

Vergaderjaar 2017–2018

CXIX

Verslag van een werkbezoek naar het Caribisch deel van het Koninkrijk, april 2016

34 775 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2018

B¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2017

Hoge transportkosten, hoge elektriciteitskosten, belastingdruk, marges van supermarkten, gebrekkige concurrentie, allemaal worden ze genoemd als belangrijke factoren die de prijzen van levensmiddelen in Caribisch Nederland bepalend beïnvloeden. Wat is echter de daadwerkelijk bepalende factor van de prijzen van levensmiddelen in Caribisch Nederland? Om dit uit te zoeken heb ik onderzoek laten doen naar de prijsopbouw van zeventien veelgebruikte levensmiddelen. Het onderzoek is verricht door onderzoeksbureau Ecorys, in samenwerking met adviesbureau Curconsult. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek en over de vervolgstappen. Het onderzoeksresultaat² is als bijlage toegevoegd bij deze brief. In de brief zal achtereenvolgens in worden gegaan op de aanleiding van het onderzoek, de integrale aanpak die bij het onderzoek is gevolgd, de opzet en de uitkomsten van het onderzoek en de vervolgstappen.

Aanleiding

De eilanden van Caribisch Nederland hebben te maken met hoge prijzen voor eerste levensbehoeften. Dit blijkt uit onder meer uit de bijlages van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS)³ en het rapport «Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland» van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland (hierna: evaluatiecommissie) onder leiding van mw. mr. drs. J.W.E. Spies.⁴ De evaluatiecommissie concludeert dat de prijzen na de transitie op 10 oktober 2010 zijn gestegen. Dagelijkse boodschappen doen in Caribisch Nederland is duur.

¹ Letter B heeft alleen betrekking op CXIX.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161786.

³ CBS, Prijsniveaumeting Caribisch Nederland 2015.

⁴ Kamerstuk 34 300 IV, nr. 59.

In het rapport van de evaluatiecommissie en in eerdere onderzoeken worden verschillende mogelijke oorzaken genoemd voor de hoge prijzen. Op basis van de beschikbare informatie staat echter onvoldoende vast wat de daadwerkelijke oorzaken van de hoge prijzen zijn. Met name het ontbreken van statistische informatie over de prijsopbouw is hierbij een knelpunt. Met een goed inzicht in de prijsopbouw kan worden gekeken of de prijzen niet alleen hoog zijn, maar ook of in de keten gerichte maatregelen kunnen worden genomen om de prijzen te beheersen.

Prijsbeleid, waaronder rechtstreeks ingrijpen in de prijzen in Caribisch Nederland middels het instrumentarium van de Prijzenwet BES, is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de bestuurscolleges van de eilanden. Het kabinet helpt waar mogelijk de eilanden bij vraagstukken op dit gebied. Deze toezegging is ook gedaan in de kabinetsreactie op het rapport van de evaluatiecommissie.⁵ Zonder inzicht in de oorzaken van de hoge prijzen is het lastig om de juiste maatregelen te nemen om de hoge prijzen terug te dringen. Zonder dat inzicht kunnen maatregelen hun doel voorbij schieten. Zo kunnen alleen effectief maximumprijzen middels de Prijzenwet BES worden gesteld als er inzicht is dat deze maximumprijzen boven de kostprijs van de ondernemer liggen. Als dat niet het geval is ontstaat het risico dat de producten niet meer zullen worden aangeboden. Om dergelijke ongewenste effecten te voorkomen is nader onderzoek verricht met als doel het achterhalen van de oorzaken van het prijsniveau en de ontwikkelingen in de prijzen sinds de transitie in Caribisch Nederland. Dit moet de eilanden en de rijksoverheid helpen bij vraagstukken over prijsbeleid en het terugdringen van de prijzen voor eerste levensbehoeften.

Gezamenlijke aanpak

Het onderzoek is in samenwerking met de eilanden tot stand gekomen. Zo is de onderzoekopzet samen vormgegeven. Hierbij is onder andere overleg gevoerd over de concrete producten die in het onderzoek zijn onderzocht. Na afronding van het onderzoek zijn de resultaten van het onderzoek met elkaar besproken. Hierbij is ook gezamenlijk nagedacht over vervolgstappen.

Prijsbeleid kan worden gezien als onderdeel van het bredere vraagstuk van armoedebestrijding op de eilanden. Armoede heeft een inkomsten- en uitgavenkant, waarbij prijsbeleid een onderdeel is van de uitgavenkant. Het onderzoek, en deze Kabinetsreactie, gaan niet over de inkomstenkant maar concentreren zich op het prijsbeleid aan de uitgavenkant. In prijsbeleid komen veel andere thema's samen. Zo worden prijzen beïnvloed door belastingen en kan onderwijs helpen om koopgedrag te beïnvloeden. Om het brede en gezamenlijk belang te benadrukken is deze kabinetsreactie in nauwe samenwerking met Bonaire, Saba en Sint Eustatius opgesteld.

Opzet onderzoek

Om zo veel mogelijk inzicht te krijgen in de prijsopbouw van eerste levensbehoeften en het onderzoek zo concreet mogelijk te maken, is het onderzoek toegespitst op zeventien voedingsmiddelen en andere eerste levensbehoeften (zie tabel 1). De gekozen producten betreffen veelgebruikte producten en zijn bepaald op basis van gegevens van het CBS en inbreng van de eilanden.

⁵ Kamerstuk 34 300 IV, nr. 59.

Tabel 1: Lijst van gekozen producten

Bloem	Vers fruit (sinaasappels)	Houdbare melk	Sinaasappelsap
Wit brood	Verse groenten (tomaten)	Kaas	Bronwater
Biscuits	Vers vlees (Kippenvleugels/ drumsticks)	Zeep	Luiers
Witte rijst	Toiletpapier	Corned beef	Tandpasta
Spijkerbroeken			

Het onderzoek start met een schets van de marktsituatie op de eilanden. Hierbij is gekeken naar waar de voor het onderzoek gebruikte producten worden ingekocht, hoe de producten op de eilanden terechtkomen en hoe de markt voor de verkoop van de producten eruitziet. Daarna is gekeken naar de algehele prijsontwikkeling en naar de prijsontwikkeling van de zeventien gekozen producten. Hierbij is zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de data van het CBS. Vervolgens is gekeken naar de prijsopbouw van de zeventien producten. In de prijsopbouw zijn de volgende elementen meegenomen: de inkoopwaarde, de interregionale transportkosten, de bruto marge van de groothandel, de omzetbelasting, de lokale transportkosten, de belastingen (algemene bestedingsbelasting (ABB) en omzetbelasting) en de bruto marge van de detailhandel. Daarnaast is een inschatting gemaakt van de kosten die een ondernemer uit zijn bruto-marge moet betalen (onderverdeeld in loonkosten, energiekosten en overige kosten) en van de nettowinst. Gebaseerd op de prijsopbouw heeft Ecorys ten slotte gekeken naar de effectiviteit van een aantal mogelijke maatregelen om de hoge prijzen terug te dringen. Op basis van deze analyse eindigt Ecorys met een aantal aanbevelingen.

Uitkomsten en aanbevelingen

Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek besproken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius (de bovenwinden) anderzijds.

Bonaire

Uit het onderzoek blijkt dat de prijzen voor voedingsmiddelen op Bonaire sinds de transitie met ongeveer 13% zijn gestegen (zie figuur 1). De prijzen zijn vooral in de beginperiode na de transitie sterk gestegen, de laatste jaren zijn de prijzen zelfs licht gedaald (zie figuur 4). Dit algemene beeld valt ook waar te nemen voor de onderzochte producten. Ook voor deze producten zijn de prijzen sinds de transitie gestegen, waarbij voor de meeste producten de stijging in de beginperiode het sterkst was.

Uit de analyse van de herkomst van de producten op Bonaire blijkt dat nauwelijks sprake is van eigen productie, maar dat bijna alle producten worden geïmporteerd. De meeste producten komen uit de VS (Miami) of Europa. Curaçao speelt een belangrijke rol bij het vervoer van de producten. De producten worden ingekocht bij een groothandel op Curaçao, of ze worden op Curaçao overgeslagen om naar Bonaire te worden vervoerd. Voor het vervoer tussen Curaçao en Bonaire is er 1 aanbieder, te weten Don Andres. Op Bonaire worden de producten vervolgens door verschillende supermarkten verkocht. Hierbij is sprake van een paar grote supermarkten en een groot aantal kleine supermarkten.

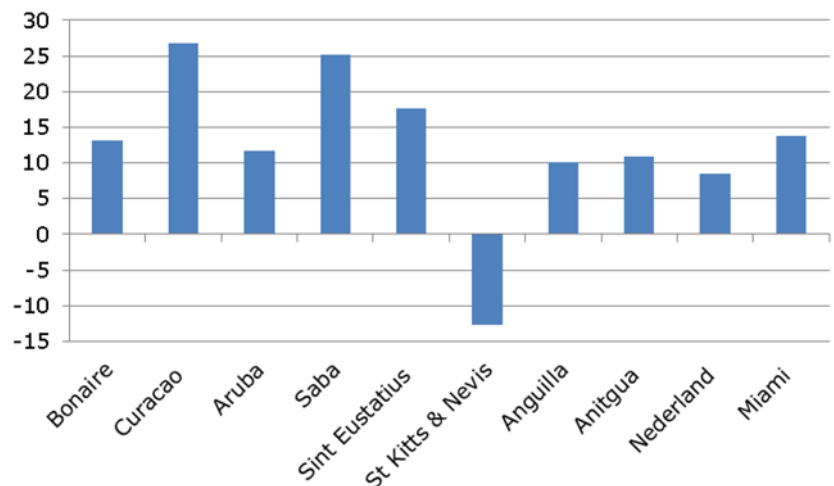
Figuur 2 bevat de kostenopbouw van de gekozen producten. Kijkend naar deze kostenopbouw blijkt dat de inkoopwaarde en de brutomarge van de

detailhandel het grootste deel van de prijs uitmaken. De transportkosten en de belastingen vormen slechts een klein deel van de uiteindelijke verkoopprijs. Veel producten zijn bovendien vrijgesteld van de ABB. Supermarkten dienen uit de brutomarge de kosten voor onder andere huur, lonen en elektriciteit te betalen. Ecorys schat in dat supermarkten uit hun brutomarge (35% van de consumentenprijs) ongeveer 17% kwijt zijn aan personeelskosten, 4% aan elektriciteitskosten en 11% aan overige kosten (huisvestingskosten, promotie etc.). Supermarkten houden ongeveer 4% van de uiteindelijke verkoopprijs over als nettowinst.

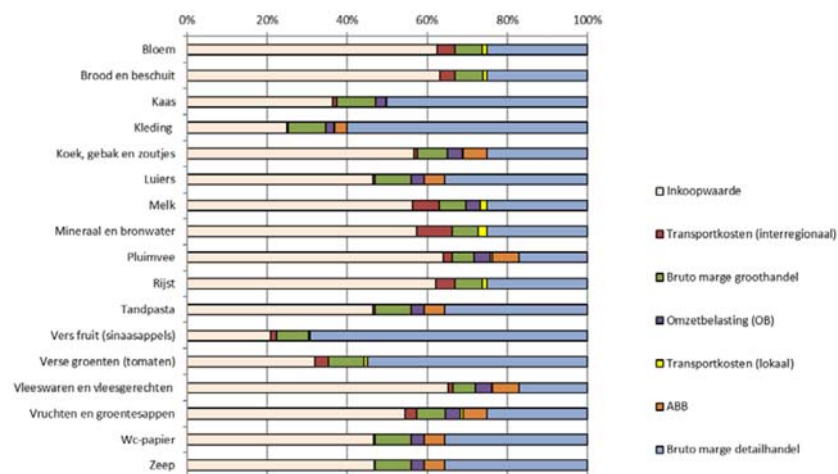
De prijsopbouw voor de gekozen producten is redelijk vergelijkbaar. Al zijn er verschillen waar te nemen, zo is de brutomarge voor bederfelijke producten (groente en fruit) hoger dan voor houdbare producten. Dit is verklaarbaar doordat supermarkten bederfelijke producten vaker weggooien. Uit de analyse van de ontwikkelingen van de prijzen sinds de transitie blijkt dat het verschil in prijzen vooral valt te verklaren door ontwikkelingen in de inkooprijs als gevolg van veranderingen in wereldhandelsprijzen.

Ecorys constateert dat de prijzen tussen supermarkten op Bonaire significant verschillen. De prijzen van de kleine supermarkten zijn over het algemeen hoger dan die van de grote supermarkten. De kleine supermarkten bevinden zich veelal in de meer afgelegen gebieden.

Figuur 1: Mutatie van CPI (Consumer Price Index) voedsel 2010-2016



Figuur 2: kostenopbouw gekozen producten Bonaire



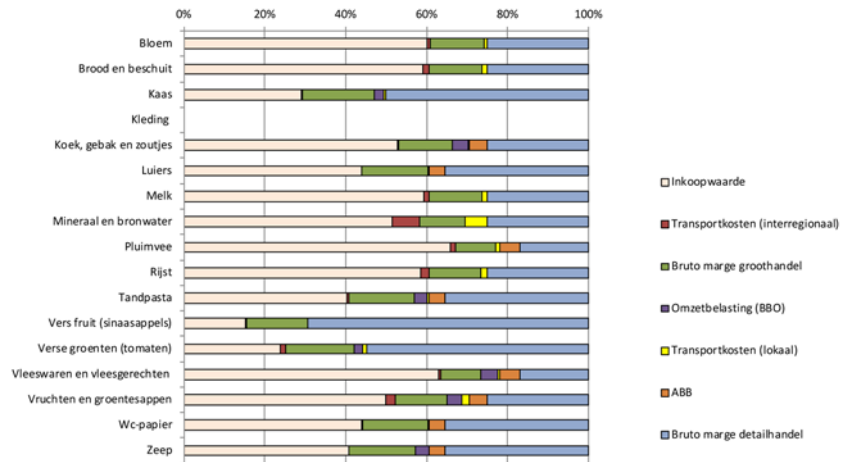
Saba en Sint Eustatius

Op Saba zijn de prijzen voor voedingsmiddelen sinds de transitie met ongeveer 25% gestegen (zie figuur 1). Op Sint Eustatius is de stijging ongeveer 17%. Net als op Bonaire vond de grootste stijging op Saba en Sint Eustatius in de eerste jaren na de transitie plaats (zie figuur 4). Voor de meeste van de geselecteerde producten is op beide eilanden een continue stijging van de prijzen te zien, het prijsverloop vertoont op zowel Saba als Sint Eustatius een grillig patroon.

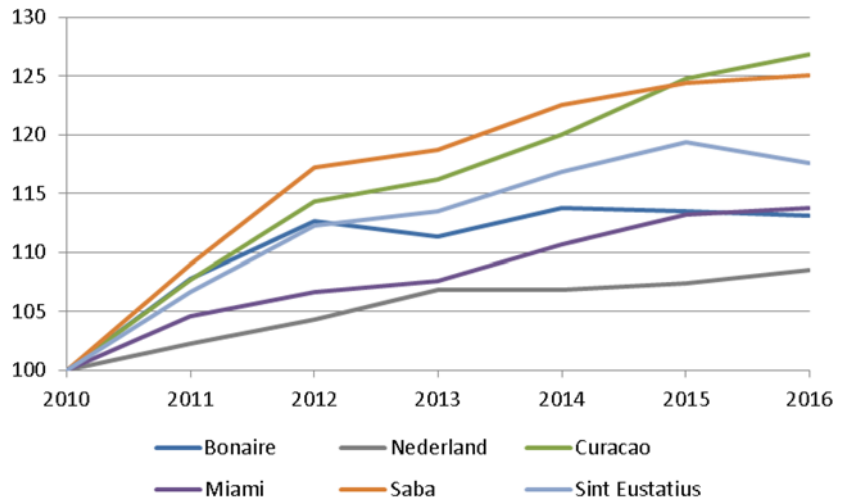
Ook op Saba en Sint Eustatius geldt dat nauwelijks sprake is van eigen productie. Veel van de geïmporteerde producten komen uit de VS (Miami), een aantal producten komt uit Europa. De producten worden veelal bij groothandels op Sint Maarten ingekocht en van daar naar de eilanden getransporteerd. Dit gebeurt bijna allemaal via 1 transporteur (Muty's Pride). Uit de analyse van de markt voor eerste levensbehoeften blijkt dat er op Saba zes supermarkten zijn, waarvan drie grote. Op Sint Eustatius zijn elf supermarkten, waarvan 1 (Duggins) verreweg de grootste is.

Uit de analyse van kostenopbouw van de gekozen producten (zie figuur 3) komt een vergelijkbaar beeld met dat op Bonaire naar voren. De inkoopwaarde en de brutomarge van de detailhandel vormen het grootste deel van de prijs waartegen consumenten het product kunnen kopen. Net als op Bonaire moeten supermarkten uit hun brutomarge nog verschillende kosten betalen, op Saba en Sint Eustatius wordt de nettowinst op ongeveer 3% van de verkoopprijs geschat. De prijsopbouw van individuele producten is vergelijkbaar met die op Bonaire. Bovendien wordt ook op Saba en Sint Eustatius de ontwikkeling in de prijs voor het grootste deel verklaard door ontwikkelingen in de inkoopprijs.

Figuur 3: kostenopbouw gekozen producten Saba en Sint Eustatius



Figuur 4: Ontwikkeling van CPI Voedsel 2010–2016 (2010 = 100)



Doorgeprikte mythes

De resultaten van het onderzoek geven voldoende helderheid over de prijsopbouw. De regelmatig genoemde factoren als transportkosten, elektriciteitskosten, belastingdruk, marges van supermarkten, blijken allemaal een relatief beperkt deel van de prijzen uit te maken. Dat deze veelgenoemde factoren een groot deel van de hoge prijzen veroorzaken, blijkt dus niet juist.

Ecorys heeft op basis van de bevindingen gekeken naar de effectiviteit van een aantal mogelijke maatregelen. Hierbij is gekeken naar de impact op de prijzen en de uitvoerbaarheid. Maatregelen die volgens Ecorys op basis van deze analyse niet effectief zijn in het terugdringen van de hoge prijzen, zijn onder andere directe regulering van de prijzen via de Prijzenwet BES en mededingingsbeleid. Supermarkten hebben volgens het onderzoek geen buitengewoon hoge marges. Bovendien zijn er op alle drie de eilanden relatief veel supermarkten, wat de mogelijkheid voor ruime marges beperkt. Daarnaast zijn zowel prijsregulering als mededingingsbeleid lastig uitvoerbaar omdat continu toezicht nodig is. Een andere interventie die niet effectief wordt geacht is terugdringen van de trans-

portkosten. Transportkosten vormen immers een beperkt deel van de totale prijs waartegen consumenten het product kopen.

Aanbevelingen

Ecorys concludeert dat de volgende maatregelen wel effectief zijn en beveelt aan deze verder te verkennen:

1. Het nieuw leven inblazen van een vrijwillig systeem van maximumprijzen op Bonaire en Saba en verkennen van een vrijwillig systeem op Sint Eustatius. Dit in combinatie met het inzichtelijk maken van de prijzen in de verschillende supermarkten.
2. Kritisch kijken naar de huidige invulling van de ABB, waarbij de vrijstelling van de ABB kan worden verruimd naar enkele eerste levensbehoeften die nu nog niet onder de vrijstelling van de ABB vallen.
3. Blijven investeren in eigen agrarische productie van eerste levensmiddelen, bijvoorbeeld via subsidies of het beschikbaar stellen van grond.
4. Op Saba en Sint Eustatius verkennen of inkoopmacht van de overheid kan worden ingezet om lagere prijzen tot stand te brengen. Daarnaast adviseert Ecorys het beschikbaar stellen van expertise aan ondernemers om hun inkoopkennis te vergroten.
5. Herzien van het vestigingsbeleid op Bonaire, zodat het Bestuurscollege beleid kan maken hoeveel supermarkten het waar wil hebben.
6. Budgetvoorlichting op de eilanden om prijsbewustzijn te creëren.
7. Openbaar vervoer op Bonaire. Zo kunnen de mensen zonder eigen vervoer ook naar de goedkopere supermarkten.

Vervolgstappen

Het grootste deel van de prijs wordt bepaald door de inkoopwaarde. Een snelle substantiële permanente verlaging van de prijs voor levensmiddelen lijkt dan ook niet haalbaar. Een groot deel van de inkooprijzen wordt immers bepaald door wereldmarktprijzen, voornamelijk de prijs van voedsel en olie spelen daarin een rol. Dit betekent niet dat er geen mogelijkheden zijn om de hoge prijzen terug te dringen, wel dient men realistisch te zijn over de mate waarin de maatregelen een impact hebben op de uiteindelijk consumentenprijs. Daarnaast kan worden bewerkstelligd dat consumenten meer dan nu profiteren van de prijsverschillen tussen supermarkten. Uit het onderzoek blijkt dat dergelijke indirecte maatregelen effectiever lijken om de prijzen te beïnvloeden dan direct ingrijpen (zoals het door de Bestuurscolleges reguleren van de prijzen via de Prijzenwet BES).

Hieronder wordt ingegaan op de vervolgacties die de rijksoverheid en de Bestuurscolleges samen, voor het einde van het jaar, zullen oppakken. Bij het bespreken van de acties wordt een onderscheid gemaakt tussen acties die op de korte termijn effect zullen hebben en acties die effect zullen hebben op de lange termijn.

Korte termijn

Vrijwillige maximumprijzen

Op Bonaire hebben het Bestuurscollege en een aantal supermarkten afgesproken voor 36 veel gekochte producten ten minste 1 product tegen een afgesproken maximumprijs te verkopen (BonKompra systeem). Dit systeem werkt nu suboptimaal omdat de partijen zich niet met de afspraken verbonden voelen. Het Bestuurscollege zal het systeem daarom nieuw leven inblazen. Op Saba heeft het Bestuurscollege samen met een aantal supermarkten afgesproken om voor een aantal basisproducten

maximumprijzen in te stellen. Deze afspraak zal verder worden bestendigd en uitgebreid. Op Sint Eustatius is er nog geen vrijwillig systeem. Anders dan bij verplichte maximumprijzen bestaat bij vrijwillige maximumprijzen niet het risico dat goederen niet meer verkocht worden omdat de maximumprijs onder de kostprijs ligt. Daarnaast kan in overleg of door supermarkten zelf worden besloten tot lagere marges of kruissubsidiering van een aantal belangrijke levensmiddelen. Het Bestuurscollege zal hier dan ook de mogelijkheden voor een vrijwillig systeem verkennen. Voor alle 3 de eilanden geldt dat het kabinet zal ondersteunen bij het verkennen, opzetten en uitbreiden van een systeem van vrijwillige prijzen in combinatie met het publiceren van prijsvergelijkingen.

Prijsvergelijking

Uit het onderzoek blijkt dat op alle drie de eilanden prijsverschillen zijn tussen de verschillende supermarkten. Om van deze prijsverschillen te kunnen profiteren, moet een consument weten waar het product het goedkoopst is. Dit kan worden gerealiseerd door het creëren van prijstransparantie. Hierbij kan worden gedacht aan het vergelijken van prijzen van een aantal veel gekochte producten. De prijsvergelijking kan vervolgens in de krant, via internet, of via de radio worden gepubliceerd. Hierbij kan eventueel voor bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen) worden aangegeven waar ze het goedkoopst uit zijn als ze al hun producten bij 1 supermarkt kopen. Het kabinet zal gezamenlijk met de openbare lichamen de periodieke prijsvergelijking (laten) verrichten.

ABB

De onderzoekers hebben tevens aanbevolen om nog eens kritisch kijken naar de lijst met producten die zijn vrijgesteld van de ABB. Levensmiddelen die nu nog niet van de vrijstelling profiteren, zouden mogelijk kunnen worden vrijgesteld (zoals kip en luiers). Dit zal door het kabinet worden bekeken binnen de reguliere cyclus van de belastingplannen.

Lange termijn

Consumentenbewustzijn

Om consumenten bewuster te maken van wat ze kopen, zal worden ingezet op het creëren van meer consumentenbewustzijn. Het kabinet zal de activiteiten die de verschillende ministeries op dit terrein reeds verrichten bundelen zodat deze beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om onderwijs en voorlichting over hoe met geld om te gaan, zoals in Europees Nederland wordt gedaan door het platform Wijzer in Geldzaken. Wanneer consumenten bewuster gaan kopen, zullen supermarkten meer prikkels hebben producten tegen een lagere prijs aan te bieden.

Vestigingsbeleid

Samen met de Bestuurscolleges zal worden gekeken naar de mogelijkheden van herziening van de Vestigingswet BES. Het is daarbij van belang om een eventuele herziening zo vorm te geven dat er een goede balans ontstaat tussen effectiviteit van het vestigingsbeleid en de daarmee gepaarde administratieve lasten voor zowel ondernemers als de Bestuurscolleges. Op dit moment wordt al gekeken naar de mogelijkheden die er zijn.

OV-verbinding

Wanneer consumenten weten hoeveel een product bij elke supermarkt kost, moeten ze wel in staat zijn om de keuze te hebben deze producten te kopen. Met name op Bonaire kan dit vanwege de afstanden een probleem zijn. De inwoners van de meer afgelegen gebieden, met name Rincon, zijn niet altijd in staat naar de grote en vaak goedkopere supermarkten in Kralendijk toe te gaan. Daarom zal het kabinet haar expertise aanbieden aan het bestuurscollege van Bonaire om te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor een simpele en betaalbare OV-verbinding op het eiland, die zowel de afgelegen gebieden als de Kaya Industria in Kralendijk, waar de meeste grotere supermarkten zich bevinden, bedient.

Lokale productie

Ten slotte zullen de Bestuurscolleges zich samen met (financiële) ondersteuning van het kabinet blijven inzetten op het stimuleren van lokale agrarische productie van eerste levensbehoeften (groente en fruit). Vanwege de kleine schaal en de kosten gepaard met lokale productie zal lokale productie weinig tot geen invloed hebben op de prijs van levensmiddelen. Ook zullen sommige lokaal geproduceerde producten duurder zijn dan geïmporteerde producten. Lokale productie verkleint echter de afhankelijkheid van import. Het verminderen van deze afhankelijkheid kan van belang zijn als de transporteur vanwege weersomstandigheden de eilanden niet kan bereiken, bij een scherpe daling in het aanbod op de wereldmarkt of bij politieke instabiliteit in de regio. Daarnaast stimuleert lokale productie de werkgelegenheid. Onderdeel van deze is actie is het stimuleren van zelf produceren op scholen (bijvoorbeeld door te investeren in kassen), zodat kinderen op jonge leeftijd bewuster worden van gezonde voeding en interesse krijgen voor de land- en tuinbouw.

De aanbeveling die Ecorys doet over gezamenlijk inkopen, zal niet worden overgenomen. Inkopen door supermarkten is een eigen verantwoordelijkheid. Sommige supermarkten kopen al gezamenlijk in, andere supermarkten lijken hier niet toe bereid. Hierin is geen (dwingende) rol weggelegd voor de Bestuurscolleges en/of de rijksoverheid. Gezamenlijk inkopen door of met de lokale overheid is niet realistisch. De lokale overheid of de rijksoverheid zou dan als een soort tussenschakel voor de supermarkten moeten dienen om eerste levensbehoeften te kopen. Dit is niet de taak van de overheid.

Tot slot

De situatie in Caribisch Nederland is niet vergelijkbaar met de situatie in Europees Nederland. Supermarkten in Caribisch Nederland, en hun klanten, kunnen anders dan in Europees Nederland niet profiteren van schaalvoordelen. Het kabinet en de Bestuurscolleges zijn zich ervan bewust dat het uitvoeren van bovengenoemde acties een uitdaging is, waarbij het belangrijk is gezamenlijk op te trekken. Het kabinet en de Bestuurscolleges gaan de uitdaging aan, met de verwachting dat de acties bij zullen dragen aan meer prijsbewustzijn, lagere prijzen en de bestrijding van armoede op de eilanden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp