbrugsfunktioner på økologimarkedet. Afdelingen har valgt at aktivere de fire grupper af aktører, hovedsagligt gennem informationsarbejde og udarbejdelse af forskellige uddannelsesforløb:

For aktivering af producenterne har afdelingen holdt omlægningsmøder for at informere landmændene om økologien og for at mobilisere flere landmænd til at omlægge til økologisk jordbrugsproduktion.

I forhold til industrien har afdelingen udført rådgivningsarbejde i relation til økologisk produktion rettet mod størstedelen af forarbejdningsindustrien, fra små virksomheder til MD Foods og Kløver. Afdelingen har desuden haft ansvar for publicering af et producentblad: et nyhedsbrev om nyt fra ØLC, der blev udsendt hvert kvartal.

Projektafdelingens indsats mod sælgerens gruppe, har været rettet mod detailhandlen, der blev opfattet som en af de væsentlige drivkræfter for udvikling af økologimarkedet. Både Teo Geer (Projektafdeling) og Poul Holmbæk (ØL) giver under interviewet udtryk for det samme: Det store potentiale findes i detailhandlen (interview 4: 11.3.2008, interview 5: 13.3.2008). Et andet eksempel på prioriteringen af detailhandlen kan ses i Torben Stjernholms udtalelse efter Discountkampagnen for økologi i SuperBrugsen 1993:

”SuperBrugsen har sat toget i bevægelse; nu må vi selv være med til at skubbe på” (Økologisk Jordbrug 107/8 1993).

Aktivering af detailhandlen er sket gennem udarbejdelse af informationsmateriale og uddannelsesforløb, der kunne skabe tillid og kendskab til det økologiske marked i sektoren. I den forbindelse har ØLC udgivet bogen ”Økologiens ABC” – en lille bog, som letlæseligt giver en indføring i økologien (ØLC 6.2.1995). Bogen er rettet mod dem, der arbejder med omsætning af økologiske varer (”Økologiens ABC” 1994)⁷⁵.

En anden metode, organisationen har anvendt for at overtale detailsektoren til at komme ind i økologimarkedet, har været udarbejdelse af en detailhandelsanalyse, som skulle afdække holdninger, ønsker og behov i detailhandlen (ØLC note 6.2.1995). Formålet med detailhandelsanalysen har været at skabe tillid til det økologiske marked hos detailhandlen. Ved at dække forbrugernes ønsker og behov blandt forbrugerne, har ØLC prøvet at overbevise detailsektoren om de økologiske produkters store potentielle

For aktivering af forbrugerne har ØLC’s projektafdeling udført markedsføringskampagner. I modsætning til markedsføringsstrategier, der fokuserer på enkelte produkter, gik afdelingens markedsføringskampagne på at sælge hele *økologikonceptet* til forbrugerne. Via uddeling af markedsføringsmateriale for de enkelte brancher (i starten kun for mælk, kød, korn samt frugt og grønt) i detailkæderne, og gennem uddeling informationsmateriale om konsekvenserne for anvendelse af pesticider i fødevareproduktionen osv., prøvede ØLC at påvirke forbrugernes forståelse og præferencer omkring konventionel og økologisk produktion. På den måde prøvede organisationen at få forbrugerne i detailhandlen til at skifte fra at være en del af det konventionelle fødevaremarked, til at være en del af økologimarkedet.

6.2.2 Indsnævring af fokus

Det ovennævnte afsnit, viser at ØLC har valgt at aktivere de aktører, som kunne varetage de 4 grupper af funktioner som sammensætter et fødevaremarked. I 1997 valgte organisationen at selektivt aktivere udelukkende de to grupper, som blev opfattet som de vigtigste i relation til udvikling af økologimarkedet: detailhandlen og forarbejdningsvirksomhederne.

⁷⁵ I indledningen til ”Økologiens ABC” står der: ”Økologiens ABC har sit udspring i publikationen ’Økologiske varer giver dig nye muligheder’ ... Økologisk Landscenter har gennem sin kontakt med detailhandlen sporet et behov for en lignende publikation til butiksansatte og andre, der arbejder professionelt med afsætning af økologiske fødevarer ...” (”Økologiens ABC” 1994).

I 1997 ophørte projektafdelingens faste projektbevillinger. Derfor tages projektafdelingens arbejde til revidering. Det besluttes at indsnævre fokus til virksomhederne og inddragelse af detailhandlen, mens fokus på de andre fokusgrupper overdrages til LØJ (interview 5: 13.3.2008, ØLC 21.1.1997). Gennemgang af ØLC's aktiviteter på baggrund af regnskaber fra 1997 og 1999 viser, at ØLC har fortsat med prøve at styre detailkæder og virksomheder til at være en del af økologimarkedet.

Aktiveringen foregik stadig hovedsageligt gennem informationsaktiviteter såsom udgivelse af Økoguiden eller arrangering af høstmarkedet (se nedenfor) (ØLC-årsrapport 1997, 1999). Ellers har organisationen beskæftiget sig med Infood-projektet, som har været et stort analyseprojekt, der skulle tegne et billede af den økologiske forbruger og skabe information om det økologiske forbrug (Brandt Jakobsen 2005: 179-180). Projektet har været i samarbejde med Sonar, GfK, Gallup, IFKA, Handelshøjskolen i Århus og institut for fremtidsforskning (ibid.)⁷⁶.

6.2.3 ØL – intensivering af indsatsen mod detailhandlen og forarbejdningsevirkomhederne

Som nævnt i kapitel 4 lavede ØLC en strukturændring med henblik på intensivering af indsatsen mod detailhandlen og virksomhederne – en strukturændring, der er sluttet i 2001 og derfor har gjort sig mest gældende i Økologisk Landsforening, som er grundlagt i 2002.

Det ovennævnte afsnit viser, at ØLC's har arbejdet mod aktivering af aktører, som kunne varetage produktion, forarbejdning, salg og forbrug funktioner i økologimarkedet. Derefter har organisationen snævret fokuset på selektiv aktivering af detailsektoren og forarbejdningsevirkomhederne. Organisationens har prøvet at styre aktørerne hovedsageligt gennem udbredelse af informationsflow, der skulle skabe kendskab og tillid til økologimarkedet.

Efter grundlæggelsen af Økologisk Landsforening blev det besluttet at fortsætte indsatsen for aktivering af detailhandlen på kort sigt, men på længere sigt skulle man også arbejde med

⁷⁶ Der er ikke noget information om andre offentligt finansierede projekter, som organisationen har været involveret i forhold til detailhandlen eller virksomhederne. Dette kan formentlig forklares med, at projektafdelingen blev til en selvstændig virksomhed, som selv har haft dialog med detailhandlen og industrien og selv sammen med disse aktører har søgt bevillinger til udførelse af markedsudviklingsaktiviteter. En anden forklaring kan være, at organisationen har brugt mange ressourcer (især fra afgiftsfondene) mellem 1997 og 2001 til at lave en strukturel ændring med henblik på at øge indsatsen i forhold til detailhandlen og virksomhederne (se kapitel 5).

alternative afsætningskanaler (ØL 26.6.2002, ØL 2003: 13). Et af de første store projekter, som ØL's markedsafdeling har beskæftiget sig med i sine første år, har været Økologisk Butiksindsats. Projektet vidner om ændring i styringsstrategien i forhold til strategier anvendt af ØLC. I stedet for at aktivere de forskellige markedsgrupper, hver for sig, har ØL's markedsafdeling valgt at inddrage detailhandlen og forarbejdningsvirksomhederne i et fælles projekt for på den måde at danne *interaktion mellem de to grupper*, hvilket illustreres i følgende eksempel:

I forbindelse med projektet har ØL arbejdet for strukturering af et netværk mellem selve organisationen, forarbejdningsvirksomhederne, detailhandelskæderne Irma og Kvickly, Retail Institute of Scandinavia, Strategigruppen⁷⁷ og eksterne konsulenter (ØL, Årsrapport, Promilleafgiftsfond 2003: 7)⁷⁸. Formålet med netværket var ikke udelukkende at skabe samarbejde mellem detailhandlen og forarbejdningsvirksomhederne, men også at skabe tillidsrelationer og ændringer i gruppernes forståelse af hinanden.

En anden ændring i styringsstrategier har været aktivering af detailkæderne til aktivt at deltage i markedsføringen af økologiske varer. Detailhandlen er ansvarlig for den direkte påvirkning forbrugerne, og ikke ØL. Desuden tilpasses projektets specifikke strategier de enkelte detailkæders individuelle markedsprofiler i stedet for at udføre samme markedsføringskampagne i alle butikskæder. Dvs. ØL's markedsafdeling har valgt at satse på selektiv aktivering af de enkelte, individuelle kæder, og ikke detailsektoren som helhed, hvilket følgende eksempel illustrerer:

I begyndelsen af projektet (Økologisk Butiksindsats) blev indsatsområder til udvalgt, de relevante virksomheder blev inddraget i projekterne, og butikskæderne Kvickly og Irma blev udvalgt til den kædespecifikke butiksindsats (ibid.: 6). Aktiviteterne i Kvickly har været med fokus på Kvicklys tilbudsavis. Desuden har der været afholdt opstartsseminar for ansatte, samt en række demonstrationsaktiviteter af produkter, eksempelvis smagsprøver. Endelig blev der afholdt en konkurrence for den bedst økologisk sælgende butik (ibid.). Aktiviteterne i Irma-butikkerne har været med særligt fokus på frugt og grønt-afdelingen. Der blev udviklet forskellige trædisplays til

¹⁸ Retail Institute of Scandinavia beskæftiger sig med udvikling inden for detailhandlen og positionerer sig som et videns- og kompetencecenter for moderne detailhandel. Deres opgave er at videreformidle dette til deres medlemsvirksomheder, herunder Økologisk Landsforening (ØL, Årsrapport, Promilleafgiftsfond 2003: 6). Økologisk Landsforenings strategigruppe består af omkring 20 afsætningskyndige personer på økologiområdet (ibid.: 5).

⁷⁸ Projektets forløb har været fra 2002 til 2004.

markedsføring, afholdt en række møder med butikschefer for samtlige Irma-butikker, og der har været uddannelsesseancer for medarbejderne i frugt, grønt- og kødafdelingerne samt kokkeseminarer med fokus på smag og kvalitet.

Projektet, Økologisk Butiksindsats, udgør desuden en strategiændring i forhold til den måde detailkæderne aktiveres på. Siden udførelsen af dette projekt er samarbejdet med detailkæden foregået gennem direkte forhandlinger med ledelsen af de specifikke detailkæder. Dette adskiller sig fra den tidligere strategi hvor indsatsen var ensrettet i alle butikskæderne og udelukkende baseret på informationsmateriale (interview 4: 11.3.2008).

Dannelse af rammen for samarbejdet mellem detailhandlen og virksomhederne er ikke noget, som har været forbeholdt Irma og Kvickly og Økologisk Butiksindsats. Efter afslutningen af Økologisk Butiksindsats har Økologisk Landsforening taget initiativer til lignende projekter, som har involveret andre detailkæder. Dansk Supermarkeds-gruppen er udpeget som en yderligere samarbejdspartner, hvor Netto er udpeget som den vigtigste detailkæde (ØL-årsrapport, Promilleafgiftsfonden 2004: 10). Derfor startede Økologisk Landsforening et lignende projekt med Netto-kæden (Netto Generation II/virksomheds- og konceptudvikling). Projektets forløb har været i hele 2006. I projektets forløb har Økologisk Landsforening sørget for at koordinere tilsagn for nye økologiske virksomheder til Netto, hvilket har bevirket faste, nye økologiske produkter i Netto. Organisationen har desuden arrangeret inspirationsrejse til England for at inspirere virksomhederne til nytænkning og til at udvikle ideer til emballage, markedsføring og produktudvikling. Foreningen har desuden sammen med Netto udarbejdet indslag i tilbudsavisen samt inspireret organisationen til et nyt slogan: ”Alle skal ha’ råd til økologi”.

Forsættelse af projektet har dannet grunden for projektet Økologisk Fokus i detailhandlen, som udvider indsatsen til SuperBrugsen, Rema 1000, SuperBest og Føtex. Desuden fortsætter samarbejdet med Irma og Kvickly (ØL årsberetning 2007: 26).

ØL’s rolle i optimering af interaktionen mellem markedsaktører er ikke forbeholdt relationer mellem detailhandlen og virksomhederne. Organisationen har desuden arbejdet for at skabe interaktion mellem forarbejdningsvirksomhederne indbyrdes. Dette er foregået gennem strukturering af netværk omkring forskellige markedsføringsprojekter. For eksempel gennemførte

ØL i samarbejde med Kødbranchens Fællesråd, Friland A/S, Farre A/S og Hanegal A/S en kampagne for oksekødsprodukter (ibid.: 27).

6.2.4 Og hvad med de små? Høstmarked og storgryder

Det forrige afsnit antyder, at organisationernes indsats hovedsageligt har været rettet mod styring af virksomhederne og detailhandlen. Producentgrupperne har været prioriteret lavere, og styring af forbrugeren er hovedsageligt sket gennem detailsektoren⁷⁹. Indsatsen mod de alternative afsætningskanaler har også været nedprioriteret.

Høstmarkedet er dog et eksempel på, at de økologiske landbrugsorganisationer stadig udfører aktiviteter for styring af andre grupper inden for markedet.

Høstmarkedets rolle i forhold til markedsstyring er at fremme interaktion mellem landmænd og forbrugere og indirekte interaktion mellem gårdbutikker og forbrugere.

Høstmarkedet er et initiativ grundlagt af LØJ, og som siden 1995 også har været ØLC's ansvar (ØLC 17.8.1994). I første weekend i september åbner økologiske landmænd stalddørene og inviterer den brede befolkning til åbent hus. I 2006 har arrangementet haft 70.000 besøgende (ØL 2007: 11). Arrangementet er en del af pressearbejdet og indebærer bred mediedækning⁸⁰ og fra 2003 deltagelse af centrale politiske personer⁸¹. En følgevirkning af arrangementet er dog også et højt salg af produkter på mange af landets gårdsbutikker, hvoraf mange er forbundet med de landmænd, som deltager i høstmarkedet. Det er disse butikkers største salgsgang! (Interview 4: 11.3.2008).

Indtil 2006 har både ØLC's og ØL's indsats været rettet mod virksomhederne og detailhandlen. I 2006 valgte ØL blandt andet at fokusere på alternative kanaler. I den forbindelse har organisationen valgt at aktivere storkøkkener og kantiner til at producere og sælge mad baseret på økologiske produkter. I 2006 tog ØL initiativ til projekterne "Økologi i store gryder" og "Styrkelse af de økologiske leverandørkæder til storkøkkener". Projektets formål er styrkelse af omlægning af

⁷⁹ Økologisk Landsforening har desuden ansvar for publicering af forbrugerbladet "Spir", som nu hedder "Økologi".

⁸⁰ ØL tager sig af mediekontakten (se ØL, årsrapport, Promilleafgiftsfonden 2003: 7-8).

⁸¹ I 2003 deltog daværende fødevareminister Mariann Fischer Boel i åbningsceremonien, i 2006 miljøminister Connie Hedegaard.

kantiner, storkøkkener og catering til økologi. Projektet indebærer gratis rådgivning og kampagner rettet mod køkkenledere og indkøbere (ØL 2006: 14).

6.3 Styringseffekterne

Ovenstående afsnit, viser at både ØLC og ØL har anvendt offentlige ressourcer til at engagere sig i styring af aktørerne i økologimarkedet ved hjælp af spilstyringsstrategier. For at vise om strategierne kan bruges til at styre markedsaktørerne (H2), og for at foretage en fyldestgørende analyse af, hvordan de økologiske organisationer har bidraget til implementering af økologipolitikken, skal strategiernes effekter på markedsaktører og deres indbyrdes relationer måles.

Fra aktivering af aktørerne inden for produktions-, forarbejdnings-, salgs- og forbrugsgruppen har både ØLC- og ØL arbejdet mod selektiv aktivering af de aktører som de har anset for at være drivkraften bag økologimarked- detailhandlen og forarbejdningsvirksomhederne. Desværre findes der for få informationer, der kan belyse om det lykkedes ØLC at aktivere disse aktører. Der er nogle datamaterialer, som antyder at flere af detailkæderne har været villige til at modtage informationsmaterier samt rapporter fra ØLC og nogle af kæderne har vist interesse for ABC-bogen og uddannelsesforløbet. Men det er ikke noget data som bekræfter, at aktiviteterne har fået detailhandlen til at købe og sælge flere økologiske varer. Dette gælder også, forarbejdningsvirksomhederne, samt forbrugs- og produktionsgruppe. Der blev ikke fundet noget datamateriale, som undersøger markedsføringsaktiviteternes påvirkning af forbrugernes præferencer, ej heller datamateriale, der ser på relaterede bevægelser i produktionen af økologiske varer.

Angående ØL's markedsafdelings aktiviteter, kan tilslutning af flere af detailkæderne til afdelingens projekter, antyde at det organisationens aktiviteter har påvirket detailsektorens engagement i det økologiske marked. Eksempelvis, har Netto i dag, som resultat af Netto-projektet, et bredt udvalg af økologiske varer i fast sortiment. Desuden er Netto den kæde, der har den højeste omsætning på økologi, hvilket gør kæden til en yderst attraktiv omsætningskanal for økologiske producenter (ØL-årsrapport, Promilleafgiftsfonden 2006: 7). Angående Irma og Kvickly har Butiksindsats projektet ført til afsætningsfremgang i økologiske varer; i Irma på frugt og grønt (45 %) samt oksekød (29 %) og pålæg (21 %) og i Kvickly på frugt og grønt-området (26 %).

ØL's markedsafdeling har desuden, arbejdet for at facilitere interaktion mellem forarbejdningsvirksomhederne og detailsektoren. Dette er gjort med henblik på at skabe samarbejds- og tillidsrelationer mellem de to grupper. Projektet Økologisk Butiksindsats har opbygget en tillidsrelation mellem økologisektoren og en stor del af den danske detailhandel og skabt motivation for en større indsats for løbende markedsføring af de økologiske fødevarer (ØL 2003: 13). Projektet har desuden skabt tillidsrelationer mellem Kvickly og Irma og forarbejdningsvirksomhederne. Detailkæderne opfatter nu forarbejdningsvirksomhederne som mere professionelle og markedsorienterede. Endelig har projektet styrket det fremtidige samarbejde mellem virksomhederne og de to detailkæder, idet projektet har været med til at skabe bedre rammer for afsætnings- og markedsføringsmulighederne for de økologiske fødevarer i detailhandlen (ØL, Årsrapport, Promilleafgiftsfond 2003: 7). Samarbejdet og tillidsrelationer er ikke noget, som har været forbeholdt Økologisk Butiksindsats. Samarbejde og tillidsrelationer mellem detailhandel og forarbejdningsvirksomheder er også skabt under Netto projektet og Økologisk Fokus. Endelig har ØL skabt samarbejde mellem forarbejdningsvirksomheder indbyrdes, i forbindelse med koordinering af markedsføring af økologiske produkter.

Gennem Høstmarkeder forsøgte ØLC og ØL at skabe interaktion mellem Landmænd/Gårdbutikker og den brede befolkning. Høstmarkeder udgør en stor salgsdag for gårdbutikkerne og antal af besøgene er stigende. Men der mangler data om Høstmarkeder langsigtet effekt på forbrugernes præferencer i forhold til økologi.

6.4 Delopsummering: ØLC og ØL i centrum af økologimarkedet: udførelse af policy relaterede aktiviteter og netværksstyring

Den ovenstående case viser at spilstyrings strategier kan anvendes til styring af markedsaktører.

Kapitlet viser at både ØLC og ØL har defineret sig selv som netværksmanager og engagerer sig i styring af økologimarkedet ved at anvende spilstyringsstrategier. Fra at yde indsats for aktivering af aktører, som kunne varetage markedets 4 centrale funktioner har både ØLC og ØL har arbejdet mod selektiv aktivering af de grupper af aktører, som anses som drivkraften bag økologimarkedet: forarbejdningsvirksomhederne og detailhandlen. Indsatsen rettet mod alternative salgs og forarbejdningskanaler, er derimod blev nedprioriteret.

Det foreliggende data materiale viser at ØL's strategier har medvirket til aktivering af detailkædernes engagement i markedsføringen af økologiske produkter, samt medført højere salg af økologiske produkter.

Kapitel 4 har vist, at implementering af økologipolitikken kan forbindes med netværk af aktører som er gensidigt afhængige af hinandens ressourcer. I den forbindelse har de økologiske organisationer haft ansvaret for opbygning af kapaciteter til markedsudvikling og implementering af aktiviteter rettet mod markedsudviklingen. Kapitlet viser også, at organisationerne har haft ansvar for omsætningen af offentlige økonomiske ressourcer til sådanne aktiviteter. Desuden fremgår det, at organisationerne har brugt ressourcerne til at engagere sig i styring af aktørerne i økologimarkedet ved hjælp af spilstyring. Hvilket har ført til større engagement af detailsektoren i økologimarkedet samt tillid og samarbejde på tværs af markedsaktører. I den forbindelse har interesseorganisationer ageret bindeled mellem staten og markedet.

De to forrige kapitler har behandlet de policy relaterede aktiviteter. Det er dog sandsynligt, at organisationerne udfører andre aktiviteter som kan påvirke de økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitikken. Dette behandles i det efterfølgende kapitel.

Kapitel 7: Og hvad med resten ...? Synergi mellem policy-relaterede og ikke-policy-relaterede aktiviteter

De forrige kapitler har fokuseret på de økologiske landbrugsorganisationers policy aktiviteter. De økologiske organisationer er dog interesseorganisationer og ikke statslige organer. I kraft af det er det sandsynligt, at de har udført andre aktiviteter, som ikke er statsfinansierede, men som også kan påvirke deres rolle i implementeringen. Man kan forvente at synergi mellem de policy-relaterede aktiviteter og de ikke-policy-relaterede aktiviteter, vil forstærke organisationernes rolle i implementeringsprocessen (H3).

Det er to måder til påvisning af synergieffekt. For det første kan man vise, at de ikke-policy-relaterede aktiviteter påvirker policy-målgruppen i den samme retning som de policy-relaterede aktiviteter gør. På den måde bidrager organisationer til realisering af policyens målsætninger gennem ikke-policy-relaterede aktiviteter. I relation til specialet kan man undersøge om de økologiske landbrugsorganisationer har udført selvstændige aktiviteter, som påvirke økologimarkedet, i samme retning som de policy-relaterede aktiviteter gør.

For det andet man kan vise, at ikke-policy-relaterede aktiviteter øger organisationers kapacitet til at udføre policy relaterede aktiviteter. Derfor undersøger kapitlet også om de økologiske landbrugsorganisationer har udført aktiviteter som er ikke forbundet med økologipolitikken, men som alligevel øger organisationernes kapacitet til implementering af økologipolitikken.

For at teste ovennævnte hypotese (H3), opridses i indeværende kapitel fire cases. De første to cases viser, at de økologiske landbrugsorganisationer har foretaget ikke-policy-relaterede aktiviteter, som påvirker markedet i den samme retning som de policy-relaterede aktiviteter, der blev redegjort for i det forrige kapitel. De to sidste cases, viser at organisationerne, gennem ikke-policy-relaterede aktiviteter, har øget deres kapacitet til udføring af policy-relaterede aktiviteter.

7.1 FDB-aftale

Det forrige kapitel har vist, at ØLCs og ØLs policy relaterede aktiviteter gik ud på aktivering af aktører, som kunne bære udviklingen af økologimarkedet, og dannelse af netværk på tværs af markeds gruppen. Anvendelse af denne strategi er allerede sket, inden den officielle økologipolitik blev til. For eksempel indgik LØJ en aftale med en stor detailkæde allerede i begyndelse af 1980'erne:

I sit første år som organisation (1981) arbejdede LØJ på at definere, hvem foreningen var i forhold til omverdenen (Brandt Jakobsen 2005: 101). En af de måder, foreningen kunne finde styrke på, har været at skabe samarbejdsrelationer, som kunne forbedre dens medlemmers vilkår (ibid.). En af de første samarbejdsrelationer, som LØJ beskæftigede sig med, var forbundet med vareafsætning. Af mangel på kvalificerede afsætningsinstanser kom foreningen til at virke som innovatør og kontaktskaber på afsætningsområdet (ibid.).

De sædvanlige afsætningskanaler for økologiske varer var inden LØJ's grundlæggelse helsebutikker, gårdsalg til private og kollektiver, indkøbsforeninger og salg af produkter på grøntmarkedet. Allerede i løbet af LØJ's etableringsperiode blev der skabt kontakt mellem LØJ og FDB i forbindelse med afsætning af økologiske grøntsager.

Aftalen, der har været baseret på gensidig forståelse og ikke på en formel kontrakt (LØJ 1986: 7), er et eksempel på, hvordan man kan overtale en eller flere aktører til at indgå i et samarbejde ved at skabe uformelle aftaler, som vil mindske omkostningsrisikoen ved at være en del af netværket. Aftalen omfattede en mængde af de grøntsager, der skulle distribueres, og prisfastsættelse af produkterne (se ibid. og LØJ 1987: 5). Ud over ansvaret for omsætning af varerne bidrog FDB til markedsføring af varerne i butikkerne og medierne (ibid.). Alle de landmænd, der indgik i aftalen, skulle være LØJ-medlemmer og skulle desuden acceptere uanmeldt kontrolbesøg fra LØJ's side. Endelig var pakning af grøntsagerne den enkelte landmands ansvar.

Ved at tage initiativ til FDB-aftalen har LØJ ikke udelukkende medvirket til aktivering af FDB. Organisationen har desuden medvirket som bindeled for interaktion og samarbejde mellem de økologiske landmænd og FDB og mellem de økologiske landmænd og en bredere del af befolkningen. Ved at indgå en aftale med FDB kunne LØJ's avlere nå ud til en bredere del af befolkningen. Desuden kunne de økologiske produkter afsættes i en kvalificeret afsætningsinstans. FDB kunne til gengæld opnå en bred vifte af landmænd på en gang (Økologisk Jordbrug: 2/10

1981). Desuden skulle FDB ikke forhandle direkte med landmændene – LØJ kunne være bindeled mellem avlere og detailkæden.

Aftalens bidrag til samarbejde mellem FDB og økologiske landmænd har rakt ud over aftalens grænse. I 1992 opsagde FDB aftalen med LØJ (Brandt Jakobsen 2005: 171). Kontakten mellem grøntsagsdistributører og FDB eksisterede stadigvæk, og der blev indgået aftaler om distribution af vaskede økologiske grøntsager til Irma og derefter til andre FDB-butikker, hvilket fører til en betydelig vækst i salget af økologiske grøntsager (Økologisk Jordbrug 77/2 1991: 3, Økologisk Jordbrug 78/4 1991). I 1993 samledes tre af FDB's grøntsagsdistributører i et fælles selskab (Biodania) (Økologisk Jordbrug 105/5 1993: 5)⁸². Gruppen var den første til at lave en aftale med FDB, samme år i forbindelse med discountpriser i Juni 1993 (Interview 1: 4.3.2008, Økologisk andbrug 10.6.1993), hvor Brugsen har nedsat prisen i forskellige økologiske varer. Kampagnen førte til en markant stigning i salget af økologiske fødevarer produkter.

De økologiske landbrugsorganisationers indsats for aktivering af FDB-kæden var ikke forbeholdt LØJ's aftale med FDB. I oktober 1993 indgik ØLC en aftale med FDB om demokorps, som skulle lave demonstrationsprojekter i FDB-butikker. Demokorpsset skulle lejes ud til butikkerne og var derfor finansieret af FDB (ØLC Bestyrelsesmøde referat 5.10.1993). I dag fortsætter FDB med at være samarbejdspartner for Økologisk Landsforening, angående genspejling, økologi og information.

Den ovenstående case viser, at LØJ har engageret sig i styring af økologimarkedet, uden for konteksten af økologipolitik. FDB aftalen mellem LØJ og FDB, viser at LØJ har gennem indsatsen for selektiv aktivering af detailhandlen (FDB) og dannelse af interaktion mellem detailsektoren og producenter/ virksomheder har ført til aktivt engagement af detailsektoren i økologimarkedet, og har skabt samarbejde mellem sektoren og producenter/virksomheder. Et samarbejde, der har rakt udover aftalens grænser. Ved det har LØJ været med til at danne fundamentet for det moderne danske økologimarked. Casen viser yderligere, at interesseorganisationer kan bidrage til realisering af policyens målsætninger, gennem aktiviteter som findes udenfor policyens kontekst. FDB aftalen, og de følgende aftaler, komplementerer ØLCs og ØLs policy- relaterede- aktiviteter, ved at bidrage til udviklingen af økologimarkedet, men også ved at trække udviklingen i økologimarkedet i den

⁸² Direktørerne af Svenholms pakkeri (Poul Henrik Hedeboe) og Fællesgrønt Vest (Mogens Nielsen) – to af de pakkerier, som danner Biodania – har også været medlemmer af LØJ. Poul H. Hedeboe havde ansvaret for koordinering af den gamle FDB-aftale (LØJ 1987: 5).

samme retning. Næmlig dannelse af et økologisk marked omkring en meget betydningsfuld drivkraft: detailhandlen.

7.2 Samarbejde med Arla

Et andet eksempel på selektiv aktivering af en aktør, som kan være en væsentlig drivkraft bag økologimarkedet kan ses i Økologisk Landsforenings samarbejde med Arla. Økologisk Landsforenings samarbejde med Arla vidner igen om foreningens evne til at inddrage centrale aktører i økologimarkedet og aktivere dem til at bære væsentlige opgaver som produktudvikling og markedsføring.

Skønt har Arla⁸³, bidraget til forøgelse af den økologiske mælkeproduktion i 1990'erne (Michelsen et al. 2001: 71-76), har virksomheden ikke været begejstret for at markedsføre den økologiske mælk (interview 4: 11.3.2008). Desuden har virksomheden vist modvilje mod at sælge den helle økologiske mælkeproduktion som økologisk. Dermed forbød virksomheden deres økologiske landmænd at sælge den resterende økologiske mælk til andre virksomheder. Alt dette har ført til virksomhederne og mælkeproducenterne. Fra slutningen af 1990'erne indgik staben i Økologiens Hus (og derefter ØL) i intensive forhandlinger med aktører fra Arlas ledelse om markedsføring af økologisk mælk (interview 4: 11.3.2008). I begyndelse har Arla vist en stor modvilje mod at samarbejde med ØL, og mod at investere store ressourcer på markedsføring af de økologiske produkter. For at overtale Arla til at varetage en større rolle i økologimarkedet, har ØL kontakte medlemmer af Arlas bestyrelse som var begejstret for engagering i Økologimarkedet og brugt dem til at skubbe ideen videre i virksomheden. Til sidst bar forhandlingerne frugt. Arla er kommet ind i en massiv markedsføring og lancering af nye økologiske produkter. I dag reklamerer Arla for økologisk mælk, også i de konventionelle mælkekartoner. Desuden reklamer Arla for events som f.eks. høstmarked. I 2005 indgik Arla endelig et samarbejde med Thise Mejeri og ØL for arrangement af en økodag, hvor forbrugerne kunne opleve køernes glæde ved at komme på græs om foråret (ØL 2007: 11). I 2007 blev Arla medlem af Økologisk Landsforening.

Indsatsen mod aktivering af Arla er ikke policy-relaterede aktivitet. Alligevel, ligesom FDB aftalen, komplimenterer Arla samarbejdet, organisationers rolle i implementering, ved at det samme med de

⁸³ Arla har ikke eksisteret i Danmark i 1990'erne. Arla bruges her som fælles navne til de to centrale virksomheder som sammensætter virksomheden i dag og som var de største på markedet den gang: MD Foods og Kløver.

policy relaterede aktiviteter, er med til at sammensætte et økologiskmarked af vigtige aktører, som kan skubbe marked fremad.

7.3 ØLC, ØL og Landbrugsraadet

Som nævnt før er en anden måde, at vise synergi effekten på, er at undersøge, hvorvidt de ikke-policy-relaterede aktiviteter øger organisationernes kapacitet til at udføre de policy-relaterede aktiviteter. Som nævnt i kapitel 4. har både ØL og ØLC øget deres kapacitet til at udføre policy-relaterede aktiviteter, ved at de etablerer statsligt finansierede professionelle enheder, der varetager markedsudviklingsaktiviteterne. ØLC's og senere ØL's samarbejde med den konventionelle landbrugssektor, viser at de økologiske landbrugsorganisationer har øget deres kapacitet til udføring af policy-relaterede aktiviteter, gennem aktiviteter, som ikke har været forbundet med økologipolitikken.

I overensstemmelse med deres policy –relaterede aktiviteter, viser ØLC's og ØL's indsats for at opnå en plads i Landbrugsraadet, og senere Landbrugsraadet bestyrelse, at begge organisationer ikke har holdt sig tilbage fra at skabe samarbejde med aktører, som kunne være drivkraft bag økologisektoren, selvom at disse aktører har tilhørt den konventionelle fødevarerektor.

I 1993 var der stor mangel på økologisk produktion pga. kraftig stigning i efterspørgsel. ØLC's formand, Torben Stjernholm tog initiativ og inviterede Landbrugsraadets præsident til at holde et topmøde om økologi. Topmødets resultat var en åben anerkendelse på vegne af alle landbrugsorganisationerne, af at økologisk landbrug besad et markedspotentiale, som skulle udvikles (Michelsen *et al.* 2001: 66, Interview 1: 04.03.2008). I 1997 blev ØLC fuldgældigt medlem af Landbrugsraadet, på lige fod med betydningsfulde konventionelle handelsorganisationer som Danske Slagterier og Dansk Mejeriforening. Efter optagelse i Landbrugsraadet, blev ØL ved med at arbejde for tættere samarbejde med den konventionelle sektor, og i 2004 blev organisationen medlem af rådets bestyrelse.

Fra den konventionelle landbrugssektors side, indebærer optagelsen af ØLC's og ØL's i hhv. Landbrugsraadet og Landbrugsraadets bestyrelse en accept af de økologiske organisationer som betydningsfulde repræsentanter af det økologiske landbrug. Torben Stjernholm skriver desuden i udkast til ØLC Årsberetning 1999, at medlemskabet giver organisationen mulighed for at blive hørt, og for at komme i kontakt med betydningsfuld ekspertise inden for marketing. Medlemskabet

indebærer også bredere accept af ØLC i detailhandlen og de konventionelle forarbejdningsevirsomheder (Interview 1: 04.03.2008, Interview 4: 11.03.2008). Både ØLC og ØL har øget deres status, som betydningsfulde aktører blandt disse enheder (Ibid.), hvilket har gjort det nemmere at mobilisere både detailsektoren og virksomhederne til de projekter organisationerne har taget initiativ til (Interview 4: 11.03.2008)!

ØLC og ØL's samarbejde med Landbrugssektoren er ikke en policy-relateret aktivitet. Alligevel spiller samarbejdet en rolle i organisationernes bidrag til implementering af økologipolitikken ved at øge organisationers kapacitet til at udføre de policy-relaterede aktiviteter. Enten fordi samarbejdet fører til kontakt til ekspertise inden for marketing, eller fordi samarbejdet øger organisationernes legitimitet blandt aktørerne i den konventionelle fødevarersektor, herunder detailhandlen og de store forarbejdningsevirsomheder.

7.4 Strukturel ændring i organisationerne

Ikke alle af de strukturelle ændringer, som er delvist redegjort for i kapitel 4, er direkte forbundet med økologi politik, alligevel øger de organisationernes kapacitet til føre de policy-relaterede markedsudviklingsaktiviteter. Som nævnt i kapitel 4 blev ØLC grundlagt i 1992 som en paraply organisation for brancheforeninger. Organisationen har været markedsorienteret fra sin første dag. Blandt de stiftende medlemmer har der været tidligere medlemmer af LØJ's bestyrelse og hovedpersoner i de forskellige FDB aftaler (Poul Henrik Hedeboe og Mogens Nielsen).

Dannelse af ØLC har ikke været en policy-relateret aktivitet. Dog, som der er nævnt tidligere i specialet, gav dannelse af ØLC adgang til de offentlige midler, forbundet med økologipolitikken. Efter dannelsen af ØLC, kunne ØLC fokusere på udviklingen af økologimarkedet, mens LØJ kunne fokusere på det politiske arbejde. Derved spillede LØJ en rolle som bærer af den økologiske ideologi, mens ØLC kunne fokusere på at skabe relationer til bl.a. den konventionelle fødevarersektor. Implikation af det er, at ØLC kunne føre et mere koncentreret arbejde rettet mod detailhandlen, mens diskussionen om, hvorvidt samarbejde med de store kæder skader eller gavner økologikonceptet blev henlagt til LØJ.

I 2002 fusionerede LØJ og ØLC, og dannede ØL. ØL, ligesom LØJ, repræsenterer forbrugere, producenter, og virksomheder. Men i modsætning til LØJ, valgte ØL at lægge større vægt på organisationens image som handelsorganisation.

Samarbejde mellem ØL's virksomhedsudvalg og markedsafdelingen, er endnu et godt eksempel på interaktionen mellem policy- relaterede og ikke-policy relaterede aktiviteter. Dannelse af markedsafdeling og dens videre udvikling kan opfattes som en policy-relateret aktivitet. Opbygning af afdelingen har været finansieret af økologipolitikens midler, og afdeling tager sig af implementering af policy-relaterede markedsudviklings aktiviteter (se kapitel 4). Efter dannelse af ØL, har man desuden valgt at lægge større vægt på forarbejdningssvirksomhederne. Som nævnt i kapitel 4 har ØL 101 medlemsvirksomheder. Medlemmernes sammensætning spænder fra små virksomheder, som udelukkende producerer økologiske varer, til store konventionelle virksomheder som f.eks. Arla. Virksomhederne er samlet under et virksomhedsudvalg. Indtil 2003 var virksomhederne samlet under markedsudvalget sammen med brancherne. Udvalget har været et forsøg på at koordinere producenter og landmænds præferencer i forhold til produktion, salg og markedsføring. Forsøget mislykkedes dog og udvalget blev nedlagt.

Den nuværende struktur i ØL muliggør en koordination mellem virksomhederne angående afsætning, markedsføring osv. Gennem virksomhedsudvalg inddrages virksomhederne i markedsafdelingens arbejde. I alle udvalgsmøderne sidder en repræsentant for et markedsudvalg. Dette resulterer i, at beslutninger om de policy-relaterede aktiviteter kan træffes af aktører, som er tæt på markedet på den ene side, og som på den anden side har en faglig baggrund inden for disse områder. Det tætte samarbejde mellem virksomhederne og markedsafdelingen muliggør desuden en mobilisering af markedsaktører til forskellige projekter som f.eks. Økologisk Butiksindsats, Netto-projektet, Økologisk Fokus og andre markedsføringsprojekter.

7.4 Delopssummering: Synergi mellem offentlige og ikke-offentlige aktiviteter

I det forrige kapitel er det vist, at de økologiske organisationer har bidraget til realisering af økologipolitikken ved at omsætte offentlige ressourcer til aktiviteter rettet mod styring af markedsaktørerne. Dette med henblik på styring af udvikling af økologimarkedet. Dette kapitel har undersøgt, om synergi mellem policy-relaterede og ikke-policy relaterede aktiviteter vil forstærke organisationernes rolle i implementering. Den ovenstående case støtter denne forventning.

FDB-aftalen viser, at LØJ har arbejdet for aktivering af detailsektoren og for dannelse af interaktion mellem forskellige markedsgrupper allerede inden økologipolitikens eksistens. Forhandlinger mellem ØL og Arla, der har ført til, at virksomhedenu er en aktiv aktør i markedsføring og finansiering af forskellige projekter, er endnu eksempel. De to sidste cases viser at de ikke-policy-relaterede aktiviteter øger deres kapacitet til at udføre policy-relaterede markedsudviklingsaktiviteter.

Implikationen af det ovenstående er, at de økologiske organisationers bidrag til implementering af økologipolitikken sker i synergi mellem statsfinansierede og andre selvstændige aktiviteter. Dvs. organisationerne har ydet en indsats for styring af markedet gennem offentligt og ikke-offentligt finansierede aktiviteter. Forståelse af organisationernes bidrag til realisering af økologipolitikken udelukkende gennem undersøgelse af de offentligt finansierede aktiviteter, vil derfor være for snævert.

Kapitel 8: Konklusioner og perspektivering

Det følgende kapitel begynder med en opsummering af specialets konklusioner. Derefter redegør kapitlet for de empiriske resultaters betydning for organisationernes rolle i implementering af økologipolitikken. Til sidst diskuterer kapitlet analysens empiriske og teoretiske implikationer.

8.1 Konklusioner

Specialets formål har været et eksplorativt studie af de økologiske organisationers rolle i implementering af økologipolitikken. Specialet har dog udelukkende fokuseret på den side af økologipolitikken, som er rettet mod udvikling af økologimarkedet.

Specialet er begyndt med kritik af den eksisterende politologiske litteratur om økologisektoren for at være mangelfuld i forhold til økologipolitikken implementeringsprocesser og i forhold til de økologiske landbrugsorganisationers rolle heri. Derefter har specialet kritiseret den eksisterende governance-litteratur inden for industriel udvikling for at indsnævre sig til policy-formuleringsprocesser og for policy-processer inden for den statslige arena.

Specialet har anvendt Den Hollandske Skoles teoretiske tilgang for analyse af policy-processer for at strukturere en teoretisk ramme for analysen. Skolens påstand er, at policy-processer ikke kan opfattes som en hierarkisk proces. *Til gengæld foregår processerne inden for rammen af netværk af aktører som er afhængige af hinandens ressourcer.* Den første teoretiske forventning har derfor været, at *implementering af økologipolitikken markedsudviklingsdel foregår i et netværk mellem staten og de økologiske landbrugsorganisationer (HI).* I den forbindelse var det forventet, at staten ville sørge for en overordnet ressourceramme for markedsudviklingsaktiviteter, mens organisationerne ville tage sig af udføringsprocessen.

Den Hollandske Skole påstår desuden, at en policy-proces kan være forbundet med flere netværk. I den forbindelse skal de aktører eller netværk, som er politikken objekt, også medtages i analysen. Markedet, som er politikken målgruppe, udgør et netværk af interdependence-aktører, som gennem deres indbyrdes relationer og præferencer påvirker realisering af politikken. Den Hollandske Skole påstår, at policy-processer ikke nødvendigvis behøver være afhængige af selvregulering inden for netværket. Skolen antyder, *spilstyring kan bruges til styring af netværksaktørerne og deres*

indbyrdes relationer. Det må derfor forventes at: spilstyringsstrategier kan anvendes til styring af markedsaktører og hermed også til styring af udviklingen på markedet(H2.) .

Den anden teoretiske forventning var, at de markedsudviklingsaktiviteter, som de økologiske organisationer har udført, kunne opfattes som spilstyringsstrategier til påvirkning af aktørerne på økologimarkedet og deres indbyrdes relationer.

Specialet har desuden fokuseret på, hvordan interesseorganisationers ikke-policy-relaterede aktiviteter spiller en rolle i implementeringsprocessen. *synergi mellem de policy relaterede og de ikke-policy relaterede aktiviteter, vil forstærke organisationernes rolle i implementeringen (H3).*

Den tredje empiriske forventning har derfor været, at man blandt de økologiske landbrugsorganisationers selvstændige aktiviteter også kan finde aktiviteter rettet mod styring af økologimarkedet, og aktiviteter der øger kapaciten til udførelse af policy relaterede aktiviteter.

Specialets analytiske del er opdelt i 3 kapitler, som følger specialets 3 hypoteser. Analysen viser, at implementering af økologipolitikken kan kobles til et netværk, hvor aktører, som er afhængige af hinanden udveksler ressourcer. På den ene side har staten uddelegeret beslutningskompetence om og udførelse af markedsudviklingsaktiviteter til eksterne aktører. Til gengæld har staten stadig spillet en vigtig rolle i fastsættelse af den overordnede ressourceramme for aktiviteterne. Dette gennem direkte bevillinger eller ved at åbne afgiftsfondene og produktionsfondene for støtte rettet mod den økologiske sektor. Især ØLC og ØL har derimod udviklet kapacitet til at udføre aktiviteter rettet mod markedet, men har til gengæld været afhængige af offentlige ressourcer. Implementering af økologipolitikken kan relateres til netværk af ressourceafhængige aktører. Casen kan anvendes til at bekræfte H1.

Kapitel 6 har koblet organisationers udførelse af markedsudviklingsaktiviteter til økologimarkedet. Analysen viser, at de statsfinansierede markedsudviklingsaktiviteter kan betragtes som spilstyringsstrategier for styring af økologimarkedets aktører. De økologiske organisationer har forsøgt at fungere som ”netværksstyreren” af økologimarkedet. Med andre ord støtter casen H2.

Endelig viser kapitel 7, at de økologiske landsbrugsorganisationer har ydet en indsats for styring af aktørerne i økologimarkedet, også gennem andre selvstændige aktiviteter – nogle af dem før økologipolitikken begyndte at eksistere, og hermed bidraget til udvikling af markedet gennem ikke-policy-relaterede aktiviteter. Desuden har organisationerne øget deres kapacitet til implementering af økologipolitikken ved hjælp af selvstændige aktiviteter. Casen støtter derfor også H3.

8.1.1 De empiriske resultaters betydning for specialets problemstilling

Specialets problemstilling er: **Har de økologiske landbrugsorganisationer spillet en rolle i implementering af økologipolitikken, og i så fald hvordan?** For at besvare denne problemstilling er man nødt til at se på, hvad de ovenstående empiriske resultater fortæller om organisationernes rolle i implementeringsprocessen.

Organisationernes rolle i implementeringen af økologipolitikken sker i relation til to netværk, som er forbundet med økologipolitikken. På den ene side har ØLC og ØL indgået i et netværk med staten, hvor både organisationerne og staten udveksler ressourcer. Organisationerne har gennem tiden udviklet kapaciteter til at udføre aktiviteter for udvikling af markedet. Organisationerne har været afhængige af offentlige ressourcer og har direkte og indirekte modtaget økonomiske ressourcer til udførelse af disse aktiviteter.

På den anden side har både ØLC og ØL været et bindeled i policy-netværket omkring implementering af økologipolitikken og markedet. Organisationerne har omsat disse ressourcer til styringsstrategier rettet mod aktørerne på økologimarkedet, og på den måde har organisationerne bidraget til realisering af økologipolitikkenes målsætninger.

Organisationernes bidrag til styring af markedsaktører kan dog ikke kun relateres til de statsligt finansierede aktiviteter. Både LØJ, ØLC og ØL har arbejdet for styring af markedet gennem selvstændige aktiviteter, som ligger uden for den statslige sfære.

8.3 De empiriske resultaters implikation for analysen af udvikling på økologimarkedet

Specialet bidrager til en forståelse af de økologiske organisationers rolle i implementering af økologipolitikken. Specialet måler dog ikke, hvilken effekt organisationernes aktiviteter har haft på udvikling af markedet. Kan organisationernes aktivitet forbindes med den store vækst på det danske økologimarked? Specialets empiriske resultater antyder, at organisationerne kan være et interessant element for en forklaring på udviklingen på det danske økologimarked. En mulig fremtidig analyse kan derfor være, hvorvidt organisationernes markedsstyringskapacitet kan kobles til vækst på økologimarkedet. Dog er et grundlæggende princip i policy-netværk indbyrdes relationer, og at mere end én aktør kan have styringskapacitet i forhold til netværket. Implikationen af det er, at andre aktørers handlinger (inden for eller uden for markedet) kan have indflydelse på udviklingen. En dybere forståelse af udviklingen på økologimarkedet vil derfor kræve en bredere netværksanalyse, som ikke udelukkende fokuserer på én aktørs handling.

For det andet kan markedets vækst være påvirket af mange forskellige variabler. Et enkelt casestudie-design vil derfor ikke være en passende metode til at forbinde implementeringsprocesser og markedsudvikling. I den forbindelse vil det være mere hensigtsmæssig at anvende komparativ analyse-design, således at man kan kontrollere mulige mellemkommende variabler.

8.3 Vurdering af den anvendte teoretiske ramme

Specialets teoretiske ramme kan danne grundlag for en alternativ analyseramme for forståelse af interesseorganisationernes rolle i industriel udvikling. I forhold til de hidtidig anvendte teorier, der fokuserer på policy-formulerings-processen og på den statslige arena, tilbyder specialet en alternativ tilgang, der fokuserer på implementeringsprocessen og på processer inden for og uden for den statslige arena. Specialet viser at Den Hollandske Skoles spilstyringsbegrebet kan anvendes til at koble interesseorganisationers aktiviteter til styring af et bestemt marked. Derfor kan anvendelse af begrebet være en interessant teoretisk tilgang til analyse af interesseorganisationers rolle i styring af bestemt industri/økonomi sektor.

Anvendelsen af Den Hollandske Skoles teoretiske tilgang som udgangspunkt vurderes at være frugtbar i forhold til specialet. Både tilgangens begrebsapparat omkring policy-netværk og netværksstyring har fungeret som en god teoretisk ramme, som kunne samle de forskellige aktører og processer, som er forbundet med en bestemt politik, under én analyse. I forlængelse af det har

tilgangen udgjort en god ramme for at analysere, hvordan disse aktører har ageret under implementeringsprocessen.

Desuden viser analysen, at netværksstyringsperspektivet kan anvendes på meso-niveau. Dette er foreneligt med Den Hollandske Skoles teoretiske tilgang, men ikke med dens empiriske litteratur.

Spørgsmålet er, om specialets teoretiske ramme kunne anvendes til analyse af andre policy-områder. Specialets teoretiske ramme kan udgøre et analytisk grundlag for analyse af interesseorganisationers rolletilknytning af policy-målsætninger til policy'ens målgruppe – enten gennem deres rolle som bindeled mellem staten eller policy-netværk og målgruppen eller gennem andre aktiviteter, som de udfører i forhold til målgruppen. Der er dog to pointer, man skal holde sig for øje. For det første har specialet anvendt netværksstyringsinstrumenter til at illustrere denne forbindelse. Dette, fordi økologipolitikens målgruppe er et netværk (økologimarkedet). Dette vil ikke altid være tilfældet, hvilket betyder, at organisationernes aktiviteter i forhold til målgruppen vil skulle beskrives ved hjælp af et andet begrebsapparat.

For det andet er adskillelse mellem policy-netværk og policy-målgruppe ikke altid muligt.

Målgruppen kan i sig selv være en del af policy-netværket og have ansvar for implementering af policy-instrumenter.

8.4 Perspektivering – interesseorganisationer og policy-processer

Det centrale analyseobjekt er interesseorganisationer. Derfor afslutter specialet med en diskussion om analysens mulige betydning for forskning i interesseorganisationernes rolle i policy-processer.

Der er en bred enighed i litteraturen om, at interesseorganisationer udgør en væsentlig partner i policy-processer. Men samtidig er det ikke alle interessegrupper, som udgør en duelig partner i processerne. Den eksisterende litteratur opfatter interesseorganisationer som værdifulde partnere i policy-processerne i kraft af deres kapacitet til at skaffe ressourcer, som kan føre til en gennemførlig politik. Ressourcerne kan være relevant information, der hjælper staten med at træffe rigtige beslutninger, disciplinering af organisationers medlemmer, legitimitet, ”implementeringsgaranti” osv. (Atkinson og Coleman 1989b: 51-52, Painter og Pier 2005: 11, Weiss 1998: 38, Peters 2005: 80, Colemann og Chiasson 2002: 172-182, Maloney et al. 1994: 36).

Den centrale idé bag teorierne er, at som gengæld for de ovennævnte ressourcer tilbyder staten interessegrupperne at være en del af policy-formuleringen.

Specialet illustrerer, hvordan en interesseorganisation kan være en værdifuld partner i policy-processen i kraft af dens kapacitet til at sikre politikken implementering. Spørgsmålet er, om denne kapacitet giver organisationerne adgang til formuleringsfasen af økologipolitikken. Den teoretiske implikation af det vil være, at organisationernes kapacitet til at bidrage til en del af policy-processerne udgør en adgang til deltagelse i en anden del af processen.

Desuden viser analysen, at organisationernes rolle som partner i policy-processerne kan være forankret i en bestemt politisk kontekst. De økologiske organisationer har været en værdifuld aktør for implementering af økologipolitikken, da der har været en politisk vilje til at udvikle det økologiske marked. Sammenhæng mellem inddragelse af interesseorganisationer i en policy-arena og en bestemt politisk eller kulturel kontekst er ikke noget nyt. Colemann og Chiasson (2002) viser gennem analyse af den franske landbrugssektor, at ændring i de problemer og udfordringer, som staten skal løse, fører til, at staten skaber nye relationer til interessegrupper, mens gamle relationer ophører. Problemet med Colemann og Chiassons analyse er, at den tager udgangspunkt i staten. Det er staten, der skaber relationerne til interessegrupperne, afhængigt af politikken kontekst. Gruppernes kapacitet til at bidrage til policy-processerne er derimod statisk. Implikationen af det er, at organisationerne kan være en værdifuld aktør i den ene policy-kontekst, men måske vil de ikke være relevante i en anden. Specialet viser dog, at interesseorganisationer kan bygge kapaciteter i relation til en bestemt policy-kontekst. Her refereres der til de økologiske landbrugsorganisationers udvikling af kapaciteter for markedsudviklingsaktiviteter. Spørgsmålet er, om udvikling af disse kapaciteter skyldes den politiske vilje for at støtte udvikling af økologimarkedet? Et andet spørgsmål er, om de økologiske landbrugsorganisationer vil udvikle andre kapaciteter i kraft af ændring i den politiske kontekst? Den teoretiske implikation af det vil på den ene side være, at ændring i en politisk kontekst kan påvirke interessegruppernes indre struktur og processer. På den anden side betyder det dog, at interesseorganisationerne kan tilpasse sig den politiske kontekst, således at de altid bliver en værdifuld aktør i den politiske proces.

9. English Summary

Organic farming growth is to a considerable extent fostered by state intervention, in particular in Europe. As an example of successful state involvement in ‘green’ infant industries, it forms a new research field for policy analysts interested in studying the relationship between public policy and industrial development.

Denmark was the first country to form a distinct law on organic farming in 1987. The Danish organic sector has been regulated ever since. The major role of the Danish organic farming policy, in particular conversion subsidies, is to enable market creation which require that there are both suppliers of organic products and consumers of organic products. In that connection the Danish state granted financial support for initiatives related to the development of the organic market, in addition to conversion and production subsidies scheme. In spite of the high growth in the Danish organic market the literature is silent about the connection between the Danish organic policy and organic market growth. This dissertation takes the view that the connection between policy and growth can be made by investigating the process of implementation.

While the Danish state has developed capacities to govern supply through administration of subsidies scheme, it is unlikely that it has maintained capacities for implementation of market development activities. On the other hand the organic groups had been involved in activities related to developing the organic market, and as such might possess such capacities. In light of that, this dissertation forms an explorative study on the role of the Danish organic interest groups in implementation of the organic farming policy in Denmark⁸⁴. The aim of the dissertation is to contribute new knowledge about the role of the organic interest groups in developing the organic sector in Denmark. The second objective of this dissertation is to establish the basis for a future analysis that will examine whether the activities of interest groups can be linked to growth in organic market.

Theoretically the dissertation seeks to contribute to the literature by creating a new analytical model for linking state-interest group relations to industrial and economic development. The Dissertation criticizes the existing literature, which seeks to explain industrial development through state-interest group relations, for focusing mainly on policy *formulation* processes and processes inside state sphere. On the contrary the dissertation seeks to construct a theoretical model for analyzing

⁸⁴ The dissertation focuses only on the market developing side of the organic policy.

industrial development through examining state and interest group activities during the *implementation* of industrial/economic policy.

This dissertation uses the Dutch Schools policy network approach to connect state and interest group activities to the development of the organic market. The dissertation shows that the implementation of the organic farming policy happens inside policy networks between the state and the organic interest groups. The state is responsible for financing market development activities. On the other hand the organic interest groups have built capacities for carrying out such activities, and are responsible for converting public resource to market development activities.

The dissertation shows that an interest group can play a role in governing a specific market and by that can be a central factor in the development of a specific industrial sector. By using the Dutch Schools notion of network management, the dissertation shows that the organic interest groups used public financed activities to govern the organic market agent and their mutual relations. Furthermore the dissertation shows that the public financed market-managing activities performed by the organic interest groups, have occurred in synergy with other independent market-management activities that the organic interest groups have been performing. By that the dissertation shows that the activities performed by interest organizations outside the state arena pose an important variable, in analyzing the role played by interest organizations in the process of policy implementation.

10. Litteraturliste

Atkinson, M.M., and W. D. Coleman. (1989a). 'Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies.' *British Journal of Political Science* 19(1): 47-67.

Atkinson, M.M and W.D Coleman, (1989b), '*The State the Business, and Industrial Change in Canada*', Toronto: University of Toronto Press.

Coleman, W.D. and Chiasson, C. (2002), 'State power, transformative capacity, and adapting to globalisation: an analysis of French agricultural policy, 1960-2000' *Journal of European Public Policy*, 9:2, 168-85.

Carter, Neil, *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. Cambridge University Press.

Hamm, Ulrich and Friederike Gronefeld (2004), '*The European Market for Organic Food: Revised and Updated Analysis*', Organic Marketing Initiatives and Rural Development: Vol. 5., Aberystwyth: School of Management and Business.

Det Økologiske Jordbrugsråd (1995), '*Aktionsplan for fremme af den økologiske fødevarerproduktion i Danmark*', Strukturdirektoratet, København.

Det Økologiske Fødevareråd (1999), '*Aktionsplan II- Økologi i Udvikling*', Strukturdirektoratet, København.

Evans, Peter (1995), '*Embedded Autonomy: States, Firms and Industrial Transformation*', Princeton University Press.

Easton David (1965), '*A framework for political analysis*', N.J. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Finanslov 1997, 1998, 1999, 2007, §24.

Fond for økologisk jordbrug, Årsrapporter 2003-2007

Gamble, Andrew (2000), 'Economic Governace', in Pierre, Jon (edt.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press.

Goodman, D, and E.M du Puis (2002), 'Knowing Food and Growing Food: Beyond the Production-Consumption Debate in the Sociology of Agriculture', *Sociologia Ruralis*, 42(1), pp. 5-22

Guthman, J. (2004), 'Back to the Land: The Paradaox of Organic Food Standards', *Environment and Planning A* 36 (3): 511-528

Hajer, Maarten (1995), '*The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*', Clarendon Press, Oxford.

Halpin, Darren and Carsten Daugbjerg (2007), '*Associative Deadlocks and Transformative Capacity: Engaging in Australian Organic Farm Industry Development*', Internt arbejdspapir.

Hellevik, Ottar (1999), '*Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap*', Oslo Universitet.

Ingemann, Jan Holm (2006), '*The Evolution of Organic Agriculture in Denmark*', OASE Working Paper, Aalborg Universitet.

Ingemann, Jan Holm og Bolette Abrahamsen (1998), '*Markedsperspektiver for økologiske fødevarer*', Aalborg Universitet.

Jayasuriya, Kanishka (2005), '*Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relational Capacity*', i Martin Painter and Jon Pierre, *Challenges to State Policy Capacity*, New York: Palgrave Macmillan.

Jacobsen, Nana Kirstine Brandt, '*Den økologiske jordbrugsbevægelse historie- fra 1970'ernes græsrodde til 1990'ernes professionelle*', Ph.D. afhandling, Saxso institut, København Universitet

Johnson, Chalmers (1982), '*MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy*', Stanford University Press, California.

Katzenstein, P. J. 1978. 'Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy'. In *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, ed. P. J. Katzenstein. Madison: The University of Wisconsin Press.

Kjeldsen, Chris, '*Modernitet, tid, rum og økologiske fødevarer netværk*', Ph.D. thesis, Aalborg Universitet.

Kjeldsen, Chris and Jan Holm Ingemann (2006), '*Alternative Food Networks: From social movements to market mainstreaming and beyond..? Reflections on the historical development of the Danish Organic movement*', Aalborg Universitet

Kickert, W.J.M, (1997), 'Public Governance in The Netherland: An Alternative to Anglo-American "Managerialism"', *Public Administration* 75, pp. 731-52

Kickert W.J.M and J.F.M Koppenjan (1997) 'Public Management and Network Management: An Overview', In W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.

Kickert, W.J.M., H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (1997). 'Introduction: A Management Perspective on Policy Networks', In W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.

Kjær, Anne Mette (2003), *Governance*, Polity, Cambridge

Klijn, E.H and G.R. Teisman (1997), 'Strategies and Games in Networks', In *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, eds W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. London: Sage.

- Klijn E.H, J.F.M Koopenjan and C.J.A.M Termeer (1995), 'Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks', *Public Administration*, 73(3), pp. 437-54
- Kongelig Dansk Hof- og Statskalender 2008; København.
- LØJ (1981) vedtægter
- LØJ (1987) Referat fra Generalforsamling
- LØJ Årsberetninger 1994-1999*
- Michelsen, J. (2001) 'Recent Development and Political Acceptance of Organic Farming in Europe', *Sociologia Ruralis*, vol. 41, no. 1, pp. 3-20.
- Michelsen, Johannes (2002), 'Organic Farming Development in Europe: Impacts of Regulation and Institutional Diversity', in Hall, Darwin C. and L. Joe Moffitt (eds.), *Economics of Pesticides, Sustainable Food Production and Organic Food Markets*, Vol. 4, Oxford: Elsevier Science Ltd, pp 101-38.
- Michelsen, J., Lynggaard, K., Padel, S. and Foster, C. (2001) '*Organic farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries*'. Organic Farming in Europe: Economics and Policy Vol 9. Stuttgart, University of Hohenheim.
- Murdoch, J. and M. Mielle, "'Back to Nature": Changing "worlds of production" in the food sector, *Sociologia Ruralis*, 39(4), pp. 465-483
- Nielsen, Anders Leth (2005) '*Eco Labeling Policy in Britain and Denmark*' (speciale), Aarhus Universitet.
- O'toole, L.J. Jr., K.I. Hanf and P.L. Hupe (1997), 'Managing Implementation Processes in Networks', in W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- Painter Martin and Jon Pierre (eds.) (2005), '*Challenges to State Policy Capacity*', Palgrave, N.Y Macmillan.
- Peter, B. Guy (1998), '*Comparative Politics: theory and Methods*', Palgrave, N.Y.
- Peters, B. Guy (2000), Governance and Comparative Politics, in Pierre, Jon (edt.) '*Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*', Oxford University Press.
- Peters, B. Guy. (2005), 'Policy Instruments and Policy Capacity', i Martin Painter and Jon Pierre, *Challenges to State Policy Capacity*, New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre Jon, B. Guy Peters (2005), '*Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*', Palgrave Macmillan, N.Y.

Promilleafgiftsfond, Årsrapporter 2003-2007

Rohdes, R.A.W., (1997), Foreword, in In W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.), *'Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector'*, Sage, London.

Rohdes, R.A.W., (2000) 'Governance and Public Administration', in Pierre, Jon (edt.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press.

Scharpf, F.W. (1978), 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives', in K.I Hanf and F.W. Scharpf, (eds) 345-70.

Søgaard, Villy (1999) ,'*The Development of Organic Farming in Europe*', Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg.

Sørensen Eva og Jacon Torfing (2005), '*Netværksstyring-fra government til governance*', Roskilde universitets forlag, Roskilde

Termeer, C.J.A.M. and J.F.M. Koppenjan (1997), 'Managing Perceptions in Networks', In *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, eds W.J.M. Kickert, H.-E Klijn and J.F.M. Koppenjan. London: Sage.

Weiss, Linda. 1998. '*The myth of the powerless state: governing the economy in a global era*'. Cambridge: Polity Press.

Weiss Linda and John M. Hobson (1995), '*States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*', Cambridge: Polity Press

www.aarstiderne.dk

www.anemonerne.dk

www.biodynamisk.dk

www.dffe.dk

www.landbrugslauget.dk

www.okologi.dk

www.skagenfood.dk

Yin, Robert K. (1994), '*Case Study Research: Design and Methods*', Sage, London.

Zacho, Tobias Larsen (2000), '*Fra Hønsesstrik til nålestribet, Det økologiske landbrugs udvikling i Danmark*' (speciale), København universitet.

Økologisk Landsforening (2007) Markedsnotat

Økologisk Landsforening årsberetninger

Økologisk Landsforening årsrapporter 2003-2007

Økologisk Landsforening beretninger til regnskab 2003-2007

ØLC (1994) ABC Bogen

ØLC (06.02.95) Beretning fra bestyrelse.

ØLC dokument 22.06.01 udkast til markedsafdelings struktur

ØLC Bestyrelsesmøde referater + bilag (1992-2002)

ØLC Regnskaber 1993-1999

Økologisk Jordbrug