

Vergaderjaar 2003–2004

**29 200 XIV**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2004**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 oktober 2003

Hierbij ontvangt u mijn reactie op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied «De boer in de keten: boeienkoning of teamspeler?», een advies over de positie van primaire producenten in de agroketens.

#### *Samenvatting van het advies*

Het advies richt zich op de mogelijkheden van primaire producenten om individueel of gezamenlijk hun positie in de keten te versterken. Dit moet leiden tot een hogere toegevoegde waarde per volume-eenheid product voor de primaire producent. Daarbij zijn een aantal strategieën van specifiek belang die ondernemers kunnen hanteren om de toegevoegde waarde per eenheid product te verhogen: productdifferentiatie, marktsegmentatie en ketenverkorting. Nieuwe kennis en technologie en de benutting daarvan via innovaties zijn eveneens belangrijke elementen van de manier waarop ondernemers nieuwe uitdagingen tegemoet zouden kunnen treden.

De Raad constateert in grote lijnen dat de inkomens van veel primaire producenten in de landbouw onder druk staan. Hoewel de voedselvoorziening hierdoor niet direct in gevaar komt, kan het wel leiden tot een situatie waarin een aanzienlijk deel van de boeren en tuinders beneden het bestaansminimum moet leven en de functie van de landbouw als beheerder van de groene ruimte niet meer kan worden vervuld. Ook stelt de Raad vast dat, in elk geval voor de situatie in Nederland, er geen reden is tot defaitisme. De Nederlandse landbouw en de bijbehorende infrastructuur hebben voldoende kracht en kwaliteit om zich met succes te handhaven. Maar bedrijfsleven en overheid moeten, zo stelt de Raad, wel een aantal stappen zetten om de positie van de primaire landbouw in de keten te versterken.

Zo adviseert de Raad een regelmatig toezicht van de Mededingingsautoriteit om te voorkomen dat mogelijk ongeoorloofde machts-

uitoefening door de detailhandel kan gaan plaatsvinden. Gezien het sterke internationale karakter van deze markt moet dit in feite op Europees niveau worden aangepakt.

De Raad is van mening dat de Nederlandse landbouw moet kiezen voor een differentiatiestrategie, dat wil zeggen een keuze voor producten die zich onderscheiden door kwaliteiten als smaak, uiterlijk en bijzonder karakter, en door de duurzaamheid van de productiewijze. Zij vindt dat op het punt van duurzaamheid de Nederlandse producenten een koppositie moeten innemen in het Europese peloton. De Raad ziet namelijk op termijn qua omvang nog maar beperkte mogelijkheden voor een *low cost* strategie.

Dat vereist volgens de Raad dat de producent zijn vakmanschap verder uitbouwt tot een goed ondernemerschap. Hij moet zich meer gaan richten op marketing, afzet en vernieuwing van assortiment en het daarop richten van de bedrijfsprocessen. Een belangrijke rol daarbij is weggelegd voor beroepsorganisaties binnen de landbouw om vraag en aanbod van kennis af te stemmen.

De Raad acht keurmerken en kwaliteitssystemen probate middelen om producten met hoge kwaliteit en een duurzame productiewijze herkenbaar te maken voor de consument. Maar op dit moment zeggen ze de consument te weinig, en is er sprake van overlap en soms tegenstrijdigheid. Eenduidigheid, eenvoud en aansprekendheid voor branche en consument moeten de nieuwe sleutelwoorden zijn bij een saneringsoperatie door branche- en consumentenorganisaties in het woud van zelf ontwikkelde regelgeving.

Daarnaast wordt in het rapport de grote hoeveelheid weten regelgeving waarmee de primaire landbouw wordt geconfronteerd een hinderlijke administratieve belasting, een belemmering voor innovatie en een beperking van flexibiliteit genoemd. Een vereenvoudiging moet voor de Nederlandse boer bijdragen tot het ontstaan van een Europees level playing field.

De Raad vindt een versterking van de kennisinfrastructuur en van innovatie in de praktijk nodig. Dat kan door het fundamenteel en strategisch onderzoek aan het innovatief vermogen uit de praktijk te koppelen. De Raad sluit hiermee aan bij een eerder advies van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid: *backing the winners*. Het houdt volgens de Raad ook in dat fundamenteel en strategisch onderzoek in het onderzoek een hogere prioriteit moeten krijgen dan ontwikkeling van technologie.

De Raad doet tenslotte de dringende aanbeveling voor een actief ruimtelijk beleid en een gericht voortzetten van landinrichting en reconstructie om de gewenste veranderingen in de landbouwsectoren te faciliteren. Voldoende concurrentiekracht van de primaire producent vereist goede externe productieomstandigheden (verkaveling, waterhuishouding, geen versnipperde burgerbebouwing), en een goede infrastructuur op het gebied van logistiek, afzet, dienstverlening en informatievoorziening. Dat vereist concentratie van verwante agrarische activiteiten in regionale agrarische clusters. Dit geldt zowel voor intensieve vormen als glastuinbouw en varkenshouderij als voor de grondgebonden landbouw. De Raad acht het noodzakelijk dat hieraan in de Nota «Ruimte» en de Nota «Vitaal Platteland» expliciet aandacht wordt geschonken.

Ik onderschrijf de hoofdlijnen van het advies. Het advies geeft een heldere analyse van de problematiek en een goede en gedegen onderbouwing van de noodzaak tot ketensamenwerking. Het legt een stevige nadruk op marktgericht en vernieuwend ondernemerschap, waarbij het initiatief vooral bij de ondernemer en zijn/haar ketenpartijen ligt en ook moet liggen. Mij wordt niet gevraagd op de stoel van de ondernemer te gaan zitten en ik zie dat als een bevestiging van een reeds ingeslagen weg en als een aanmoediging om daarop verder te gaan. Ik kan mij vinden in een rol waarbij ik niet zorg voor, maar zorg dat de ondernemer op verantwoorde wijze zijn/haar bedrijf kan uitoefenen, een productiewijze die in de keten en maatschappelijk wordt gewaardeerd.

Het advies geeft aan dat met betrekking tot één van de belangrijkste thema's van het advies, de verdeling van de marges in de keten er sprake is van een complex, maar uiterst relevant vraagstuk. De Raad stelt vast dat er momenteel nog geen tekenen zijn van machtsmisbruik door schakels verderop in de keten, maar dat ontwikkelingen wel met alertheid moeten worden gevolgd. Dat heeft de Raad ertoe gebracht om aan te dringen op nader onderzoek door de mededingingsautoriteiten. Ik zie daarin geen rol voor mezelf weggelegd. Immers, de NMa en op Europees niveau de Europese Commissie hebben daarbij een eigenstandige en onafhankelijke rol. Daar kan en wil ik niet in treden. De NMa heeft al eerder aangegeven «inkoopmacht» als één van de aandachtsvelden voor het jaar 2004 te zien.

Nog los van de vraag of sprake is of kan zijn van machtsmisbruik, is de verdeling van de marges in de keten een vraagstuk dat zeker aandacht verdient. Dit onderwerp heeft verscheidene dimensies. Het wordt beïnvloed door factoren als markt, economie, technologie, maar ook door maatschappelijke ontwikkelingen. Er is reeds in verschillende sectoren onderzoek naar gedaan, veelal naar kwalitatieve factoren en krachtenvelden. Deels zijn ook effecten geanalyseerd naar prijsvormingsvraagstukken en prijsdrukeffecten. Zowel voor de gewenste transitie naar een duurzame landbouw en de vraag hoe de inspanningen van primaire producenten op dat vlak beloond kunnen worden, als ook voor de inkomenspositie van de boeren in z'n algemeenheid.

In de onderzoeksprogrammering is daarom de positie van de agrarische ondernemer in de keten meer accent gegeven. Ook aspecten van marktmacht kunnen daarin aan de orde komen. Daarbij zie ik ook een belangrijke taak voor de OECD. Agroketens zijn immers in toenemende mate internationaal georganiseerd. Puur nationaal gericht onderzoek schiet dan al snel tekort. Een gezaghebbende internationale denktank als de OECD lijkt de aangewezen instelling om in die leemte te voorzien. Gedacht zou kunnen worden aan onderzoek naar de gevolgen van ketenomkering en de gewijzigde machtsverhoudingen in de internationale voedselketens. Maar nog belangrijker blijft dat de partijen in de keten die vinden dat ze onderbedeeld zijn of worden, zélf initiatieven nemen om «meer uit de keten te halen» door bijvoorbeeld de afzet te bundelen, meer aan te sluiten bij maatschappelijke wensen of door het leveren van betere kwaliteit en service.

De Raad stelt terecht dat de regeldruk hinderlijk is, vernieuwing belemmert en flexibiliteit beperkt. Vermindering van de regeldruk en vereenvoudiging van de regels zijn belangrijke speerpunten van dit kabinet. Hier wil ik met alle betrokkenen de komende jaren heel concreet en met verve invulling aan geven. Dat zal niet altijd even gemakkelijk zijn omdat veel wet- en regelgeving rechtstreeks uit Brussel komt.

Belangrijke aandachtspunten voor het beleid zijn daarbij onder andere grofmaziger regelgeving, betere stroomlijning van regelgeving, toezicht en handhaving en een betere benutting van ICT. Ook het afstemmen van wettelijke registratieverplichtingen op ketencontrolesystemen in de markt is een belangrijk aandachtspunt. Dit sluit aan bij één van de conclusies van de Raad.

Wat het stimuleren van veelbelovende initiatieven betreft, is het werk van onder andere de Stichting Agro Keten Kennis (AKK) van belang. Het co-innovatieprogramma Toegevoegde Waarde varkensvleesketens is onlangs afgesloten. De co-innovatieprogramma's Duurzame AgroFoodketens en Professionalisering van Biologische Afzetketens, lopen nog. Deze vraaggestuurde programma's worden uitgevoerd door AKK in opdracht van het ministerie van LNV. Ze bieden ketenpartners de gelegenheid om samen met kennisinstellingen te werken aan innovatieve marktconcepten en het verder verduurzamen van de keten. Aan deze initiatieven wordt veel waarde gehecht. Zij passen ook heel goed in het concept «de overheid zorgt niet voor, maar zorgt dat».

Andere faciliterende activiteiten van het ministerie van LNV vinden plaats in het kader van het Platform Agrologistiek, waarin overheid en bedrijfsleven samen optrekken en die nauw aansluiten bij het advies van de Raad voor concentratie van agrarische activiteiten in regionale clusters. Inmiddels zijn negen pilots aangewezen, met als doel innovatieve mogelijkheden op dit terrein in de praktijk te kunnen laten zien. Inmiddels pakken ondernemingen zowel in de groente-, fruit- als bloemenbranche deze uitdagingen op. Ook ondernemingen in de vleessector zitten duidelijk op die lijn. De primaire producent wordt zo van grondstofleverancier een co-maker. Dat is de route voor de toekomst. In de nota «Ruimte» en de «Agenda Vitaal Platteland» zal daaraan meer aandacht en concrete invulling worden gegeven.

Een belangrijk aandachtspunt bij dit alles is de transparantie van de keten. In het advies vraagt de Raad zich op dit punt af of een wettelijk recht van de consument op (product) informatie niet zou kunnen bijdragen aan meer en een beter bewustzijn van de consument en daarmee aan een duurzamere productie. Op zichzelf is dat een aardige gedachte. Als ondernemers in gebreke blijven, wil ik aanscherping van de regelgeving ten aanzien van transparantie op termijn niet uitsluiten. Niettemin stel ik de primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven in dezen voorop. Bezien moet worden of afspraken en convenanten die ondernemers met elkaar maken hierin daadkrachtig zijn en tot het gewenste maatschappelijk effect zullen leiden. Ik wil daarop nu nog niet vooruitlopen, maar wel in faciliterende zin aan bijdragen met andere ondersteunende initiatieven, zoals het Platform Transparantie en ICT, informatieverschaffing door het Voedingscentrum en het project «Kijkje in de keten».

Afrondend heeft het voorgaande laten zien op welke manier het kabinet en langs welke verschillende wegen ik de agroketen probeer te versterken, met een stevige positie van de primaire producent daarin. Daar dient nog een laatste, maar niet onbelangrijke opmerking aan te worden toegevoegd. Sterke en transparante ketens kunnen een cruciale rol vervullen bij de transitie naar een duurzame landbouw. Het is echter niet realistisch om te denken dat die transitie uitsluitend via de markt, dus uitsluitend via de keten, kan worden gerealiseerd of gefinancierd. Sommige van de te leveren maatschappelijke prestaties laten zich immers moeilijk in concrete marktprijzen vertalen. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan rust, ruimte, natuurschoon, openheid en biodiversiteit gerelateerd aan de landbouw. Daarom ook wordt nu actief nagedacht over een concept als groene diensten of een vergoedingensysteem voor boeren die

actief zijn in benadeelde gebieden met waardevolle cultuurlandschappen. Ook hieraan zal in de «Agenda Vitaal Platteland» meer aandacht en concrete invulling worden gegeven.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman