

Onderzoek naar prijzen in Caribisch Nederland

Deel I: Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, 13 juli 2017



Onderzoek naar prijzen in Caribisch Nederland

Deel I: Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Lars Meindert (Ecorys, projectleider)

Michel Briene (Ecorys)

Erik Merkus (Ecorys)

Rob van den Bergh (Curconsult)

Francis Vierbergen (Curconsult)

Rotterdam, 13 juli 2017



Curconsult
economic advisors & management consultants

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Management samenvatting (NL) | 7 |
| Management summary (EN) | 19 |
| 1 Inleiding op dit onderzoek | 31 |
| 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek | 31 |
| 1.2 Werkwijze en inkadering | 33 |
| 1.3 Leeswijzer | 35 |
| 2 Algemeen beeld prijsontwikkeling Caribisch Nederland | 37 |
| 2.1 Inleiding | 37 |
| 2.2 De basis: de CBS-metingen | 37 |
| 2.3 Stelselwijzigingen en macro-economische ontwikkelingen | 38 |
| 2.4 Waardeketen: handelsstromen naar Caribisch Nederland | 42 |
| 2.4.1 Algemeen beeld | 42 |
| 2.4.2 Waardeketen: uitwerking per schakel | 43 |
| 2.5 Prijsontwikkelingen in breder perspectief | 48 |
| 2.6 Samenvatting | 52 |
| 3 Bonaire nader beschouwd | 54 |
| 3.1 Inleiding | 54 |
| 3.2 Huidige marktsituatie | 54 |
| 3.3 Prijsontwikkeling op Bonaire | 57 |
| 3.4 Kostenopbouw per schakel | 59 |
| 3.5 Samenvatting | 63 |
| 4 Saba & Sint Eustatius nader beschouwd | 65 |
| 4.1 Inleiding | 65 |
| 4.2 Huidige marktsituatie | 65 |
| 4.3 Prijsontwikkeling op Saba en Sint Eustatius | 69 |
| 4.4 Kostenopbouw per schakel | 71 |
| 4.5 Samenvatting | 75 |
| 5 Prijsbeleid en kostenbeheersing | 77 |
| 5.1 Inleiding | 77 |
| 5.2 Identificatie van mogelijke interventies | 77 |
| 5.3 Uitwerking en beoordeling van de interventies | 79 |
| 5.3.1 A. Interventies ten aanzien van hoogte retailprijzen | 79 |
| 5.3.2 B. Interventies ten aanzien van de kostenopbouw | 81 |
| 5.3.3 C. Interventies ten aanzien van het versterken van de eigen (lokale) productie | 84 |
| 5.3.4 D. Versterken 'marktpositie' van Caribisch Nederland | 86 |
| 5.3.5 E. Versterken positie van consumenten | 89 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | 93 |
| 6.1 Conclusies | 93 |
| 6.2 Aanbevelingen | 96 |

Management samenvatting (NL)

I. Inleiding op dit onderzoek (hoofdstuk 1)

Aanleiding - Vanaf 10 oktober 2010 zijn de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als 'bijzondere gemeenten' onderdeel van (Europees) Nederland geworden. Voor de drie eilanden die voorheen onderdeel uitmaakten van het land 'Nederlandse Antillen', heeft de bestuurlijke hervorming gezorgd voor grote veranderingen. Sinds de transitie in 2010 zijn onder meer de kosten van levensonderhoud sterk gestegen, wat een grote invloed heeft op het dagelijks leven van de bewoners. Tegelijkertijd is de loonontwikkeling achtergebleven waardoor de koopkracht op de eilanden is verslechterd¹. Van belang hierbij is ook de aanwezigheid van een groep inwoners die voor een belangrijk deel afhankelijk is van de verstrekking van de onderstand.² De onderstand is enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse bijstand, maar de hoogte van de onderstand uitkering ligt onder het sociaal minimum. In een reactie op het evaluatierapport van de Commissie Spies heeft het kabinet aangegeven dat er een sociaal minimum komt, afgeleid van het wettelijk minimumloon op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De onderstand (bijstand) kan daar dan in stappen naar toe groeien.³ Voor het gestegen prijsniveau zijn verschillende oorzaken geïdentificeerd, maar er is nog altijd onvoldoende inzicht in de onderliggende factoren van de prijsstijgingen. Hierdoor is het voor het ministerie van Economische Zaken lastig om gericht beleid te voeren en de eilanden te ondersteunen bij vraagstukken op het gebied van prijsbeleid en mededinging.

Doel van het onderzoek - Om die reden heeft het ministerie van Economische Zaken aan Ecorys en Curconsult (Curaçao) gevraagd om een onderzoek te verrichten naar de oorzaken van het prijsniveau en de ontwikkelingen van de prijzen sinds de transitie in Caribisch Nederland. Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in het prijsniveau en de oorzaken van de prijsstijgingen en -dalingen sinds de transitie, voor elk van de eilanden apart. De centrale onderzoeksvraag luidt : *“wat zijn de oorzaken van het prijsniveau en de ontwikkelingen in de prijzen in Caribisch Nederland sinds de transitie?”* Ten behoeve van de beantwoording van de centrale probleemstelling zijn drie subonderdelen nader onderzocht. Deze onderdelen zijn:

- Schets van de huidige marktsituatie – Ten eerste wordt in een 'schets' nader ingegaan op de huidige marktsituatie, evenals de ontwikkelingen sinds de transitie in 2010. Hierbij gaat het vooral om het in kaart brengen van de waardeketen (waar komen producten vandaan?) en de consumentenmarkt (waar kopen consumenten hun producten?).
- Oorzaken prijsniveau en prijsstijging - Het tweede onderdeel richt zich op de oorzaken van het prijsniveau en de prijsstijgingen. Hierbij wordt geanalyseerd wat de opbouw van de prijzen is en wat de oorzaken zijn van de ontwikkeling in de prijzen sinds de transitie in 2010. Tevens wordt hierbij als 'benchmark' gekeken naar ontwikkelingen op naburige eilanden.
- Prijsbeleid en kostenbeheersing – Het derde onderdeel richt zich vooral op het identificeren van potentiële 'instrumenten' om de kosten en prijzen te kunnen beheersen en/of beïnvloeden. Deze analyse moet het kabinet en de bestuurscolleges op de eilanden in staat stellen om gerichte maatregelen te nemen bij vraagstukken over prijs- en mededingingsbeleid.

¹ Illustratief hierbij is de hoogte van het gemiddelde huishoudinkomen op de eilanden. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba bedroeg het gemiddelde huishoudinkomen in 2012 respectievelijk 27.800, 33.200 en 27.400 dollar (bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2015), Vijf jaar Caribisch Nederland: gevolgen voor de bevolking).

² Het aantal onderstandsuitkeringen is in Caribisch Nederland toegenomen van 251 in 2011 naar 423 in 2014. Het ministerie van SZW heeft eerder aangegeven dat deze toename onder meer toe te schrijven is aan een betere informatievoorziening over het recht op onderstand en het tegengaan van niet-gebruik van deze voorziening.

³ Kabinetsreactie op rapport evaluatie Spies (12 mei 2016)

Hoofdstuk 2, 3 en 4 omvatten de eerste twee onderdelen. Het derde onderdeel komt aan bod in hoofdstuk 5.

Werkwijze en inkadering – Dit onderzoek is medio december 2016 van start gegaan en is afgerond in mei 2017. De onderzoeksaanpak bestond uit een aantal specifieke onderdelen, die hierna kort worden toegelicht:

- Analyse van CBS-microdata - Om voldoende diepgang te creëren heeft de opdrachtgever ervoor gekozen om de aandacht specifiek te richten op 17 verschillende consumentenproducten (12x voeding, 1x kleding en 4x persoonlijke verzorging). Met behulp van de ter beschikking gestelde CBS-microdata, is op het niveau van deze concrete artikelen een analyse gemaakt van de hoogte van de prijzen en de ontwikkeling gedurende de periode 2010-2016.
- Deskstudie en veldonderzoek - Naast het analyseren van beschikbare publicaties is specifiek aandacht besteed aan het analyseren van internationale handelsdata (UN-COMTRADE) om de handelsstromen naar de eilanden in kaart te brengen. Vanwege de beschikbare data lag de nadruk hierbij vooral op Sint Maarten en Curaçao, welke als belangrijke 'hub' fungeren voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ten behoeve van de dataverzameling is ook veldonderzoek (interviews) op de eilanden zelf uitgevoerd. In de periode 26 februari 2017 tot en met 10 maart 2017 is een bezoek gebracht aan de drie Bovenwindse eilanden, namelijk Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. Daarnaast zijn ook Bonaire en Curaçao door Ecorys bezocht, namelijk in de periode 7 tot en met 17 maart 2017.
- Consumentenonderzoek - In aanvulling op het veldonderzoek door Ecorys heeft Curconsult in de periode maart-april 2017 een (telefonisch) consumentenonderzoek uitgevoerd op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De nadruk in dit consumentenonderzoek lag op het identificeren van de belangrijkste verkoopkanalen waar consumenten hun inkopen doen, alsmede de belangrijkste keuzefactoren bij deze aankopen.

II. Algemeen beeld prijsontwikkelingen (hoofdstuk 2)

In dit hoofdstuk is een algemeen beeld geschetst van de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland in de afgelopen jaren. Concreet is aandacht besteed aan (i) de ontwikkeling van de consumentenprijzen, (ii) de relevante stelselwijzigingen en macro-economische ontwikkelingen, (iii) de waardeketen voor Caribisch Nederland, en (iv) prijsontwikkelingen op naburige eilanden en/of landen.

Ontwikkeling van de consumentenprijzen - Het CBS meet sinds 1 januari 2010 de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland. Uit de zogeheten Consumentenprijsindex (CPI) blijkt dat voor de periode 2010-2016 (Q4) de prijsstijgingen aanzienlijk zijn en variëren van +11% op Bonaire tot +14% op Saba en +21% op Sint Eustatius. Ter illustratie: in dezelfde periode is de Consumentenprijsindex voor Europees Nederland gestegen met circa 10%⁴. Het is belangrijk om te constateren dat de prijsstijgingen vanaf de tweede helft van 2014 afvlakken en soms wat dalen. In lijn met de geselecteerde zeventien producten ligt de nadruk in dit rapport voornamelijk op de hoofdcategorieën 'voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken' en 'kleding'.

Relevante stelselwijzigingen en macro-economische ontwikkelingen - De prijsontwikkelingen op Caribisch Nederland gedurende de periode 2010-2016 zijn niet los te zien van (i) een aantal stelselwijzigingen die zijn doorgevoerd rondom (en na) de transitie in oktober 2010, alsmede (ii) een aantal macro-economische ontwikkelingen. Qua stelselwijzigingen is relevant dat deze in een aantal gevallen (belastingen, douane, zorg, sociale zekerheid) in relatief korte termijn zijn ingevoerd

⁴ CBS Nederland.

en met name in de eerste jaren grote onzekerheid met zich hebben meegebracht. Deze onzekerheid heeft in combinatie met de wisseling van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar gezorgd voor een opwaarts prijseffect. Echter, tegelijkertijd speelden er ook nog macro-economische ontwikkelingen die de prijs hebben beïnvloed. In de periode 2010-2014 lag de olieprijs hoog, wat invloed had op de kosten voor zowel productie, transport als energiegebruik. Daarnaast piekten veel voedselprijzen in de periode 2010-2013, varieerde de dollar/eurokoers en verviel een belangrijk aanvoerland (Venezuela) na 2014 in chaos.

De waardeketen voor Caribisch Nederland – Voor Caribisch Nederland komen veel van de producten uit de VS (Miami) en Europa (Nederland/Frankrijk) of uit belangrijke productie- of handelslanden in de regio (Brazilië, Panama, Colombia, etc.). Voor Saba en Sint-Eustatius fungeert Sint Maarten vaak als centrale hub, waarna de goederen via de groothandels op Sint Maarten naar de twee eilanden worden getransporteerd. Voor Bonaire gelden de groothandels op Curaçao vaak als 'hub', maar goederen worden in een aantal gevallen ook direct (zonder tussenkomst van de groothandel) aangevoerd. De in de haven aangekomen en geloste goederen worden vervolgens over het betreffende eiland gedistribueerd en komen in belangrijke mate via tussenkomst van supermarkten, toko's en andere winkels bij de consument terecht. Onder andere via 'rechtstreekse import' (Bonaire) en aankopen via internet zijn er in toenemende mate ook alternatieven ontstaan voor de reguliere verkoopkanalen. Caribisch Nederland kent in vergelijking met Europees Nederland een zeer hoge dichtheid van het aantal supermarkten. Voor Nederland als geheel bedraagt het aantal supermarkten per 1.000 inwoners op 0,3 en voor Caribisch Nederland als geheel op 2,5. Vooral op Sint Eustatius en op Saba is de dichtheid per 1000 inwoners met respectievelijk 3,1 en 3,3 hoog. Voor Bonaire ligt dit aantal met 2,3 wat lager.

Prijsontwikkelingen in perspectief - De prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland staan niet op zichzelf, maar staan in verband met prijsontwikkelingen op de wereldmarkt en/of met de prijsontwikkelingen in landen waar de producten vandaan komen (de 'peers', zoals bijvoorbeeld Curaçao, Sint Maarten, de VS en Nederland). Voor voedingsmiddelen zijn in de periode 2010-2016 (Q4) de prijzen op Bonaire met circa +14% gestegen, terwijl dit voor Sint Eustatius en Saba op respectievelijk +17% en +23% ligt. Op Curaçao is de gerapporteerde CPI-stijging aanzienlijk hoger dan op Bonaire (+27%), terwijl ook op Sint Maarten de CPI na 2011 sterk oploopt (+53%). In 'brongebieden' zoals Miami en Nederland ligt de CPI-stijging lager dan op Caribisch Nederland, maar ook daar zijn stijgingen waar te nemen (respectievelijk 9% en 14%). In het Caribisch gebied worden op verschillende manieren maatregelen genomen op de prijzen te stabiliseren, waarbij het niet altijd duidelijk is hoe effectief deze maatregelen op de lange termijn zijn. Op Bonaire steeg de prijs van kleding al sterk in de periode 2010-2014 (+15%), maar dit zette zich in 2015-2016 door (+61% over hele periode). Deze stijging komt op geen enkele manier overeen met naburige landen/eilanden. Wellicht dat vanwege het beperkte kledingaanbod op Bonaire niet hetzelfde type jeans door de tijd kan worden gevolgd. De prijs van kleding wordt voor Saba en Sint Eustatius op Sint Maarten gemeten en is in deze periode met circa +7% gestegen, wat overeenkomt met eilanden in de regio.

III. De eilanden nader beschouwd (hoofdstuk 3 en 4)

In deze twee hoofdstukken is de situatie op Bonaire, Saba en Sint Eustatius verder uitgelicht. Specifiek is hierbij gekeken naar (i) de marktsituatie, (ii) de prijsontwikkelingen van de geselecteerde producten en (iii) de kostenopbouw per schakel in de waardeketen.

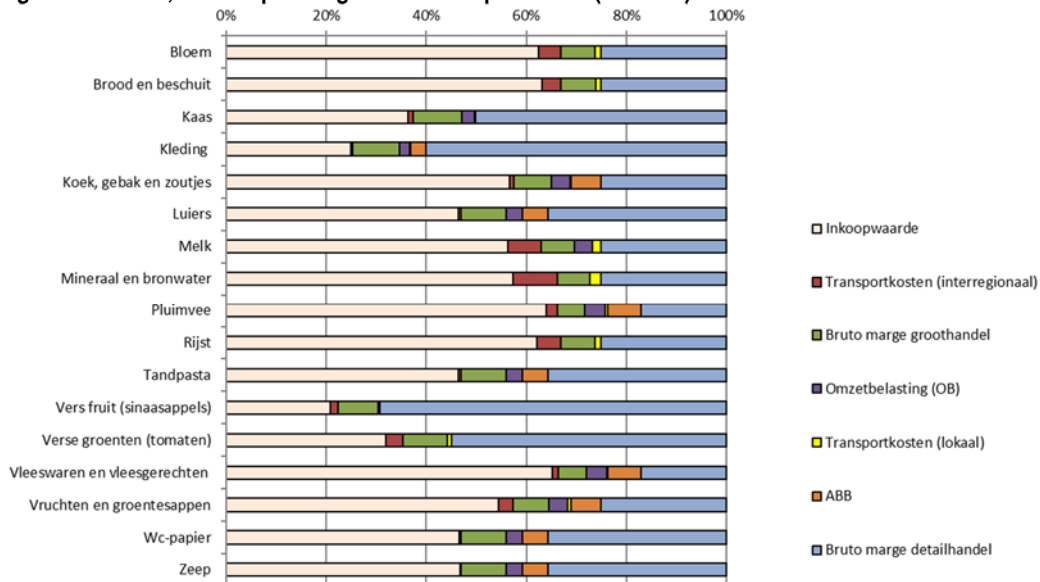
Bonaire

Marktsituatie – Voor de aanvoer van producten fungeert Curaçao als belangrijkste hub: veel producten komen via de groothandel of Curaçao of containers worden in Curaçao overgeslagen voor transport naar Bonaire. Europa en de VS zijn verreweg de belangrijkste handelspartners, al kan dit voor individuele producten anders zijn (Brazilië, Jamaica, Colombia, etc.). Het uitgevoerde consumentenonderzoek laat zien dat consumenten vooral bij drie supermarkten kopen (Warehouse, Van den Tweel en Bondigro) en dat het koopgedrag vooral te maken heeft met prijs gevolgd door kwaliteit en locatie van de winkel. Hierbij wordt ook gewisseld van (voorkeurs-)winkel. Consumenten doen geregeld aankopen buiten Bonaire (online of in persoon), maar de geselecteerde primaire levensbehoeften worden vooral op het eiland gekocht (met uitzondering van kleding/spijkerbroeken).

Prijsontwikkelingen producten - Binnen dit onderzoek is op basis van CBS-microdata een analyse gemaakt van de prijsontwikkeling van zeventien specifieke producten. Wat duidelijk wordt uit deze analyse is dat op Bonaire het prijsverloop van de geselecteerde producten grillig is, maar over de hele periode veelal is gestegen ten opzichte van de start in 2010. Het prijsverloop van sommige producten gaat duidelijk tegen de trend op de (wereld-)markt in, zoals bij bloem, rijst en kip. Daarnaast wijken de waargenomen prijzen voor spijkerbroeken zeer sterk af van prijsontwikkelingen elders. Deze prijzen hebben gefungeerd als uitgangspunt voor de analyse van de kostenopbouw.

Kostenopbouw - Per schakel van de waardeketen is een inschatting van de kosten gemaakt. In de volgende figuur zijn de resultaten opgenomen voor Bonaire in 2016 (Q4). Er zijn een aantal opvallende zaken. Ten eerste wordt duidelijk dat de brutomarge voor de detailhandel per product verschilt. De brutomarge is hoog voor bederfelijke producten (fruit, groente) en lager voor producten waar tussen de supermarkten meer concurrentie voor bestaat (pluimvee/kip). Ten tweede toont de figuur dat de transportkosten per product verschillen, wat samenhangt met de vorm van transport (gekoeld) of met het volume. Voor bijvoorbeeld water zijn deze kosten relatief hoog (veel volume, relatief lage prijs), voor corned beef (vleeswaren) zijn de transportkosten relatief laag. Ten derde toont de figuur de invloed van de belastingen op Bonaire (ABB) als op Curaçao (OB), waarbij voor sommige producten een vrijstelling geldt. Tot slot valt de groothandelsmarge op. Deze ligt op Bonaire gemiddeld genomen lager dan op Saba en Sint Eustatius omdat winkels in toenemende mate ook zelf importeren. De ramingen per product over de periode 2010-2016 (zie hiervoor de bijlagen) laten zien dat voor sommige producten (tijdelijk) negatieve marges gelden, wat mogelijk is binnen de bredere bedrijfsvoering van een supermarkt.

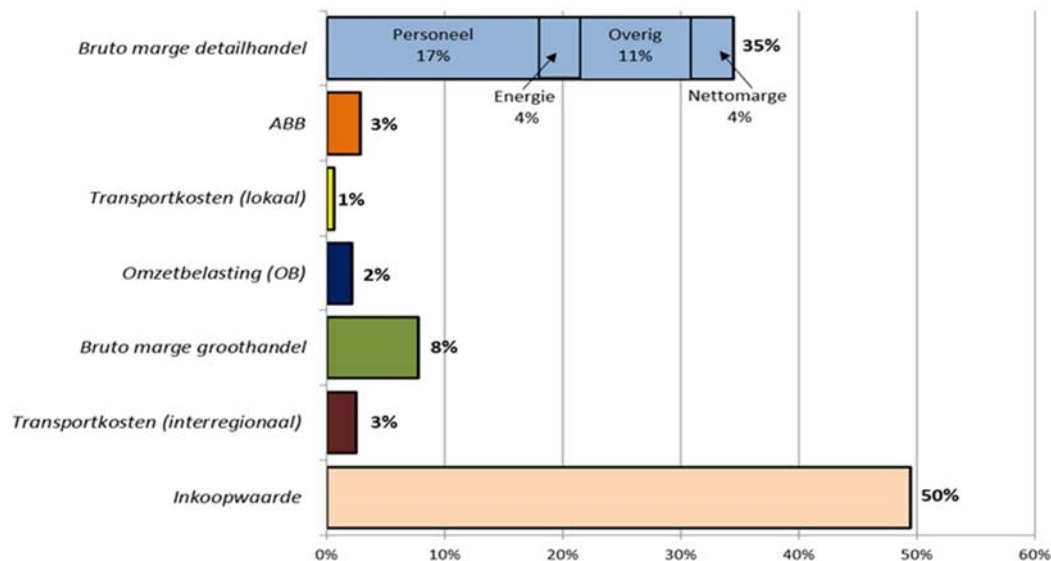
Figuur 1 Bonaire, kostenopbouw geselecteerde producten (2016-Q4)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details.

Op basis van de resultaten van deze 17 producten is ook een (ongewogen) gemiddelde berekend voor alle producten samen. De resultaten zijn opgenomen in figuur 2. Gemiddeld genomen maakt de inkoopprijs in de VS (Miami) of Europa ongeveer de helft (47%) uit van de totale prijs. De berekende brutomarges van de groothandel voor de in beschouwing genomen producten (8%) en de detailhandel op Bonaire (35%) zijn andere belangrijke kostenposten. Hierbij is het belangrijk op te merken dat het gaat om de brutomarge; hier moet de ondernemer dus nog diverse kosten van betalen (personeel, energie, huisvesting, etc.), alsmede zijn eigen winstvergoeding (geschat op circa 4% van de totale prijs). Omdat niet op alle producten BBO of ABB wordt geheven ligt het geaggregeerde niveau van deze kosten wat lager (3%). De gemiddelde transportkosten voor de geselecteerde producten worden op 4% van de totale prijs geschat.

Figuur 2 Bonaire, geaggregeerd overzicht kostenopbouw (2016-Q4, ongewogen gemiddelde gebaseerd op de 17 producten)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noot: dit betreft een ongewogen gemiddelde van de geselecteerde producten.

Saba en Sint Eustatius

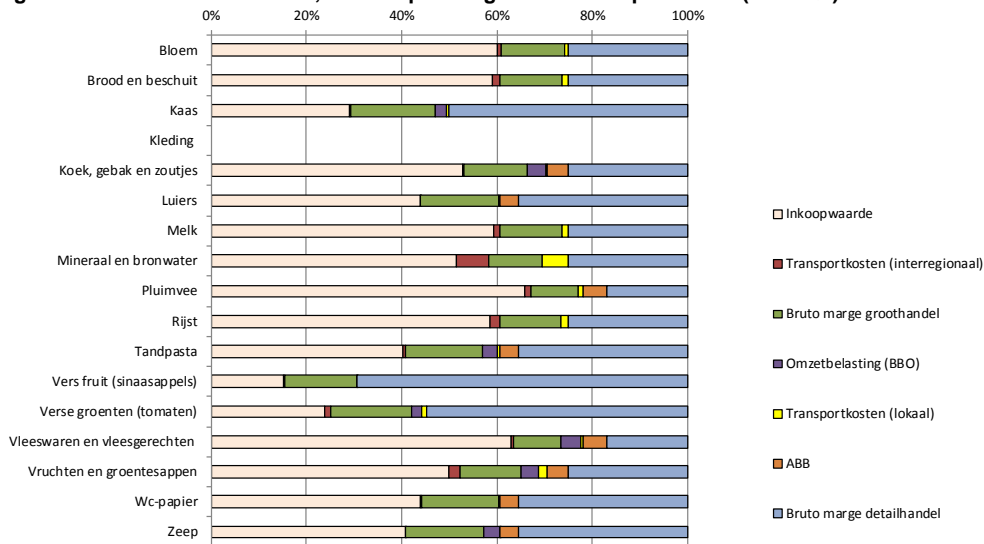
Marktsituatie – Zeecontainers worden vanuit de VS (Miami) en ook Europa aangevoerd naar ‘hub’ Sint Maarten, vanwaar de containers op (veelal) kleinere schepen worden overgeslagen. Deze containers bereiken ook Sint Eustatius en Saba, maar in beperkte mate/incidenteel. De meeste aanvoer van voorraden loopt via de groothandels op Sint Maarten, waar de producten fysiek in de schappen staan en bestellingen afzonderlijk worden verwerkt en getransporteerd (1x per week). Supermarkt Duggins (EUX) is een uitzondering met wekelijkse containeraanvoer. Uit de analyse van de handelsstromen richting Sint Maarten blijkt dat, hoewel dit verschilt per type product, verreweg de meeste aanvoer vanuit de VS of Europa komt. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat er op Saba drie ‘dominante’ supermarkten zijn en op Sint Eustatius één (Duggins). In hun keuze voor de supermarkten laten consumenten op Saba zich primair leiden door de prijs, gevolgd door locatie. Op Sint Eustatius is het assortiment leidend, gevolgd door de prijs. Vanwege de prijs wordt er door consumenten wel gewisseld van winkel. Voor zowel Saba als Sint Eustatius geldt dat de geselecteerde producten in meerderheid gekocht worden op het eiland. Buiten het eiland koopt men vooral kleding, huishoudartikelen en (andere) voedingsmiddelen.

Prijsontwikkelingen producten – Ook voor Saba en Sint Eustatius is in meer detail een analyse gemaakt van de prijsontwikkeling van zestien specifieke producten (kledingdata ontbrak). Uit de analyse wordt duidelijk dat de prijsontwikkeling van individuele producten (ook) op Saba en Sint Eustatius vaak grillig is en afwijkt van de algemene prijsontwikkelingen op de (wereld)markt. Elk product heeft, ook in de vergelijking tussen de beide eilanden, een eigen ‘verhaal’ voor wat betreft de prijsontwikkeling. Hierdoor zijn vrijwel geen patronen te identificeren. De grote afhankelijkheid van Sint Maarten is hier belangrijk, mede omdat daar de (retail)prijzen ook aanzienlijk zijn gestegen.

Kostenopbouw – Net als voor Bonaire is per schakel van de waardeketen voor Saba en Sint Eustatius⁵ een inschatting van de kosten gemaakt (figuur 3) voor de geselecteerde producten in 2016 (Q4). Er kunnen op basis van deze figuur een aantal observaties gemaakt worden. Ten eerste wordt duidelijk dat de brutomarge voor de detailhandel per product verschilt: deze is hoog voor bederfelijke producten (fruit, groente) en lager voor producten waar meer concurrentie voor bestaat (pluimvee/kip). Ten tweede toont de figuur dat de transportkosten per product verschillen, wat samenhangt met de vorm van transport (gekoeld) of met het volume. Voor bijvoorbeeld water zijn deze kosten relatief hoog (veel volume, relatief lage prijs), voor corned beef (vleeswaren) relatief laag. Ten derde toont de figuur de invloed van de belastingen op zowel Saba als Sint Eustatius (ABB) als op Sint Maarten (BBO), waarbij voor sommige producten een vrijstelling geldt. Tot slot valt de groothandelsmarge op Sint Maarten op: een groot deel van de geselecteerde producten staat (fysiek) eerst op Sint Maarten in de schappen. Uit de analyse voor de hele periode blijkt dat er met name variatie bestaat in de inkoopprijs (onder invloed van prijsontwikkelingen op de wereldmarkt) en de brutomarge van de detailhandel. Deze laatste is soms ook (tijdelijk) negatief.

⁵ Op dit geaggregeerde niveau van de analyse bestaat er geen verschil tussen Saba en Sint Eustatius; hoewel de consumentenprijs tussen de eilanden verschilt, zijn de overige aannames voor het rekenschema grotendeels gelijk.

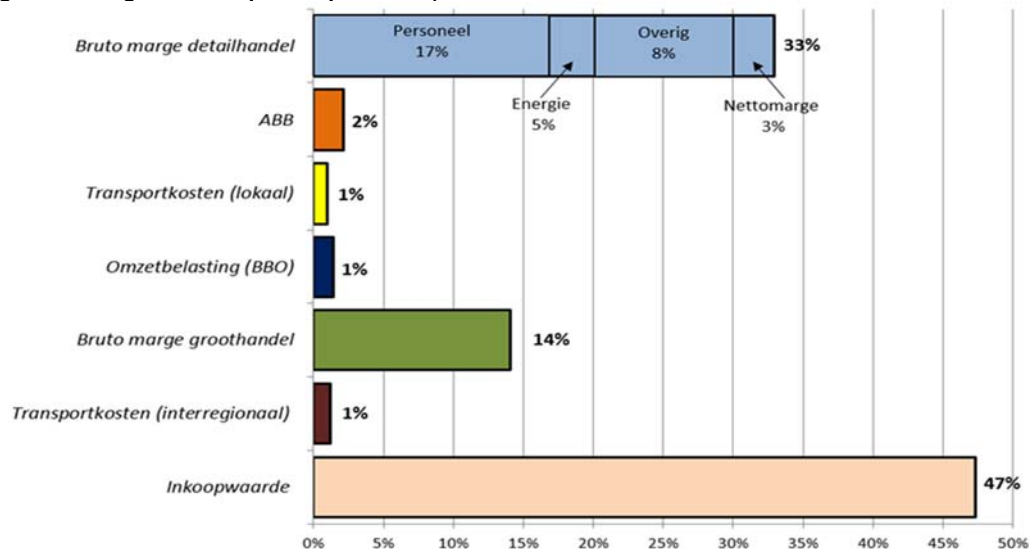
Figuur 3 Saba en Sint Eustatius, kostenopbouw geselecteerde producten (2016-Q4)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noot: voor kleding waren geen consumentenprijzen beschikbaar.

Op basis van de resultaten per product is ook een **geaggregeerd overzicht** van de kostenopbouw gemaakt voor alle producten samen (figuur 4). Gemiddeld genomen maakt de inkoopprijs in de VS (Miami) of Europa ongeveer de helft (47%) uit van de totale prijs. De brutomarges van de groothandel op Sint Maarten (14%) en de detailhandel op Saba en Sint Eustatius (33%) zijn andere belangrijke kostenposten. De geraamde marges komen min of meer overeen met de gehanteerde marges die ondernemers in de interviews genoemd hebben (voor hun hele bedrijfsvoering).⁶ Hierbij is het belangrijk op te merken dat het hier gaat om de brutomarge; hier moet de ondernemer dus nog diverse kosten van betalen (personeel, energie, etc.), alsmede een vergoeding voor zijn ondernemerschap (winst). Omdat niet op alle producten BBO of ABB wordt geheven ligt het geaggregeerde niveau van de kosten wat lager (3%). De gemiddelde transportkosten worden op 2% geschat.

Figuur 4 Saba en Sint Eustatius, geaggregeerd overzicht kostenopbouw (2016-Q4, ongewogen gemiddelde gebaseerd op de 17 producten)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noot: dit betreft een ongewogen gemiddelde van de geselecteerde producten.

⁶ De groothandels op Sint Maarten gaven aan dat hun brutomarge gemiddeld op 15-25% lag. Op Saba en Sint Eustatius werd vaak aangegeven dat de brutomarge 20-30% was.

IV. Prijsbeleid en kostenbeheersing (hoofdstuk 5)

Dit hoofdstuk richt zich vooral op het identificeren van potentiële 'interventies' om de kosten en prijzen te kunnen beheersen en/of beïnvloeden. Hierbij gaat het primair om de opties voor beleidsvoering vanuit de lokale overheden (openbare lichamen) en vanuit de Nederlandse Rijksoverheid (departementen). Echter, in de praktijk vereisen diverse mogelijkheden ook de ondersteuning van en de samenwerking met individuele bedrijven en/of instellingen.

Voordat de verschillende interventies in meer detail besproken worden, dient (nogmaals) te worden opgemerkt dat de prijsvorming op Caribisch Nederland het resultaat is van een complex geheel van factoren. Deze factoren betreffen onder andere prijsontwikkelingen op de wereld- en valutamarkt, maar zeker ook de individuele bedrijfsvoering en prijszetting van de diverse ketenpartijen. Tevens kent Caribisch Nederland een aantal belangrijke nadelen, zoals de grote afhankelijkheid van de aanvoer van producten en voorraden van elders, de afwezigheid van enig substantieel 'marktvolume' (vooral Saba en Sint Eustatius). Hierdoor is sprake van een 'captive situation': de afhankelijkheid van het bestaande systeem van transport en groothandels is zeer groot en de mogelijkheden om deze exogene factoren te veranderen zijn beperkt. Desalniettemin zijn er vanuit vijf invalshoeken interventies geïdentificeerd (zie hierna A-E). Deze zijn beoordeeld op een aantal criteria, namelijk impact op de prijzen, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Een samenvattende tabel is aan het einde opgenomen.

A. Interventies ten aanzien van hoogte retailprijzen

De eerste invalshoek is het reguleren van de hoogte van de retailprijs of van de marges die detaillisten rekenen. Wij verwachten dat de interventies gericht op het reguleren van de prijzen (of marges) van een specifieke groep producten (interventie A1 en A2) ineffectief zijn, zeker op kleine eilanden zoals Saba en Sint Eustatius. Mogelijk kan dit op Bonaire wel werken, maar de ervaringen hiermee in 2014 waren niet goed. Betere verwachtingen zijn er van het opzetten van een systeem van vrijwillige maximumprijzen (interventie A3) zoals op Saba, maar dit garandeert geen resultaten (vanwege vrijwilligheid). Hierbij moet echter wel een logische keuze van producten gemaakt worden, waarbij tevens duidelijke procesafspraken gemaakt dienen te worden over de monitoring en publicatie van de prijzen en uitgangspunten voor het prijssysteem en (eventuele) aanpassing van de prijzen.

Advies 1: wij bevelen aan om te verkennen of dit systeem van vrijwillige maximumprijzen op Sint Eustatius haalbaar is en of de bestaande initiatieven op Saba en Bonaire 'nieuw leven' ingeblazen kan worden (A3). De ervaringen op Saba (convenant) en Bonaire (BonKompra) laten zien dat dit systeem in beginsel wel mogelijk is en draagvlak heeft. De Rijksoverheid (EZ) kan hierin faciliteren, maar de lokale overheid zal dit systeem moeten 'onderhouden'. Tevens vraagt dit om inzet van de belangrijkste lokale ondernemers.

B. Interventies ten aanzien van de kostenopbouw

De tweede invalshoek betreffen interventies die ingrijpen op de kostenopbouw van de producten (zie ook hoofdstuk 3 en 4). Interventies gericht op het subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden (B1) en het oplossen van de 'cumulatieve' belasting op Sint Maarten en Curaçao (B3) achten we weinig effectief. Het vergroten van de vrijstelling van ABB voor een specifieke groep producten (B2) heeft een zeer directe impact, onder de voorwaarde dat ondernemers zich (onder druk van concurrentie) gedwongen weten dit voordeel aan de consument terug te geven. Het

verbeteren van het ondernemersklimaat (B4) is een indirecte maatregel en zal vooral op de langere termijn impact hebben. De uitvoering zal in de praktijk lastig zijn.

Advies 2: ons advies om (nogmaals) kritisch te kijken naar de huidige invulling van de ABB in het licht van de primaire levensbehoeften (B2). Indien gewenst kunnen (ook) basale producten als kip en luiers onder de ABB-vrijstelling worden geschaard. Voor het verbeteren van het ondernemersklimaat (B4) is ons advies vooral om als Rijksoverheid (EZ) het gesprek aan te (blijven) gaan met lokale ondernemers en een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de stijgende regeldruk die ondernemers ervaren. Andere meer structurele maatregelen voor de Rijksoverheid (EZ/ IenM) liggen in het beheersbaar houden van de energieprijzen. De huidige investeringsplannen richten zich op het verhogen van de eigen autonome productie van energie en het realiseren van een break-even tussen kosten en inkomsten. Het is belangrijk (met name voor Saba en Sint Eustatius) dat deze plannen worden uitgevoerd, zodat er een goede (betere) uitgangsspositie ontstaat voor de toekomst.

C. Interventies ten aanzien van het versterken van de eigen (lokale) productie

In de huidige situatie wordt vrijwel alles op de eilanden geïmporteerd. Er zijn op Caribisch Nederland reeds diverse initiatieven voor het versterken van de eigen productie, maar deze zijn vaak (nog) kleinschalig en niet altijd kosteneffectief. Interventies gericht op het stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie (C1) en het bevorderen van lokale productie (C2) zullen waarschijnlijk niet leiden tot lagere (of competitieve) prijzen in vergelijking met de prijzen van producten uit de VS en de EU en zullen deze aanvoer niet in zijn geheel kunnen vervangen. De voordelen van deze interventies zitten vooral in meer eigen productie en meer verse producten, alsmede meer indirecte voordelen zoals het creëren van werkgelegenheid (of zoals nu op Sint Eustatius: een project voor schoolverlaters) en het verminderen van de externe afhankelijkheid.

Advies 3: Met het oog op deze andere voordelen is ons advies om de komende jaren als Rijksoverheid (EZ) en als lokale overheid te blijven investeren in projecten en initiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie, beschikbaarstelling van grond, opslagcapaciteit en het beschikbaar stellen van landbouwwerktuigen (C1). Hierbij is het omwille van efficiency wel van belang dat deze investeringen/projecten goed gemonitord worden.

D. Versterken 'marktpositie' van Caribisch Nederland

De vierde invalshoek richt zich op het versterken van de positie van Caribisch Nederland ten opzichte van leveranciers op (bijvoorbeeld) Curaçao, Sint Maarten en eventueel de VS/EU. Interventies gericht op het 'bundelen' van bestaande vraag (D1-D2-D3), bijvoorbeeld door samenwerking supermarkten en eventueel de lokale overheid/RCN, hebben waarschijnlijk wel een positieve prijsimpact maar kennen belangrijke nadelen in de praktische uitvoerbaarheid en worden daarom niet als effectief beoordeeld. Ook de effectiviteit van het versterken van het mededingingsbeleid (D5) is onzeker, maar de ontwikkelingen op Curaçao bieden wel kansen. Het stimuleren en versterken van de kennis over inkoop en bedrijfsvoering (D4) beoordelen we wel als effectief: met een relatief beperkte inzet van mensen en middelen kan bijvoorbeeld vanuit de Rijksoverheid advies gegeven worden aan ondernemers over hun manier van inkoop en bedrijfsvoering. Mogelijk kunnen ook via het consulaat in Miami (nieuwe) relaties met partners worden gelegd. Herziening van het vestigingsbeleid (D6) beoogt vooral de wildgroei aan nieuwe winkels tegen te gaan, mede gezien de al hoge supermarktdichtheid.

Advies 4: ons advies aan de Rijksoverheid (EZ) en de lokale overheid is om voor Saba en Sint Eustatius in ieder geval te verkennen of de inkoopmacht van de overheid (en RCN) beter benut kan worden (D3), bijvoorbeeld als een stabiele basis voor een eventuele 'deal' met een groothandel op bijvoorbeeld Sint Maarten. Verder achten wij de Rijksoverheid (EZ) zeer goed in staat om op een

efficiënte manier expertise beschikbaar te stellen die de (kleine groep van) lokale ondernemers kan trainen en adviseren over hun bedrijfsvoering en inkoopbeleid (D4). Mogelijk zijn ook op Curaçao of Sint Maarten experts te vinden die over een goed lokaal netwerk beschikken en de lokale ins en outs goed kennen. Daarnaast verdient het aanbeveling om op termijn de samenwerking met de in oprichting zijnde FTAC op Curaçao goed vorm te geven (D5). Tot slot lijkt het waardevol om het vestigingsbeleid te herzien, zodat met behulp van duidelijke criteria de groei in nieuwe supermarkten onder controle gehouden kan worden (D6).

E. Versterken positie van consumenten

De vijfde en laatste invalshoek betreft het versterken van de positie van consumenten zelf. De consument kan door prijsbewust handelen tot op zekere hoogte ook invloed uitoefenen op zowel de retailprijzen als de eigen uitgaven. Een waardevolle interventie (E1) vinden wij het verder bevorderen van prijs-kritisch consumentengedrag. Deze interventie kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven, maar met name het publiceren van (tweewekelijkse) prijsvergelijkingen lijkt een effectieve manier om consumenten prijsbewust te maken. Een tweede interventie (E2) is het geven van directe inkomenssteun aan groepen met een beperkt inkomen, bijvoorbeeld door het verhogen van de uitkeringen. Dit heeft niet direct invloed op de prijzen, maar verzacht wel op een hele directe manier de impact van hoge prijzen voor een kwetsbare groep. Ook de impact van het faciliteren van openbaar vervoer op de prijzen zal beperkt zijn (E3), maar faciliteert wel de mobiliteit van een groep consumenten.

Advies 5: Ons advies is dat met name de Rijksoverheid (EZ/SZW) zich inspannt om te zorgen voor voldoende (en toegankelijke) 'budgetvoorlichting' op de eilanden, al dan niet door middel van informatie op websites en in brochures (E1). Mogelijk kan ook de expertise en (bestaande) kennis van het Nibud hiervoor worden ingeschakeld, daar deze deels door SZW gefinancierd wordt. Het arrangeren en publiceren van de prijsvergelijkingen is meer een taak voor lokale consumentenorganisaties en/of de lokale overheid. Eventueel kan hierin de samenwerking met de supermarkten zelf worden gezocht (aanleveren of controleren van prijsinformatie). Het arrangeren van directe inkomenssteun (E2) is primair een zaak van de Rijksoverheid (SZW). Verder adviseren we de Rijksoverheid (EZ/lenM) en de lokale overheid van Bonaire de mogelijkheden van openbaar vervoer op Bonaire (E3) te verkennen, met name omdat dit de mobiliteit van een specifieke groep (kwetsbare) consumenten dient.

Tabel 2 Overzicht interventies en beoordeling

| Interventies | | | Prijs-impact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit |
|-----------------------------|----|---|-------------------|-----------------|-------------------|
| Hoogte retailprijzen | A1 | Reguleren van maximumprijzen (of marges) van een specifieke groep producten | Positief | Lastig | Negatief |
| | A2 | Subsidiëren specifieke producten die boven maximumprijs komen (variant op A1) | Positief | Lastig | Negatief |
| | A3 | Het opzetten van een systeem van vrijwillige maximumprijzen (zoals op Saba) | Neutraal/positief | Neutraal | Positief |
| Kostenopbouw | B1 | Subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden | (Licht) positief | Goed | Neutraal/negatief |

| Interventies | | | Prijs-impact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit |
|--|----|---|---------------------|-----------------|---------------------|
| | B2 | Vergroten vrijstelling ABB voor specifieke groep producten (deels al gedaan) | (Licht) Positief | Goed | Positief |
| | B3 | Oplossen 'cumulatieve' belasting (op SMX/CUR) | (licht) positief | Lastig | Beperkt |
| | B4 | Verbeteren van het ondernemersklimaat | Onzeker | Lastig | Neutraal/positief |
| Vergroten eigen productie | C1 | Stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie | Neutraal | Goed | Neutraal / Negatief |
| | C2 | Maatregelen nemen die lokale productie bevorderen | Neutraal | Goed | Neutraal |
| Versterken 'marktpositie' Caribisch Nederland | D1 | Samenwerking ten behoeve van gezamenlijke inkopen (eventueel met inzet van gezamenlijke "broker") | Positief | Lastig | Onzeker/Negatief |
| | D2 | Gecoördineerde inkoop via overheid (stichting) | Positief | Lastig | Negatief |
| | D3 | Inzet inkoopmacht overheid | Onzeker / positief | Neutraal / goed | (licht) positief |
| | D4 | Stimuleren en faciliteren van versterking inkoopkennis | Neutraal / positief | Goed | Positief |
| | D5 | Versterking mededingingsbeleid | Onzeker | Onzeker | Onzeker |
| | D6 | Herziening vestigingsbeleid | Onzeker / positief | Goed | (licht) Positief |
| Versterken positie consumenten | E1 | Bevorderen van prijs-kritisch consumentengedrag | Neutraal/positief | Goed | Positief |
| | E2 | Geven van directe inkomenssteun | Neutraal | Goed | N.v.t. |
| | E3 | E3. Faciliteren van openbaar vervoer (Bonaire) | Zeer beperkt | Goed | Neutraal |

Bij de beoordeling van de denkbaar geachte interventies is in het voorafgaande overzicht alleen gekeken naar de prijsimpact, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit van de afzonderlijke interventies. Bij mogelijke toepassing van de interventies in de praktijk is het wenselijk om ook rekening te houden met de onderlinge samenhang en verweving van de interventies. Sommige interventies liggen duidelijk in elkaars verlengde (bijvoorbeeld het vergroten van de eigen productie en het versterken van de marktpositie), terwijl andere combinaties van interventies tegenstrijdigheden kunnen bevatten. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan het gelijktijdig subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden en het stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie. In dergelijk gevallen dient bij uitvoering een keuze te worden gemaakt. Kansrijk initiatieven op de korte termijn (1-2 jaar) zijn naar ons idee interventie A3, B2, D4 en E1. Deze interventies kunnen goed naast elkaar ingezet worden en zijn vrij concreet uit te voeren. Voor interventie D3 kan geïnventariseerd worden of hier wel draagvlak voor is. Daarnaast zijn er diverse interventies die een langere horizon (2-3 jaar) kennen en ook meer structureel van aard zijn (B4, C1, D5, E2). Voor deze interventies geldt dat zij veelal onderdeel zijn van bredere beleidsdossiers en dat het vooral zaak is dat deze elementen daar deel van uit gaan (of blijven) maken.

Management summary (EN)⁷

I. Introduction to the study (chapter 1)

Context – On the 10th of October 2010, the Caribbean islands Bonaire, Sint Eustatius and Saba became part of the Netherlands as governing entities with the status of ‘special municipalities’. The administrative reform has led to significant changes in the three islands that previously belonged to the separate country ‘Netherlands Antilles’. Prices have risen sharply since the transition in 2010, which has had a large impact on the daily life of the inhabitants. At the same time, wage development lagged behind, decreasing the purchasing power of the islands⁸. It is important to note that there is a group of citizens which is to a large extent dependent on the provision of social benefits (‘onderstand’).⁹ The onderstand is comparable to the Dutch social benefit system (‘bijstand’), but the onderstand level is currently under the social minimum. In a reaction to the evaluation report of the Spies Commission, the Cabinet indicated that there will be a new social minimum, based on the legal minimum wages of Bonaire, Saba and Sint Eustatius, towards which the onderstand will gradually grow in stages.¹⁰ Several causes of these price changes have been identified, but there is still insufficient insight into the underlying reasons for these developments. As a consequence, it is difficult for the Ministry of Economic Affairs to draft and pursue specific policies and support measures to assist the islands with issues concerning pricing policy and competition.

Aim of the study – The ministry of Economic Affairs commissioned Ecorys and Curconsult (Curacao) to conduct a study on the causes of the price level developments since the administrative reform in 2010. The aim of the study is to provide an insight in the price level development, and to identify the causes of the changes in price levels for each of the islands separately. The central research question is: “*What are the causes of the price level developments in the Caribbean Netherlands since the administrative reform?*” In order to answer the central question, a number of sub questions are investigated further. These are on:

- **The outline of the current market situation** – The first step is to describe the current market situation and to track the developments since 2010. The main issue is to map both the supply chain (where do the products come from?) and the consumer market (where do consumers buy their products?).
- **The causes of the price level developments** – The second part focuses on the causes of the price level developments. The structure of the price components for different products will be investigated and causes behind price developments will be identified on each island. In order to establish a benchmark situation, price levels from other Caribbean islands nearby will be used.
- **The pricing policy and cost management** – The third part focuses primarily on identifying potential ‘instruments’ that facilitate managing and/or influencing the prices. This analysis will enable the ministry and the Executive Councils of the islands to take specific measures for issues concerning price and competition policy.

⁷ This English summary is a direct translation of the Dutch summary. In case of any (unintended) differences between the two summaries, the Dutch text prevails above the English text.

⁸ This is reflected in the average household income on the islands of Bonaire, St. Eustatius and Saba, which for 2012 were, respectively, 27.800, 33.200 and 27.400 dollars. (Source: The Netherlands Institute for Social Research (2015), *Vijf jaar Caribisch Nederland: gevolgen voor de bevolking*).

⁹ The number of social benefits in the Dutch Caribbean increased from 251 in 2011 to 423 in 2014. The ministry of Social Affairs (SZW) indicated earlier that this increase is related to better information provision about the system and the efforts to limit the non-use of this provision.

¹⁰ Cabinet reaction to Spies evaluation report (May 12th, 2016).

Chapter 2, 3, and 4 include the first two subsections. The third subsection will be addressed in Chapter 5.

Methods and framework – This study started mid-December 2016 and was completed in May 2017. The research approach consisted of a number of specific components which will be briefly explained here:

- Analysis of CBS-microdata – To create sufficient depth of the analysis, the client chose to focus on 17 different consumer products (12x food products, 1x clothing and 4x personal care products). With the aid of microdata provided by the Dutch CBS, an analysis for those specific products is performed on the price levels and their developments development between 2010 and 2016.
- Desk study and field research – In addition to an analysis of available literature, special attention is paid to trade flows to and from the islands. The UN Comtrade database allows for a mapping of trade patterns over the last few years, though the emphasis lies primarily on Sint Maarten and Curacao due to data availability. Both islands are important hubs for Saba and Sint Eustatius, and Bonaire respectively. Field interviews were conducted on the islands, for which the Windward islands were visited from February 26th 2017 to March 10th 2017. Bonaire and Curacao were visited between the 7th and 17th of March 2017.
- Consumers research – In addition to the field research conducted by Ecorys, Curconsult conducted consumer research by phone on Bonaire, Saba and Sint Eustatius in March and April of 2017. The focus of this consumer research was on identifying the most important sales channels through which consumers do their shopping. Moreover, it allowed for an identification of the most important factors for specific choices.

II. General view price development (chapter 2)

This chapter presents a general view of the price development over the recent years in the Caribbean Netherlands. There is specific attention for (i) de development of consumer prices, (ii) the relevant system changes and macro-economic developments, (iii) the value chain for the Caribbean Netherlands, and (iv) price development of the nearby islands and/or countries.

Development of consumer prices – The Central Bureau of Statistics has been measuring the price development in the Caribbean Netherlands since January 1st 2010. From the consumer price index (CPI) it is apparent that for the period 2010-2016 (Q4) the price development fluctuated considerably from +11% for Bonaire up till +14% for Saba and +21% for Sint Eustatius. In the Netherlands, for example, the same period experienced a CPI increase of approximately 10%.¹¹ It is important to ascertain that the price increase levels sometimes drop a fraction since the second half of 2014 This report primarily emphasises the main categories of '*nourishments and alcohol free beverages*' and '*clothing*', in line with the seventeen selected products.

Relevant system changes and macro-economic developments – The price developments on the Caribbean Netherlands during the period 2010-2016 cannot be seen separately from (i) a number of system changes that are implemented around (and after) the transition in October 2010, as well as (ii) a number of macro-economic developments. In terms of system changes it is relevant that in a number of cases (taxes, customs, nursing, social security) were implemented in a relatively short period and in particular in the first years entailed high uncertainty. This uncertainty has, in combination with the changeover from the Antillean gulden to the American dollar, resulted in an upward price effect. However, simultaneously macro-economic factors influenced the price. In the period 2010-2014 the crude oil price was high, which influenced the costs for production, transport

¹¹ Central Statistics Bureau (CBS)

and energy consumption. In addition many food prices peaked in the period of 2010-2013, the dollar/euro exchange rate varied and an important supply country (Venezuela) entered political turmoil.

The value chains for the Caribbean Netherlands – Many products in the Caribbean Netherlands come from the United States (Miami) and Europe (the Netherlands/France) or from important producing- or trading countries in the region (Brazil, Panama, Colombia, etc.). Sint Maarten acts as a central hub for Saba and St-Eustatius, with commodities being transported to the two islands via wholesalers on Sint Maarten. For Bonaire the wholesalers on Curacao count as 'hub', but in certain cases commodities are also direct (without interference of wholesalers) supplied. The commodities that arrive in the harbour are subsequently distributed over the concerned islands and reach consumers through supermarkets, convenience stores and other stores. Alternatives for the regular sales channels did arise amongst others via 'direct import' (Bonaire) and purchases via internet. In comparison to the Netherlands, the Dutch Caribbean has a high density in the number of super markets. For the Netherlands as a whole, the number of supermarkets per 1,000 inhabitants is 0.3, whereas this number is 2.5 for the islands. Specifically Sint Eustatius and Saba have a density per 1,000 inhabitants of 3.1 and 3.3, respectively. Bonaire has a slightly lower ratio, with 2.3.

Price development in perspective – the price developments in the Caribbean Netherlands are related to the price developments of the global market and/or to the price developments in the countries that the products originally come from (the 'peers', such as Curacao, Sint Maarten, the United States and the Netherlands). The prices of nourishments on Bonaire increased with +14% in the period of 2010-2016 (Q4), while the prices for Sint Eustatius and Saba increased with +17% and +23%, respectively. On Curacao the reported CPI-increase was considerably higher than on Bonaire (+27%), while also on Sint Maarten the CPI after 2011 sharply increased (+53%). In 'source area's' such as Miami and the Netherlands, the CPI-increase is lower than in the Caribbean Netherlands but also there are some increases observed (respectively 9% and 14%). The Caribbean region implemented several policy measures to stabilise prices. However, it is not always clear how effective these measures are in the longer run. On Bonaire the price of clothing already increased in the period 2010-2014 (+15%), but this increase carried on in 2015-2016 (+61% over the entire period). This increase does not correlate with nearby islands/countries. Because of the limited supply of clothing, it is possible that the same sort of jeans cannot be monitored over the time. The price of clothing for Saba and Sint Eustatius is measured on Sint Maarten and was found to have increased in this period with approximately +7%, which correlates to the nearby islands.

III. A more detailed assessment of the islands (chapter 3 and 4)

In chapters three and four the situation on Bonaire, Saba and Sint Eustatius is further examined. The (i) market situation, (ii) price development of the selected products and (iii) costs structure for each link in the value chain are specifically assessed.

Bonaire

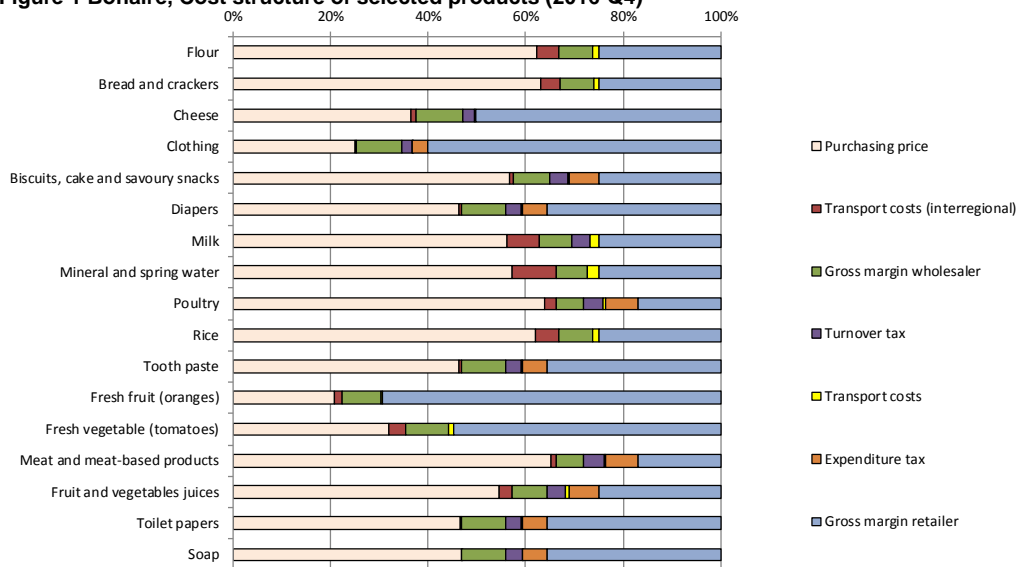
Market situation – Curacao acts as the most important hub for the supply of products: many products are delivered through wholesalers from Curacao or containers are transhipped in Curacao for transport to Bonaire. Europe and The United States are by far the most important trade partners, although this can differ for individual products (Brazil, Jamaica, Colombia, etc.) The conducted consumer research shows that consumers mainly buy their products at three supermarkets (Warehouse, Van den Tweel and Bondigro) and that their buying behavior is primarily influenced by the price of a product, closely followed by the quality of a product and the location of

the store. Buying behavior is not fixed as consumers also change their preferred store. Consumers regularly purchase products from outside Bonaire (online or in person). However, the selected primary needs are mostly purchased on the island (except for clothing/jeans).

Product price development– In this study a price trend analysis of seventeen specific products is performed based on CBS-microdata. This analysis shows that the price development of the selected products on Bonaire is volatile, but over the whole period price levels mostly increased since 2010. The prices of some products, like flour, rice and chicken, clearly moved against the global market trend. The observed prices for jeans strongly deviate from the price development elsewhere. These overall prices acted as starting point for the analysis of the cost structure.

Cost structure – A cost estimation has been made for each link in the value chain. Figure 1 shows the results for Bonaire in 2016 (Q4), some of which are remarkable. Firstly, it becomes clear that the gross margin of the retailers differs per product. The gross margin is high for perishable products (fruit, vegetables) but lower for products with higher levels of competition between supermarkets (poultry, chicken). Secondly, the figure shows that the transport costs differ per product. The costs of transportation are correlated with either the means of transportation (refrigerated) or with the volume. Transportation costs are relatively high for water (large volume, relatively low price) but relatively low for corned beef. Thirdly, the figure shows the influence of taxes in both Bonaire (ABB - expenditure tax) and Curacao (OB - turnover tax), for which some products are exempted. Lastly, the margin of wholesalers stands out. On average this margin is lower for Bonaire as compared to Saba and Sint Eustatius, where stores increasingly import themselves without the intermediation of wholesalers. The estimates per product for the period 2010-2016 (see the attachments) show that for some products there were temporary negative margins.

Figure 1 Bonaire, Cost structure of selected products (2016-Q4)

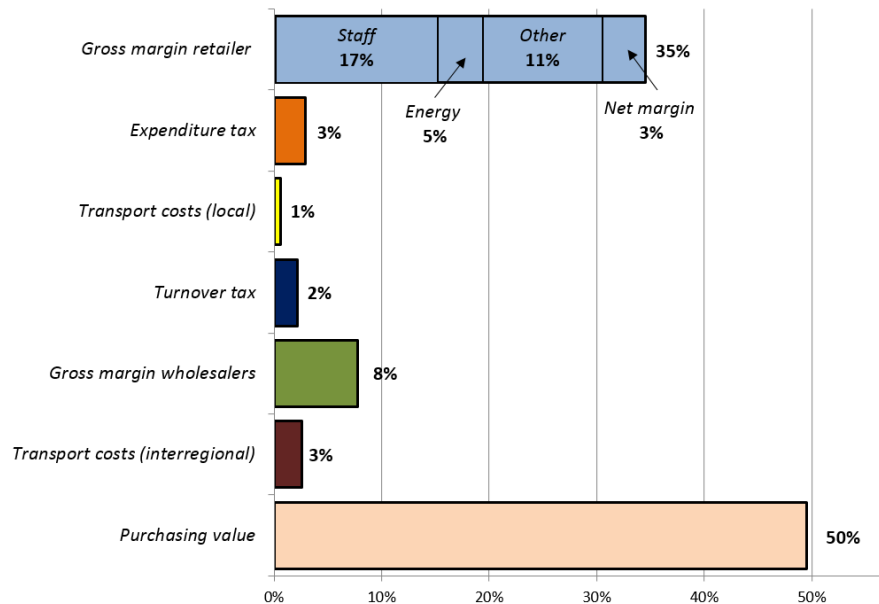


Source: calculations Ecorys, see attachment D for more details.

Based on the results of these 17 products an (unweighted) average is calculated for all products together. Results are shown in Figure 2. On average, the purchase price in the United States (Miami) or Europe accounts for 47% of the total price. The calculated gross margins of the wholesalers for the selected products (8%) and the retail industry on Bonaire (35%) are the other

main cost items. It should be noted that it concerns the gross margin; the entrepreneur still has to incur in other costs (staff, energy, accommodation, etc.), in addition to his own profit (estimated to be approximately 4% of the total price). Since not all products are have the mentioned taxes, the aggregated level of these costs is a fraction lower (3%). The average transport costs for the selected products are estimated at 4% of the total price.

Figure 2 Bonaire, aggregated overview cost structure (2016-Q4, unweighted average based on the 17 products)



Source: calculations Ecorys, see attachment D for more details. Note: this concerns an unweighted average of the selected products.

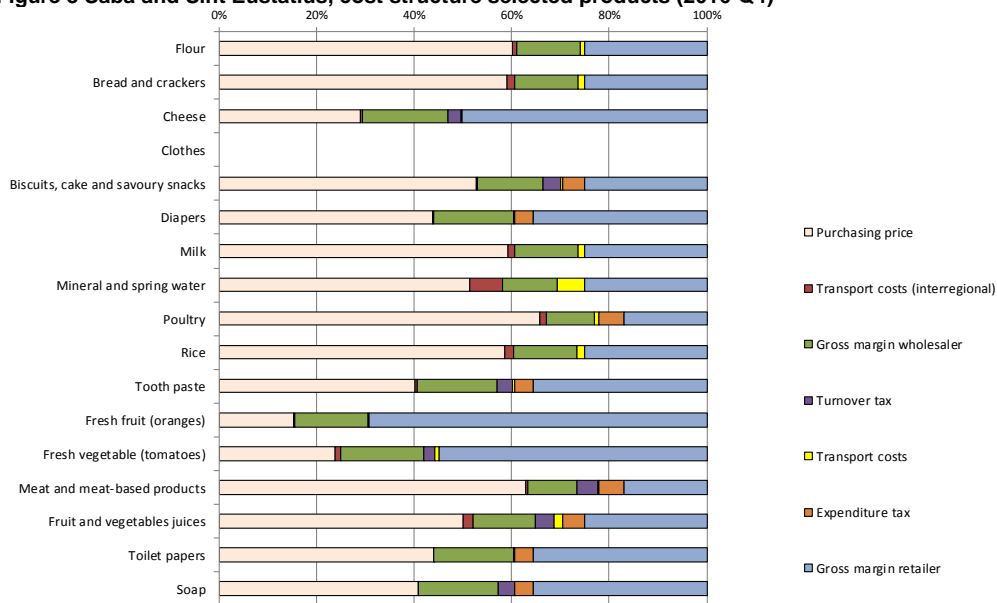
Saba and Sint Eustatius

Market situation – Shipping containers are transported from the United States and also Europe to the ‘hub’ Sint Maarten, and from there on the containers are transshipped on (mainly) smaller ships. To a limited extent and occasionally these containers also depart to Sint Eustatius and Saba. The majority of the stock supplies pass through the wholesalers on Sint Maarten, where the products are physically stored and where the orders are individually processed and transported (once a week). Supermarket Duggings (EUX) is an exception with a weekly container delivery. From the analysis of trade flows towards Sint Maarten it appears that, however this differs per product, the majority of the supply is coming from the United States or Europe. The consumer research shows that Saba hosts three ‘dominant’ supermarkets and Sint Eustatius one (Duggings). The consumer’s supermarket choice is based on prices followed by location for Saba, and on assortments followed by price level for Sint Eustatius. Consumers do change their preferred supermarket as result of price changes. The majority of the selected products are bought on the island for both Saba and Sint Eustatius. Consumers particularly buy clothing, household items and (other) food off the island.

Price development products – Similarly to Bonaire, a more detailed price development analysis on Saba and Sint Eustatius was done for 16 products (no data on clothing available). The analysis shows that the price development of individual products on Saba and Sint Eustatius is volatile, and at times deviates from the global price changes. Each product has a ‘personal’ story regarding the price development, and cross island causes do not necessarily match. As a consequence, it is hard to reach a conclusion. The high level of dependence on Sint Maarten is of great importance, partially because the (retail) prices also significantly increased on that island.

Cost structure – As for Bonaire, Figure 3 provides insights into the costs for the selected products per link in the supply chain for Saba and Sint Eustatius¹² in 2016 (Q4). Based on this figure, a number of observations can be made. First, the gross margin is high for perishable products (fruit, vegetables) and lower for products that face higher competition (poultry). Second, the figure shows that the transport costs differ for each product, which is to the mode of transport ('refrigerated' or not) or with the volume. Those share of total costs are, for example for water, relatively high (large volume, relatively low price), the transport costs for corned beef are relatively low. Third, the figure shows the influence of the taxes on both Saba and Sint Eustatius (expenditure tax) and on Sint Maarten (turnover tax), although there are some tax-exempted goods. Finally, the wholesalers margin on Sint Maarten stands out: the majority of the selected products are (physically) first on the store shelves in Sint Maarten. The analysis over the whole period shows that variation mainly exists in the purchase price (influenced by the price development on the global market) and the gross margin of the retail sector. This last one is sometimes also (temporary) negative.

Figure 3 Saba and Sint Eustatius, cost structure selected products (2016-Q4)



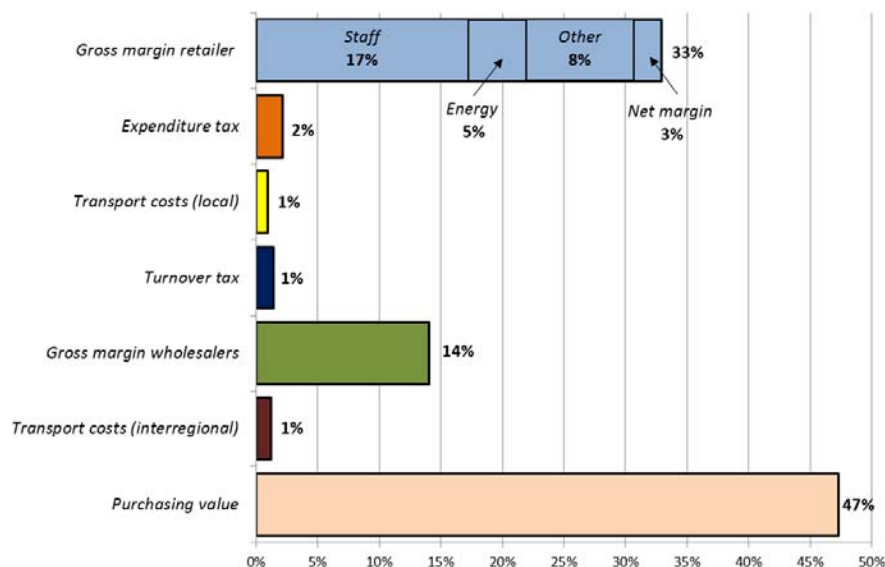
Source: calculations Ecorys, see attachment D for more details. Note: there were no available consumer prices available for clothing.

Figure 4 presents an **aggregated overview** of the cost structure for all products. The purchase price in the United States (Miami) or Europe determines half (47%) of the total price on average. The gross margins of the wholesalers on Sint Maarten (14%) and the retailers on Saba and Sint Eustatius (33%) are other important cost items. The estimated margins correspond more or less with the margins mentioned by the entrepreneurs during the interviews (for the whole operational management).¹³ It is important to note that these margins concern the gross margin; the entrepreneur has to pay several additional costs (staff, energy bills, etc.) in addition to his profits. The aggregated cost level is lower (3%), as the sales or consumption taxes do not apply to all of the products. The average transport costs for the selected products are estimated to be 2%.

¹² On this aggregated level of the analysis there are no differences between Saba and Sint Eustatius; although the consumer prices between the islands differ, the remaining assumptions for the calculations are mainly similar.

¹³ Wholesalers on Sint Maarten indicated that their gross margin lies between 15-25%. Those on Saba and Sint Eustatius often mentioned gross margins of 20-30%.

Figure 4 Saba and Sint Eustatius, aggregated overview cost structure (2016-Q4, unweighted average based on the seventeen products)



Source: calculations Ecorys, see attachment D for more details. Note: this concerns an unweighted average of the selected products.

IV. Price policy and cost control (chapter 5)

This chapter focuses on the identification of potential ‘interventions’ to control and/or influence the costs and prices. These interventions are primarily related to the policy actions which the local authorities (public bodies) and the national authorities (ministries) can take. However, in practice these different interventions also require support from and cooperation with individual companies and/or institutions.

Before we discuss the various interventions in more detail, we emphasize (again) that the price setting on the Dutch Caribbean is the result of a complex combination of factors, such as price developments on the world food and currency market, as well as the business operations of individual enterprises and price setting of various actors in the supply chain. At the same time, the Dutch Caribbean face a number of important disadvantages, like the large dependence on the off-island supply of products and stocks and the lack of a substantial ‘market volume’ (especially Saba and Sint Eustatius). This results in a ‘*captive situation*’: a high dependence on the existing system of transport means and wholesalers, while the possibilities to influence these exogenous factors are limited. Nevertheless, we identified potential interventions from five different angles (see next sections A-E). These are also assessed on a number of criteria, i.e. impact on prices, workability and effectiveness. A summary table is presented at the end.

A. Interventions concerning high retail prices

The first angle is the regulation of the height of the retail prices or the margins for retailers. We find that interventions focused on the regulation of prices (or margins) of a specific group of products (intervention A1 and A2) are not effective, especially not on small islands like Saba and Sint Eustatius. This type of intervention might work on Bonaire, but similar experiences in 2014 were not very positive. Better impacts can be expected of the setting up of a system of voluntary maximum prices (intervention A3) like on Saba, but this does not guarantee any actual results (due to the voluntary character). Within this context it is important to make a logical choice in the selection of products, while at the same time an agreement ought to be made on monitoring and publication of

prices, as well as transparency about the key principles for the pricing system and (future) price modifications.

Advice 1: we recommend assessing whether it is feasible to set-up a system of voluntary maximum prices on Sint Eustatius and whether these existing initiatives on Saba and Bonaire can be revived (A3). The experiences on Saba (conventant) and Bonaire (BonKomptra) show that this system is possible in principle and has sufficient political support. The national authorities (EZ) may facilitate this, but it is the local authorities that should 'maintain' this system. At the same time this requires the involvement of the larger local entrepreneurs.

B. Interventions concerning the cost structure

The second angle relates to interventions that affect the cost structure of the various products (see chapters 3 and 4). We assess that interventions focused on the subsidising of local transport to the islands (B1) and solving the 'cumulative' taxes on Sint Maarten and Curacao (B3) will not be very effective. An increase of the scope of the ABB (expenditure) tax exemption for a specific group of products (B2) will have a very direct impact, under the condition that entrepreneurs are forced (given the competitive pressure) to pass on this advantage to the consumers. The strengthening of the business climate (B4) is a more indirect measure which will have an impact in the longer run. The implementation in practice of the latter will be a challenge.

Advice 2: we recommend critically assessing (again) the current set-up of the expenditure tax system pertaining the primary necessities of life (B2). It is possible to (also) extend the scope of the ABB-tax exemption to basic products like chicken and diapers. With regards to the strengthening of the business climate (B4) we recommend the national authorities (EZ) to stay in close contact with the local entrepreneurs and to take a critical position towards the increasing level of administrative or regulatory burdens affecting local retailers. Other more structural measures for the government (EZ/lenM) lie in controlling energy prices. Current investment plans are focussed on the increase of local domestic production of energy and the realisation of a breaking even between costs and profits. This to create a better starting position for the future.

C. Interventions concerning the increase of local production

In the current situation almost all supplies are imported to the islands. There are several initiatives on the Dutch Caribbean to increase the level of local production, but these often (still) have a low scale and are not always cost-effective. Interventions focused on the stimulation and facilitation of initiatives for local production (C1) and the favouring of local production (C2) will most likely not result in lower (or more competitive) prices compared to the prices of products from the US or the EU and will not replace these supplies entirely. The benefits of these interventions are mainly related to increased local production and more fresh products, as well as more indirect benefits like the creation of jobs (like on Sint Eustatius: a project for school drop-outs) and the lowering of the external dependence.

Advice 3: given these additional benefits, our advice to national and local authorities is to keep investing in projects and initiative, for example via subsidies, land availability, storage capacity and increased availability of agricultural equipment (C1). For efficiency reasons it is important that these investments/projects be well monitored.

D. Interventions concerning the strengthening the 'market position' of the Dutch Caribbean

The fourth angle relates to the strengthening of the position of the Dutch Caribbean compared to suppliers in (for example) Curacao, Sint Maarten and potentially the US/EU. Interventions can 'bundle' the existing demand (D1-D2-D3) through, for example, cooperation of the supermarkets and (potentially) also the local authorities/RCN. This will probably have a positive impact on the price levels, but will face important disadvantages in terms of the practical implementation. As a result these interventions are not seen as effective. Also the effectiveness of strengthening the competition policy (D5) is uncertain. The stimulation and strengthening of knowledge about purchasing and business operations is seen as effective: with a relatively limited use of people and resources, advice can be provided (for example by the national authorities) to local entrepreneurs about their way of purchasing and business operations. The Dutch consulate in Miami could potentially be used to make contacts with (new) business partners.

Advice 4: our advice to the national authorities (EZ) and the local authorities of Saba and Sint Eustatius is to at least explore whether it is possible to better use the purchasing power of the governments (and RCN) (D3), as for example a stable basis for a possible 'deal' with wholesalers on for example, Sint Maarten. We also consider that the national authorities (EZ) are well positioned to provide expertise to train and advice the (small group of) local entrepreneurs on their business operations and procurement (D4). It is also possible to find experts in Curacao or Sint marten that have access to a good local network and are familiar with the local ins and outs. It is also recommendable to eventually shape and improve the collaboration with FTAC in Curacao. Finally it is also worth it to revise the settlement policy, so that clear criteria can help control the increase in the number of new supermarkets (D6).

E. Interventions concerning the strengthening of the position of consumers

The fifth and final angle relates to the strengthening of the position of consumers. Consumer can (to a certain extent) influence retail prices and their own expenses through price-sensitive behaviour. A useful intervention (E1) is the stimulation price-critical consumer behaviour. This intervention can be shaped in different ways, but especially the publication of (biweekly) price comparisons seems an effective way to make consumer more aware of prices. A second intervention (E2) is the provision of direct income support to groups with a limited income, for example via a raise of their benefits. This does not directly impact the price levels, but directly softens the impact of high prices for vulnerable groups.

Advice 5: we recommend that the national authorities (EZ/SZW) in particular make an effort to provide enough (and accessible) 'budget information' on the islands, for example via information on websites and brochures (E1). Potentially the expertise and (existing) knowledge of the Nibud can be mobilised, as they are partially financed via the ministry of SZW. The set-up and publications of price comparisons is primarily a task for local consumer organisations and /or the local authorities. Potentially one can arrange the cooperation with local supermarkets (provision or check of price information). The arrangement of direct income support (E2) is primarily a task of the national authorities (SZW). We further advice the government (EZ/lenM) and the local government of Bonaire to explore the possibilities for public transportation on Bonaire (E3), specially because this would serve the mobility of the targeted (vulnerable) group of consumers.

Table 2 Intervention overview and assessment

| Interventions | | | Price impact | Feasibility | Effectiveness |
|--|----|---|----------------------|--------------------|---------------------|
| Level retail prices | A1 | Regulation of maximum prices (or margins) of a specific group of products | Positive | Difficult | Negative |
| | A2 | Subsidising specific products above a certain maximum price (variation on A1) | Positive | Difficult | Negative |
| | A3 | Set-up of a system of voluntary maximum prices (like on Saba) | Neutral/positive | Neutral | Positive |
| Cost structure | B1 | Subsidising local transport to the islands | (slightly) Positive | Positive | Neutral/negative |
| | B2 | Extension of the scope of the ABB-exemption for a specific group of products (partially exists) | (slightly) Positive | Positive | Positive |
| | B3 | Solving 'cumulative' taxes (on CUR/SXM) | Positive | Difficult | Limited |
| | B4 | Strengthening the business climate | Uncertain | Difficult | Neutral/positive |
| Increase local production | C1 | Stimulation and facilitation of initiatives for local production | Neutral | Positive | Neutral/negative |
| | C2 | Measures to favour local production | Neutral | Positive | Neutral |
| Strengthening 'market position' Dutch Caribbean | D1 | Cooperation bundled procurement (potentially via a common broker) | Positive | Difficult | Uncertain/Negative |
| | D2 | Coordinated procurement via government | Positive | Difficult | Negative |
| | D3 | Use of purchasing power government | Uncertain / positive | Neutral / positive | (slightly) Positive |
| | D4 | Stimulation and facilitation of strengthened procurement knowledge | Neutral / positive | Positive | Positive |
| | D5 | Strengthened competition policy | Uncertain | Uncertain | Uncertain |
| | D6 | Settlement policy for supermarkets | Uncertain / positive | Positive | (slightly) Positive |
| Strengthening consumer position | E1 | Strengthening of price-critical consumer behaviour | Neutral/positive | Positive | Positive |
| | E2 | Supplying direct income support | Neutral | Positive | Not applicable |
| | E3 | Facilitating public transportation (Bonaire) | Very limited | Positive | Neutral |

The intervention assessment in the previous analysis was based on price impact, feasibility and expected effectiveness. In the case of an eventual implementation of the interventions it would be necessary to consider possible cohesion or interference between these interventions. Some interventions are clearly intertwined (such as the increase of domestic production and the

improvement of market positioning) whilst other interventions could have contradictory elements. This is the case, for example, for simultaneous subsidies for local transport to the islands and the stimulation and facilitation of initiatives for local production. In these cases the implementation requires making a choice between the two interventions.

Promising initiatives in the short term (1-2 years) are interventions A3, B2, D4 and E1. These interventions can work alongside each other and are straightforward in their implementation. For intervention D3 there must be a prior analysis on whether there would be sufficient support for the required changes. In addition, there are multiple interventions with a longer horizon (2-3 years) that are also more structural in nature (B4, C1, D5, E2). These interventions are mostly part of wider policy designs, and the important matter is for these elements to be incorporated into or to remain a part of these policies.

1 Inleiding op dit onderzoek

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Aanleiding

Vanaf 10 oktober 2010 zijn de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als 'bijzondere gemeenten' onderdeel van (Europees) Nederland geworden. Voor de drie eilanden die voorheen onderdeel uitmaakten van het land 'Nederlandse Antillen', heeft de bestuurlijke hervorming gezorgd voor grote veranderingen. In de recent uitgevoerde analyse door de Evaluatiecommissie Caribisch Nederland, onder voorzitterschap van mw. Spies¹⁴, wordt geconstateerd dat sinds "10-10-10" op belangrijke terreinen van overheidszorg in Caribisch Nederland grote vooruitgang is geboekt, maar dat op sociaaleconomisch gebied de situatie op de eilanden duidelijk verslechterd is sinds eind 2010.

Het rapport zegt hierover in de conclusies het volgende: "Door velen zijn ieder vanuit de eigen context met goede intenties aanzienlijke inspanningen verricht om van de transitie een succes te maken. Europees Nederland heeft in financiële en personele zin fors in de eilanden geïnvesteerd. De resultaten daarvan leveren een gemengd beeld op. Op een aantal terreinen zijn als gevolg van de gepleegde investeringen duidelijk positieve resultaten behaald. Dit betreft eerst en vooral de gezondheidszorg en het onderwijs maar ook op sommige andere terreinen is zeker vooruitgang geboekt. Niet onbenoemd mogen blijven de talloze kleinschalige initiatieven en projecten die, ook vanuit de lokale gemeenschappen, met grote inzet en enthousiasme vorm krijgen. Deze positieve ontwikkelingen worden op de eilanden echter overschaduwed door een breed gevoelde en sinds 2010 steeds verder toegenomen teleurstelling. Dat is in belangrijke mate terug te voeren op het welvaartsniveau: de levensstandaard is voor veel mensen, ook voor degenen met betaald werk, sinds 2010 gedaald. De zorg om primaire levensbehoeften, met name bij de kwetsbare groepen in de samenleving, overheerst" (Paragraaf 7.1).

De evaluatie verwijst ook expliciet naar het gestegen prijsniveau op de eilanden. Tegelijkertijd is de loonontwikkeling achtergebleven waardoor de koopkracht op de eilanden is verslechterd¹⁵. Van belang hierbij is ook de aanwezigheid van een groep inwoners die voor een belangrijk deel afhankelijk is van de verstrekking van de onderstand.¹⁶ De onderstand is enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse bijstand, maar de hoogte van de onderstand uitkering ligt onder het sociaal minimum. In een reactie op het evaluatierapport van de Commissie Spies heeft het kabinet aangegeven dat er een sociaal minimum komt, afgeleid van het wettelijk minimumloon op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De onderstand (bijstand) kan daar dan in stappen naar toe groeien.¹⁷

Voor het gestegen prijsniveau sinds de transitie en het effect daarvan op de koopkracht zijn in de genoemde evaluatie en eerdere onderzoeksrapporten verschillende verklaringen aangevoerd. Zo wordt in het rapport "Vijf jaar Caribisch Nederland: *Gevolgen voor de bevolking*" gewezen op de gestegen wereldmarktprijzen voor voedsel en brandstoffen, gestegen transportkosten en aanpassingen in het belastingstelsel als mogelijke oorzaken. Daarnaast wordt ook de invoering van

¹⁴ Commissie Spies, 'Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland - Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland', oktober 2015.

¹⁵ Illustratief hierbij is de hoogte van het gemiddelde huishoudinkomen op de eilanden. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba bedroeg het gemiddelde huishoudinkomen in 2012 respectievelijk 27.800, 33.200 en 27.400 dollar (bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2015), Vijf jaar Caribisch Nederland: gevolgen voor de bevolking).

¹⁶ Het aantal onderstandsuitkeringen is in Caribisch Nederland toegenomen van 251 in 2011 naar 423 in 2014. Het ministerie van SZW heeft eerder aangegeven dat deze toename onder meer toe te schrijven is aan een betere informatievoorziening over het recht op onderstand en het tegengaan van niet-gebruik van deze voorziening.

¹⁷ Kabinetsreactie op rapport evaluatie Spies (12 mei 2016)

de Amerikaanse dollar (per 1 januari 2011) als enig wettig betaalmiddel vaak genoemd als een van de oorzaken voor de gestegen prijzen. In hoeverre de genoemde oorzaken ook daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor de gestegen prijzen en wat de relatieve impact is van de afzonderlijke factoren, kan op basis van de al uitgevoerde onderzoeken niet worden vastgesteld. Zonder afdoende inzicht in de achterliggende factoren van de prijsstijgingen, is het lastig om gericht beleid te voeren en de eilanden te ondersteunen bij vraagstukken op het gebied van prijsbeleid en mededinging.

Doel van het onderzoek

Om die reden heeft het ministerie van Economische Zaken aan Ecorys en Curconsult (Curaçao) gevraagd om een onderzoek te verrichten naar de oorzaken van het prijsniveau en de ontwikkelingen van de prijzen sinds de transitie in Caribisch Nederland. De uitkomsten van het onderzoek moeten het kabinet in staat stellen om de eilanden beter te kunnen ondersteunen bij vraagstukken over prijs- en mededingingsbeleid.

Het **doel van het onderzoek** is het geven van inzicht in het prijsniveau en de oorzaken van de prijsstijgingen en -dalingen sinds de transitie, voor elk van de eilanden apart. De centrale onderzoeksvraag hierbij is: “*wat zijn de oorzaken van het prijsniveau en de ontwikkelingen in de prijzen in Caribisch Nederland sinds de transitie?*” Ten behoeve van de beantwoording van de centrale probleemstelling zijn drie subonderdelen nader onderzocht, waarbij de focus is gelegd op zeventien verschillende consumentenproducten (zie volgende paragraaf).

A. Schets van de huidige marktsituatie – Ten eerste wordt in een ‘schets’ nader ingegaan op de huidige marktsituatie, alsmede de ontwikkelingen sinds de transitie in 2010. Hierbij gaat het vooral om het in kaart brengen van de waardeketen (*waar komen producten vandaan?*) en de consumentenmarkt (*waar kopen consumenten hun producten?*). Specifieke vragen die worden beantwoord zijn:

- **Aanbodkant** - Waar kopen de aanbieders van de onderzochte producten hun producten in en hoe is het inkooppatroon sinds de transitie ontwikkeld? Zijn er mogelijk andere markten waarop aanbieders hun producten zouden kunnen inkopen tegen acceptabele voorwaarden? Zo ja, waarom wordt hier niet ingekocht?
- **Vraagkant** - Hoe ziet de consumentenmarkt voor de verkoop van de genoemde producten er uit en hoe heeft de marktsituatie zich sinds de transitie ontwikkeld? Wat bepaalt de keuze voor consumenten om bij een bepaalde supermarkt zijn product te kopen?

B. Oorzaken prijsniveau en prijsstijging - Het tweede onderdeel richt zich op de oorzaken van het prijsniveau en de prijsstijgingen. Hierbij wordt geanalyseerd wat de opbouw van de prijzen is en wat de oorzaken zijn van de ontwikkeling in de prijzen sinds de transitie in 2010. Tevens wordt hierbij als ‘benchmark’ gekeken naar ontwikkelingen op naburige eilanden. Specifieke vragen die worden beantwoord zijn:

- **Prijsontwikkeling** - Hoe heeft de consumentenprijs voor eerste levensbehoeften zich sinds de transitie ontwikkeld en welke factoren verklaren deze ontwikkeling en zijn hierin verschillen tussen de verschillende categorieën producten? Wat zijn de effecten van bestaande maatregelen in het kader van prijsbeleid op de prijsontwikkelingen sinds de transitie? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot andere (naburige) eilanden?
- **Prijsopbouw** - Hoe is de consumentenprijs voor eerste levensbehoeften op de eilanden opgebouwd? Zijn hierin verschillen tussen de verschillende categorieën producten die worden gebruikt in het onderzoek? Zijn er factoren die een disproportioneel of onverwacht groot deel van de consumentenprijs en/of prijsontwikkeling bepalen?

C. Prijsbeleid en kostenbeheersing – Het derde onderdeel richt zich vooral op het identificeren van potentiële ‘instrumenten’ om de kosten en prijzen te kunnen beheersen en/of beïnvloeden. Deze analyse moet het kabinet en de bestuurscolleges op de eilanden in staat stellen om gerichte maatregelen te nemen bij vraagstukken over prijs- en mededingingsbeleid.

1.2 Werkwijze en inkadering

Dit onderzoek is medio december 2016 van start gegaan en is afgerond in mei 2017. De onderzoeksaanpak bestond uit een aantal specifieke onderdelen, die hierna kort worden toegelicht.

Analyse van CBS-microdata

Om voldoende diepgang te creëren heeft het ministerie van Economische Zaken ervoor gekozen om de aandacht specifiek te richten op zeventien verschillende consumentenproducten. Deze selectie betreft producten uit drie verschillende CPI-hoofdcategorieën¹⁸, namelijk ‘voeding’ (twaalf producten), ‘kleding’ (een product) en ‘overig’ (vier producten). Ten behoeve van het onderzoek heeft Ecorys gebruik gemaakt van microdata die het CBS sinds januari 2010 verzamelt in Caribisch Nederland en die onder voorwaarden beschikbaar gesteld kan worden voor ander onderzoek. Hierbij zijn de zeventien producten als uitgangspunt genomen, maar de selectie is ten behoeve van de analyse verder ‘verfijnd’ tot het niveau van concrete artikelen. Deze selectie van producten vormt ook het uitgangspunt voor het in kaart brengen van de waardeketen, alsmede de opbouw van de verschillende (retail)prijzen. In navolgende tabel zijn de betreffende producten/ artikelen opgesomd.

Tabel 1.1 Overzicht geselecteerde producten

| Product categorieën (CPI) | Nadruk in analyse CBS micro-data op: |
|---|--|
| 1. Voeding - graanproducten | |
| Bloem (<i>flour</i>) | Bloem, zakken van 1-2 kg |
| Brood | Wit brood, één heel brood |
| Koek, gebak en zoutjes | Biscuits, verpakkingen van 200-300 gram |
| Rijst | Witte rijst, vooral zakken van 1-2 kg |
| 2. Voeding – fruit | |
| Vers fruit | Appels en sinaasappels, bijvoorbeeld in verpakkingen van 4-6 |
| Verse groenten | Tomaten en paprika's (<i>sweet pepper</i>) |
| 3. Voeding – zuivelproducten | |
| Melk | Houdbare melk (mager of halfvol), pakken van 1 liter |
| Kaas | Gouda kaas, in plakjes (of stuk) |
| 4. Voeding – vlees | |
| Pluimvee | Kip, bevroren kippenvleugels/drumsticks |
| Vleeswaren en vleesgerechten | Corned beef, in blikjes van 200-300 gram |
| 5. Voeding – drinken | |
| Vruchten en groentesappen | Sinaasappelsap, houdbaar, vaak in pakken van 1 liter |
| Mineraal en bronwater | Bronwater, niet bruisend, vaak in flessen van 1-1,5 liter |
| 6. Overig – verzorgingsproducten | |
| Luiers | Luiers, in verpakkingen van 24-30 stuks (wisselt per maat) |
| Tandpasta | Reguliere tandpasta, in verpakkingen van 120-200 gram |
| Toilet papier | Toilet papier, in verpakkingen van 4-12 rollen |
| Zeep | Zeep in blokvorm (ca. 100 gram) |
| 7. Kleding | |

¹⁸ CPI staat voor ‘Consumentenprijsindex’, de gangbare indicator voor prijsontwikkelingen en inflatie.

| Product categorieën (CPI) | Nadruk in analyse CBS micro-data op: |
|---------------------------|--------------------------------------|
| Kleding | Spijkerbroeken |

Bron: Ecorys, op basis van de standaard COICOP-indeling.

Binnen de ter beschikking gestelde CBS-microdata, is op het niveau van deze concrete artikelen een analyse gemaakt van de hoogte van de prijzen en de ontwikkeling gedurende de periode 2010-2016. Gezien het karakter van de CBS-microdata kent deze analyse beperkingen, maar in het algemeen geldt dat de kwaliteit van deze data goed is. In bijlage B is een nadere toelichting opgenomen over de manier waarop deze data is opgebouwd. De resultaten van deze analyse zijn verwerkt in deze rapportage, alsmede in product-specifieke *factsheets* (zie bijlage G en H).

Deskstudie en veldonderzoek

Na de selectie van de concrete artikelen en de analyse van de CBS-microdata lag de nadruk op verdere dataverzameling en –analyse. Naast het analyseren van beschikbare publicaties is specifiek aandacht besteed aan het analyseren van internationale handelsdata (UN-COMTRADE) om de handelsstromen naar de eilanden in kaart te brengen. Vanwege de beschikbare data lag de nadruk hierbij vooral op Sint Maarten en Curaçao, welke als belangrijke ‘hub’ fungeren voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een andere toelichting op deze handelsdata is opgenomen in bijlage C. Ten behoeve van de dataverzameling is ook veldonderzoek (interviews) op de eilanden zelf uitgevoerd. In de periode 26 februari 2017 tot en met 10 maart 2017 is een bezoek gebracht aan de drie Bovenwindse eilanden, namelijk Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. Daarnaast zijn ook Bonaire en Curaçao door Ecorys bezocht, namelijk in de periode 7 tot en met 17 maart 2017. Bij dit veldonderzoek zijn interviews uitgevoerd met zowel marktpartijen in de waardeketen als diverse overheidsinstanties. Een overzicht van de uitgevoerde interviews is opgenomen in bijlage A.

Consumentenonderzoek

In aanvulling op het veldonderzoek door Ecorys heeft Curconsult in de periode maart-april 2017 een (telefonisch) consumentenonderzoek uitgevoerd op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De nadruk in dit consumentenonderzoek lag op het identificeren van de belangrijkste verkoopkanalen waar consumenten hun inkopen doen, alsmede de belangrijkste keuzefactoren bij deze aankopen. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in dit rapport en in bijlage E.

Eindrapportage en betrokkenheid begeleidingscommissie en eilanden

Op basis van de verzamelde data hebben Ecorys en Curconsult verdere analyses uitgevoerd en de eindrapportage opgesteld. Gedurende de hele onderzoeksperiode heeft het onderzoeksteam ondersteuning gehad van een begeleidingscommissie waarin, naast het ministerie van Economische Zaken (EZ), ook het ministerie van Financiën (FIN), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) vertegenwoordigd waren. De begeleidingscommissie heeft onder meer commentaar gegeven op de conceptversie van het eindrapport (begin mei 2017). Daarnaast heeft het ministerie van Economische Zaken ook de lokale bestuurders van de drie eilanden in dit onderzoek betrokken; gedurende mei 2017 is de conceptversie van het eindrapport met hen besproken. Op basis van de verschillende reacties en commentaren is uiteindelijk het definitieve eindrapport opgesteld en vastgesteld.

Parallel onderzoek Caribisch Koninkrijk

Tot slot is van belang dat Ecorys (deels) parallel aan dit onderzoek ook een onderzoek uitvoert voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁹ Dit onderzoek heeft grotendeels dezelfde scope, maar is

¹⁹ Ecorys, ‘Caribbean Kingdom – Study on price developments and logistics in the region’, afronding verwacht in september/oktober 2017.

primair gericht op advisering aan de drie landen in het Caribisch Koninkrijk. Naast het in kaart brengen van de prijsontwikkelingen en de waardeketen is een belangrijke vraag in dit onderzoek of er alternatieven zijn te vinden voor de inkoop van producten (bijvoorbeeld meer inkoop in de regio). Voor dit onderzoek zijn eind april en begin mei 2017 bezoeken gebracht aan Aruba, Sint Maarten en Miami voor het uitvoeren van diepte-interviews. Waar relevant zijn de inzichten uit dit onderzoek ook in dit onderzoek verwerkt.

1.3 Leeswijzer

Ten behoeve van de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen is het onderzoek opgebouwd uit zes hoofdstukken, die elk een deel van het onderzoek omvatten.

In **hoofdstuk 2** wordt ter inleiding een algemeen beeld geschetst van de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland in de afgelopen jaren. Aan de hand van CBS-gegevens worden de prijsontwikkelingen op de eilanden kort in beeld gebracht, waarbij ook kort wordt ingegaan op de methodiek die het CBS hanteert om de prijsontwikkelingen in beeld te brengen. Vervolgens wordt in algemene zin bezien welke factoren van invloed zijn op de geschetste prijsontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de invoering van de dollar (per 1 januari 2011), koersverloop dollar/ euro, ontwikkeling van de olieprijsen en de ontwikkeling van de voedselprijzen op de wereldmarkt. Hierna volgt een algemene schets van de waardeketen en wordt ingegaan op de prijsontwikkeling op naburige eilanden.

Hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 gaan nader in op de specifieke situatie op respectievelijk Bonaire en Saba & Sint Eustatius. Aan de hand van de structuur van de waardeketen wordt voor Bonaire en voor Saba & Sint Eustatius nader ingegaan op de huidige marktsituatie. Hierbij wordt aan de hand van de uitgevoerde enquête tevens een korte beschrijving gegeven van het consumentengedrag. Vervolgens wordt nader ingezoomd op het prijsverloop op Bonaire. Door te kijken naar de kostenontwikkeling binnen de verschillende schakels uit de waardeketen wordt vervolgens gezocht naar een verklaring voor het geconstateerde prijsverloop.

Op basis van de geschetste prijsontwikkelingen en de achterliggende factoren wordt in **hoofdstuk 5** gekeken naar mogelijkheden om vanuit het beleid invloed uit te oefenen op de prijsontwikkeling op de eilanden. Achtereenvolgens wordt daarbij gekeken naar de mogelijke interventies ten aanzien van de hoogte van de retailprijzen, interventies ten aanzien van de kostenopbouw, mogelijkheden voor het versterken van de 'marktpositie' van Caribisch Nederland en de mogelijkheden voor het versterken van de positie van consumenten. **Hoofdstuk 6** besluit met de conclusies en aanbevelingen.

In aanvulling op dit rapport zijn er twee aparte documenten (deel II en III) opgesteld, waarin diverse bijlagen zijn opgenomen met meer details over specifieke onderdelen. De volledige lijst van bijlagen is als volgt:

- Bijlage A: Belangrijkste bronnen (interviews);
- Bijlage B: Toelichting op de CBS-prijswaarnemingen en microdata;
- Bijlage C: Toelichting op de uitgevoerde analyse van handelsdata;
- Bijlage D: Toelichting op de analyse van de opbouw van de consumentenprijs;
- Bijlage E: Toelichting op het uitgevoerde consumentenonderzoek;
- Bijlage F: Aanvullende achtergrondinformatie;
- Bijlage G: Factsheets Bonaire;
- Bijlage H: Factsheets Saba en Sint Eustatius.

2 Algemeen beeld prijsontwikkeling Caribisch Nederland

2.1 Inleiding

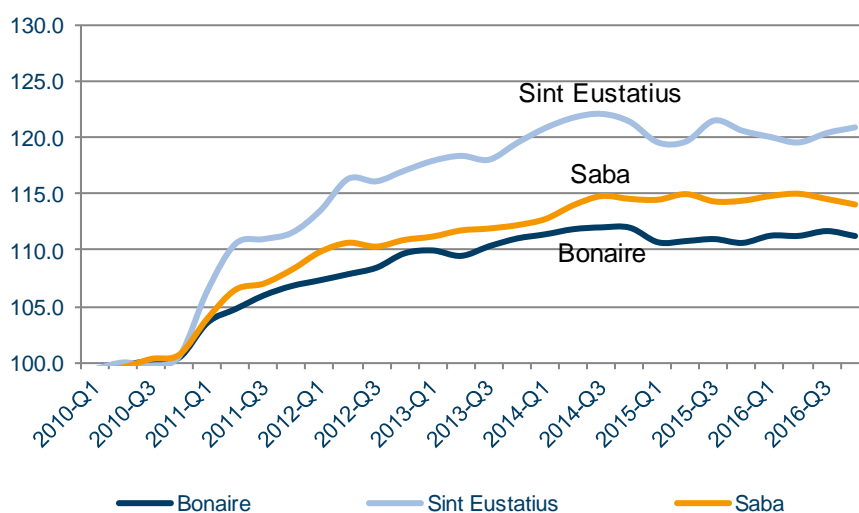
In dit hoofdstuk wordt ter inleiding een algemeen beeld geschetst van de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland in de afgelopen jaren. Aan de hand van CBS-gegevens worden de prijsontwikkelingen op de eilanden kort in beeld gebracht, waarbij ook kort wordt ingegaan op de methodiek die het CBS hanteert om de prijsontwikkelingen in beeld te brengen (*paragraaf 2.2*). Vervolgens wordt in algemene zin bezien welke factoren van invloed zijn op de geschetste prijsontwikkelingen (*paragraaf 2.3*). Voorbeelden hiervan zijn onder andere de invoering van de dollar (per 1 januari 2011), koersverloop dollar/euro, ontwikkeling van de olieprijsen en de ontwikkeling van de voedselprijzen op de wereldmarkt. Hierna volgt een algemene schets van de waardeketen (*paragraaf 2.4*) en wordt ingegaan op de prijsontwikkeling op naburige eilanden (*paragraaf 2.5*).

2.2 De basis: de CBS-metingen

Prijsontwikkeling in Caribisch Nederland

Het CBS Nederland meet sinds 1 januari 2010 de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland. Hiervoor worden maandelijks de prijzen van een specifieke groep producten en diensten geregistreerd. De metingen worden per kwartaal gepubliceerd als de consumentenprijsindex (CPI). Het CBS heeft prijsdata gepubliceerd tot en met het vierde kwartaal van 2016. Uit de cijfers van het CBS Nederland blijkt dat voor de periode 2010-2016 (Q4) de prijsstijgingen sterk zijn en variëren van +11% op Bonaire tot +14% op Saba en +21% op Sint Eustatius. Ter illustratie: in dezelfde periode is de Consumentenprijsindex voor Europees Nederland gestegen met circa 9,5. Het is belangrijk om te constateren dat de prijsstijgingen vanaf de tweede helft van 2014 afvlakken en soms wat dalen. Dit is weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 2.1 Caribisch Nederland - ontwikkeling CPI (2010-2016, 2010-Q1 = 100)



Bron: Ecorys, op basis van CBS Nederland.

De algemene CPI-ontwikkeling bestaat uit twaalf hoofdgroepen, die elk een eigen verloop en een onderlinge weging kennen. Deze methodiek wordt in bijlage B in meer detail toegelicht. In lijn met

de geselecteerde zeventien producten (zie paragraaf 1.2) ligt de nadruk in dit rapport voornamelijk op de hoofdcategorieën 'voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken' en 'kleding'. Voor wat betreft **voedingsmiddelen** zijn in de periode 2010-2016 (Q4) de prijzen op Bonaire met circa +14% gestegen, terwijl dit voor Sint Eustatius en Saba op respectievelijk +17% en +23% ligt. De prijs van **kleding** wordt voor Saba en Sint Eustatius op Sint Maarten gemeten en is in deze periode met circa +7% gestegen. Op Bonaire steeg de prijs van kleding al sterk in de periode 2010-2014 (+15%), maar dit zette zich in 2015-2016 door (+61% over hele periode). Deze ontwikkelingen worden in meer detail in hoofdstuk 3 en 4 besproken.

Het CBS heeft ook gerapporteerd over prijsverschillen tussen de eilanden. Uit de rapportage van najaar 2015 bleek dat op Saba en Sint Eustatius de prijzen gemiddeld 10% en 7% hoger lagen dan op Bonaire. In 2010 was dit nog 2% en 8%. Voor de categorie **voedsel** constateerde het CBS in 2015 een verschil van 9% en 4% voor respectievelijk Saba en Sint Eustatius ten opzichte van Bonaire.²⁰

CBS methodiek / microdata

Voor een goed begrip van de CPI-ontwikkeling is het belangrijk om ook de methodiek die het CBS hanteert voor de prijsmetingen te kennen. In essentie komt het er op neer dat het CBS elke maand prijswaarnemingen uitvoert bij bedrijven en instellingen op de drie eilanden die goederen en diensten leveren aan consumenten. Voor de drie eilanden gezamenlijk gaat het grofweg om circa 52.000 "prijswaarnemingen" per jaar. Deze prijswaarnemingen zijn verdeeld over een twaalfstal hoofdcategorieën, welke weer bestaan uit groepen, klassen en subklassen die aansluiten op de internationale Coicop indeling. Om de gemiddelde prijsontwikkeling per eiland te kunnen bepalen wordt een weging gehanteerd die het gewicht bepaalt van de verschillende categorieën, groepen, klassen en subklassen. Dit alles is in meer detail toegelicht in bijlage B.

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 heeft Ecorys ook gebruik gemaakt van CBS-microdata²¹, waarmee de prijsontwikkeling van de zeventien geselecteerde producten in kaart is gebracht. Deze CBS-microdata wordt enkel op verzoek en onder bepaalde voorwaarden ter beschikking gesteld ten behoeve van (beleids)onderzoek. Ecorys heeft gedurende de onderzoeksperiode (januari-mei 2017), onder door het CBS-gereguleerde omstandigheden, toegang gehad tot deze specifieke dataset. Deze dataset bevat prijs- en productinformatie op het niveau van de klassen en subklassen. Zie bijlage B voor meer details.

2.3 Stelselwijzigingen en macro-economische ontwikkelingen

De prijsontwikkelingen op Caribisch Nederland gedurende de periode 2010-2016 zijn niet los te zien van een aantal stelselwijzigingen die zijn doorgevoerd rondom (en na) de transitie in oktober 2010, alsmede een aantal macro-economische ontwikkelingen. In eerder onderzoek is hier reeds op in gegaan²² en hieruit bleek onder meer dat de exacte impact van de afzonderlijke factoren (en dan met name de stelselwijzigingen) lastig te isoleren was. Dit komt onder andere door het feit dat sommige macro-economische ontwikkelingen tegelijkertijd in dezelfde richting kunnen werken en elkaar versterken of elkaar juist (gedeeltelijk) kunnen opheffen. Tegelijkertijd kan ook sprake zijn van een faseverschil in de tijd waardoor het individuele effect moeilijk kan worden geïsoleerd. In deze paragraaf benoemen wij kort de belangrijkste factoren afzonderlijk, voorbijgaand aan de relatieve impact van de afzonderlijke factoren en zonder daarbij uitputtend te zijn.

²⁰ CBS Nederland, bericht website 29 oktober 2015, zie: <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2015/44/consumer-prices-on-saba-and-st-eustatius-10-and-7-percent-higher-than-on-bonaire>.

²¹ CBS Nederland, zie: <https://www.cbs.nl/microdata>.

²² Zie met name: Ecorys, 'Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland', mei 2012, hoofdstuk 2 en 3. Zie ook: SCP, 'Vijf jaar Caribisch Nederland', oktober 2015, hoofdstuk 2.

Belangrijkste stelselwijzigingen na 10-10-10

Transitie algemeen - Ten eerste is van belang dat de drie eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius met de transitie in oktober 2010 de overgang ondergingen van het ene land (Nederlandse Antillen) naar het andere land (Nederland). Deze transitie betekende dat veel bestaande instituties en juridische systemen zijn gewijzigd. Voor sommige beleidsvelden (energievoorziening, banken) werd oude wetgeving nog tijdelijk gehandhaafd en heeft deze aanpassing zich geleidelijk voltrokken, terwijl voor andere beleidsvelden (belastingen, douane, zorg) in korte tijd grote veranderingen zijn doorgevoerd. Dit heeft met name in de eerste jaren grote onzekerheid met zich meegebracht, zowel voor de openbaar lichamen als voor de bedrijven en de burgers.

Belastingherziening – Een belangrijke stelselwijziging betrof de introductie van het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2011, waarbij onder meer de directe belastingen en premies (o.a. inkomens- en loonbelasting, vastgoedbelasting) en de douanerechten en indirecte belastingen (o.a. de Algemene Bestedingsbelasting, ABB²³) zijn aangepast. Verder heeft ook de lokale overheid de mogelijkheid een aantal belastingen te heffen. Gedurende de periode 2010-2016 zijn er diverse aanpassingen gedaan in het fiscale stelsel, mede om de over 2011 gerealiseerde meeropbrengst via lastenverlichting ‘terug te sluisen’ naar de drie eilanden.²⁴ In eerder onderzoek is beargumenteerd dat de toenmalige onzekerheid rondom de belastingherziening in 2011 er (mede) toe heeft geleid dat bedrijven prijzen en marges hebben verhoogd en/of naar boven hebben afgerond. Hierbij speelde ook de (gelijktijdige) dollarisatie een rol.²⁵

Dollarisatie – De Amerikaanse dollar werd vanaf 1 januari 2011 het wettelijk betaalmiddel op de drie eilanden van Caribisch Nederland. De dollar verving de Antilliaanse gulden (NAf), die sinds de jaren zeventig binnen de Nederlandse Antillen een vaste koppeling kende met de dollar. Overigens werd voor 2011 de dollar (vaak) ook geaccepteerd als betaalmiddel naast de Antilliaanse gulden. Hoewel deze omzetting enerzijds scheelt in transactiekosten voor importeurs, hebben veel bedrijven de dollarisatie ook aangegrepen om bij de (nieuwe) prijszetting naar boven ‘af te ronden’. Op Bonaire gold zes maanden voor en zes maanden na de dollarisatie een verplichting tot dubbel prijzen.

Overige wijzigingen – Naast de bovenstaande factoren speelden er in deze periode nog meer factoren. Zo is GEBE, het energiebedrijf voor de drie Bovenwindse eilanden, in 2014 gesplitst en hebben Saba en Sint Eustatius nu een eigen energiebedrijf. Door de kleine schaal op Saba en Sint Eustatius is de energievoorziening (ondanks de relatief lage olieprijs van de laatste jaren) thans verlieslatend, wat tot op heden niet (direct) is doorberekend aan de eindgebruikers (zie bijlage F voor meer details). Een andere factor betreft de cumulatieve heffing op de levensmiddelen (5% BBO) die via de groothandel op Sint Maarten naar Saba en Sint Eustatius worden vervoerd en pas daar ‘geconsumeerd’ worden. Ondanks politiek overleg tussen Nederland en Sint Maarten bestaat deze cumulatieve heffing tot op heden nog steeds. Tot slot kan benoemd worden dat zowel op Bonaire als op Saba er afspraken zijn gemaakt over maximumprijzen voor een aantal producten (zie hoofdstuk 3-4 voor meer details).

Macro-economische ontwikkelingen

Ontwikkeling olieprijs – De ontwikkeling van de ruwe olieprijs is een factor die op meerdere vlakken een rol speelt in de prijsontwikkeling op de drie eilanden. Ten eerste heeft de ruwe olieprijs

²³ De Algemene Bestedingsbelasting (ABB) kwam hoofdzakelijk in de plaats van de omzetbelasting (OB) op Bonaire en de belasting op de bedrijfsomzetten (BBO) op Saba en Sint Eustatius. De details in de ABB-heffing zijn op verschillende momenten aangepast (o.a. tarief, hoogte van de reizigersvrijstelling en de producten waarover ABB wordt geheven).

²⁴ Zie voor een samenvatting van de belangrijkste herzieningen: SCP, ‘Vijf jaar Caribisch Nederland’, oktober 2015, hoofdstuk 2.6.1.

²⁵ Ecorys, ‘Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland’, mei 2012, paragraaf 3.2 en 3.3.

invloed op de productiekosten van de verschillende consumentengoederen, bijvoorbeeld via de energiekosten voor de productie en aanvoer van ruwe grondstoffen. Ten tweede beïnvloedt de ruwe olieprijs de kosten van zowel het internationale zeetransport (richting Sint Maarten en Curaçao) en het regionale zeetransport (richting Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Tot slot heeft de olieprijs impact op de energiekosten op de eilanden zelf, die nog grotendeels afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen. De ontwikkeling van de ruwe olieprijs in de periode 2010-2016 is weergegeven in de onderstaande figuur. Hieruit blijkt dat de prijs in de periode 2010-2014 gemiddeld tussen de \$80 en \$110 per vat (WTI) lag, terwijl de prijs in de periode 2015-2016 tussen de \$40 en \$60 lag.

Figuur 2.2 Ontwikkeling prijs ruwe olie (WTI) 2007-2016 (in \$ per barrel)



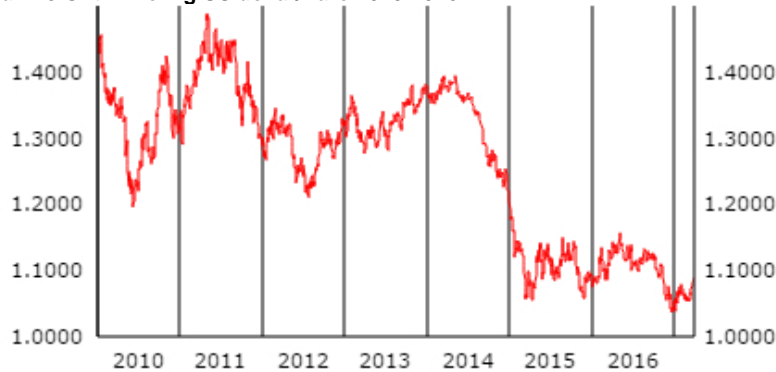
Bron: Macrotrends, publieke data op hun website.²⁶ Noot: het gaat hier om de prijs van West Texas Intermediate (WTI), waarbij gecorrigeerd is voor de inflatie.

Uit de analyse is duidelijk geworden dat de relatief lage prijs van de ruwe olie van de laatste jaren niet direct is 'verdisconteerd' in lagere kosten voor het (regionale) transport richting Bonaire, Saba en Sint Eustatius (zie hoofdstuk 3 en 4). Ook qua energieprijzen profiteren de eilanden niet direct: de eindgebruikersprijzen worden stabiel gehouden omdat de energievoorziening op Saba en Sint Eustatius verlieslatend is (zie bijlage F).

Ontwikkeling Dollar/eurokoers – Omdat een deel van de aanvoer richting Caribisch Nederland uit Europa komt, is ook de wisselkoers tussen de Euro en de dollar van belang. In de onderstaande figuur is deze ontwikkeling voor de periode 2010-2016 weergegeven. Hieruit blijkt dat de verhouding US dollar/Euro begin 2010 rond de 1.4 lag, terwijl dit in de periode 2015-2016 naar de 1.1 gedaald was. Dit betekent dat de inkoopprijs in Europa sinds 2014 voor landen die gebruik maken van de dollar verhoudingsgewijs gunstiger is geworden. De koers tussen de Antilliaanse gulden en de dollar ligt vast (\$1 = NAf 1.78). Hierdoor is voor Caribisch Nederland (en bijvoorbeeld ook Sint Maarten) de inkoop in landen die deel uit maken van de eurozone goedkoper geworden.

²⁶ Macrotrends, zie: <http://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>.

Figuur 2.3 Ontwikkeling US dollar/Euro 2010-2016



Bron: ECB, de 'ECB reference exchange rate'.

Ontwikkelingen in Venezuela – Voor de prijsontwikkelingen op Bonaire (en Curaçao) is van belang dat de economie van één van de belangrijkste handelspartners, Venezuela, in een grote crisis verkeerd. Het land kent momenteel (maart 2017) grote politieke instabiliteit, mede door een strijd tussen de regering en de oppositie. De sterke daling van de olieprijs in 2014 resulteerde in sterk gedaalde (olie-) inkomsten, schaarste in producten en sterk gestegen inflatiecijfers (tot boven de 300% in 2016).²⁷ Gezien de geringe 'massa' van Curaçao en Bonaire ten opzichte van het vele malen grotere Venezuela, hebben deze ontwikkelingen een grote invloed. Voor Curaçao en Bonaire betekent dit onzekerheid in de aanvoer van producten, met name groente en fruit. Zo werd in oktober 2016 de export van groente en fruit naar Curaçao (tijdelijk) stopgezet²⁸, wat al vaker is voorgekomen²⁹. Supermarkten hebben hierop gereageerd door voorraden van elders aan te trekken, bijvoorbeeld uit de Dominicaanse Republiek. Daarnaast is ook sprake van een toename van smokkelwaar uit Venezuela.

Ontwikkeling van de wereldprijzen - Voor veel van de geselecteerde (voedsel-) producten geldt dat de prijs tot stand komt op de wereldmarkt en/of een 'continentale markt', zoals bijvoorbeeld Europa, Zuid-Amerika of Noord-Amerika. De Food and Agricultural Organisation (FAO) van de Verenigde Naties rapporteert over de ontwikkeling van voedselprijzen ("Food Price Index"), waarbij gekeken wordt naar de prijsontwikkeling voor (producten van) vlees, graan, melk, olie en suiker. Uit de onderstaande figuur blijkt dat de voedselprijzen wereldwijd vooral in de periode 2010-2014 erg hoog gelegen te hebben (tussen de 150 en 170), waarna de prijzen weer zijn gezakt (tot onder de 130 in de periode 2015-2016). Op regionaal niveau en op het niveau van specifieke producten kunnen er natuurlijk wel afwijkingen bestaan.

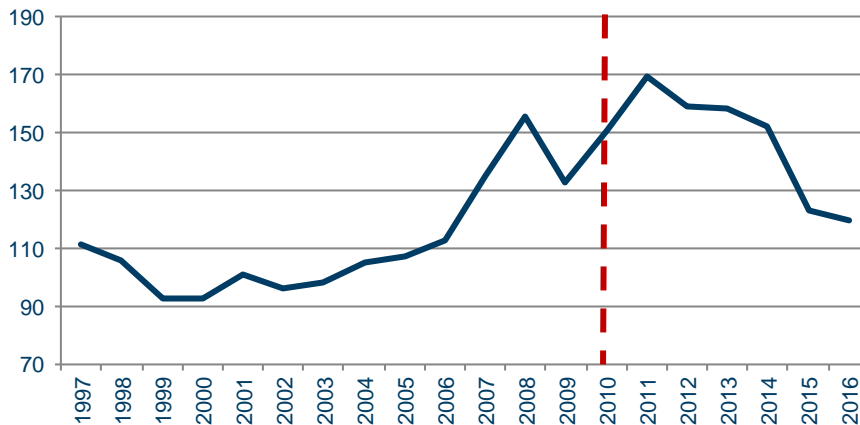
²⁷ Zie voor meer achtergrond informatie bijvoorbeeld de analyses van Bloomberg, web link:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-11/goodbye-recession-hello-depression-venezuela-gdp-takes-10-hit>.

²⁸ AGF, zie: <http://www.agf.nl/artikel/148145/Venezuela-hervat-AGF-export-naar-Cura%C3%A7ao>.

²⁹ Caribisch Netwerk, zie: <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2014/09/05/schaarste-aan-groente-en-fruit-door-exportverbod-venezuela/>.

Figuur 2.4 Ontwikkeling van de Food Price Index 1997-2016 (2002-2004 = 100)



Bron: Food and Agricultural Organisation (VN), rapportage Food Price Index. Noot: de index gecorrigeerd voor de inflatie, op basis van de 'World Bank Manufactures Unit Value Index'. NB: De verticale as start op 70.

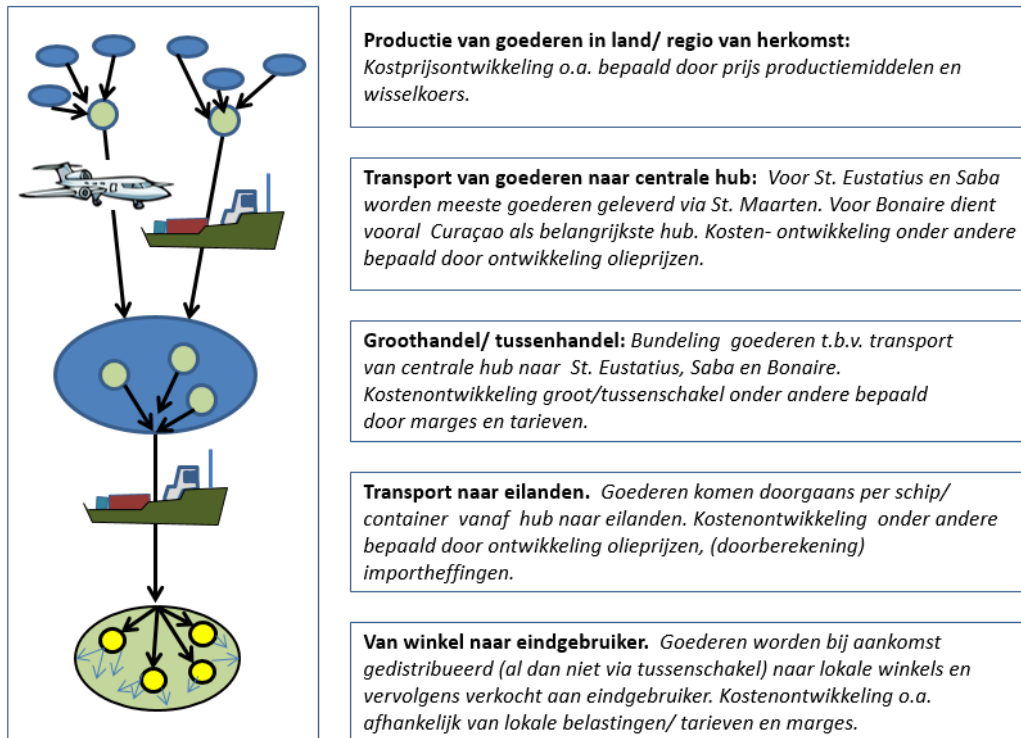
Dit algemene patroon past bij de ontwikkeling die de voedselprijzen op de drie eilanden hebben doorgemaakt: na 2014 loopt de CPI voor voedingsproducten op alle drie de eilanden (licht) terug, zie ook hoofdstuk 3 en 4. Bijlage D (onderdeel D3) gaat, aan de hand van een aantal gangbare prijsindices, in meer detail in op de ontwikkeling van de (wereld)prijzen voor een aantal type producten, zoals rijst, bloem, melk, etc.

2.4 Waardeketen: handelsstromen naar Caribisch Nederland

2.4.1 Algemeen beeld

Om de prijsontwikkeling op de eilanden in beeld te brengen is het van belang om gedetailleerder naar de verschillende schakels uit de waardeketen te kijken. Uit eerder onderzoek weten we dat de waardeketen varieert per product en per eiland. In de onderstaande figuur is ter illustratie een stilistische weergave opgenomen van de achtereenvolgende schakels in de reguliere waardeketen. De waardeketen start bij de productie van de goederen in het land van herkomst, waarna de goederen worden getransporteerd naar een centrale hub. Voor **Saba** en **Sint-Eustatius** fungeert Sint Maarten vaak als deze centrale hub, waarna de goederen via de groothandel op Sint Maarten naar de twee eilanden worden getransporteerd. Voor **Bonaire** geldt Curaçao vaak als 'hub', maar goederen worden in een aantal gevallen ook direct aangevoerd. De in de haven aangekomen en geloste goederen worden vervolgens over het betreffende eiland gedistribueerd en komen in belangrijke mate via tussenkomst van supermarkten, toko's en andere winkels bij de consument terecht. Onder andere via parallelle import en aankopen via internet zijn er in toenemende mate ook alternatieven ontstaan voor de reguliere verkoopkanalen. Na de figuur worden de verschillende schakels voor de eilanden nader uitgewerkt.

Figuur 2.5 Schakels in de reguliere ketens



2.4.2 Waardeketen: uitwerking per schakel

Productie

De economie van **Bonaire** drijft in belangrijke mate op het toerisme. Dit wordt onder andere zichtbaar door de vele toeristen die het eiland jaarlijks bezoeken. Daarnaast is van oudsher sprake van zoutwinning op het eiland. Bonaire kent nauwelijks een eigen maakindustrie. Op het gebied van voedselproductie is op bescheiden schaal sprake van enige (extensieve) veeteelt (vooral geitenhouderij), landbouwproductie en visvangst. Uitgaande van het CBS is minder dan 1% van de beroepsbevolking werkzaam in de primaire sector. De meeste (voedsel)producten worden echter vanuit elders ingevoerd. Curaçao fungeert hierbij in veel gevallen als overslag- en doorvoerhaven. Om de afhankelijkheid vanuit het buitenland te verminderen zijn er nieuwe initiatieven om de lokale landbouw productie te verhogen. Een voorbeeld hiervan op Bonaire is het tuinbouwproject “Green Bonaire” dat gericht is op de bouw van een aantal groentekassen op het terrein van de stichting Krusada. In de kassen worden verschillende gewassen geteeld zoals spinazie, paksoi en rucola, en verschillende kruiden (basilicum, munt).³⁰

Ook **Saba en Sint Eustatius** kennen nauwelijks een eigen voedselproductie en zijn net als Bonaire vrijwel geheel afhankelijk van de aanvoer vanuit het buitenland. Voor beide eilanden fungeert Sint Maarten als belangrijke hub. Op zowel Saba als Sint Eustatius worden thans op kleine schaal groente en fruit verbouwd, deels als resultaat van gesubsidieerde projecten om langdurig werklozen of vroegtijdige schoolverlaters weer aan het werk te krijgen (bijvoorbeeld: tuinbouwprojecten bij luchthaven op Sint Eustatius). Op Sint Eustatius worden (op kleine schaal) ook koeien en geiten geslacht, waarbij een deel van het vlees wordt geëxporteerd (bijvoorbeeld naar Nevis en St. Kitts).

³⁰ Zie ook het rapport: LEI Wageningen UR (2015), Voedselzekerheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: aangrijpingspunten voor de beleidsinzet van het ministerie van Economische Zaken. Wageningen.

Groothandel in land van herkomst

De meeste producten uit de supermarkten en toko's op **Bonaire** zijn afkomstig uit de Verenigde Staten (met name via Miami), West-Europa (o.a. Rotterdam) en Latijns-Amerika. Dit is in hoofdstuk 3 in meer detail uitgewerkt. De betreffende goederen worden voor een deel rechtstreeks ingekocht bij de producent en vervolgens per container (via Curaçao) aangevoerd. Andere meer specifieke producten worden ingekocht bij de betreffende groothandels in het herkomstgebied. In Nederland zijn dit bijvoorbeeld NL Food, van Tol en AG Holland. Rechtstreeks inkopen bij de producent loont niet als de gevraagde hoeveelheid te beperkt is. Omdat **Saba en Sint Eustatius** wat betreft marktomvang een stuk kleiner zijn in vergelijking met Bonaire loont rechtstreekse import meestal niet. Om die reden is de inkoop via de groothandel op Sint Maarten voor deze eilanden het meest gangbare kanaal. Belangrijke supermarkten annex groothandels op Sint Maarten zijn onder meer Prime Distributors en Divico, die ook grote multinationals vertegenwoordigen. Veel van de aanvoer komt vanuit de VS (Miami), waar veel gebruik gemaakt wordt van groothandels zoals Associated Groceries³¹ (zuivel, fruit, groente, vlees, etc.), South East Wholesalers en Haddon House³² (meer specialiteiten zoals Aziatisch eten of koosjer voedsel). Ook Nederland en Frankrijk zijn belangrijke aanvoergebieden.

Gezien de positie in het Caribisch gebied is het opvallend dat met name Sint Maarten en Curaçao (en dus indirect Caribisch Nederland) niet een meer gediversifieerd aanbod kennen, bijvoorbeeld door meer aanvoer vanuit Zuid-Amerika (Colombia, Guyana) of andere delen van het Caribisch gebied (Jamaica, Dominicaanse Republiek). Zoals hierna toegelicht is de logistieke keten in beginsel aanwezig voor meer handel met deze landen. Vanuit het nog lopende onderzoek voor het ministerie van Buitenlandse Zaken (zie hoofdstuk 1) komen diverse factoren naar voren die de dominantie van (vooral) de VS en Europa verklaren. Ten eerste fungeren de VS en de EU als een 'one-stop-shop', met een zeer breed aanbod aan producten en merken die het mogelijk maken veel verschillende soorten producten in een container te vervoeren. Een dergelijk breed aanbod kennen landen als de Dominicaanse Republiek of Colombia vaak niet, waardoor een ondernemer veel meer moeite moet doen om al zijn producten te ontvangen. Deze factor is, ten tweede, direct verbonden aan de consumentenvraag op (vooral) Sint Maarten en Curaçao. Er is, mede vanwege het hoge aantal toeristen, een duidelijke voorkeur voor producten en merken die in lijn zijn met de 'westerse standaarden'. Een derde belangrijk argument is de (tenminste gepercipieerde) lagere kwaliteit van de dienstverlening vanuit deze andere landen. Vanuit de VS en Europa weet men vrijwel zeker dat de voorraden er op tijd zijn en kunnen kleinere eigen voorraden worden aangehouden.

Internationaal transport/aanvoer

De aanvoer van producten uit de supermarkten is in belangrijke mate afhankelijk van transport over zee. Transport via de lucht (bijvoorbeeld als bijvracht van passagiersvluchten van KLM of TUI) wordt alleen voor specifieke hoogwaardige producten met een beperkte houdbaarheidsdatum ingezet. Voor de aan- en afvoer van containers is men op de eilanden afhankelijk van een beperkt aantal rederijen. Voor het containertransport van en naar **Bonaire** fungeert Curaçao als een 'hub'. Schepen zijn te groot en de ladingen te klein om Bonaire rechtstreeks aan te doen en maken om die reden voor het laden en lossen gebruik van de havenfaciliteiten in Curaçao. Ditzelfde geldt voor Sint Maarten, dat als 'hub' fungeert voor diverse eilanden in dit gebied (waaronder **Saba en Sint Eustatius**). Voor Saba en Sint Eustatius geldt dat slechts een beperkt aantal containers 'direct' via de haven van Sint Maarten doorgaat; de meeste producten worden in de groothandel op Sint Maarten ingekocht en weer op transport gezet.

³¹ Associated Groceries, zie: <http://www.agbr.com/about-us/>.

³² Haddon House, zie: <https://haddonhouse.com/>.

Ondanks dat Sint Maarten en Curaçao als 'hub' fungeren voor naburige eilanden spelen ze in de bredere Caribische regio een beperkte rol. De belangrijkste havens voor de intercontinentale zeevracht (transshipment³³) zijn Panama en Colombia (in verband met het Panamakanaal), Trinidad & Tobago, de Bahama's (vlakbij Miami),³⁴ Jamaica en de Dominicaanse Republiek.³⁵ Vanaf deze transshipmenthavens worden goederen overgeladen in kleinere schepen (*feeder-schepen*) die kleinere havens in de regio bedienen. Desalniettemin hebben zowel Sint Maarten als Curaçao (vrij) directe verbindingen met bijvoorbeeld Miami en Rotterdam. Het aantal rederijen die Curaçao en Sint Maarten aandoen is hieronder kort samengevat.

Tabel 2.1 Overzicht logistieke verbindingen naar Curaçao en Sint Maarten (2017)

| Eiland | Logistiek (directe verbindingen) |
|--------------|---|
| Curaçao | <p>Vanuit VS (Florida):</p> <ul style="list-style-type: none"> King Ocean; deze reder vervoert ook containers voor Seaboard en Hamburg Sud. Het aantal vaardagen is circa 6. Ze verzorgen ook een wekelijkse lijn vanuit Colombia naar Curaçao (7 vaardagen). CMA CMG; wekelijkse lijn via Jamaica en Trinidad, 11 vaardagen naar Curaçao. Op Trinidad worden containers vanuit Europa overgeslagen. <p>Vanuit Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Streamlines; deze reder vaart wekelijks via Rotterdam en de Dominicaanse Republiek naar Curaçao. Het aantal vaardagen is circa 12. |
| Sint Maarten | <p>Vanuit VS (Florida):</p> <ul style="list-style-type: none"> King Ocean; Het aantal vaardagen is 3, vaart wekelijks. Tropical Shipping; wekelijks via Sint Thomas met een vaartijd van 4 dagen. Seaboard; Wekelijks met een vaartijd van 4 dagen. <p>Vanuit Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> CMA CMG; vanuit Rotterdam 12 dagen vaartijd naar Sint Maarten. CMA CMG verzorgt ook een wekelijkse lijn vanuit Jamaica naar Sint Maarten via de Dominicaanse Republiek (4 vaardagen). Streamlines; vanuit Rotterdam is de vaartijd 14 dagen. |

De rederijen die Curaçao en Sint Maarten aandoen worden op het eiland vertegenwoordigd door een aantal lokale scheepsagenten die de contracten verzorgen tussen reder en de aanbieder van de lading (verlader).

Groothandel op de eilanden

Groothandels met Curaçao als hoofdvestiging, werken veelal ook met agenten op **Bonaire** die ter plaatse bij de supermarkten de bestellingen opnemen. Daarnaast zijn op Bonaire zelf enkele groothandels actief. Zo heeft de Van den Tweel Groep op Bonaire de groothandel Bonaire Food Group overgenomen. Deze groothandel levert zowel kwalitatieve versproducten als houdbare producten aan beide supermarkten van de Van den Tweel Groep op Bonaire (Van Van den Tweel Supermarket en Voordeelmarkt Warehouse). Een meer gespecialiseerde groothandel is Best Brands die voor Bonaire officiële importeur is van Coca Cola en daarnaast ook andere frisdranken en alcoholische dranken waaronder wijn, bier en gedistilleerd over Bonaire distribueert. Naast inkoop via de groothandel gaan supermarkten in toenemende mate ook over tot het zelf importeren

³³ Met spreekt over 'transshipment' wanneer een relatief groot deel van alle overslag in een havens betrekking heeft op goederen die worden aangevoerd over zee (en eventueel tijdelijk op haventerreinen worden opgeslagen), om vervolgens te worden overgeladen op andere schepen en weer via zee worden afgevoerd.

³⁴ Omdat de Bahama's zelf nauwelijks over een achterland beschikken kan de haven van de Bahama's, Freeport, als een bijna volledige transshipment haven worden geclassificeerd. Via de Bahama's kunnen goederen makkelijk worden vervoerd naar de VS aan boord van schepen die niet onder VS vlag varen waardoor de restricties voortvloeiend uit de 'Merchant Marine Act' worden omzeild.

³⁵ Ecorys, op basis van de 'Liner Shipping Connectivity Index' (LSCI) van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

van goederen, buiten de bestaande groothandel om. Via de zogenaamde parallelle import wordt ingespeeld op de (soms) aanzienlijke prijsverschillen tussen landen. Een ander voordeel van zelf importeren is het uitschakelen van de groothandel op Curaçao waardoor de verschuldigde (cumulatieve) omzetbelasting wordt verminderd omdat de goederen op Curaçao niet in het economisch verkeer worden gebracht. Dit levert een prijsvoordeel op van 6% ten opzichte van de waarde van de inkoop.

Op Sint Maarten zijn diverse groothandels (supermarkten) gevestigd die **Saba en Sint Eustatius** van voorraden voorzien. De belangrijkste groothandel is Prime Distributors, op aanzienlijke afstand gevolgd door andere groothandels zoals Divico, Merchant Market Group, Cost U Less and Sunny Food. Deze groothandels fungeren soms ook als lokale agent van grote multinationals.³⁶ Daarnaast zijn er diverse meer gespecialiseerde groothandels op het eiland actief, zoals IQF (veel Nederlandse producten) en The Cake House (veel bakproducten).

Transport van en naar de eilanden

Een belangrijke schakel in de waardeketen is het transport van de containers van Curaçao naar **Bonaire** (en vice versa). Bonaire beschikt in de huidige situatie niet over de noodzakelijke havenfaciliteiten, mede omdat het aantal containers bescheiden is. Het transport van de containers tussen Curaçao en Bonaire wordt verzorgd door de lokale transportonderneming Don Andres. Het bedrijf beschikt hiervoor over twee schepen en vaart 3 tot 4 keer per week tussen de beide eilanden. Vanwege het ontbreken van een kraan op Bonaire worden de ladingen rijdend aan boord of van boord gereden. De maximale capaciteit van het schip bedraagt per keer 15 (40 ft) containers. Als we dit naar jaarbasis extrapoleren gaat het maximaal om grofweg circa 2.500 tot 3.000 container die jaarlijks naar Bonaire (en vice versa) worden vervoerd. Omdat niet alle capaciteit ook daadwerkelijk wordt benut zal het aantal containers in de praktijk lager liggen. Op de route is Don Andres op dit moment de enige aanbieder. In het verleden was weliswaar een andere aanbieder actief, maar dit heeft geen stand gehouden. Het relatief geringe ladingvolume tussen Bonaire en Curaçao en de noodzaak om containers per as te vervoeren heeft een prijsverhogend effect. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

Voor de verbinding van Sint Maarten naar **Saba en Sint Eustatius** is de Mutty's Pride (met Swift Shipping als agent) de belangrijkste transporteur. De groothandels leveren de bestelde voorraden in beginsel op (gesealde) pallets aan bij de haven. De Mutty's Pride vertrekt wekelijks vanaf de Franse kant van het eiland (Marigot) en doet op woensdag beide eilanden aan. Andere transporteurs zijn wel actief, maar bieden geen wekelijks transport aan (zoals Saga Transport) of richten zich vooral op transport van passagiers (Dawn II en The Edge).

Haven, opslag en transport op het eiland

Bij aankomst in de haven van **Bonaire** worden de containers 'per as' van het schip gereden. Voor de kleinere klanten verzorgt Don Andres meestal ook de administratieve handelingen die nodig zijn voor het invoeren van de goederen (inklaring). De grotere supermarkten verzorgen de inklaring zelf. Op verzoek levert Don Andres de containers/ goederen ook bij de klant op het eiland af. Don Andres maakt voor het laden en lossen gebruik van de Zuidpier. De pier en de openbare weg daaromheen worden gebruikt voor het parkeren van trailers en containers. Omdat de Zuidpier ook gebruik wordt voor het aanmeren van cruiseschepen kunnen containers niet altijd bij aankomst worden gelost. Hierdoor is sprake van tijdverlies en nemen de kosten toe omdat op een ander (later) tijdstip pas kan worden gelost.³⁷

³⁶ Zo vertegenwoordigt Prime Distributors bijvoorbeeld P&G, Nescafe en Pepsico, terwijl Divico bijvoorbeeld Kimberley Clark, Mars, Spa en Del Monte vertegenwoordigt.

³⁷ Omdat op de Zuidpier inmiddels ook een winkelcentrum is gerealiseerd, is het vanwege een gerechtelijke uitspraak niet meer mogelijk/wenselijk om trailers en containers voor langere tijd op de Zuidpier of het omliggende gebied te parkeren. Om de situatie rondom de haven van Bonaire te verbeteren, zijn er al langer plannen voor het verlengen van de pier om

Voor met name **Saba** en in mindere mate ook **Sint Eustatius** is het transport over het eiland een belangrijk issue. Dit heeft onder andere te maken met de aan- en afvoer route van en naar de haven en de capaciteit van het wegennet op beide eilanden dat niet geschikt is voor trailers met grote 20 of 40 ft containers (dit speelt vooral op Saba). Daarom wordt veelal gewerkt met (gesealde) pallets die uit de zeecontainers worden gehaald en door middel van pick-up trucks over het eiland worden gedistribueerd. De haven van Sint Eustatius is qua omvang en opslagmogelijkheden groter dan op Saba, maar in beide gevallen geldt dat er geen uitgebreide opslagcapaciteit beschikbaar is.

Detailhandel

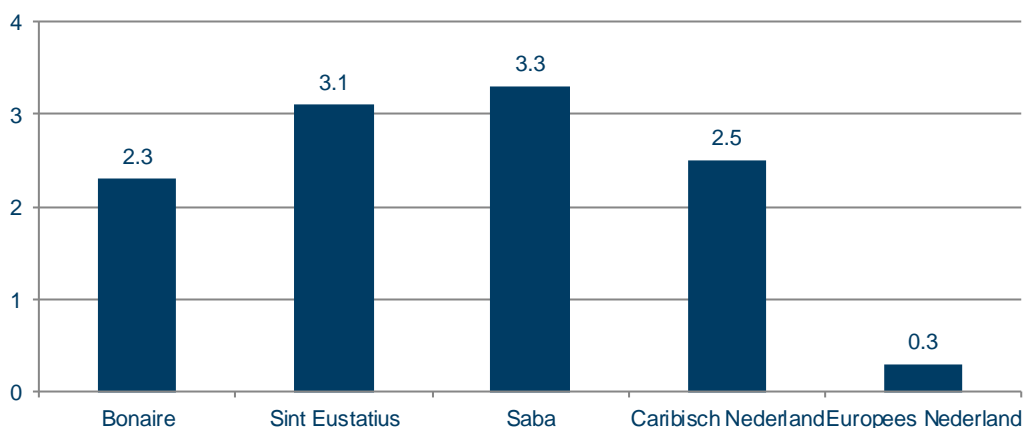
Op **Bonaire** zijn een paar grote en verschillende kleinere supermarkten in en rond Kralendijk. De grootste zijn: Van den Tweel supermarket, Warehouse Bonaire (beiden van dezelfde eigenaar) Bondigro supermarket, Famoso supermarket, Sunshine Market en Lucky Supermarket. Opvallend is dat al deze supermarkten op zeer korte afstand van elkaar zijn gelegen. Andere supermarkten in en om Kralendijk zijn onder andere Top Supermarket en Wing Cheung Supermarket. Over het hele eiland zijn daarnaast ook allerlei mini-markets gevestigd die vrijwel altijd door Chinese eigenaren worden geëxploiteerd. Het verzorgingsgebied van deze mini-markets is veelal de omliggende buurt. Vaak is het voor vaste klanten mogelijk om op krediet te kopen waardoor sprake is van extra klantenbinding. De mini-markets zijn qua prijsniveau vanwege het kleine verzorgingsgebied vaak duurder dan de grote(re) supermarkten. Om voldoende omzet te behalen wordt de minimarket vaak met een eenvoudige bar/ restaurant (een zogenaamde "snack") gecombineerd waar de nadruk ligt op het drinken van bier, maar waar je meestal ook kunt eten of afhalen. Op Bonaire heeft vooral de komst van Bondigro de markt opengebrouwen. Bondigro heeft een coöperatieve grondslag en zet vooral in op het zo goedkoop mogelijk aanbieden van producten tegen een zo hoog mogelijke kwaliteit. Geleidelijk heeft Bondigro het aanbod van supermarkproducten ook uitgebreid naar bruinen witgoed en recent ook meubelen. Sinds 1 september 2014 bieden een twintigtal Bonairiaanse supermarkten (vrijwillig) BonKompra-producten aan. Het betreft 36 producten van eerste levensbehoefte waarvoor een maximale prijs geldt. In de praktijk blijkt dat het merendeel van de twintig deelnemende supermarkten zich houdt aan de prijsafspraken, maar het (nog) niet alle lukt supermarkten lukt om alle 36 BonKompra-producten permanent aan te bieden.

Het aanbod op **Saba en Sint Eustatius** is, in vergelijking met Bonaire veel geringer. Dit is op zich natuurlijk niet vreemd vanwege het verschil in bevolkingsomvang. Op Saba zijn er zes supermarkten: drie relatief 'grote' supermarkten (My Store, Unique en Big Rock) en drie wat kleinere (Saba Imperial, Saba Wishes en Kawwaw). Op Sint Eustatius zijn er circa 11-12 supermarkten, die sterk verschillen qua omvang en 'uitstraling'. Terwijl Duggins verreweg de grootste supermarkt is, zijn er ook diverse basale winkels gevestigd in simpele loodsen.

In vergelijking met Europees Nederland kent Caribisch Nederland een (zeer) hoge supermarktdichtheid. In onderstaande tabel wordt dit geïllustreerd aan de hand van het aantal supermarkten per 1.000 inwoners. Voor Nederland als geheel ligt dit aantal op 0,3 en voor Caribisch Nederland als geheel op 2,5. Vooral op Sint Eustatius en op Saba is de dichtheid hoog. De verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland hebben onder andere te maken met het proces van rationalisatie en schaalvergroting. Kleine(re) supermarkten en buurtwinkels zijn hierdoor in Nederland nauwelijks meer te vinden. In Caribisch Nederland zien we juist het omgekeerde beeld vanwege de sterke en recente toename van het aantal minimarkets.

daarmee de capaciteit van de haven te vergroten en te voorkomen dat het aanmeren van vrachtschepen en cruise schepen hinder van elkaar ondervinden. Daarnaast wordt ook gesproken over het realiseren van een kraan om containers te laden en lossen. Vanwege de relatief beperkte overslag is een dergelijke kraan echter kostbaar.

Figuur 2.6 Aantal supermarkten per 1000 inwoners (2015)



Bron: CBL, CBS, interviews, bewerking Ecorys

2.5 Prijsontwikkelingen in breder perspectief

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 staan de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland niet op zichzelf, maar staan ze in verband met prijsontwikkelingen op de wereldmarkt en/of met de prijsontwikkelingen in landen waar de producten vandaan komen (bijvoorbeeld Curaçao, Sint Maarten, de VS of Nederland). In deze paragraaf zetten we de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland in een breder perspectief. Eerst presenteren we de algemene CPI-ontwikkeling voor een selectie van landen/eilanden, waarna we meer inzoomen op de categorie 'voeding' en 'kleding'. Hierbij is van belang dat in de meeste gevallen het niet mogelijk is om de prijsontwikkeling van individuele producten (zoals brood of rijst) te presenteren, omdat deze data niet openbaar is.

Selectie relevante eilanden en/of landen

Voor het bredere perspectief van de prijsontwikkelingen hebben we een selectie gemaakt van naburige eilanden en/of landen (staten) waar veel van de producten vandaan komen. Hierbij is van belang dat de prijsontwikkelingen op deze 'peers' niet een op een vergeleken kan worden met de prijsontwikkeling in Caribisch Nederland omdat de bevolkingsomvang, onderliggende waardeketen en marktdynamiek sterk verschillen. In de onderliggende tabel benoemen we kort de belangrijkste 'peers'. Curaçao en Sint Maarten zijn hierbij belangrijk als 'hubs' voor Caribisch Nederland. Bij de prijsontwikkelingen tonen we ook Nederland en Florida (Miami).

Tabel 2.2 Overzicht landen/eilanden voor breder perspectief (2016)

| | Bevolking (x 1.000) | Toelichting |
|----------------------|------------------------|--|
| Benedenwinden | | |
| Bonaire | 19,4 | Omvang bevolking op 'peers' wijkt sterk af van Bonaire. Ook omvang economie verschilt sterk, hoewel toerisme belangrijke factor is op alle drie de eilanden. Curaçao fungeert van oudsher als de 'hub' voor Bonaire (verkoop/doorvoer producten) |
| Curaçao | 160,3 | |
| Aruba | 109,5 | |
| Bovenwinden | | |
| Saba | 1,9 | Omvang bevolking en structuur economie van de 'peers' wijken sterk af. Sint Maarten fungeert van oudsher als 'hub' voor Saba en Sint Eustatius en naburige eilanden (zoals Anguilla). St. Kitts & Nevis en Antigua & Barbuda hebben voldoende 'volume' voor directe (eigen) bevoorrading. Banden tussen Saba en Sint Eustatius en andere |
| Sint Eustatius | 3,2 | |
| Sint Maarten (NL/FR) | 37,2 (NL) 35,6 (FR) | |
| St. Kitts & Nevis | 46,2 | |
| Anguilla | 13,0 | |

| | Bevolking (x 1.000) | Toelichting |
|-------------------|------------------------|--|
| Antigua & Barbuda | 85,6 | eilanden zijn zeer beperkt (in termen van transport van mensen en goederen). |

Algemene CPI-ontwikkeling

In de onderstaande tabel wordt voor de selectie van landen de algemene CPI-ontwikkeling voor de periode 2010-2016 getoond. Van belang hierbij is dat elk land/eiland zijn eigen weging geeft aan de categorieën waaruit de CPI is opgebouwd, wat een op een vergelijken lastig maakt. De tabel toont dat er grote verschillen bestaan tussen de landen/eilanden, maar dat ook in de belangrijkste 'bronnen' voor Caribisch Nederland (Curaçao, Sint Maarten, Florida, Nederland) de CPI aanzienlijk is gestegen. De redenen hiervoor wisselen sterk, zo weegt op Sint Maarten de prijsstijging van 'kookgas' zwaar mee in de CPI-stijging terwijl er op St. Kitts & Nevis een aanpassing is gemaakt in het systeem van BTW en importheffingen.³⁸

Tabel 2.3 Overzicht CPI-ontwikkeling 2010-2016 (2010 = 100)

| Land / eiland | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Vershil '10-'16 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Benedenwinden | | | | | | | | |
| Bonaire | 100,0 | 105,3 | 108,4 | 110,3 | 111,9 | 110,8 | 111,4 | 11,4 |
| Curaçao | 100,0 | 102,4 | 105,6 | 107,0 | 108,7 | 108,1 | 108,0 | 8,0 |
| Aruba | 100,0 | 104,4 | 105,0 | 102,5 | 103,0 | 103,4 | 102,5 | 2,5 |
| Bovenwinden | | | | | | | | |
| Saba | 100,0 | 106,4 | 110,4 | 111,7 | 113,9 | 114,5 | 114,5 | 14,5 |
| Sint Eustatius | 100,0 | 109,9 | 115,8 | 118,5 | 121,5 | 120,3 | 120,2 | 20,2 |
| Sint Maarten (NL) | 100,0 | 104,6 | 108,8 | 111,5 | 113,6 | 114,0 | 114,2 | 14,2 |
| St. Kitts & Nevis | 100,0 | 102,1 | 102,6 | 103,2 | 102,6 | 100,2 | 100,2 | 0,2 |
| Anguilla | 100,0 | 104,4 | 104,1 | 104,9 | 103,9 | 102,0 | 103,9 | 3,9 |
| Antigua & Barbuda | 100,0 | 104,0 | 106,0 | 107,1 | 108,5 | 109,4 | 108,2 | 8,2 |
| Anders | | | | | | | | |
| Nederland | 100,0 | 102,3 | 104,8 | 107,4 | 108,5 | 109,2 | 109,5 | 9,5 |
| Miami-Fort Lauderdale | 100,0 | 103,5 | 105,4 | 106,8 | 109,0 | 110,0 | 112,0 | 12,0 |

Bron: Ecorys, op basis van diverse bronnen; (1) CBS Nederland (Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederland), (2) Department of Statistics Sint Maarten, (3) Central Bureau of Statistics Curaçao, (4) Central Bureau of Statistics Aruba, (5) Eastern Caribbean Central Bank (St. Kitts & Nevis, Anguilla, Antigua & Barbuda) en (6) Bureau of Labor Statistics (Miami). Noten: (i) alle CPI-cijfers zijn omgerekend met 2010 als startpunt, (ii) tussen de verschillende statistische bureaus kunnen, ondanks de min of meer standaard methoden, verschillen bestaan in de manier van meten en opbouw van de CPI. Eventuele verschillen hierin zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

CPI-ontwikkeling van voeding

Binnen dit onderzoek is specifiek gekeken naar de prijsontwikkeling van een aantal voedingsproducten. Voor de geselecteerde eilanden/landen is deze CPI-ontwikkeling op het niveau van 'voedingsmiddelen' publiek. Opnieuw moet worden opgemerkt dat de opbouw van deze categorie tussen de landen/eilanden verschilt, wat vergelijken lastig maakt. Desalniettemin laat de tabel opnieuw zien dat er aanzienlijke verschillen tussen de eilanden/landen bestaan, waarbij met name Curaçao en Sint Maarten opvallen. Op Curaçao is de gerapporteerde CPI-stijging vanaf 2013 aanzienlijk hoger dan op Bonaire, terwijl op Sint Maarten de CPI na 2011 sterk oploopt. In 'brongebieden' zoals Miami en Nederland ligt de CPI-stijging lager dan op Caribisch Nederland, maar ook daar zijn stijgingen waar te nemen. De opvallende daling van St. Kitts & Nevis (-13%) houdt verband met de wijziging van het systeem van BTW (vrijstellingen) en importheffingen, wat

³⁸ IMF, 'St. Kitts & Nevis - IMF Country Report No. 16/250', juli 2016, p. 4; web link: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16250.pdf>

vooral de voedselprijzen raakt. Daarnaast merkt het IMF ook op dat St. Kitts & Nevis 'deflatie' importeren doordat de inkooprijzen in de VS gedaald zijn.³⁹ Deze laatste observatie van het IMF is lastig te plaatsen omdat de VS (Miami) nog steeds inflatie kent (zie tabel) en een dergelijk effect ook andere eilanden die vanuit de VS importeren zou moeten 'helpen'.

Tabel 2.4 Voedsel - overzicht CPI-ontwikkeling 2010-2016 (2010 = 100)

| Land / eiland | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Vershil '10-'16 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Benedenwinden | | | | | | | | |
| Bonaire | 100,0 | 107,8 | 112,6 | 111,3 | 113,8 | 113,5 | 113,1 | 13,1 |
| Curaçao | 100,0 | 107,7 | 114,3 | 116,2 | 120,0 | 124,8 | 126,8 | 26,8 |
| Aruba | 100,0 | 104,3 | 107,0 | 107,3 | 109,5 | 112,0 | 111,7 | 11,7 |
| Bovenwinden | | | | | | | | |
| Saba | 100,0 | 109,0 | 117,2 | 118,7 | 122,5 | 124,4 | 125,1 | 25,1 |
| Sint Eustatius | 100,0 | 106,7 | 112,3 | 113,5 | 116,8 | 119,4 | 117,6 | 17,6 |
| Sint Maarten (NL) | 100,0 | 109,1 | 121,5 | 129,1 | 137,3 | 146,9 | 152,8 | 52,8 |
| St. Kitts & Nevis | 100,0 | 103,3 | 103,7 | 106,3 | 99,9 | 92,1 | 87,4 | -12,6 |
| Anguilla | 100,0 | 105,7 | 106,6 | 110,4 | 111,4 | 109,4 | 110,1 | 10,1 |
| Antigua & Barbuda | 100,0 | 103,8 | 106,4 | 108,7 | 110,0 | 113,0 | 110,9 | 10,9 |
| Anders | | | | | | | | |
| Nederland | 100,0 | 102,3 | 104,3 | 106,8 | 106,8 | 107,4 | 108,5 | 8,5 |
| Miami-Fort Lauderdale | 100,0 | 104,6 | 106,7 | 107,6 | 110,7 | 113,2 | 113,8 | 13,8 |

Bron: Ecorys, op basis van diverse bronnen; (1) CBS Nederland (Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederland), (2) Department of Statistics Sint Maarten, (3) Central Bureau of Statistics Curaçao, (4) Central Bureau of Statistics Aruba, (5) Eastern Caribbean Central Bank (St. Kitts & Nevis, Anguilla, Antigua & Barbuda) en (6) Bureau of Labor Statistics (Miami). Noot: alle CPI-cijfers zijn omgerekend met 2010 als startpunt.

Maatregelen ten behoeve van prijsstabilisatie

Op verschillende van deze eilanden worden er vanuit de overheid maatregelen genomen om de prijs van primaire voedingsmiddel onder controle te houden. Allereerst bestaan er, net als op Caribisch Nederland, **fiscale uitzonderingen** op bijvoorbeeld omzetbelasting of btw-heffing. In bijlage D zijn de details voor Curaçao en Sint Maarten weergegeven, maar ook andere eilanden kennen dit systeem. Ten tweede is er soms sprake van een systeem van **maximumprijzen** (of marges) op een selectie van producten. Op Aruba is het bij wet verboden om bepaalde producten te verkopen boven de (tweewekelijks) vastgestelde groothandelsprijs of kleinhandelsprijs; hierbij gaat het bijvoorbeeld om rijst, babyvoeding en koffie.⁴⁰ Sint Maarten en Curaçao kennen soortgelijke regelingen. Op Sint Maarten is sinds 2015 een (herziene) regeling van kracht die gedurende het **orkaanseizoen** de prijzen van een selectie van producten maximeert. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om water, zeep, tandpasta en bouw materiaal.⁴¹ Ook op Antigua & Barbuda bestaat er van oudsher een systeem van maximumprijzen⁴², net als op St. Kitts & Nevis⁴³.

Er zijn ons een (beperkt) aantal recente publicaties bekend waarin (voor de regio) op en structurele manier de effectiviteit van dergelijke maatregelen, en dan met name het systeem van maximumprijzen voor voeding, wordt beoordeeld. Deze publicaties worden hieronder kort

³⁹ IMF, 'St. Kitts & Nevis - IMF Country Report No. 16/250', juli 2016, web link:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16250.pdf>

⁴⁰ Aruba, Prijsregeling eerste levensbehoeften, weblink:

http://www.overheid.aw/actueel/nieuws_235/item/maximumprijzenpakket-gereguleerde-producten_30346.html#titel30346.

⁴¹ Sint Maarten, Maximum Prices for hurricane related supplies, weblink:

<http://www.sintmaartengov.org/announcements/Pages/Public-Announcement-Maximum-Prices-for-hurricane-related-supplies.aspx>.

⁴² Antigua & Barbuda, 'The Distribution and Price of Goods Act' (1958).

⁴³ St. Kitts & Nevis, 'Distribution of Goods and Price Control Act' (1968).

samengevat. Uit de beschikbare rapporten komt het beeld naar voren er voor de korte termijn veel verschillende instrumenten beschikbaar zijn om prijzen te stabiliseren, maar dat het voor de langere termijn noodzakelijk is om meer structurele hervormingen door te voeren, zoals het vergroten van de eigen productie en het versterken van de economie.

In de nasleep van de hoge wereldwijde voedselprijzen in 2007-2008 zijn diverse onderzoeken gepubliceerd die nader ingaan op het stabiliseren van voedselprijzen. Uit een rapport van **ECLAC (2008)**⁴⁴ blijkt dat de hele Caribische regio kwetsbaar is voor stijgende voedselprijzen, met name vanwege de vaak beperkte eigen productie en afhankelijkheid van de import van voedsel uit andere landen. Het rapport geeft aan dat overheden voor prijsstabilisering vooral inzetten op belastingverlagingen op voedingsproducten, maximumprijzen voor primaire levensbehoeften en het verlagen van tarieven op voedselimporten. ECLAC veronderstelt dat deze maatregelen bijdragen aan prijsstabilisatie, maar doet geen uitspraak over de daadwerkelijke effectiviteit van de maatregelen. ECLAC dringt vooral aan op structurele maatregelen om de economieën van de verschillende eilanden te versterken. **Le Vallée (2011)**⁴⁵ bouwde voort op dit ECLAC-onderzoek en presenteert een overzicht van genomen beleidsmaatregelen voor de eilanden die deel uit maken van de Commonwealth Caribbean (Sint Kitts-Nevis, Antigua-Barbuda, etc.). Hieruit blijkt inderdaad dat de meeste landen inzetten op belastingverlagingen, maximumprijzen voor primaire levensbehoeften en maatregel rondom import/export. Le Vallée concludeert dat dergelijke maatregelen een prijsdempende werking hebben, maar waarschuwt tegelijkertijd dat dit vooral tijdelijke maatregelen (zoals maximumprijzen) moeten zijn en dat het voor de langere termijn vooral zaak is in te zetten op structurele maatregelen, zoals het vergroten van de eigen productie, het veranderen van voedingsgewoonten en fiscale hervormingen.

In een meer recent rapport van de **FAO (2014)**⁴⁶ is aan de hand van acht case studies een inventarisatie gemaakt van het brede pallet aan maatregelen die overheden in Zuid-Amerika en het Caribisch gebied⁴⁷ in de periode 2006-2013 hebben genomen om de hoge voedselprijzen te stabiliseren. In het onderzoek worden verschillende typen maatregelen onderscheiden: (i) reductie van importtarieven, (ii) introductie van export restricties, (iii) eigen producenten beschermen tegen buitenlandse concurrentie, (iv) het creëren van een systeem van prijsregulering, soms in combinatie met subsidies en (v) inkomenssteun aan kwetsbare groepen. Belangrijk verschil met Caribisch Nederland is dat het hier in alle gevallen gaat om veel grotere landen, die ook zelf goederen produceren (en exporteren). De FAO concludeert dat het in de praktijk vaak gaat om relatief dure maatregelen die niet altijd effectief zijn. Over de prijsregulering wordt opgemerkt dat de 'pijn' van een gereguleerde retailprijs vaak bij de (in dit geval) lokale producenten terecht komt, omdat zij hun hogere productiekosten niet kunnen doorberekenen aan de eindgebruiker. Om de impact van wereldwijde prijsbewegingen van voedsel goed op te vangen zijn volgens de FAO vooral structurele maatregelen nodig, zoals meer R&D, meer eigen productie, kostenreducties, etc.

Over de effectiviteit van de instrumenten op Aruba, Curaçao en Sint Maarten is voor zover bekend niets gepubliceerd. In een onderzoek voor Bonaire constateert SEO wel dat het systeem van maximumprijzen op Curaçao, Aruba en Sint Maarten "*ineffectief, contraproductief en kostbaar is*", zonder daar verder heel uitgebreid op in te gaan.⁴⁸ De geïnterviewde overheidsvertegenwoordigers geven aan dat (vooral) het systeem van maximumprijzen in hun optiek een belangrijk instrument is en in beginsel ook effectief ("*directe maatregel om basisproduct betaalbaar te houden*"). Echter, daarbij wordt wel aangegeven dat het belangrijk is dat het systeem wordt 'onderhouden' en dat er ook voldoende toezicht op de uitvoering is.

⁴⁴ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 'The Escalation in World Food Prices and its Implications for the Caribbean', 2008.

⁴⁵ Le Vallée, 'Food Price Crisis 2007-2008: Lessons for the Commonwealth Caribbean and Haiti', 2011.

⁴⁶ FAO, 'Policy responses to high food prices in Latin America and the Caribbean', 2014, zie vooral hoofdstuk 10.

⁴⁷ Het gaat hier om Argentinië, Bolivia, Brazilië, de Dominicaanse Republiek, Ecuador, Mexico, Nicaragua en Peru.

⁴⁸ SEO, 'Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland', juli 2013, p. v en vi.

CPI-ontwikkeling van kleding

Ook voor de categorie kleding zijn publieke CPI-data beschikbaar, die in tabel 2.4 worden getoond. Uit de figuur blijkt dat de prijsontwikkeling op Bonaire een behoorlijke uitschieter betreft in vergelijking met andere landen/eilanden. Navraag bij het CBS leert dat hiervoor geen specifieke verklaring kan worden gegeven. Wellicht dat vanwege het beperkte aanbod van kleding op het eiland niet exact dezelfde kledingproducten zijn gemonitord. Voor de verschillende Bovenwindse eilanden ligt de CPI in 2016 ongeveer gelijk. Belangrijke reden hiervoor is dat de prijsontwikkeling van kleding op Saba en Sint Eustatius niet afzonderlijk wordt geregistreerd, maar wordt afgeleid van de prijsontwikkelingen op Sint Maarten. Er zijn geen regelingen bekend die er op gericht zijn om de prijs van kleding te beïnvloeden en/of te maximeren.

Tabel 2.5 Kleding - overzicht CPI-ontwikkeling 2010-2016 (2010 = 100)

| Land / eiland | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Vershil '10-'16 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Benedenwinden | | | | | | | | |
| Bonaire | 100,0 | 110,7 | 110,8 | 109,4 | 117,9 | 142,0 | 160,5 | 60,5 |
| Curaçao | 100,0 | 100,7 | 101,8 | 103,0 | 106,5 | 105,6 | 105,7 | 5,7 |
| Aruba | 100,0 | 98,6 | 91,5 | 84,3 | 82,3 | 80,0 | 80,7 | -19,3 |
| Bovenwinden | | | | | | | | |
| Saba * | 100,0 | 100,8 | 107,7 | 108,7 | 109,1 | 110,2 | 106,9 | 6,9 |
| Sint Eustatius * | 100,0 | 100,8 | 107,8 | 108,9 | 109,3 | 110,5 | 106,9 | 6,9 |
| Sint Maarten (NL) | 100,0 | 101,4 | 107,7 | 108,7 | 109,6 | 109,6 | 106,4 | 6,4 |
| St. Kitts & Nevis | 100,0 | 105,4 | 107,1 | 103,7 | 105,9 | 105,3 | 106,2 | 6,2 |
| Anguilla | 100,0 | 103,3 | 110,3 | 112,6 | 105,0 | 102,3 | 105,5 | 5,5 |
| Antigua & Barbuda | 100,0 | 98,7 | 97,6 | 98,1 | 102,7 | 104,3 | 105,2 | 5,2 |
| Anders | | | | | | | | |
| Nederland | 100,0 | 101,0 | 101,5 | 101,9 | 100,9 | 98,9 | 99,5 | -0,5 |
| Miami-Fort Lauderdale | 100,0 | 102,8 | 105,9 | 106,3 | 106,6 | 106,9 | 102,2 | 2,2 |

Bron: Ecorys, op basis van diverse bronnen; (1) CBS Nederland (Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederland), (2) Department of Statistics Sint Maarten, (3) Central Bureau of Statistics Curaçao, (4) Central Bureau of Statistics Aruba, (5) Eastern Caribbean Central Bank (St. Kitts & Nevis, Anguilla, Antigua & Barbuda) en (6) Bureau of Labor Statistics (Miami). Noot: alle CPI-cijfers zijn omgerekend met 2010 als startpunt. Voor Saba en Sint Eustatius (*) worden de cijfers van Sint Maarten gebruikt.

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een algemeen beeld geschetst van de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland in de afgelopen jaren. Concreet is aandacht besteed aan (i) de ontwikkeling van de consumentenprijzen, (ii) de relevante stelselwijzigingen en macro-economische ontwikkelingen, (iii) de waardeketen voor Caribisch Nederland, en (iv) prijsontwikkelingen op naburige eilanden en/of landen.

Ontwikkeling van de consumentenprijzen - Het CBS meet sinds 1 januari 2010 de prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland. Uit de zogeheten Consumentenprijsindex (CPI) blijkt dat voor de periode 2010-2016 (Q4) de prijsstijgingen aanzienlijk zijn en variëren van +11% op Bonaire tot +14% op Saba en +21% op Sint Eustatius. Ter illustratie: in dezelfde periode is de Consumentenprijsindex voor Europees Nederland gestegen met circa 10%⁴⁹. Het is belangrijk om te constateren dat de prijsstijgingen vanaf de tweede helft van 2014 afvlakken en soms wat dalen. In lijn met de geselecteerde zeventien producten ligt de nadruk in dit rapport voornamelijk op de hoofdcategorieën 'voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken' en 'kleding'.

⁴⁹ CBS Nederland.

Relevante stelselwijzigingen en macro-economische ontwikkelingen - De prijsontwikkelingen op Caribisch Nederland gedurende de periode 2010-2016 zijn niet los te zien van (i) een aantal stelselwijzigingen die zijn doorgevoerd rondom (en na) de transitie in oktober 2010, alsmede (ii) een aantal macro-economische ontwikkelingen. Qua stelselwijzigingen is relevant dat deze in een aantal gevallen (belastingen, douane, zorg, sociale zekerheid) in relatief korte termijn zijn ingevoerd en met name in de eerste jaren grote onzekerheid met zich hebben meegebracht. Deze onzekerheid heeft in combinatie met de wisseling van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar gezorgd voor een opwaarts prijseffect. Echter, tegelijkertijd speelden er ook nog macro-economische ontwikkelingen die de prijs hebben beïnvloed. In de periode 2010-2014 lag de olieprijs hoog, wat invloed had op de kosten voor zowel productie, transport als energiegebruik. Daarnaast piekten veel voedselprijzen in de periode 2010-2013, varieerde de dollar/eurokoers en verviel een belangrijk aanvoerland (Venezuela) na 2014 in chaos.

De waardeketen voor Caribisch Nederland – Voor Caribisch Nederland komen veel van de producten uit de VS (Miami) en Europa (Nederland/Frankrijk) of uit belangrijke productie- of handelslanden in de regio (Brazilië, Panama, Colombia, etc.). Voor Saba en Sint-Eustatius fungeert Sint Maarten vaak als centrale hub, waarna de goederen via de groothandels op Sint Maarten naar de twee eilanden worden getransporteerd. Voor Bonaire gelden de groothandels op Curaçao vaak als 'hub', maar goederen worden in een aantal gevallen ook direct (zonder tussenkomst van de groothandel) aangevoerd. De in de haven aangekomen en geloste goederen worden vervolgens over het betreffende eiland gedistribueerd en komen in belangrijke mate via tussenkomst van supermarkten, toko's en andere winkels bij de consument terecht. Onder andere via 'rechtstreekse import' (Bonaire) en aankopen via internet zijn er in toenemende mate ook alternatieven ontstaan voor de reguliere verkoopkanalen. Caribisch Nederland kent in vergelijking met Europees Nederland een zeer hoge dichtheid van het aantal supermarkten. Voor Nederland als geheel bedraagt het aantal supermarkten per 1.000 inwoners op 0,3 en voor Caribisch Nederland als geheel op 2,5. Vooral op Sint Eustatius en op Saba is de dichtheid per 1000 inwoners met respectievelijk 3,1 en 3,3 hoog. Voor Bonaire ligt dit aantal met 2,3 wat lager.

Prijsontwikkelingen in perspectief - De prijsontwikkelingen in Caribisch Nederland staan niet op zichzelf, maar staan in verband met prijsontwikkelingen op de wereldmarkt en/of met de prijsontwikkelingen in landen waar de producten vandaan komen (de 'peers', zoals bijvoorbeeld Curaçao, Sint Maarten, de VS en Nederland). Voor voedingsmiddelen zijn in de periode 2010-2016 (Q4) de prijzen op Bonaire met circa +14% gestegen, terwijl dit voor Sint Eustatius en Saba op respectievelijk +17% en +23% ligt. Op Curaçao is de gerapporteerde CPI-stijging aanzienlijk hoger dan op Bonaire (+27%), terwijl ook op Sint Maarten de CPI na 2011 sterk oploopt (+53%). In 'brongebieden' zoals Miami en Nederland ligt de CPI-stijging lager dan op Caribisch Nederland, maar ook daar zijn stijgingen waar te nemen (respectievelijk 9% en 14%). Op Bonaire steeg de prijs van kleding al sterk in de periode 2010-2014 (+15%), maar dit zette zich in 2015-2016 door (+61% over hele periode). Deze stijging komt op geen enkele manier overeen met naburige landen/eilanden. Wellicht dat vanwege het beperkte kledingaanbod op Bonaire niet hetzelfde type jeans door de tijd kan worden gevolgd. De prijs van kleding wordt voor Saba en Sint Eustatius op Sint Maarten gemeten en is in deze periode met circa +7% gestegen, wat overeenkomt met eilanden in de regio.

3 Bonaire nader beschouwd

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de specifieke situatie op Bonaire. Daarbij kijken we in paragraaf 3.2 naar de huidige marktsituatie. Hoe ziet de waardeketen eruit en wat zijn de belangrijkste handelsstromen? Aan de hand van de uitgevoerde enquête wordt eveneens een korte beschrijving gegeven van het consumentengedrag. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 gekeken naar het prijsverloop op Bonaire, waarna in paragraaf 3.4 gezocht wordt naar een verklaring voor het geconstateerde prijsverloop door te kijken naar de kostenontwikkeling binnen de verschillende schakels uit de waardeketen.

3.2 Huidige marktsituatie

Structuur van de waardeketen/ handelsstromen

Voor de import van goederen naar Bonaire fungeert Curaçao als belangrijkste hub. Containerschepen lossen de lading die voor Bonaire bestemd is, in de haven van Curaçao. Via Don Andres wordt de lading vervolgens naar Bonaire vervoerd. Omdat de haven van Bonaire niet over een kraan beschikt worden de ladingen rijdend aan boord of van boord gereden. Voor het transport van de geselecteerde producten naar Bonaire zijn de volgende stromen te onderscheiden:

- **Aanvoer via groothandels op Curaçao** - Veel supermarkten op Bonaire kopen (een deel van) hun producten in bij de groothandels op Curaçao. Deze groothandels sturen vaak agenten naar Bonaire die de bestellingen komen opnemen. De bij de groothandel van elders aangevoerde producten worden afzonderlijk verwerkt en (per container) via Don Andres naar Bonaire getransporteerd.
- **Aanvoer via haven van Curaçao**. Op Bonaire zelf zijn ook enkele groothandels gevestigd. Supermarkt Van den Tweel wordt via de eigen groothandel (Bonaire Food Group) op het eiland bevoorrad. Deze groothandel levert zowel kwalitatieve versproducten als houdbare producten. Een andere voorbeeld van een groothandel is Best Brands dat is gespecialiseerd in dranken en bovendien vertegenwoordiger is van het merk Coca Cola. Deze groothandels importeren de goederen per container meestal uit de VS en Europa. Vervolgens worden de containers via een kleiner schip naar Bonaire getransporteerd. Naast import via de groothandel importeren de winkeliers in toenemende mate ook zelf. Goederen worden dan rechtstreeks ingekocht via de groothandels in de herkomstlanden, per containerschip verscheept naar Curaçao en vervolgens met Don Andres verscheept naar Bonaire.
- **Aanvoer vanaf het vaste land** – Tot slot is er aanbod van fruit en groente vanuit Venezuela dat via kleine schepen (barkjes) naar Bonaire wordt vervoerd en via bijvoorbeeld de markstallen met groente en fruit op de kade in Punda worden verkocht. Vanwege de onrust in Venezuela en de voedselschaarste is deze aanvoer steeds onregelmatiger en lastiger geworden.

Herkomst van de geselecteerde producten

Uitgaande van de geselecteerde producten is op basis van de gevoerde interviews en internationale handelsgegevens (zie bijlage C) een analyse gemaakt van de herkomst van de verschillende producten. De resultaten hiervan zijn hieronder per categorie kort samengevat.

1. Graanproducten – Graanproducten zoals rijst en bloem komen op Curaçao vanuit verschillende bestemmingen (voor rijst naast de VS ook Latijns Amerika en voor bloem ook Jamaica). Curaçao wijkt voor dit type duidelijk af van Sint Maarten, waar graanproducten vooral uit de VS worden

geïmporteerd. Brood wordt op Bonaire zelf gebakken. Zo beschikt Van den Tweel over een eigen bakkerij en zijn elders op het eiland ook bakkers aanwezig. Dit is samengevat in de volgende tabel.

Tabel 3.1 Graanproducten - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop / verkoop | Oorsprong producten |
|------------------------|--|--|
| Rijst | Inkoop bij groothandels Curaçao of EU/VS; Verkoop via lokale supermarkten | Belangrijkste herkomstland is VS. Daarnaast ook import uit onder andere Brazilië, India en Thailand. |
| Bloem | Inkoop bij groothandels Curaçao of EU/VS; verkoop via lokale supermarkten | Vooraf vanuit Jamaica, VS en Colombia. |
| Brood | Inkoop ingrediënten bij groothandels Curaçao, soms rechtstreeks uit Nederland (afbakbrood). Lokale bakkerijen verkopen via eigen winkel, maar ook via de supermarkt. | Zie bloem. |
| Koek, gebak en zoutjes | Inkoop bij groothandels Curaçao en rechtstreeks uit Nederland | Aanbod van koek, gebak en zoutjes is zeer divers met brede herkomst. |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

2. Groente en fruit – Voor de aanvoer van groente op Curaçao zijn de Verenigde Staten en Europa (Nederland) de belangrijkste herkomstgebieden. Daarnaast komen bepaalde groenten ook uit de omringende landen, maar dat is relatief laag. De handelsdata laten zien dat circa 80% van de groente-invoer vanuit de VS en Nederland komt. De herkomst van het fruit is daarentegen meer divers en is Zuid-Afrika voor Curaçao ook een belangrijk herkomstland. De handelsdata laten ook zien dat de (officiële) import van groente en fruit uit Venezuela na 2013 vrijwel in zijn geheel is weggefallen. Wat er vanuit Venezuela nog binnen komt wordt aangevoerd via de barkjes. De volgende tabel vat dit kort samen.

Tabel 3.2 Groente en fruit – overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|---------------------------------------|---|--|
| Vers fruit (appels en sinaasappels) | Inkoop bij groothandels Curaçao, of inkoop via eigen groothandel. | Groente komt ook vooral uit de VS en Europa (Nederland). De herkomstgebieden van het fruit zijn daarentegen meer divers. |
| Verse groenten (tomaten en paprika's) | Verkoop via lokale supermarkten. | |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

3. Zuivelproducten – Zuivelproducten worden vooral via landen in West-Europa ingekocht. Voor kaas is dat vooral Nederland en in mindere mate ook de Verenigde Staten. De herkomst van de melk vertoont een gevarieerder beeld, maar ook hier is West-Europa het belangrijkste brongebied.

Tabel 3.3 Zuivelproducten - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|---------------------|--|--|
| Kaas | Inkoop bij groothandels Curaçao of via eigen groothandel, verkoop via lokale supermarkten. | Zuivelproducten komen grotendeels uit Europa. Voor kaas is dit vooral Nederland. Voor melk zijn er meer aanbieders, bijvoorbeeld uit België, Nederland en Duitsland. |
| Melk | | |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

4. Vlees – In dit onderzoek gaat het voor wat betreft vlees primair om kip (kippenvleugels/drumsticks) en blikjes corned beef. De handelsdata laat zien dat (voor Curaçao) de kip vooral wordt

geïmporteerd uit Brazilië en in mindere mate ook uit de Verenigde Staten en China. Dit is samengevat in de volgende tabel. Uit de gevoerde interviews met winkels en groothandels blijkt verder dat men ook in de regio partijen kippenvlees inkoop, als dat beschikbaar is. Blikjes corned beef komen vooral uit de VS en Europa.

Tabel 3.4 Vlees - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|------------------------------|--------------------------------------|---|
| Pluimvee | Inkoop bij groothandels | Kip wordt op Curaçao vooral geïmporteerd uit |
| Vleeswaren en vleesgerechten | Curaçao, verkoop via de supermarkten | Brazilië, de Verenigde Staten en uit China. Blikjes corned beef komen vooral uit de VS en Europa. |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

5. Vruchtensappen en water – De herkomst van vruchtensappen (zoals sinaasappelsap) is zeer divers. De handelsdata laat zien dat Curaçao handelsstromen verwerkt uit onder meer de Dominicaanse Republiek, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Panama en Brazilië. Veel van deze producten zijn ook op Bonaire te koop. Voor niet-bruisend water geldt een ander beeld. Er zijn een aantal regionale merken. De bekende (en duurdere) merken bruisend en niet-bruisend bronwater (zoals Spa) komen vooral uit West-Europa. De volgende tabel vat dit kort samen.

Tabel 3.5 Vruchtensappen en water - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|---------------------------|---|---|
| Vruchten en groentesappen | Inkoop bij groothandels Curaçao en via eigen groothandel. Verkoop via de supermarkten | Herkomst is zeer divers (o.a. Dominicaanse Republiek, Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Panama en Brazilië). |
| Mineraal en bronwater | | Er zijn een aantal regionale merken. Duurdere (merk) producten worden vooral vanuit West-Europa geïmporteerd. |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

6. Verzorgingsproducten – Voor de geselecteerde verzorgingsproducten (luiers, tandpasta, wc-papier en zeep) geldt dat de inkoop vooral plaats vindt bij de groothandels op Curaçao die fungeren als agenten van bekende multinationals uit de VS (zoals P&G en Kimberly Clark). De aanvoer van deze producten komt vooral uit de VS (Miami). Op Curaçao is ook eigen productie van onder andere wc-papier.

7. Kleding – Veel van de consumenten op Bonaire kopen hun kleding online (VS, Europa) of op Curaçao. De handelsdata laat zien dat de meeste kleding (jeans) op Curaçao meestal (direct) wordt geïmporteerd vanuit China, op grote afstand gevolgd door India.

Consumentenmarkt op Bonaire

Voor het in kaart brengen van het consumentengedrag is een apart consumentenonderzoek uitgevoerd onder 100 huishoudens op Bonaire. Dit onderzoek is door de beperkte opzet vooral illustratief. Meer details zijn te vinden in bijlage E.

Keuze winkel - Op Bonaire bestaan er een groot aantal verkooppunten van dagelijkse levensmiddelen. Uitgaande van de gevoerde gesprekken gaat om circa 40-45 verkooppunten. Opvallend is dat de grootse supermarkten bijna allemaal dicht bij elkaar zijn gelegen. Zo zijn aan de Kaya Industria zowel Van den Tweel Supermarket, Warehouse Bonaire (eveneens eigendom van Van den Tweel), Bondigro Supermarket en Lucky Import & Supermarket gelegen. Naast de grote

supermarkten zijn er ook een aantal kleinere supermarkten (toko's of minimarkets) met daarbij ook nog een flink aantal buurtwinkels. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat Warehouse de supermarkt is waar Bonairiaanse huishoudens het meeste besteden: 65% zegt daar het meeste te besteden. Daarna volgen Van der Tweel Supermarket (34%) en Bondigro Supermarket (21%). De overige supermarkten, toko's, minimarkten etc. worden relatief een stuk minder bezocht voor de grote boodschappen.

Koopgedrag – De reden om bij een bepaalde supermarkt te kopen heeft op Bonaire vooral te maken met de prijs (65%), kwaliteit (41%) en de locatie vlak bij huis of werk (24%). De overige redenen om juist daar te kopen zijn van minder belang, zoals een ruim assortiment (13%) en service (7%). Sinds 10-10-10 zijn huishoudens (ook) bij een andere super- of minimarkt gaan kopen. Op Bonaire geeft 41% aan dat men de afgelopen 5-6 jaar is gewicht van supermarkt of toko. Het belangrijkste argument om elders boodschappen te doen is de prijs (circa driekwart van de respondenten), gevolgd door een locatie vlak bij huis of werk of de kwaliteit van de producten (beiden circa een derde).

Locatie aankopen – Ongeveer 60% van de respondenten koopt geregeld producten buiten het eiland. In vrijwel alle gevallen is de prijs de hoofdreden waarom producten buiten Bonaire worden aangeschaft. Het meeste wat buiten het eiland wordt gekocht is kleding; dat is het item dat veruit het meeste wordt genoemd (77%). Daarna komen artikelen aan bod zoals elektronica (17%), huishoudelijke artikelen (12%), en goederen voor de woning (hardware, wooninrichting, decoratie en keukenapparaten, 10%). Onder de respondenten wordt circa 16% van het huishoudbudget buiten het eiland besteed. Vrijwel alle geselecteerde producten worden door de gezinshuishoudens op Bonaire gekocht. Voor een product "blue jeans" geldt een volstrekt ander aankooppatroon: circa 75% van de respondenten koopt spijkerbroeken, waarvan iets meer dan de helft deze buiten het eiland heeft gekocht (vooral Curaçao en de VS).

3.3 Prijsontwikkeling op Bonaire

Ontwikkeling algemeen prijsniveau Bonaire

Op basis van de CPI-cijfers voor Bonaire wordt duidelijk dat het algemene prijsniveau in de periode 2010-2016 (Q4) met bijna 12% is gestegen. Wanneer we kijken naar de subcategorieën dan blijkt de inflatie in deze periode met name gedreven wordt door prijsstijgingen in de categorieën 'alcoholhoudende dranken en tabak' (+30%), 'kleding en schoeisel' (+61%), 'gezondheid' (+21%) en de 'hotels, cafés en restaurants' (+26%). De categorie 'voeding en alcoholvrije dranken' heeft in deze periode een stijging van circa 14% gekend. In Bijlage B (onderdeel B3) is de CPI-ontwikkeling in meer detail weergegeven.

Uit paragraaf 2.5 bleek reeds dat voor de periode 2010-2016 de CPI-stijging voor kleding op Curaçao (+6%) en Aruba (-19%) veel lager liggen dan op Bonaire. Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven is hiervoor geen specifieke verklaring te geven. Wellicht dat vanwege het beperkte kledingaanbod op Bonaire niet hetzelfde type jeans door de tijd kan worden gevolgd. Voor voedsel ligt de CPI-stijging dichtbij het niveau op Aruba (+11%) en ruim onder de CPI-stijging op Curaçao (+25%). Voor individuele producten zijn voor Curaçao enkele CPI-reeksen beschikbaar (zie tabel).

Tabel 3.6 Curaçao - overzicht CPI-ontwikkeling 2010-2016 (2010 = 100)

| Land / eiland | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Vershil '10-'16 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| Graanproducten | 100,0 | 104,7 | 112,9 | 112,5 | 106,2 | 113,7 | 116,4 | 16,4 |
| Vlees en vis | 100,0 | 110,1 | 117,1 | 121,2 | 124,0 | 129,3 | 126,2 | 26,2 |

| Land / eiland | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Vershil '10-'16 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Zuivelproducten | 100,0 | 104,7 | 110,9 | 108,9 | 113,8 | 118,7 | 112,4 | 12,4 |

Bron: Central Bureau of Statistics Curaçao

Prijswontwikkeling geselecteerde producten

Binnen dit onderzoek is op basis van CBS-microdata een analyse gemaakt van de prijswontwikkeling van zeventien specifieke producten. Bijlage B licht deze analyse in meer detail toe en de resultaten per product zijn opgenomen in bijlage G en H. Hier vatten we kort de belangrijkste bevindingen samen.

Tabel 3.7 Overzicht prijswontwikkeling geselecteerde producten

| Categorie | |
|---------------------------|--|
| 1. Graanproducten | De prijswontwikkeling van bloem kent op Bonaire een grillig patroon, met begin 2011 en 2014 pieken tot +60%. De prijs van brood gaat ook op en neer met pieken in 2012 (+14%) en in 2016 (+13%). De prijs van rijst loopt in de periode 2010-2012 wat omhoog (+8%), maar zakt daarna weer (eind 2014: -10%) en loopt weer op. Deze patronen wijken af van de ontwikkeling van de wereldprijzen, maar ook Curaçao kent stijgingen (+16%). Ook de koekjes kennen een grillig prijsverloop (vooral omhoog). |
| 2. Groente en fruit | Voor groente geldt dat de prijs van tomaten en paprika's vanaf 2012 daalt (-10% tot -20%). Ook de prijs van appels daalt na een eerste stijging vanaf 2012 onder de 100. De prijs van de sinaasappels fluctueert meer. |
| 3. Zuivelproducten | De prijs van melk daalt op Bonaire (net als de wereldprijs); voor kaas zijn er weinig observaties. Op Curaçao is de prijsindex gestegen (+12%). |
| 4. Vleesproducten | De prijs van kip is over de hele periode gestegen (+33% eind 2016). Ook de prijs van corned beef is aanzienlijk gestegen (+43% eind 2016). Dit wijkt af van de ontwikkelingen op de wereldmarkt, maar ook Curaçao kent stijgingen (+26%). |
| 5. Dranken – sap en water | De prijs van sinaasappelsap is grillig en loopt vanaf 2012 vooral op (+60% begin 2015), waarna de prijs weer snel zakt. Voor water zijn er weinig observaties. |
| 6. Verzorgingsproducten | Het prijsverloop van de geselecteerde producten wisselt sterk. De prijs van luiers en wc-papier loopt vooral op, terwijl tandpasta op en neer gaat. Voor zeep zitten er inconsistenties in de CBS-data. |
| 7. Kleding | De prijs van kleding (spijkerbroek) loopt in 2010-2011 sterk op (+45%), waarna een daling volgt (2012-2014). Vanaf 2014 is de prijs weer enorm gestegen (meer dan verdubbeld). Op Curaçao is de stijging 6% voor 'kleding'. |

Wat duidelijk wordt uit deze analyse is dat op Bonaire het prijsverloop van de geselecteerde producten grillig is en veelal is gestegen ten opzichte van de start in 2010. Het prijsverloop van sommige producten gaat duidelijk tegen de trend op de (wereld)markt in, zoals bij bloem, rijst en kip. De waargenomen prijzen voor spijkerbroeken wijken ook zeer sterk af van de prijswontwikkelingen elders.

Op basis van de CBS-microdata was het niet mogelijk (i.c. niet toegestaan⁵⁰) om prijsverschillen tussen de verschillende supermarkten in kaart te brengen. Bij het bezoek aan Bonaire is door Ecorys geconstateerd dat er, voor de geselecteerde groep producten, soms aanzienlijke

⁵⁰ De CBS-microdata worden verzameld met het doel om prijswontwikkelingen in kaart te brengen. Het vergelijken van prijzen tussen winkels is met het oog op deze algemene doelstelling niet toegestaan.

prijsverschillen tussen winkels waren. Echter, deze observatie is een momentopname en niet gebaseerd op structurele prijswaarnemingen over een langere termijn (zoals het CBS doet).

3.4 Kostenopbouw per schakel

In navolging van de prijsontwikkelingen per product (paragraaf 3.3) richten we ons nu primair op de prijsopbouw van de geselecteerde producten. In deze paragraaf volgen nu eerst de resultaten van de ramingen van de kostenopbouw voor de geselecteerde producten (voor 2016-Q4), waarna een korte toelichting per stap in de waardeketen volgt.

Resultaten raming kostenopbouw (2016-Q4)

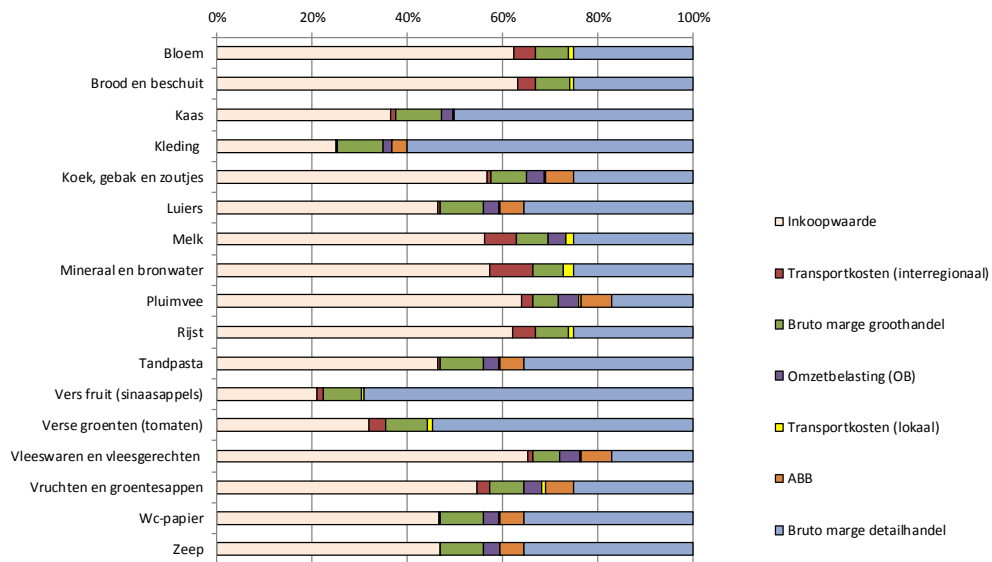
De raming van de kostenopbouw van de geselecteerde producten is gebaseerd op een rekenschema, waarin per schakel van de waardeketen een inschatting van de kosten is gemaakt. De details van deze analyse zijn uitgewerkt in bijlage D, waarin ook de beperkingen in de analyse zijn uitgelegd. De zeven 'kostenniveaus' die we onderkennen zijn hieronder kort samengevat (zie box).

De volgende kostenniveaus zijn gehanteerd, zie bijlage D voor meer details.

- **Consumentenprijs:** gemiddelde prijs zoals waargenomen door het CBS; startpunt van de analyse;
- **Inkoopwaarde:** geschatte inkoopwaarde zoals lokale ondernemers deze in bijvoorbeeld de VS (Miami) of Europa kunnen inkopen (incl. marges/kosten die daar gemaakt worden);
- **Transportkosten (interregionaal):** kosten van het transport per 40ft zeecontainer vanaf de VS (Miami) of Europa naar de 'hubs' Sint Maarten en Curaçao;
- **Transportkosten (lokaal):** kosten voor 'lokaal' transport naar Bonaire, Saba en Sint Eustatius;
- **Brutomarge groothandel:** brutomarge die groothandels op Sint Maarten en Curaçao maken. Voor Bonaire neemt de rol van de groothandels op Curaçao af.
- **Belastingen:** heffingen op Sint Maarten (BBO) en Curaçao (OB), alsmede op BES-eilanden (ABB). Sommige producten zijn vrijgesteld of lopen niet via economisch verkeer op Curaçao / Sint Maarten;
- **Brutomarge detailhandel & inschatting onderliggende kosten:** brutomarge detailhandel op Caribisch Nederland. Hier moet de ondernemer nog alle kosten voor personeel, energie, huisvesting, etc. van betalen. Tevens is een schatting gemaakt van de opbouw van de brutomarge. *NB: marges en kosten kunnen per jaar, per ondernemer en per product verschillen.*

In de volgende figuur zijn de resultaten opgenomen van de analyse van de kostenopbouw voor Bonaire in 2016 (Q4). Er zijn een aantal opvallende zaken. Ten eerste verschillen de detailhandel marges per product. Voor bederfelijke producten (groente, fruit) wordt doorgaans door supermarkten een (fors) hogere marge gehanteerd omdat niet alle ingekochte goederen uiteindelijk (vanwege de beperkte houdbaarheid) kunnen worden verkocht. Voor een veel verkocht product als kip (pluimvee) wordt een lagere marge geaccepteerd omdat men concurrerend wil blijven. Ten tweede laat de analyse zien dat ook de transportkosten (interregionaal en lokaal) sterk verschillen per product, wat mede samenhangt met verschillen in volume en waarde van de betreffende producten. Wc-papier neemt in vergelijking met bijvoorbeeld kaas relatief veel ruimte en kent verhoudingsgewijs een lagere waarde. Tot slot toont de figuur de belastingen (OB en ABB) die op sommige producten worden geheven. De ramingen per product over de periode 2010-2016 zijn opgenomen in bijlage G en H. Hieruit blijkt dat voor sommige producten (tijdelijk) negatieve marges kunnen gelden, wat mogelijk is binnen de bredere bedrijfsvoering en marktstrategie van een supermarkt.

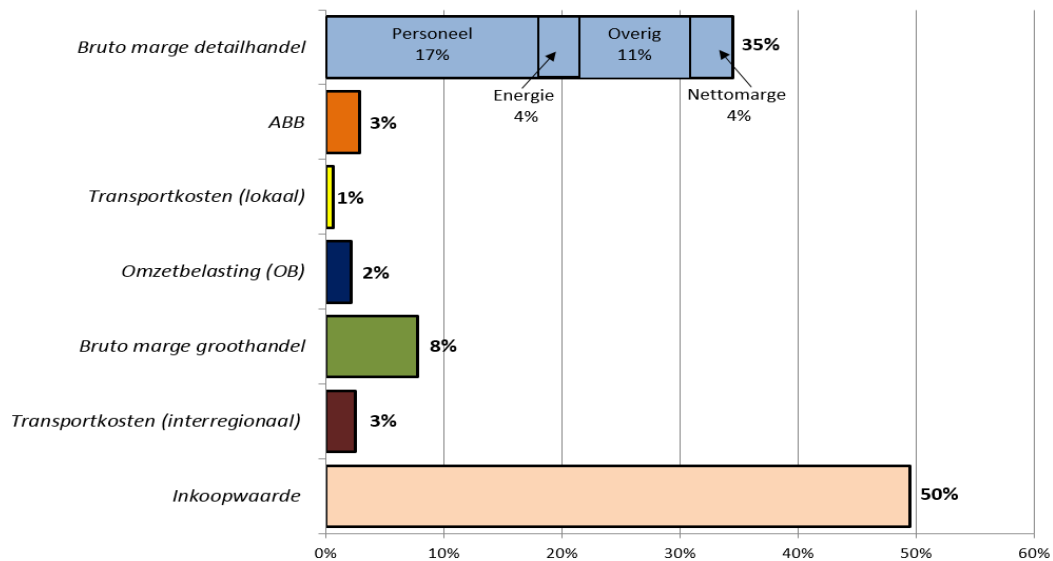
Figuur 3.1 Kostenopbouw geselecteerde producten (2016-Q4)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noot: op dit niveau is geen schatting gemaakt van de opbouw van de brutomarge.

Op basis van de resultaten van deze 17 producten is ook een (ongewogen) gemiddelde berekend voor alle producten samen. De resultaten zijn opgenomen in de volgende figuur. Omdat de rol van de groothandel op Curaçao de laatste tijd afneemt en supermarkten vaker zelf importeren, is hun bruto marge (8%) gemiddeld genomen duidelijk lager dan bijvoorbeeld op Sint Maarten. De gemiddelde transportkosten liggen voor de geselecteerde producten rond de 4%, maar dit kan per product behoorlijk verschillen. De belastingen op Curaçao (OB) en Bonaire (ABB) tellen op tot gemiddeld 5%. Verder blijkt dat de brutomarge van de detailhandel gemiddeld genomen voor de geselecteerde producten op circa 35% ligt, wat overeenkomt met de informatie die in de verschillende interviews met supermarkten en groothandels is verkregen. De daadwerkelijke marge van de detailhandel zal overigens in de praktijk anders liggen omdat het aanbod van producten veel gevarieerder is. Daarbij komt dat supermarkten ook andere formules hanteren waardoor brutomarges per product verschillen.

Figuur 3.2 Geaggregeerd overzicht kostenopbouw (2016-Q4, ongewogen gemiddelde)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noot: dit betreft een ongewogen gemiddelde van de geselecteerde producten.

In de figuur is tevens de opbouw van de brutomarge weergegeven: geschat wordt dat circa de helft van brutomarge bestaat uit personeelskosten, gevolgd door de overige kosten, energiekosten en de nettomarge (winst van de ondernemer). Een nadere toelichting is gegeven in bijlage D.

Toelichting kostenopbouw per schakel

Voor de onderscheiden schakels binnen de keten gaan wij nu nader in op het huidige niveau van de kosten en de kostenontwikkeling voor de in beschouwing genomen periode.

Inkoop – De producten uit de supermarkten van Bonaire worden geïmporteerd vanuit Europa, de Verenigde Staten (Miami) en in mindere mate ook uit Latijns-America. Uitgaande van de gesprekken schommelt het marktaandeel van Europa en de Verenigde Staten rond de 40 à 50%. Het restant (met name groente en fruit) wordt geïmporteerd uit Latijns America. Schommelingen in het percentage hebben vooral te maken met de ontwikkelingen in wisselkoersverhoudingen tussen de dollar en de euro. Vanwege deze verhoudingen is de inkoop uit Europa nu goedkoper geworden in vergelijking met import uit de Verenigde Staten. De goederen worden hoofdzakelijk geïmporteerd via de groothandels in de herkomstlanden of ingekocht via de gevestigde groothandels op Curaçao. Door de beperkte omvang van de markt is de rechtstreekse inkoop van de supermarkten bij de leveranciers marginaal vertegenwoordigd.

Transportkosten (interregionaal) – De aanvoer van supermarktproducten, maar ook alle andere producten, verloopt via de haven van Curaçao. De haven van Bonaire is te klein voor de ontvangst van een groot containerschip en beschikt bovendien niet over een kraan om de containers te kunnen lossen. Producten die met containers vanuit de Verenigde Staten (Miami) worden aangevoerd maken gebruik van de schepen van King Ocean. Deze rederij verzorgt een vaste lijndienst met een wekelijkse frequentie vanuit Miami, richting Aruba, Curaçao en Venezuela. Op het traject zijn weliswaar ook andere rederijen actief (Hamburg Süd en het in 2015 door Crowley overgenomen SeaFreight⁵¹), maar deze hebben capaciteit ingekocht op de schepen van King Ocean en varen dus niet (meer) zelf met een eigen schip. Containers vanuit Europa worden aangevoerd met gespecialiseerde containerschepen van Seatrade, een in Nederland gevestigde rederij.

De kosten (haven tot haven) voor een “droge” 40ft container die wordt aangevoerd vanuit Miami naar Bonaire bedragen rond de \$4.500 tot \$5.000. Een deel van dit bedrag heeft betrekking op het transport van Curaçao naar Bonaire (zie volgende punt). De kosten voor de aanvoer van dezelfde type vanuit Rotterdam liggen ongeveer in dezelfde orde van grootte, ondanks het feit dat de reis een stuk langer is. Zo bedraagt de vaartijd vanuit Miami naar Curaçao circa 5 dagen en de reis vanuit Rotterdam 12 dagen. De kosten voor een “gekoelde” 40ft container vanuit Miami en Rotterdam bedragen respectievelijk \$5.000 tot \$6.000 en \$6.000 tot \$6.500. De transportkosten naar de eilanden zijn relatief hoog omdat er geen of nauwelijks retourvracht is. Hierdoor betaalt men in feite zowel voor de heen- als de terugreis.

De kosten voor het transport van een container zijn over een langere reeks van jaren redelijk stabiel gebleven en de laatste tijd zelfs wat gedaald. Het stabiele karakter van de markt heeft onder andere te maken met processen van rationalisatie binnen de rederijen en de verdergaande schaalvergroting waardoor schepen steeds groter worden en derhalve meer lading kunnen vervoeren. De recente prijsdaling is onder andere mogelijk vanwege de gedaalde olieprijsen.

Marges groothandel (Curaçao) – Een aantal van de producten die worden verkocht in de supermarkten en minimarkets op Bonaire worden ingekocht via de groothandels op Curaçao. De grootste groothandels zijn: Pietersz Import, Hector Henriquez B en Europe West Indies Trading

⁵¹ <http://www.crowley.com/What-We-Do/Shipping-and-Logistics/Announcements/Crowley-Acquires-SeaFreight>

Company (EWT). Op Bonaire gevestigde groothandels zijn Bonaire Food Group Bonaire (in 2012 overgenomen door Van den Tweel) en Best Brands Bonaire. Uit kostenoverwegingen zijn supermarkten in toenemende mate ook overgegaan tot het zelf importeren van voedsel, dranken en andere producten. Zelf importeren is voordeliger omdat een schakel uit de keten vervalt waardoor de verschuldigde omzetbelasting op Curaçao (6%) vervalt. Uitgaande van de verkregen informatie uit de gesprekken loopt circa 50% van de inkoop van de supermarkten via de reguliere groothandel. De brutomarge van de groothandel liggen rond de 20%. Uit deze marge moeten onder andere salariskosten, de energiekosten en de kapitaallasten worden betaald.

Transportkosten (lokaal) - Het transport tussen Curaçao en Bonaire wordt verzorgd door het bedrijf Don Andres. Het genoemde bedrijf is eind jaren tachtig opgericht en is op de genoemde route de enige aanbieder. In het verleden heeft ook een andere reder getracht een lijn tussen Curaçao en Bonaire op te zetten, maar vanwege de te beperkte lading tussen de eilanden is dit uiteindelijk mislukt. Vanwege het ontbreken van een havenkraan op Bonaire worden de container 'per as getransporteerd. De kosten voor het vervoer van een container met Don Andres bedragen momenteel \$1.342. Van dit totaal heeft \$842 betrekking over het vervoer van haven tot haven en \$500 op de huur van het benodigde chassis.

Tabel 3.8 Overzicht transportkosten Don Andres (maart 2017)

| Kostencategorie | Tarief |
|--|-------------------|
| Van haven tot haven | \$ 842,- |
| <i>Zeevracht</i> | \$ 550,- |
| <i>Trekken container Curacao</i> | \$ 98,- |
| <i>Trekken container Bonaire</i> | \$ 50,- |
| <i>Precario</i> | \$ 46,- |
| <i>Brandstoftoelage ("bunker surcharge")</i> | \$ 98,- |
| Chassis | \$ 500,- |
| Totaal | \$ 1.342,- |

Bron: Ecorys, op basis van gesprekken en getoonde facturen.

Belastingen – Op Bonaire wordt Algemene Bestedingsbelasting (ABB) geheven, terwijl op de producten die via het economisch verkeer van Curaçao lopen ook Omzetbelasting (OB) wordt geheven. Van belang is dat sommige producten zijn vrijgesteld. De specifieke tarieven en vrijstellingen zijn opgenomen in bijlage D (onderdeel D2). Cumulatie kan voorkomen, maar hier is niet altijd sprake van (zie eerdere figuur).

Brutomarge detailhandel – De marge die de detailhandel hanteert is sterk afhankelijk van de gekozen formule en het kwaliteitsniveau. Deze ligt gemiddeld op grofweg tussen de 20 en 30%. Voor supermarkten in Nederland ligt deze marge rond de 20%.⁵² Het bieden van meer kwaliteit en service vraagt bijvoorbeeld om meer personeel, hetgeen doorwerkt in de kosten. De marges voor de kleinere supermarkten en minimarkets liggen gemiddeld genomen lager omdat personeel vaak ontbreekt en veel werkzaamheden in eigen beheer worden uitgevoerd. Uit gegevens over de opbouw van de bruto marge van supermarkten in Nederland (zie ook toelichting eerder in deze paragraaf) blijkt bijvoorbeeld dat de loonkosten circa de helft uitmaken van de brutomarge. De marge op individuele producten schommelt sterk. Voor bijvoorbeeld groente en fruit wordt vaak een hoge marge gehanteerd omdat er sprake is van veel uitval en meestal niet alles ook daadwerkelijk kan worden verkocht. Op (tijdelijke) aanbiedingen is de marge vaak nul. Deze aanbiedingen worden ingezet om klanten naar de supermarkt te lokken zodat er op de aankoop van andere

⁵² Deloitte (2014), Bedrijfsvergelijking zelfstandige levensmiddelen detailhandel.

producten kan worden verdiend. In bijlage D wordt een nadere toelichting gegeven op de opbouw van de brutomarge (personeelskosten, energie, overige kosten en nettomarge).

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de situatie op Bonaire nader uitgelicht. Specifiek is hierbij gekeken naar (i) de marktsituatie, (ii) de prijsontwikkelingen van de geselecteerde producten en (iii) de kostenopbouw per schakel in de waardeketen.

Marktsituatie – Voor de aanvoer van producten fungeert Curaçao als belangrijkste hub: veel producten komen via de groothandel of Curaçao of containers worden in Curaçao overgeslagen voor transport naar Bonaire. Europa en de VS zijn verreweg de belangrijkste handelspartners, al kan dit voor individuele producten anders zijn (Brazilië, Jamaica, Colombia, etc.). Het uitgevoerde consumentenonderzoek laat zien dat consumenten vooral bij drie supermarkten kopen (Warehouse, Van den Tweel en Bondigro) en dat het koopgedrag vooral te maken heeft met prijs gevolgd door kwaliteit en locatie van de winkel. Hierbij wordt ook gewisseld van (voorkeurs-)winkel. Consumenten doen geregeld aankopen buiten Bonaire (online of in persoon), maar de geselecteerde primaire levensbehoeften worden vooral op het eiland gekocht (met uitzondering van kleding/spijkerbroeken).

Prijsontwikkelingen producten - Binnen dit onderzoek is op basis van CBS-microdata een analyse gemaakt van de prijsontwikkeling van zeventien specifieke producten. Wat duidelijk wordt uit deze analyse is dat op Bonaire het prijsverloop van de geselecteerde producten grillig is, maar over de hele periode veelal is gestegen ten opzichte van de start in 2010. Het prijsverloop van sommige producten gaat duidelijk tegen de trend op de (wereld-)markt in, zoals bij bloem, rijst en kip. Daarnaast wijken de waargenomen prijzen voor spijkerbroeken zeer sterk af van prijsontwikkelingen elders. Deze prijzen hebben gefungeerd als uitgangspunt voor de analyse van de kostenopbouw.

Kostenopbouw - Per schakel van de waardeketen is een inschatting van de kosten gemaakt (zie figuur in paragraaf 3.4). Er zijn een aantal opvallende zaken. Ten eerste wordt duidelijk dat de brutomarge voor de detailhandel per product verschilt. De brutomarge is hoog voor bederfelijke producten (fruit, groente) en lager voor producten waar tussen de supermarkten meer concurrentie voor bestaat (pluimvee/kip). Ten tweede blijkt dat de transportkosten per product verschillen, wat samenhangt met de vorm van transport (gekoeld) of met het volume. Voor bijvoorbeeld water zijn deze kosten relatief hoog (veel volume, relatief lage prijs), voor corned beef (vleeswaren) zijn de transportkosten relatief laag. Ten derde toont de analyse de invloed van de belastingen op Bonaire (ABB) als op Curaçao (OB), waarbij voor sommige producten een vrijstelling geldt. Tot slot valt de groothandelsmarge op. Deze ligt op Bonaire gemiddeld genomen lager dan op Saba en Sint Eustatius omdat winkels in toenemende mate ook zelf importeren. De ramingen per product over de periode 2010-2016 (zie hiervoor de bijlagen) laten zien dat voor sommige producten (tijdelijk) negatieve marges gelden, wat mogelijk is binnen de bredere bedrijfsvoering van een supermarkt.

Op basis van de resultaten van deze 17 producten is ook een (ongewogen) gemiddelde berekend voor alle producten samen. Gemiddeld genomen maakt de inkoopprijs in de VS (Miami) of Europa ongeveer de helft (47%) uit van de totale prijs. De berekende brutomarges van de groothandel voor de in beschouwing genomen producten (8%) en de detailhandel op Bonaire (35%) zijn andere belangrijke kostenposten. Hierbij is het belangrijk op te merken dat het gaat om de brutomarge; hier moet de ondernemer dus nog diverse kosten van betalen (personeel, energie, huisvesting, etc.), alsmede zijn eigen winstvergoeding (geschat op circa 4% van de totale prijs). Omdat niet op alle

producten BBO of ABB wordt geheven ligt het geaggregeerde niveau van deze kosten wat lager (3%). De gemiddelde transportkosten voor de geselecteerde producten worden op 2% van de totale prijs geschat.

4 Saba & Sint Eustatius nader beschouwd

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op Saba en Sint Eustatius. Voor deze eilanden geldt dat de waardeketen grotendeels overeenkomt, al bestaan er ook verschillen. In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige marktsituatie en de prijsontwikkelingen op de eilanden (4.2 en 4.3). Hierna leggen we de focus op de kosten per schakel in de waardeketen. In het hoofdstuk zijn ook de resultaten van het consumentenonderzoek verwerkt (zie bijlage E).

4.2 Huidige marktsituatie

Deze paragraaf gaat kort in op de marktsituatie op Saba en Sint Eustatius, waarbij zowel de waardeketen als de consumentenmarkt aan bod komt.

Structuur van de waardeketen/ handelsstromen

In hoofdstuk 2 is de waardeketen richting Saba en Sint Eustatius al in grote lijnen beschreven. Van oudsher fungeert Sint Maarten als een belangrijke 'hub' voor het zeetransport in dit deel van de Cariben. Zeecontainers vanuit de VS (Miami) en ook Europa worden aangevoerd naar Sint Maarten, vanwaar de containers op (veelal) kleinere schepen worden doorgevoerd. Voor wat betreft het transport van de geselecteerde producten naar Saba en Sint Eustatius zijn grofweg drie stromen te onderscheiden:

- **Aanvoer via groothandels op Sint Maarten** - Ten eerste kopen de meeste supermarkten op Saba en Sint Eustatius een belangrijk deel van hun voorraden in bij de groothandels op Sint Maarten. Hierbij worden de naar Sint Maarten aangevoerde voorraden fysiek in de groothandels opgeslagen, waarna de bestellingen richting Saba en Sint Eustatius afzonderlijk worden verwerkt en weer getransporteerd.
- **Aanvoer via haven Sint Maarten** - Ten tweede komt het ook voor dat containers via de haven van Sint Maarten naar Saba en Sint Eustatius worden verscheept, bijvoorbeeld vanuit de VS (Miami). Sint Maarten fungeert dan als 'hub' voor het plaatsten van de container op een kleiner schip. Het gaat hierbij veelal om incidenteel transport van containers bestemd voor de bedrijven op Saba en Sint Eustatius (supermarkten bestellen bijvoorbeeld 3-4x per jaar een container met voorraad in de VS). Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld zuivel/yoghurt en bier (Heineken).
- **Aanvoer vanaf andere eilanden** – Tot slot worden er ook wel voorraden aangevoerd, waarbij Sint Maarten niet wordt aangedaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een container met drinkwater voor Saba, die door een transporteur op hun route langs de eilanden wordt aangevoerd vanaf Trinidad en Tobago. Dit gaat om incidentele aanvoer.

Sint Maarten fungeert dus voor de meeste producten als 'spil' in de aanvoer. Uit de analyse van de handelsstromen richting Sint Maarten blijkt dat, hoewel dit verschilt per type product, verreweg de meeste aanvoer vanuit de VS of Europa komt.

Herkomst van de geselecteerde producten

Op basis van de geselecteerde producten is er een analyse gemaakt van de herkomst van de verschillende producten. De resultaten hiervan worden hierna kort per categorie samengevat. De resultaten van de analyse van de handelsdata (COMTRADE) is opgenomen in bijlage C.

1. Graanproducten – Graanproducten zoals rijst en bloem komen grotendeels uit de VS (rijst) en Canada (bloem) en komen via de groothandel op Sint Maarten terecht. Een afgeleid product zoals brood wordt op de eilanden zelf gebakken, waar op zowel Saba als Sint Eustatius drie bakkers actief zijn. De ingrediënten worden meestal op Sint Maarten ingekocht, één bakkerij op Saba haalt ingrediënten uit Nederland. Voor wat betreft koek bestaat er een grote variëteit en komen producten zowel uit de VS als Europa. Dit alles is samengevat in de volgende tabel.

Tabel 4.1 Graanproducten - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop / verkoop | Oorsprong producten (merken) |
|------------------------|--|---|
| Rijst | Inkoop bij groothandels Sint Maarten, verkoop via lokale supermarkten | Grotendeels vanuit de VS (Chefway en Mahatma), aanvoer via Miami. |
| Bloem | | Vooraf vanuit Canada (Robin Hood flour), aanvoer via Miami. |
| Brood | Inkoop ingrediënten bij groothandels Sint Maarten, soms in Nederland. Lokale bakkerijen verkopen via eigen winkel, maar ook via de supermarkt. ⁵³ | Zie bloem. Eén bakkerij op Saba haalt direct ingrediënten (bloem) uit Nederland. Bijzonder brood komt soms via Sint Maarten (bijv. casino brood). |
| Koek, gebak en zoutjes | Inkoop bij groothandels Sint Maarten, soms in Nederland | Zeer divers aanbod, oorsprong vooral VS en Europa/Nederland (Verkade). Aanvoer via Miami en Rotterdam. |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

2. Groente en fruit – Qua fruit komt de meeste aanvoer vanuit de VS, waarbij de productie/oogst vooral plaatsvindt in staten met een gunstig klimaat (Florida en Californië). Uit de interviews met transporteurs en supermarkten op Sint Maarten blijkt dat er ook aanvoer is vanuit de Dominicaanse Republiek en Puerto Rico, maar dit is minder frequent en stabiel. Groente komt vooral uit de VS en Europa. De handelsdata (bijlage C) laat zien dat meer dan de helft van de groente-invoer vanuit de VS komt, gevolgd door Frankrijk en Nederland. Op Saba en Sint Eustatius is wel lokale productie, maar de omvang hiervan is klein en onregelmatig. Dit is samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 4.2 Groente en fruit – overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|---------------------------------------|--|---|
| Vers fruit (appels en sinaasappels) | Inkoop bij groothandels Sint Maarten, verkoop via lokale supermarkten. | Fruit komt grotendeels uit de VS (Florida of Californië), aanvoer via Miami. Op Sint Maarten komt ook wel aanvoer vanuit Puerto Rico of de Dominicaanse Republiek, maar dit is minder frequent. Groente komt ook vooral uit de VS, maar ook uit Europa. |
| Verse groenten (tomaten en paprika's) | | |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

Er wordt op de eilanden veel 'geklaagd' over de kwaliteit van de aanvoer, waarbij groothandels ook aangeven dat de 'uitval' gedurende het transport hoog is. De prijsfluctuaties van het fruit bij aankoop (in de VS) zijn groot, zelfs op weekbasis.

3. Zuivelproducten – Zuivelproducten zoals kaas en melk die op Sint Maarten te koop zijn komen grotendeels uit Europa. Voor de reguliere 'Gouda' kaas is het Nederlandse bedrijf Frico één van de

⁵³ Op Saba zijn er drie bakkers actief (Tropical, Bizzy B en Aggies). Alledrie verkopen ze brood via de supermarkten (tegen 10% commissie). Bizzy B heeft ook een eigen broodzaak/lunchroom. Op Sint Eustatius zijn er ook drie bakkers, waarvan twee met een eigen broodzaak/eetgelegenheden. In de supermarkten ligt ook brood van twee van deze bakkers.

belangrijkste producenten, naast andere niche spelers (bijvoorbeeld voor Parmezaanse kaas). Supermarkten op Saba en Sint Eustatius kopen veelal een 'wiel' en snijden deze zelf in kleinere stukken om te verkopen. Daarnaast worden er voorverpakte kaasplakjes verkocht. Voor de melk bestaat er meer variatie, met onder meer merken uit Nederland en Frankrijk. Uit de handelsdata voor Sint Maarten komt Nederland duidelijk naar voren als belangrijkste kaasproducent. Voor wat betreft melk valt op dat, naast Nederland en Frankrijk, ook de VS een belangrijke plaats inneemt.⁵⁴ Dit is samengevat in de volgende tabel.

Tabel 4.3 Zuivelproducten - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|---------------------|--|--|
| Kaas | Inkoop bij groothandels Sint Maarten en soms direct in de VS (Miami), verkoop via lokale supermarkten. | Zuivelproducten komen grotendeels uit Europa. Voor kaas is dit vooral Nederland (Frico). Voor melk zijn er meer aanbieders uit Nederland (Friesche Vlag), België en Frankrijk (President, Elle & Vire). Aanvoer vooral via Rotterdam en Frankrijk. |
| Melk | | |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

4. Vlees – Voor wat betreft vlees richt de analyse zich vooral op kip (kippenvleugels/drumsticks) en blikjes corned beef. De corned beef die verkocht wordt is vooral van het merk Libby's, een Amerikaanse producent. Kippenvleugels (drumsticks) zijn in veel verschillende vormen te koop op de eilanden, soms vers maar meestal als geheel bevroren. Kipverpakkingen hebben soms een merk (Bouquet, DSB), maar niet altijd. Waarschijnlijk komt een deel van de 'Amerikaanse kip' weer uit Zuid-Amerika (Brazilië). Op Sint Eustatius is op kleine schaal sprake van eigen productie (koeien- en geitenvlees). Dit is samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 4.4 Vlees - overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|------------------------------|---|--|
| Pluimvee | Inkoop bij groothandels Sint Maarten, verkoop via de supermarkten | Corned beef komt vooral uit de VS (Libby's, Ox & Palm). Kip komt vooral uit de VS, maar soms ook uit Brazilië. Aanvoer vooral via Miami. |
| Vleeswaren en vleesgerechten | | |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

5. Vruchtensappen en water – Vruchtensappen (zoals sinaasappelsap) zijn in diverse varianten op de eilanden te vinden en kennen ook een verschillende oorsprong (Peru, VS, Europa). De aanvoer loopt hoofdzakelijk via Sint Maarten (en Miami). Voor (niet-bruisend) water ligt de situatie wat anders omdat er ook meer 'lokale' producten te vinden zijn. Zo nemen de drie grootste supermarkten op Saba water af van Trinidad & Tobago, terwijl er ook op Sint Maarten productie van water plaatsvindt. Dit is samengevat in de volgende tabel. Belangrijk is in deze context dat op Sint Eustatius ook een waternet ligt, dat tot op zekere hoogte fungeert als alternatief voor water in flessen.⁵⁵

⁵⁴ In de supermarkten op de eilanden heeft Ecorys echter vrijwel geen producten uit de VS waargenomen.

⁵⁵ Hierbij is het belangrijk op te merken dat niet alle huishoudens zijn aangesloten op dit netwerk en dat veel consumenten de kwaliteit van het water ook niet vertrouwen. De productiecapaciteit (in verband met ontzilting) is ook beperkt en in maart/april 2017 is het watergebruik ook 'op rantsoen' gezet in verband met de droogte.

Tabel 4.5 Vruchtensappen en water – overzicht waardeketen

| Product categorieën | Inkoop | Oorsprong producten |
|----------------------------|--|---|
| Vruchten- en groentesappen | Inkoop bij groothandels Sint Maarten | Bekend product (Gloria) komt uit Peru; andere merken zijn Tropicana en Rica (beiden VS). Aanvoer vooral via Miami. Ook Europese producten waargenomen. |
| Mineraal- en bronwater | Saba: inkoop op Trinidad & Tobago. Sint Eustatius: vooral Sint Maarten | Verschillende oorsprongen: Trinidad & Tobago (WaterOne), Sint Maarten (Heavenly water), VS (Niagara). Mineraalwater komt vooral uit België en Frankrijk (Spa, Evian, Vittel). |

Bron: Ecorys, op basis van interviews en COMTRADE handelsdata.

6. Verzorgingsproducten – Over de oorsprong van de geselecteerde verzorgingsproducten is niet veel te zeggen. Het gaat vooral om producten van de multinationals Procter & Gamble en Kimberly Clark (beiden VS), die een wereldwijde productie kennen. Vanaf Saba en Sint Eustatius wordt ingekocht bij de groothandels op Sint Maarten die fungeren als agenten van beide multinationals.

7. Kleding – Kleding komt vooral uit Azië (Bangladesh, India), maar de waardeketen is onduidelijk. Op Saba en Sint Eustatius is weinig verkoop van kleding (zoals jeans). Consumenten bestellen online of doen inkopen op Sint Maarten. Uit de handelsdata blijkt dat verreweg het grootste deel van de kledingimport op Sint Maarten vanuit de VS komt, gevolgd door Frankrijk en Spanje.

Consumentenmarkt op Saba en Sint Eustatius

Voor het in kaart brengen van het consumentengedrag is een apart consumentenonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is door de beperkte opzet vooral illustratief. Meer details zijn te vinden in bijlage E.

Keuze winkel - Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het aanbod van supermarkten op Saba en Sint Eustatius relatief groot (in verhouding tot de bevolkingsomvang). Op **Saba** zijn er zes supermarkten, waarvan drie relatief 'grote' supermarkten (My Store, Unique en Big Rock). Het consumentenonderzoek bevestigt dat My Store, Big Rock Super market en Unique supermarkt het meest bezocht worden voor het doen van de dagelijkse boodschappen. De andere toko's, bakkerijen e.d. worden duidelijk minder frequent bezocht. Op **Sint Eustatius** zijn er circa 10-15 supermarkten en toko's, maar deze verschillen sterk qua omvang, aanbod en 'uitstraling'. Het consumentenonderzoek laat duidelijk zien dat Duggin's Supermarket de marktleider is: 96% van de huishoudens doen daar (een deel van) hun boodschappen. Duggin's wordt gevolgd door All run super market, met circa een kwart van de Sint Eustatiaanse consumenten en de Chinese supermarkt Happy City (rond de 20%). Voorts worden de bakkerijen Lynn's dream bakery en Sand box tree bakery genoemd. De overige supermarkten, minimarkets en toko's hebben beduidend lagere marktaandeelen.

Koopgedrag – Het consumentenonderzoek laat zien dat prijs en assortiment leidend zijn voor de keuzes die consumenten maken. Op **Saba** is prijs de belangrijkste reden om bij een bepaalde winkel te komen. De tweede reden is de locatie van de supermarkt: dicht gelegen bij werk of huis. Andere argumenten om daar te 'shoppen' zijn de bereikbaarheid en parkeergelegenheid; aangeboden kwaliteit en het kunnen kopen op krediet. Het koopgedrag voor wat betreft de aankoopplaats voor levensmiddelen kent enige dynamiek. Bijna een derde van de geïnterviewde huishoudens zegt dat ze in de laatste 5 jaar naar een andere supermarkt of toko zijn gegaan voor hun dagelijkse boodschappen. De reden om boodschappen bij een andere supermarkt te doen was vooral de prijs. Een ander argument was de kwaliteit. Incidenteel werden genoemd service,

locatie/bereikbaarheid en het accepteren van betalen op krediet. Op **Sint Eustatius** geven de respondenten aan dat de reden om bij een bepaalde supermarkt te kopen in eerste plaats te maken heeft met assortiment (63%) en in de tweede plaats met prijs (39%). Andere aspecten om juist daar te kopen zijn minder belangrijk (kwaliteit, locatie, gewoonte). Het blijkt dat vooral Duggin's supermarkt goed scoort op assortiment, wat logisch is omdat deze winkel verreweg het breedste assortiment heeft. Ongeveer een kwart van de huishoudens geeft aan dat ze sinds 10-10-10 (ook) bij een andere super- of minimarkt zijn gaan kopen. De reden om te switchen heeft vooral te maken met de prijs van de producten.

Locatie aankopen – Voor zowel Saba als Sint Eustatius geldt dat de geselecteerde producten in meerderheid gekocht worden op het eiland; op **Saba** vooral bij My Store, Big Rock Supermarket en (in mindere mate) bij Unique supermarkt en op **Sint Eustatius** vooral bij Duggins supermarkt. Als we naar de brede bestedingen kijken dan blijkt basis van de respons op Saba gemiddeld 18% van het huishoud budget buiten Saba gependend te worden. De helft van de ondervraagden heeft de afgelopen 6 maanden één of meerdere keren goederen buiten Saba aangeschaft; de twee meest gekochte items betroffen 'eten en drinken' en 'kleding'. Voor Sint Eustatius ligt dit gemiddelde op circa 26% (met grote variatie in de respons); wat vooral niet op het eiland wordt gekocht is kleding, gevolgd door huishoudartikelen, eten en drinken.

4.3 Prijsontwikkeling op Saba en Sint Eustatius

Ontwikkeling algemeen prijsniveau Saba en Sint Eustatius

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben Saba en Sint Eustatius in de periode 2010-2016 met aanzienlijke prijsstijgingen te maken gehad. Voor **Saba** geldt dat de CPI voor alle categorieën samen steeg met 15%. Opvallende stijgingen zijn waar te nemen voor 'voeding en alcoholvrije dranken' (+23%), 'diversen' (+18%) en 'hotels, cafés en restaurants' (+29%). De prijsontwikkeling voor kleding wordt gemeten op Sint Maarten en steeg in deze periode met circa 7%.

Convenant - Begin 2015 werd er op Saba een convenant getekend tussen de lokale overheid en de drie grootste supermarkten (My Store, Big Rock supermarkt en Unique supermarkt). In dit convenant is afgesproken dat de prijzen van vijftien producten niet boven een afgesproken maximum zullen stijgen. Bij deze afspraak gaat het onder meer om de prijzen van rijst, bloem, boter, kaas, etc.⁵⁶ Er zijn geen publieke (lokale) bronnen gevonden die ingaan op de uitvoering van dit convenant. Ecorys was op basis van de beschikbare CBS-microdata niet in de gelegenheid om dit voor de supermarkten na te gaan (in verband met de betrouwbaarheid van de data). Uit de gevoerde gesprekken komt een wisselend beeld naar voren. Supermarkeiteigenaren zeggen zich te houden aan de afspraken, maar wijzen er ook op dat de praktijk anders is dan afgesproken (geen vervolgbijeenkomsten, beperkte monitoring). Bij consumenten wekken enkele geselecteerde producten wat bevreemding (zoals de Weense worstjes). Uit het consumentenonderzoek blijkt dat (slechts) 10 van de 50 ondervraagden hiervan hebben gehoord. Die personen die er kennis van hebben genomen zijn het er mee eens dat dit convenant in meer of mindere mate leidt tot lagere prijzen op het eiland.

De prijsstijgingen in de genoemde periode zijn het grootst op **Sint Eustatius**. De gemiddelde prijsstijging was ruim 21%, met grote uitschieters voor 'hotels, cafés en restaurants' (42%), 'vervoer' (+39%) en 'recreatie en cultuur' (+24%). De categorie 'voeding en alcoholvrije dranken'

⁵⁶ De afgekondigde lijst met producten betreft: Vienna sausages, jodiumzout, rijst, bakmeel, sommige merken melkpoeder, gecondenseerde koffiemelk, boter, zoete olie, suiker, cornflakes, pasta, sommige soorten kaas en vlees. Web link: <http://www.saba-news.com/covenant-supermarket-prices/> en <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2015/02/03/supermarkten-saba-spreken-maximumprijzen-af/>.

steeg 17% in deze periode. In Bijlage B (onderdeel B3) is de CPI-ontwikkeling in meer detail weergegeven.

In paragraaf 2.5 is reeds kort ingegaan op de prijsontwikkelingen op naburige eilanden, waarbij met name Sint Maarten belangrijk is. Voor kleding rekent het CBS Nederland met de prijzen van Sint Maarten (+6%). Voor wat betreft voedsel is de prijsstijging op Sint Maarten met +52% hoger dan op Saba en Sint Eustatius. Voor individuele producten zijn voor Sint Maarten enkele CPI-reeksen publiek beschikbaar (zie tabel 4.6), waarbij de stijgingen hoger liggen dan op Saba en Sint Eustatius.

Tabel 4.6 Sint Maarten - overzicht CPI-ontwikkeling 2010-2016 (2010 = 100)

| Land / eiland | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Vershil '10-'16 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Graanproducten | 100,0 | 106,1 | 118,1 | 124,0 | 129,0 | 132,7 | 135,5 | 35,5 |
| Vlees en vis | 100,0 | 111,2 | 127,2 | 133,2 | 140,6 | 155,2 | 158,5 | 58,5 |
| Zuivelproducten | 100,0 | 106,4 | 121,6 | 130,4 | 141,7 | 149,2 | 144,4 | 44,4 |

Bron: Department of Statistics Sint Maarten. Noot: de index is omgerekend met 2010 als startpunt.

Prijsontwikkeling geselecteerde producten

Als belangrijk onderdeel van dit onderzoek is in meer detail een (microdata) analyse gemaakt van de prijsontwikkeling van zeventien specifieke producten. Deze analyse is in meer detail toegelicht in bijlage B en de resultaten per product zijn opgenomen in bijlage G en H. Hier vatten we kort de belangrijkste bevindingen samen.

Tabel 4.7 Overzicht prijsontwikkeling geselecteerde producten

| Categorie | |
|---------------------------|--|
| 1. Graanproducten | Voor rijst en bloem geldt voor zowel Saba als Sint Eustatius dat de prijzen over de hele periode geschommeld hebben, zowel omhoog als omlaag. Bij beiden valt eind 2010 / begin 2011 een sterke piek op (+10%), wat past in het patroon op de wereldmarkt. De continue daling op de wereldmarkt na 2013 is minder goed zichtbaar. De prijs van brood i op Saba is vrij stabiel, maar heeft in 2010 (+12%) en eind 2014 (+6%) sprongen gemaakt. Op Sint Eustatius is de prijs in de hele periode stabiel. De prijs van koek is erg grillig, waarschijnlijk door de manier van meten (wisselende producten). |
| 2. Groente en fruit | Op zowel Saba als Sint Eustatius is het prijsverloop van de geselecteerde fruitsoorten (appels en sinaasappels) en groenten (tomaten en paprika's) vrij grillig. Een patroon over de tijd en tussen beide eilanden is hier lastig te ontdekken. Winkels geven aan dat (ook) de inkoopprijs sterk wisselt, soms per week. Ook is het absolute prijsniveau hoog. |
| 3. Zuivelproducten | Voor melk geldt dat de prijs op Saba na 2012 gedaald is en nu dicht bij het niveau op Sint Eustatius ligt. De kaasprijs is structureel omhoog gegaan, terwijl deze in Europa na 2014 aanzienlijk is gedaald. |
| 4. Vleesproducten | De prijs van kip is vooral in 2011 (Sint Eustatius) en in 2012 (Saba) opgelopen en kent daarna een wat grillig patroon (omhoog en omlaag). De piek van de wereldvleesprijs in 2014 is niet direct zichtbaar. De prijs van corned beef is op de eilanden aanzienlijk gestegen (+30-40%), zonder duidelijk aanwijsbare reden. |
| 5. Drinken – sap en water | Voor Sint Eustatius zijn de waarnemingen voor water pas laat gestart (2015). Op Saba zijn de prijzen in 2015 aanzienlijk gestegen en daarna aanzienlijk gedaald. De reden is niet duidelijk, maar ligt mogelijk in de gewijzigde aanvoer. |

| Categorie | |
|-------------------------|--|
| | De prijs van sinaasappelsap ligt op Sint Eustatius structureel hoger dan op Saba, waar het prijsverloop ook grilliger is. |
| 6. Verzorgingsproducten | Voor de geselecteerde verzorgingsproducten zijn wisselende prijsontwikkelingen zichtbaar, maar de prijzen lopen vooral op (luiers, wc-papier, zeep). De reden is niet duidelijk, maar heeft mogelijk te maken met wisselend aanbod in de winkels. |
| 7. Kleding | Kleding wordt niet gemeten op Saba en Sint Eustatius. De prijsstijging op Sint Maarten (+6%) over de hele periode is relatief beperkt. |

Wat duidelijk wordt uit deze analyse is dat de prijsontwikkeling van individuele producten op Saba en Sint Eustatius vaak grillig is en afwijkt van de algemene prijsontwikkelingen op de (wereld-) markt. Elk product heeft, ook in de vergelijking tussen de beide eilanden, een eigen 'verhaal' voor wat betreft de prijsontwikkeling. In de volgende paragraaf is een analyse gemaakt van de onderliggende kostenfactoren voor de verschillende producten.

De CBS-microdata maakten het niet mogelijk⁵⁷ om tussen de verschillende supermarkten ook de prijsverschillen in kaart te brengen. Bij het bezoek aan Saba en Sint Eustatius is door Ecorys geconstateerd dat er, voor de geselecteerde groep producten, soms aanzienlijke prijsverschillen tussen winkels waren. Echter, deze observatie is een momentopname en niet gebaseerd op structurele prijswaarnemingen over een langere termijn (zoals het CBS doet).

4.4 Kostenopbouw per schakel

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is de prijsopbouw van de geselecteerde producten: hoe is de consumentenprijs voor eerste levensbehoeften op de eilanden opgebouwd? In deze paragraaf presenteren wij allereerst de resultaten van de ramingen van de kostenopbouw voor de geselecteerde producten (voor 2016). Daarna bespreken we de verschillende stappen in de waardeketen kort.

Resultaten raming kostenopbouw (2016)

Voor het ramen van de kostenopbouw van de geselecteerde producten is een rekenschema opgezet, waarin per schakel van de waardeketen een inschatting van de kosten is gemaakt. De details van deze analyse zijn uitgewerkt in bijlage D, waarin ook de beperkingen in de analyse zijn uitgelegd. Hierbij is uitgegaan van zeven 'kostenniveaus', die hieronder kort worden samengevat (zie box).

De volgende kostenniveaus zijn gehanteerd, zie bijlage D voor meer details.

- **Consumentenprijs:** gemiddelde prijs zoals waargenomen door het CBS; startpunt van de analyse;
- **Inkoopwaarde:** geschatte inkoopwaarde zoals lokale ondernemers deze in bijvoorbeeld de VS (Miami) of Europa kunnen inkopen (incl. marges/kosten die daar gemaakt worden);
- **Transportkosten (interregionaal):** kosten van het transport per 40ft zeecontainer vanaf de VS (Miami) of Europa naar de 'hubs' Sint Maarten en Curaçao;
- **Transportkosten (lokaal):** kosten voor 'lokaal' transport naar Bonaire, Saba en Sint Eustatius;
- **Brutomarge groothandel:** brutomarge die groothandels op Sint Maarten en Curaçao maken. Voor Bonaire neemt de rol van de groothandels op Curaçao af.
- **Belastingen:** heffingen op Sint Maarten (BBO) en Curaçao (OB), alsmede op BES-eilanden (ABB). Sommige producten zijn vrijgesteld of lopen niet via economisch verkeer op Curaçao/Sint Maarten;

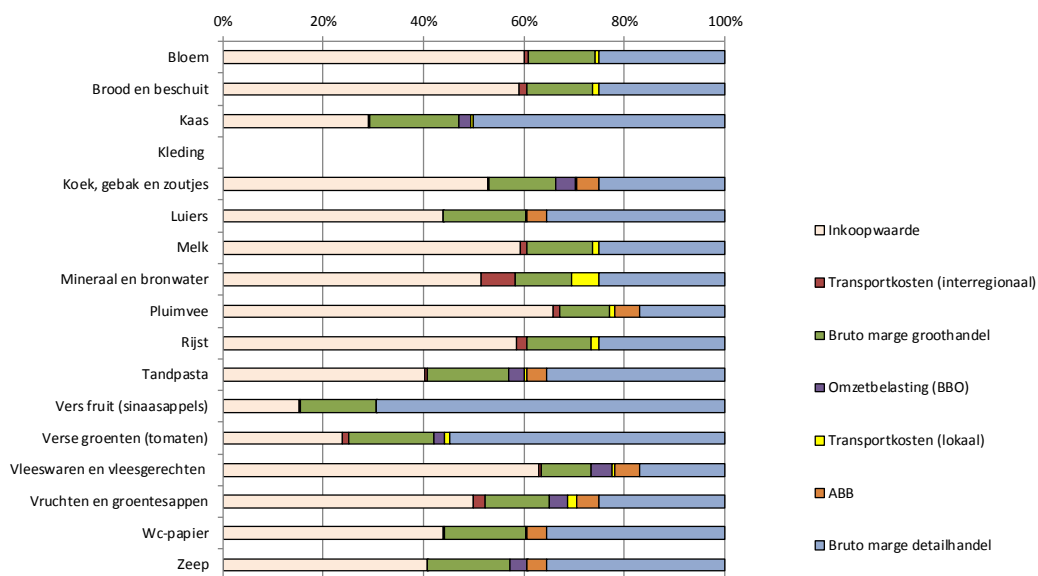
⁵⁷ De CBS-microdata worden verzameld met het doel om prijsontwikkelingen in kaart te brengen. Het vergelijken van prijzen tussen winkels is met het oog op deze algemene doelstelling niet toegestaan.

- **Brutomarge detailhandel & inschatting onderliggende kosten:** brutomarge detailhandel op Caribisch Nederland. Hier moet de ondernemer nog alle kosten voor personeel, energie, huisvesting, etc. van betalen. Tevens is een schatting gemaakt van de opbouw van de brutomarge. NB: marges en kosten kunnen per jaar, per ondernemer en per product verschillen.

De volgende figuur presenteert voor Saba en Sint Eustatius⁵⁸ per onderdeel van de waardeketen de kostenopbouw voor de geselecteerde producten in 2016 (Q4).

Er kunnen op basis van deze figuur een aantal observaties gemaakt worden. Ten eerste wordt duidelijk dat de brutomarge voor de detailhandel per product verschilt: hoog voor bederfelijke producten (fruit, groente) en lager voor producten waar meer concurrentie voor bestaat (pluimvee/kip). Ten tweede toont de figuur dat de transportkosten per product verschillen, wat samenhangt met de vorm van transport (gekoeld) of met het volume. Voor bijvoorbeeld water zijn deze kosten relatief hoog (veel volume, relatief lage prijs), voor corned beef (vleeswaren) relatief laag. Ten derde toont de figuur de invloed van de belastingen op zowel Saba als Sint Eustatius (ABB) als op Sint Maarten (BBO), waarbij voor sommige producten een vrijstelling geldt. Tot slot valt de groothandelsmarge op Sint Maarten op: een groot deel van de geselecteerde producten staat (fysiek) eerst op Sint Maarten in de schappen.

Figuur 4.1 Kostenopbouw geselecteerde producten (2016-Q4)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noten: (i) voor kleding waren geen consumentenprijzen beschikbaar, (ii) op dit niveau is geen schatting gemaakt van de opbouw van de brutomarge.

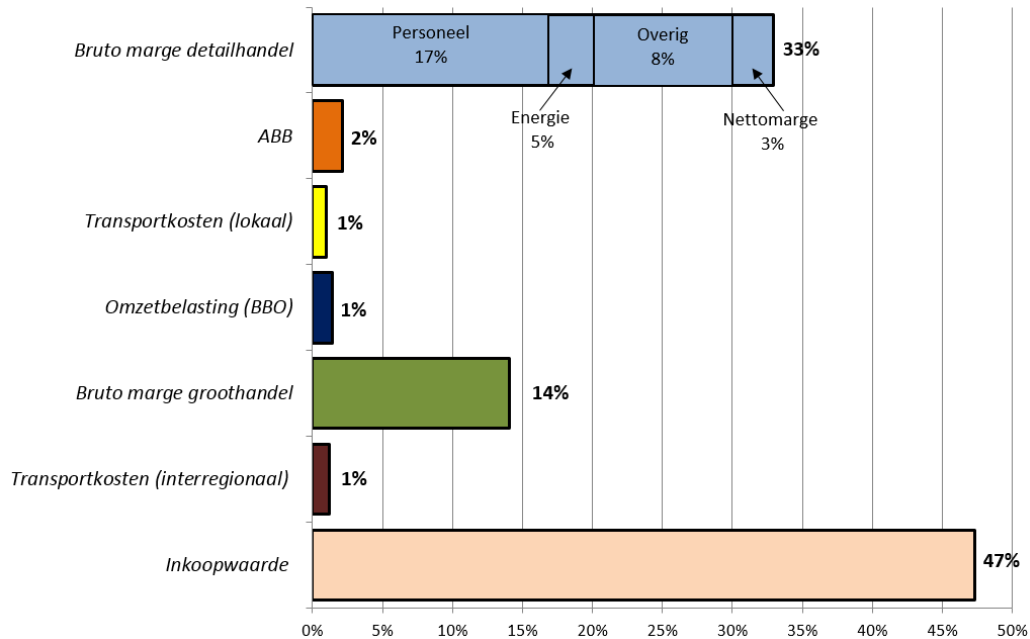
De bovenstaande figuur toont enkel de resultaten voor 2016 (Q4), wat fungeerde als 'basiskwartaal'. Op basis van het rekenschema zijn ook de kosten voor de periode 2010-2016 geraamd (zie bijlage F en G). Hieruit blijkt dat er met name variatie bestaat in de inkoopprijs (onder invloed van prijsontwikkelingen op de wereldmarkt) en de brutomarge van de detailhandel. De analyse toont dat in sommige jaren voor sommige producten (zoals rijst en bloem) sprake is van een negatieve marge, wat natuurlijk goed mogelijk is in de bredere bedrijfsvoering van een individuele ondernemer.

Op basis van de resultaten per product is ook een **geaggregeerd overzicht** van de kostenopbouw gemaakt voor alle producten samen, welke getoond wordt in de volgende figuur. Gemiddeld

⁵⁸ Op dit geaggregeerde niveau van de analyse bestaat er geen verschil tussen Saba en Sint Eustatius; hoewel de consumentenprijs tussen de eilanden verschilt, zijn de overige aannames voor het rekenschema grotendeels gelijk. Op het niveau van individuele producten zijn wel verschillen te zien (zie bijlage F en G).

genomen maakt de inkoopprijs in de VS (Miami) of Europa ongeveer de helft (47%) uit van de totale prijs. De brutomarges van de groothandel op Sint Maarten (14%) en de detailhandel op Saba en Sint Eustatius (33%) zijn andere belangrijke kostenposten. Deze geraamde marges komen min of meer overeen met de gehanteerde marges die ondernemers in de interviews genoemd hebben (voor hun hele bedrijfsvoering).⁵⁹ Hierbij is het belangrijk op te merken dat het hier gaat om de brutomarge; hier moet de ondernemer dus nog diverse kosten van betalen (personeel, energie, huisvesting, etc.). De figuur presenteert een inschatting van de belangrijkste kostenposten, zoals personeelskosten en energiekosten (zie bijlage D voor een nadere toelichting hierop). Omdat niet op alle producten BBO of ABB wordt geheven ligt het geaggregeerde niveau van de kosten wat lager (3%). De gemiddelde transportkosten worden op 2% geschat.

Figuur 4.2 Geaggregeerd overzicht kostenopbouw (2016-Q4, ongewogen gemiddelde)



Bron: berekeningen Ecorys, zie bijlage D voor meer details. Noot: dit betreft een ongewogen gemiddelde van de geselecteerde producten.

Toelichting kostenopbouw per schakel

Na de presentatie van de kostenopbouw geven wij hier kort een nadere toelichting op de kosten per schakel in de waardeketen.

Inkoop – Zoals eerder aangegeven komt een groot deel van de producten uit de VS (Miami) of uit Europa. Dit upstream deel van de waardeketen (productie, transport) verschilt per product en is daarom binnen de scope van dit onderzoek minder gedetailleerd. Aangenomen kan worden dat het hier veelal gaat om inkoop via groothandels die in een concurrerende omgeving actief zijn en dus ook concurrerende prijzen bieden. Echter, voor deze spelers vormt de afzet naar Sint Maarten en naburige eilanden waarschijnlijk maar een (zeer) beperkt deel van hun omzet. De (potentiële) afnemersmacht is hiermee dus beperkt.

Transport (interregionaal) – Hoewel Sint Maarten niet één van de belangrijke transshipment havens heeft, heeft het wel een hub-functie voor de naburige eilanden en doen verschillende reders de haven van Sint Maarten aan. Hierbij gaat het onder meer om aanvoer vanuit de VS (Miami) en vanuit Europa. Qua aanbod gaat het om een geconcentreerde markt met een beperkt aantal spelers, waarbij met name volumes een grote rol spelen (is het rendabel om het eiland aan te

⁵⁹ De groothandels op Sint Maarten gaven aan dat hun brutomarge gemiddeld op 15-25% ligt. Op Saba en Sint Eustatius wordt vaak aangegeven dat de brutomarge 20-30% is.

doen?). Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de transportkosten van een 40ft container vanuit de VS (Miami) naar Sint Maarten fluctueren. Genoemde kosten variëren tussen de \$2.000-3.000 voor een 'droge' container en \$ 2.500-3.500 voor een gekoelde container. Voor een 20ft container zijn de prijzen iets lager, maar dit scheelt niet zo veel. Als een (droge) container 'direct'⁶⁰ door gaat naar bijvoorbeeld Sint Eustatius komt daar vaak nog \$1.500 tot \$2.000 bovenop, waarbij soms gebruik gemaakt wordt van een 20ft container. Voor het transport van een 40ft droge container vanuit Europa (Rotterdam) zijn bedragen van rond de \$4.000-\$4.500 genoemd. De transportkosten hangen tot op zekere hoogte samen met de volumes die de groothandels op Sint Maarten afnemen. In de afgelopen jaren zijn de transportkosten voor een zeecontainer vanaf Miami door concurrentie met 5-10% gedaald.

Marges groothandel (Sint Maarten) – Eerder is beschreven dat een groot deel van de producten op Saba en Sint Eustatius uit dezelfde 'bron' komt, namelijk de groothandels op Sint Maarten (Prime Distributors, Divico, Merchant Market, Sunny Food, etc.). Er lopen wel transportstromen buiten deze groothandels om (bijvoorbeeld inkoop Duggins), maar dit is relatief beperkt. Uit de gesprekken blijkt dat deze groothandels tot op zekere hoogte in staat zijn om hun bedrijfsvoering te optimaliseren: zij kunnen bepaalde inkoopstromen verleggen als hier een reden of noodzaak voor is. Uit de gesprekken blijkt dat de gemiddelde brutomarge op 15-25% ligt, maar dit verschilt per type product. Binnen de bredere bedrijfsvoering wordt ook gevarieerd met verschillende soorten producten: op voedingsmiddelen zit vaak een lagere marge dan op het overige assortiment (bijvoorbeeld auto-onderdelen, hardware, etc.). Tussen de groothandels bestaan ook verschillen: zo fungeren Prime Distributors en Divico als de lokale agenten van bijvoorbeeld P&G en Kimberly Clark, wat hen voor bepaalde merken/producten 'voordelen' op het eiland verschaft (prijzvoordeel, directe aanvoer). Het is zeker ook mogelijk deze producten (zelf) uit bijvoorbeeld de VS te halen bij andere agenten, maar dan zijn ze vaak iets duurder.

Transport (lokaal) – De meeste producten worden via de Mutty's Pride naar Saba en Sint Eustatius vervoerd. In de meeste gevallen gaat het hier om (gesealde) pallets die in de 8 à 9 zeecontainers op het schip worden geplaatst. In de onderstaande tabel worden de tarieven voor de Mutty's Pride samengevat. Deze tarieven zijn vrijwel gelijk aan de waargenomen tarieven begin 2012, alleen de categorie verzekering ontbrak toen. De brandstoftoelage is begin 2011 (Q1) geïntroduceerd.⁶¹ Zoals eerder beschreven gaat men bij een 'box' in beginsel uit van een 'cubic feet', maar dit wordt vrij breed geïnterpreteerd.

Tabel 4.8 Overzicht transportkosten Mutty's Pride (maart 2017)

| Kostencategorie | Normaal tarief | Tarief 'hoog' volume |
|---|---|---|
| Vrachtkosten | \$1,50 per box/package \$0,25 per pound (frozen/chill) | \$1,25 per box/package \$0,15 per pound (frozen/chill) |
| Brandstoftoelage (" bunker surcharge") | 10% van de vrachtkosten | 8% van de vrachtkosten |
| Administratie ('documentation' per aflevering) | \$10 | \$10 |
| Verzekering | Varieert (tarief van \$10 op factuur waargenomen) | Varieert (tarief van \$15 op factuur waargenomen) |
| Overig (soms worden transportkosten in rekening gebracht, "trucking") | Niet van toepassing | Niet van toepassing |

⁶⁰ Een container wordt vrijwel altijd in Sint Maarten op een kleiner schip gezet, zoals de Mutty's Pride. In sommige gevallen moet de inhoud ook in een andere (kleinere) container worden overgeladen.

⁶¹ Ecorys, 'Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland', mei 2012, p. 54.

Bron: Ecorys, op basis van gesprekken en getoonde facturen. Noten: (1) een 'box' is in principe een 'cubic feet', (2) een 'pound' is circa 0,45 kg, (3) slechts enkele bedrijven / supermarkten vallen onder het kortingstarief.

Door de manier van transport (pallets⁶² met verschillende producten) en de gehanteerde tariefstructuur is het wat lastiger de transportkosten per product te berekenen. Uit de interviews blijkt dat het transport van een 20ft container circa \$1.500-2.000 kost, wat overeenkomt met eerdere schattingen uit 2010/2011.⁶³ Niet apart meegenomen in onze berekeningen zijn de kosten voor het van het schip halen van de pallets (gebruik heftruck) en het vervoer op het eiland met pick-ups (bij externe inhuur: circa \$50-60 voor twee tot drie pallets). Deze kosten zitten in de bruto marge.

Belastingen - Binnen de keten wordt belasting geheven, namelijk Algemene Bestedingsbelasting (op de drie BES-eilanden) en Belasting op de Bedrijfsomzetten (op Sint Maarten). Van belang is dat sommige producten zijn vrijgesteld. Cumulatie kan voorkomen, maar hier is niet altijd sprake van (zie eerdere figuur). De specifieke tarieven en vrijstellingen zijn opgenomen in bijlage D (onderdeel D2).

Brutomarge detailhandel – Uit de gevoerde interviews is duidelijk geworden dat de brutomarges die de detailhandel (supermarkten, lunchroom) hanteren onderling wat verschillen. De grotere supermarkten hanteren een gemiddelde brutomarge van 20-30%, terwijl de wat kleinere supermarkten eerder op 15-25% zitten. Voor individuele producten liggen de marges soms wat anders: bijvoorbeeld 10-15% op eerste levensbehoeften en 35-40% op wat 'luxere' producten uit de VS. Hierbij is van belang dat er duidelijke verschillen in de bedrijfsvoering zijn: sommige winkels hebben een vrij breed assortiment van producten, waarbij ook voorraden vanuit Miami worden gehaald. Andere winkels hebben een vrij basaal aanbod, waarbij meer dan 90% op Sint Maarten wordt gekocht. Andere relevante verschillen in kostenfactoren zijn de inzet van eigen personeel, het aanbod van gekoelde producten en de huisvesting. Vanuit de interviews werd verder duidelijk dat soms producten (tijdelijk) met verlies worden gekocht om klanten te blijven bedienen. In bijlage D wordt een nadere toelichting gegeven op de opbouw van de brutomarge (personeelskosten, energie, overige kosten en nettomarge).

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de situatie op Saba en Sint Eustatius nader uitgelicht. Specifiek is hierbij gekeken naar (i) de marktsituatie, (ii) de prijsontwikkelingen van de geselecteerde producten en (iii) de kostenopbouw per schakel in de waardeketen.

Marktsituatie – Zeecontainers worden vanuit de VS (Miami) en ook Europa aangevoerd naar 'hub' Sint Maarten, vanwaar de containers op (veelal) kleinere schepen worden overgeslagen. Deze containers bereiken ook Sint Eustatius en Saba, maar in beperkte mate/incidenteel. De meeste aanvoer van voorraden loopt via de groothandels op Sint Maarten, waar de producten fysiek in de schappen staan en bestellingen afzonderlijk worden verwerkt en getransporteerd (1x per week). Supermarkt Duggins (EUX) is een uitzondering met wekelijkse containeraanvoer. Uit de analyse van de handelsstromen richting Sint Maarten blijkt dat, hoewel dit verschilt per type product, verreweg de meeste aanvoer vanuit de VS of Europa komt. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat er op Saba drie 'dominante' supermarkten zijn en op Sint Eustatius één (Duggins). In hun keuze voor de supermarkten laten consumenten op Saba zich primair leiden door de prijs, gevolgd door locatie. Op Sint Eustatius is het assortiment leidend, gevolgd door de prijs. Vanwege de prijs wordt

⁶² Dit zijn in principe standaard pallets van circa 0,80 bij 1,20 meter (of een variatie daarop).

⁶³ Ecorys, 'Marktwerking op Caribisch Nederland', februari 2011, p. 83. Hierbij werd geschat dat er circa 1.000 'boxes' in een 20ft container gingen.

er door consumenten wel gewisseld van winkel. Voor zowel Saba als Sint Eustatius geldt dat de geselecteerde producten in meerderheid gekocht worden op het eiland. Buiten het eiland koopt men vooral kleding, huishoudartikelen en (andere) voedingsmiddelen.

Prijzontwikkelingen producten – Ook voor Saba en Sint Eustatius is in meer detail een analyse gemaakt van de prijsontwikkeling van zestien specifieke producten (kledingdata ontbrak). Uit de analyse wordt duidelijk dat de prijsontwikkeling van individuele producten (ook) op Saba en Sint Eustatius vaak grillig is en afwijkt van de algemene prijsontwikkelingen op de (wereld)markt. Elk product heeft, ook in de vergelijking tussen de beide eilanden, een eigen ‘verhaal’ voor wat betreft de prijsontwikkeling. Hierdoor zijn vrijwel geen patronen te identificeren. De grote afhankelijkheid van Sint Maarten is hier belangrijk, mede omdat daar de (retail)prijzen ook aanzienlijk zijn gestegen.

Kostenopbouw – Net als voor Bonaire is per schakel van de waardeketen voor Saba en Sint Eustatius⁶⁴ een inschatting van de kosten gemaakt (zie figuur in paragraaf 4.4) voor de geselecteerde producten in 2016 (Q4). Er kunnen op basis van de analyse een aantal observaties gemaakt worden. Ten eerste wordt duidelijk dat de brutomarge voor de detailhandel per product verschilt: deze is hoog voor bederfelijke producten (fruit, groente) en lager voor producten waar meer concurrentie voor bestaat (pluimvee/kip). Ten tweede blijkt dat de transportkosten per product verschillen, wat samenhangt met de vorm van transport (gekoeld) of met het volume. Voor bijvoorbeeld water zijn deze kosten relatief hoog (veel volume, relatief lage prijs), voor corned beef (vleeswaren) relatief laag. Ten derde toont de analyse de invloed van de belastingen op zowel Saba als Sint Eustatius (ABB) als op Sint Maarten (BBO), waarbij voor sommige producten een vrijstelling geldt. Tot slot valt de groothandelsmarge op Sint Maarten op: een groot deel van de geselecteerde producten staat (fysiek) eerst op Sint Maarten in de schappen. Uit de analyse voor de hele periode blijkt dat er met name variatie bestaat in de inkoopprijs (onder invloed van prijsontwikkelingen op de wereldmarkt) en de brutomarge van de detailhandel. Deze laatste is soms ook (tijdelijk) negatief.

Op basis van de resultaten per product is ook een geaggregeerd overzicht van de kostenopbouw gemaakt voor alle producten samen. Gemiddeld genomen maakt de inkoopprijs in de VS (Miami) of Europa ongeveer de helft (47%) uit van de totale prijs. De brutomarges van de groothandel op Sint Maarten (14%) en de detailhandel op Saba en Sint Eustatius (33%) zijn andere belangrijke kostenposten. De geraamde marges komen min of meer overeen met de gehanteerde marges die ondernemers in de interviews genoemd hebben (voor hun hele bedrijfsvoering).⁶⁵ Hierbij is het belangrijk op te merken dat het hier gaat om de brutomarge; hier moet de ondernemer dus nog diverse kosten van betalen (personeel, energie, huisvesting, etc.), alsmede een vergoeding voor zijn ondernemerschap (winst). Omdat niet op alle producten BBO of ABB wordt gegeven ligt het geaggregeerde niveau van de kosten wat lager (3%). De gemiddelde transportkosten worden op 2% geschat.

⁶⁴ Op dit geaggregeerde niveau van de analyse bestaat er geen verschil tussen Saba en Sint Eustatius; hoewel de consumentenprijs tussen de eilanden verschilt, zijn de overige aannames voor het rekenschema grotendeels gelijk.

⁶⁵ De groothandels op Sint Maarten gaven aan dat hun brutomarge gemiddeld op 15-25% lag. Op Saba en Sint Eustatius werd vaak aangegeven dat de brutomarge 20-30% was.

5 Prijsbeleid en kostenbeheersing

5.1 Inleiding

Op basis van de geschetste prijsontwikkelingen en de achterliggende factoren wordt in dit hoofdstuk gekeken naar mogelijkheden ('interventies'⁶⁶) om de kosten en prijzen te kunnen beheersen en/of beïnvloeden. Deze analyse moet het kabinet en de bestuurscolleges op de eilanden in staat stellen om gerichte maatregelen te nemen bij vraagstukken over prijs- en mededingingsbeleid. Hierbij gaat het dus in het bijzonder om de opties voor beleidsvoering vanuit de lokale overheden (openbare lichamen) en vanuit de Nederlandse Rijksoverheid (departementen). Echter, in de praktijk vereisen diverse mogelijkheden de ondersteuning van en de samenwerking met individuele bedrijven en/of instellingen.

5.2 Identificatie van mogelijke interventies

De voorgaande hoofdstukken 2-3-4 bieden, op basis van de analyse van de waardeketen, prijsontwikkeling en kostenopbouw op de eilanden, diverse invalshoeken voor het identificeren van mogelijke interventies om de kosten en prijzen op de eilanden te beïnvloeden. Deze worden hier kort benoemd en in de volgende paragraaf uitgewerkt. Echter, eerst vatten we kort de belangrijkste (exogene) factoren samen die interventies ten aanzien van de prijsontwikkelingen beïnvloeden en de effectiviteit beperken.

Factoren die interventies beïnvloeden (vooral exogeen)

Zoals duidelijk is geworden vanuit hoofdstuk 2-4 is de prijsvorming op Caribisch Nederland het resultaat van een complex geheel van factoren, waarbij onder meer de **prijsontwikkelingen** op de wereldmarkt (of regionale markt) en de **valutamarkt** een rol spelen, maar zeker ook de **individuele bedrijfsvoering en prijszetting** van de diverse ketenpartijen (producenten in de VS/EU, rederijen, groothandels op Curaçao en Sint Maarten, lokale transporteurs en de detailhandel op Caribisch Nederland). In dit geheel kent Caribisch Nederland een aantal belangrijke 'nadelen' die ook invloed hebben op de mogelijkheden om de kosten/prijzen te kunnen beheersen en/of beïnvloeden.

Ten eerste kent Caribisch Nederland, zonder eigen productie van enige betekenis, een **grote afhankelijkheid** van de aanvoer van producten en voorraden van elders. Deze aanvoer valt, afgezien van de vrije keuze bij inkoop en transport, geheel buiten de invloedsfeer van de eilanden. Met name in de VS en Europa gaat het om vrije- en concurrerende markten, waarin marktspelers hun eigen keuzes maken en waarin de belangen van Caribisch Nederland marginaal zijn. Dit geldt ook voor het (interregionale) transport. Het gaat hierbij om concurrerende markten, waarin schaalvoordelen van groot belang zijn. Het bedienen van Curaçao en Sint Maarten is voor enkele reders nog interessant (en rendabel), maar ook voor eilanden van deze (veel grotere) schaal komt de 'afhankelijkheid' al duidelijk naar voren.

Een tweede nadeel is dat de eilanden, en dan met name Saba en Sint Eustatius, een dermate kleine bevolkingsomvang hebben dat er van enig **substantieel 'marktvolume'** nauwelijks sprake is. Dit betekent dat er nauwelijks sprake is (of kan zijn) van enige 'afnemersmacht' richting groothandels op bijvoorbeeld Sint Maarten. Hier komt nog bij dat alle supermarkten individueel

⁶⁶ Om verdere onduidelijkheid te voorkomen spreken we in het vervolg van dit hoofdstuk over 'interventies', als alternatief voor een pallet aan vergelijkbare termen (beleidsopties, acties, instrumenten, etc.).

inkopen. Voor Bonaire speelt dit overigens minder en zijn een aantal supermarkten overgestapt naar het gezamenlijk inkopen van een aantal producten. Het lage marktvolume betekent tevens dat het voor alternatieve transporteurs niet aantrekkelijk is om (regelmatig) transport naar deze eilanden te gaan verzorgen. Zowel richting Bonaire als richting Saba en Sint Eustatius is het volume (waarschijnlijk) te laag voor een tweede rendabele vervoersdienst. In het recente verleden is er tussen Curacao en Bonaire weliswaar een tweede vervoersdienst operationeel geweest, maar deze is inmiddels weer verdwenen.

Ten derde, het gevolg van de eerste twee nadelen is dat er voor de eilanden van Caribisch Nederland (en dan met name voor Saba en Sint Eustatius) sprake is van een '*captive situation*': de afhankelijkheid van het bestaande systeem van transport en groothandel is zeer groot en de mogelijkheden om deze exogene factoren te veranderen zijn beperkt, mede omdat ze buiten de invloedssfeer en jurisdictie van Nederland en de eilanden liggen. Deze situatie wordt nog versterkt door de (markt-) ontwikkelingen op Curaçao en Sint Maarten. Beide eilanden hebben (ook) al jaren te kampen met stijgende prijzen van onder meer voedingsmiddelen.

Identificatie type interventies

Deze hierboven beschreven (economische) realiteit betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om de kosten en prijzen te beheersen en/of beïnvloeden. Er zijn vijf invalshoeken geïdentificeerd voor de mogelijke interventies die ook aansluiten op gangbare economische principes..

Interventies hoogte retailprijzen (A) - Een eerste belangrijke observatie vanuit de eerdere hoofdstukken is dat de prijzen voor voedingsmiddelen met name in de periode 2010-2014 aanzienlijk zijn gestegen en daarna zijn gestabiliseerd. Op het niveau van de individuele producten zijn soms grote prijsvariaties waar te nemen, die niet altijd overeenkomen met de 'grote' trends op de wereldmarkt. Vanuit beleidsoogpunt is het mogelijk om de interventies te richten op het beheersbaar maken van deze prijsontwikkelingen op de lokale markt, bijvoorbeeld door het creëren van een systeem van maximumprijzen. Een verdere beschrijving en beoordeling van de opties wordt gegeven onder 5.3.1.

Interventies kostenopbouw (B) – In hoofdstuk 3 en 4 is een analyse gemaakt van de prijsopbouw van de verschillende producten. Voor elk van de kostencomponenten zijn interventies denkbaar, zoals regulering van de marges of prijzen (zie onderdeel A), subsidiëring van transport of het wijzigen van de belasting op een product. De interventies worden onder 5.3.2 nader geanalyseerd en beoordeeld.

Interventies eigen productie (C) - Een derde invalshoek is het vergroten/versterken van de eigen lokale productie om daarmee de afhankelijkheid van import te verminderen. In hoofdstuk 3 en 4 is toegelicht dat vrijwel alle producten worden geïmporteerd vanuit de VS of Europa, maar op kleine schaal zijn er bijvoorbeeld voor groente en fruit zeker mogelijkheden om dit te beperken. Paragraaf 3.3.2 gaat hier nader op in.

Interventies 'marktpositie' (D) – Vanuit hoofdstuk 3 en 4 is duidelijk geworden dat voor Caribisch Nederland (en dan met name voor Saba en Sint Eustatius) de afhankelijkheid van anderen erg groot is. Dit heeft met name te maken met de lage inkoopvolumes die de eilanden genereren, de beperkingen in de aanvoer (beperkte inkoopalternatieven) en bestaande machtsposities in de keten. Ten aanzien van deze 'marktpositie' van Caribisch Nederland zijn diverse interventies denkbaar om dit te verbeteren, zoals vraagbundeling en betere inkoop. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 3.3.4.

Rol consumenten (E) – Tot slot zijn er interventies mogelijk ten aanzien van de positie en de rol van consumenten op de eilanden (zie paragraaf 3.3.5). Hierbij gaat het vooral om het (verder) bevorderen en faciliteren van prijs-kritisch consumentengedrag.

5.3 Uitwerking en beoordeling van de interventies

In deze paragraaf beoordelen wij de verschillende interventies. Hierbij gaat het primair om de potentiële impact die een interventie heeft op de beheersing en/of beïnvloeding van de retailprijzen. Daarnaast wordt echter ook gekeken in hoeverre de interventie ‘uitvoerbaar’ is en of de interventie uiteindelijk effectief is (balans kosten/baten). Tevens geven we aan wie hiervoor het beste de ‘verantwoordelijkheid’ kan nemen (Rijksoverheid of juist het lokale bestuur).

Bij deze interventies is het van belang dat er, zeker voor Saba en Sint Eustatius, rekening wordt gehouden met de kleinschaligheid van deze eilanden. De verschillende detailhandelaren rekenen enerzijds de ‘hoge’ prijzen, maar vormen aan de andere kant ook een belangrijk onderdeel van de eilandeconomie, bijvoorbeeld door het regelen van de aanvoer van goederen en het creëren van werkgelegenheid. Tegenover dergelijk ondernemersrisico moet ook een faire vergoeding staan, anders kunnen zij hun bedrijf niet overeind houden en verslechtert de leefbaarheid van het eiland.

5.3.1 A. Interventies ten aanzien van hoogte retailprijzen

Identificatie - De eerste invalshoek is het reguleren van de hoogte van de retailprijs of van de marges die detaillisten rekenen, wat in feite een inbreuk betekent op de vrijheid van ondernemers om dit zelf te bepalen. In de economische theorie is er echter grond voor een dergelijke interventie als er sprake is van ‘marktfalen’, bijvoorbeeld in het geval van marktmacht bij de (enige) aanbieder van het product en/of als de beschikbaarheid en kwaliteit van de producten van belang is voor de maatschappij. Typische voorbeelden van sectoren die dergelijke regulering kennen zijn de postmarkt, de telecommarkt en de gas- en elektriciteitsmarkt.⁶⁷

In de context van deze studie richt dit type interventie zich primair op het reguleren van de **maximumprijs** die voor bepaalde producten (eerste levensbehoeften) gerekend mag worden of het reguleren van de marges die retailers mogen hanteren voor een specifieke groep producten (“*return on sales*”). Zoals beschreven in paragraaf 2.5 kent Aruba⁶⁸ een dergelijk systeem (via het reguleren van de marge die retailers mogen hanteren), net als bijvoorbeeld Antigua & Barbuda⁶⁹, St. Kitts & Nevis⁷⁰, Curaçao en (voorheen) Sint Maarten. Ook Bonaire introduceerde in 2014 maximumprijzen voor een aantal producten. Tevens zijn er enkele voorbeelden van ‘vrijwillige’ maximumprijzen, zoals op Saba. In de volgende tabel vatten wij de verschillende interventies kort samen.

⁶⁷ De reguleringsvormen die in deze sectoren ingezet worden zijn divers en (soms) zeer gecompliceerd. Regulering vindt onder meer plaats ten aanzien van de maximumtarieven die aan consumenten gerekend (mogen) worden, de hoogte van het ‘redelijk’ rendement dat gemaakt mag worden en de specifieke kosten die wel/niet mee gerekend mogen worden in de uiteindelijke consumentenprijs.

⁶⁸ Aruba, Prijsregeling eerste levensbehoeften, weblink:

http://www.overheid.aw/actueel/nieuws_235/item/maximumprijzenpakket-gereguleerde-producten_30346.html#titel30346.

⁶⁹ Antigua & Barbuda, ‘The Distribution and Price of Goods Act’ (1958).

⁷⁰ St. Kitts & Nevis, ‘Distribution of Goods and Price Control Act’ (1968).

Tabel 5.1 Interventies ten aanzien van de hoogte retailprijzen

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|---|---|
| A1. Het reguleren van maximumprijzen van een specifieke groep producten; <i>een variant hierop is het reguleren van de ‘marge’ die retailers mogen hanteren</i> | Bij de opzet van een dergelijk systeem is het allereerst van belang om keuzes te maken over de producten (inclusief specificatie en bijpassende hoeveelheden) die onder het systeem vallen alsmede de systematiek waarmee de maximumprijzen (periodiek) worden vastgesteld. Hier bestaan verschillende varianten voor, die ieder voor- en nadelen kennen. Na deze fundamentele keuzes dient er ook een systeem opgezet te worden voor de monitoring (prijscontroles), handhaving (sancties) en rechtsbescherming (bezwaar). Eventueel kan ter controle ook gewerkt worden met een digitaal meldpunt voor (te) hoge prijzen, bijvoorbeeld via apps. Hierdoor kunnen de handhavingskosten worden beperkt. |
| A2. Subsidiëren van specifieke producten die boven maximumprijs komen (variant op A1) | Een variant op de bovenstaande interventie is het subsidiëren van specifieke producten, bijvoorbeeld als het verschil tussen de inkoopprijs en de maximumprijs te klein wordt. Hierbij dienen met name afspraken gemaakt te worden over het systeem van monitoring en eventuele compensatie (welke inkoopprijs geldt?), alsmede handhaving (sancties) en rechtsbescherming (bezwaar). |
| A3. Het opzetten van een systeem van vrijwillige maximumprijzen (zoals op Saba) | Net als onder A1 dienen hier afspraken gemaakt te worden over de te selecteren producten en de manier waarop (periodiek) de houdbaarheid van deze afspraken getoetst wordt. Immers, inkooprijzen kunnen over de tijd wijzigen. Een variant op deze interventie kan zijn dat er ook afspraken gemaakt worden over een ‘minimumaanbod’ waarin ook ruimte is voor het aanbieden van een aantal B- of C-merken, als alternatief voor de A-merken. ⁷¹ |

In voorbereiding op de introductie van maximumprijzen op Bonaire, heeft SEO overigens advies gegeven over de opzet van dit systeem (onder A1). Belangrijke stappen hierin zijn aldus SEO (i) het vaststellen van de reikwijdte van de prijsregulering (selectie producten), (ii) het vaststellen van een benchmark voor de maximumprijzen en (iii) het praktisch uitwerken van de reguleringssystematiek (voorstel was ‘performance-based prijsregulering’).⁷² SEO waarschuwt overigens dat het systeem op Curaçao, Aruba en Sint Maarten “*ineffectief, contraproductief en kostbaar is*” en dat dergelijke nadelen voorkomen moeten worden.

Beoordeling - De interventies worden hieronder kort beoordeeld op basis van de criteria die eerder zijn benoemd, namelijk de impact op de retailprijs en de praktische uitvoerbaarheid. Zoals blijkt uit de tabel kunnen met name interventies A1 en A2 een positieve impact hebben op de beheersing van de retailprijzen. In feite wordt de marge die ondernemers normaal gesproken zelf vaststellen nu gelimiteerd door een extern besluit. Dezelfde impact is te verwachten onder een systeem van vrijwillige maximumprijzen (A3), maar daar hangt alles af van de bereidwilligheid van de betreffende ondernemers. In alle drie de interventies is de opzet van het ‘systeem’ heel belangrijk, met name voor het vaststellen van de gehanteerde maximumnorm en de criteria voor periodieke aanpassingen. Technisch zal deze opzet zeker mogelijk zijn (bijvoorbeeld vanuit de Rijksoverheid), maar dit vraagt ook aandacht en expertise van gekwalificeerde mensen op de eilanden zelf, bijvoorbeeld voor de periodieke prijsaanpassingen, het opleggen van eventuele sancties en het voeren van bezwaarprocedures. Zeker een systeem waarin ondernemers gecompenseerd worden voor eventuele ‘verliezen’ vergt veel aandacht en er moeten hiervoor budgetten beschikbaar zijn.

⁷¹ Door de supermarkten op Saba en Sint Eustatius is veelvuldig aangegeven dat er bij consumenten een grote voorkeur bestaat voor A-merken (Huggies, Cottonelle, Friese Vlag, etc.). Het aanbieden van B- en C-merken is weinig aantrekkelijk (verkoopt slecht).

⁷² SEO, ‘Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland’, juli 2013, p. v en vi.

Een belangrijk nadeel (zowel bij A1, A2 als A3) is ook dat ondernemers 'ontwijkend' gedrag kunnen vertonen, bijvoorbeeld door producten met een maximumprijs niet meer te verkopen, door afwijkende producten in te kopen of door de marges op andere producten te verhogen.

Tabel 5.2 Beoordeling interventies

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|--|-------------------|-----------------|---------------|--|
| A1. Reguleren maximumprijzen | Positief | Lastig | Negatief | Onder de juiste condities is er een (dempende) impact op de prijs van de geselecteerde producten. Aan de uitvoerbaarheid van deze interventies zitten echter veel haken en ogen, bijvoorbeeld qua systematiekopzet en monitoring (A1 en A2). Een vrijwillig systeem kan simpeler worden opgezet, maar niet worden afgedwongen. Deze maatregelen zijn wel zeer direct en zichtbaar. |
| A2. Reguleren maximumprijzen plus subsidie | Positief | Lastig | Negatief | |
| A3. Vrijwillige maximumprijzen | Neutraal/positief | Neutraal | Positief | |

Advies Ecorys – Wij verwachten dat de effectiviteit van interventie A1 en A2 negatief zal zijn: de kosten van het reguleren wegen niet op tegen de baten, zeker niet op kleine eilanden zoals Saba en Sint Eustatius. Mogelijk kan dit op Bonaire wel werken, maar de ervaringen hiermee in 2014 waren niet goed (boycot van ondernemers). Het systeem van vrijwillige prijzen (A3) kent minder 'kosten', maar garandeert ook geen maximumprijzen. Wij bevelen aan om te verkennen of dit systeem van vrijwillige maximumprijzen op Sint Eustatius haalbaar is en of de bestaande initiatieven op Saba en Bonaire 'nieuw leven' ingeblazen kan worden. De ervaringen op Saba (convenant) en Bonaire (BonKomptra) laten zien dat dit systeem in beginsel wel mogelijk is en draagvlak heeft. Hierbij moet echter wel een logische keuze van producten gemaakt worden, waarbij tevens duidelijke procesafspraken gemaakt dienen te worden over de monitoring en publicatie van de prijzen en uitgangspunten voor het prijssysteem en (eventuele) aanpassing van de prijzen. De Rijksoverheid (EZ) kan hierin faciliteren, maar de lokale overheid zal dit systeem moeten 'onderhouden'. Tevens vraagt dit om inzet van de belangrijkste lokale ondernemers.

5.3.2 B. Interventies ten aanzien van de kostenopbouw

Identificatie - De tweede invalshoek betreffen interventies die ingrijpen op de kostenopbouw van de producten. In hoofdstuk 2-4 is uitgebreid stil gestaan bij de opbouw van de waardeketen en de gerelateerde kostenopbouw. We lopen de verschillende onderdelen hier kort langs.

Inkoopprijs - Uit de ramingen blijkt dat de inkoopprijs (in bijvoorbeeld de VS of de EU) verreweg het grootste deel van de kosten betreft. Deze kosten zijn lastig te beïnvloeden, anders dan door scherp(er) in te kopen bij eventuele alternatieve aanbieders. Dit is relevant voor partijen met frequente directe inkoop, dus een aantal spelers op Bonaire en Sint Eustatius (Duggins); voor Saba is er vrijwel enkel incidentele inkoop in de VS/EU. Dit punt komt terug onder D. Voor een specifiek product zoals kleding zijn de mogelijkheden voor de consument om goedkoper elders in te kopen (met name door het internet) wel aanzienlijk toegenomen.

Interregionaal containervervoer - De transportkosten voor het interregionale containervervoer zijn voor individuele ondernemers (in absolute termen) soms aanzienlijk, maar maken uiteindelijk slechts een beperkt deel uit van de totale kostenopbouw. Omdat deze kosten, anders dan door goed te onderhandelen, lastig te beïnvloeden zijn, zien we hier geen specifieke interventies voor.

Daar komt bij dat voor een groot deel van de ondernemers deze kosten 'exogeen' zijn, men koopt immers in op Sint Maarten of Curaçao.

Groothandelsmarges - De **groothandelsmarges** op Sint Maarten en (in mindere mate ook) Curaçao betreffen een belangrijke kostenpost, maar hier tegenover staat wel dat deze partijen alle kosten en risico's van inkoop, transport en opslag dragen. Op Bonaire en Sint Eustatius gaan enkele partijen buiten deze groothandels om, maar dat is zeker niet weggelegd voor alle partijen. Ook hier zijn eventuele kostenvoordelen vooral te bereiken door het scherp inkopen en gebruik maken van het bredere aanbod bij alternatieve aanbieders. Dit komt terug onder onderdeel D.

Lokaal transport - Ook de kosten voor het 'lokale' transport met de Mutty's Pride of Don Andres kunnen voor kleine ondernemers aanzienlijk zijn, maar maken in essentie maar een klein deel van de kostenopbouw uit. De marktkansen voor een tweede alternatieve aanbieder zijn gering, waardoor deze 'monopolistische markt' blijft bestaan. Regulering van tarieven lijkt disproportioneel en is ook lastig omdat het om verschillende landen (jurisdicties) gaat. Subsidiëring van het transport is eventueel wel een optie. Om het transport tussen Bonaire en Curaçao te vergemakkelijken zijn er al langer plannen voor een veerverbinding. Dit vergroot voor de consument de keuzevrijheid. Tot op heden is een dergelijke verbinding echter nog niet gerealiseerd.

Fiscaal stelsel - Middels wijzigingen in het **fiscale stelsel** kunnen wel de kosten van de ABB beïnvloed worden. Voor sommige producten geldt al een vrijstelling, wat eventueel verder uitgebreid zou kunnen worden. Een ander specifiek aandachtspunt blijft de 'dubbele heffing' met Curaçao en Sint Maarten die in sommige situaties ontstaat.⁷³ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf in 2015 al aan dat het, gezien de opzet van het systeem, hierbij vooral moet gaan om het scheppen van duidelijkheid over de reikwijdte en de beoogde werking van de exportvrijstelling en de communicatie hierover richting ondernemers.⁷⁴

Brutomarge - Tot slot is de brutomarge van de detailhandel een belangrijke kostenpost. Van belang hierbij is dat de detailhandel hier alle kosten voor personeel, energie, verzekeringen, etc. van moet betalen. Bij het reguleren van de maximumprijs (zie punt A1/2) wordt hier direct op geïntervenieerd. Een andere (vrij) directe interventie is het stimuleren van concurrentie tussen de verschillende winkels, zie onderdeel E. Meer indirecte manieren zijn het verlagen van belangrijke kostenposten zoals energie en het verbeteren van het ondernemersklimaat (minder regeldruk, lagere belastingen, etc.).

Na bespreking van de verschillende kostencomponenten vatten wij in de volgende tabel de belangrijkste interventies kort samen.

⁷³ Het ministerie van Financiën vatte dit eerder als volgt samen: "*Belangrijkste conclusie is dat slechts in een beperkt aantal gevallen cumulatie van Belasting op Bedrijfsomzetten (BBO, Sint Maarten) en Algemene Bestedingsbelasting (ABB, op Caribisch Nederland) kan plaatsvinden. In de meeste gevallen is op Sint Maarten ofwel geen sprake van een belastbaar feit (bij doorgevoerde goederen die door inwoners van Sint Eustatius of Saba zelf in een derde land worden aangekocht) dan wel is ter plaatse een vrijstelling van toepassing (voor o.a. eerste levensbehoeften dan wel voor goederen die aantoonbaar worden geëxporteerd). Dubbele belasting kan alleen dan aan de orde zijn als een ondernemer of particulier van Sint Eustatius of Saba andere goederen dan eerste levensbehoeften koopt bij een ondernemer op Sint Maarten die niet de exportvrijstelling claimt en voor zover de waarde uitstijgt boven de reizigersvrijstelling van USD 500. Als de ondernemer de vrijstelling niet doorberekent aan de afnemer is geen sprake meer van (dubbele) belastingheffing. De in artikel 9 BBO opgenomen exportvrijstelling is voldoende ruim geformuleerd voor ondernemers op Sint Maarten om ook dan in de meeste gevallen vrijstelling te claimen van BBO.*"

⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Dubbele belasting op Sint Maarten', brief naar de Kamer d.d. 29 september 2015.

Tabel 5.3 interventies ten aanzien van de kostenopbouw

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|--|---|
| B1. Subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden | Er kan een regeling worden getroffen met de betreffende vervoerders over de kosten van het transport naar de eilanden. Middels directe subsidiëring (of concessies) kan bijvoorbeeld 25% van de vrachtkosten uit algemene middelen worden betaald, waardoor het tarief naar de eilanden (verplicht) daalt. |
| B2. Vergroten vrijstelling ABB voor specifieke groep producten (deels al gedaan) | Na de wijzigingen in het fiscale stelsel in 2012/2013 kunnen er opnieuw aanpassingen worden gedaan, bijvoorbeeld door meer primaire levensbehoeften vrij te stellen van ABB. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan voor kip, luiers en fleswater. |
| B3. Blijvende aandacht voor 'cumulatieve' belasting (op SMX/CUR) | De cumulatieve belasting geldt (zoals toegelicht) voor een aantal specifieke situaties en staat al enkele jaren op de agenda. Het Ministerie van Financiën gaf eerder aan dat het hier, mede gezien de opbouw van het stelsel, vooral gaat om voorlichting en duidelijkheid (blijven) geven. |
| B4. Verbeteren van het ondernemersklimaat | Dit is een vrij indirecte interventie, maar het ondernemersklimaat op de eilanden staat onder druk. De hoge regeldruk (IND, douane) kost ondernemers tijd en geld, terwijl er ook risico's bestaan dat bijvoorbeeld de energieprijzen stijgen. Concrete interventies zijn bijvoorbeeld het (blijven) subsidiëren van de energiekosten, het (opnieuw) versimpelen van de douane-administratie en het versnellen van procedures bij de IND (bijvoorbeeld voor het vinden van geschikt personeel van buiten het eiland). Ook kan worden gedacht aan het aanscherpen van het vestigingsbeleid, waardoor overaanbod wordt tegengegaan. |

Beoordeling - In de onderstaande tabel hebben wij de verschillende interventies beoordeeld op de impact, uitvoerbaarheid en effectiviteit om de prijzen te beïnvloeden. Uit de tabel blijkt dat er een vrij gemengd beeld bestaat over met name de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de interventies. Interventie B1 en B2 kunnen zeker een positieve impact hebben op de prijs, onder de voorwaarde dat ondernemers zich (onder druk van concurrentie) gedwongen weten dit voordeel aan de consument terug te geven. Of de onderlinge concurrentie zo goed werkt is niet zeker. Een 'nadeel' is ook dat deze interventies een directe impact hebben op de besteding van de algemene middelen, die dan elders niet kunnen worden ingezet. Interventie B3 speelt al langere tijd en moet vooral door de markt zelf worden opgepakt. Het verbeteren van het ondernemersklimaat (B4) is een interventie voor de lange termijn, en zal vooral indirect effect hebben op de prijszetting.

Tabel 5.4 Beoordeling interventies

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|--|------------------|-----------------|-------------------|--|
| B1. Subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden | (Licht) positief | Goed | Neutraal/negatief | Voor het succes van interventie B1 en B2 is het van belang dat ondernemers deze 'voordelen' ook verdisconteren in de prijs. Gezien de beperkte omvang van de transportkosten is het maar de vraag of B1 veel effect heeft. Interventie B3 heeft in het verleden al in de aandacht gestaan en moet vooral door de markt zelf worden opgepakt. |
| B2. Vergroten vrijstelling ABB voor specifieke groep producten | (Licht) Positief | Goed | Positief | |

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|---|------------------|-----------------|-------------------|--|
| B3. Aandacht 'cumulatieve' belasting (op SMX/CUR) | (Licht) positief | Lastig | Beperkt | Interventie B4 is een indirecte maatregel en zal vooral op de langere termijn impact hebben. De uitvoering zal in de praktijk lastig zijn. |
| B4. Verbeteren van het ondernemers-klimaat | Onzeker | Lastig | Neutraal/positief | |

Advies Ecorys – Wij hebben weinig verwachtingen van de effectiviteit van interventie B1, mede omdat de lokale transportkosten (per product) uiteindelijk maar beperkt zijn. Bij interventie B3 is het, gezien de eerdere analyses in het verleden, vooral zaak dat ondernemers alert zijn op de juiste uitvoering.⁷⁵ Daarom is ons advies om (nogmaals) kritisch te kijken naar de huidige invulling van de ABB in het licht van de primaire levensbehoeften (B2). Indien gewenst kunnen (ook) basale producten als kip en luiers onder de ABB-vrijstelling worden geschaard. Voor het verbeteren van het ondernemersklimaat (B4) is ons advies vooral om als Rijksoverheid (EZ) het gesprek aan te (blijven) gaan met lokale ondernemers en een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de stijgende regeldruk die ondernemers ervaren.⁷⁶ Concrete voorbeelden waar door diverse ondernemers begin 2017 (op met name Saba en Sint Eustatius) sterk tegen werd geageerd betreffen de uitbreiding van het ASYCUDA (douane) systeem en de IND-procedures om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Andere meer structurele maatregelen voor de Rijksoverheid (EZ/ lenM) liggen in het beheersbaar houden van de energieprijzen. De huidige investeringsplannen richten zich op het verhogen van de eigen autonome productie van energie en het realiseren van een break-even tussen kosten en inkomsten. Het is belangrijk (met name voor Saba en Sint Eustatius) dat deze plannen worden uitgevoerd, zodat er een goede (betere) uitgangspositie ontstaat voor de toekomst. Uitgaande van gegevens over de kostenopbouw blijkt dat energie een belangrijke kostenpost is voor de ondernemers op Caribisch Nederland.

5.3.3 C. Interventies ten aanzien van het versterken van de eigen (lokale) productie

Identificatie - In de huidige situatie wordt vrijwel alles op de eilanden geïmporteerd. Dat geldt voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius, maar ook voor Curaçao en Sint Maarten. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4 zijn er op Caribisch Nederland reeds diverse initiatieven voor het versterken van de eigen productie, maar deze zijn vaak (nog) kleinschalig en niet altijd kosteneffectief. Er zijn echter wel duidelijke voordelen verbonden aan de eigen productie, bijvoorbeeld het verkleinen van de afhankelijkheid van externe aanvoer en het vergroten van het aanbod van eigen 'verse' producten (fruit, groente, koeien- en geitenvlees). Zeker op de eilanden met meer ruimte, zoals Sint Eustatius en Bonaire is hier potentie voor. Het is buiten de scope van dit onderzoek om in te gaan op de uiteindelijke levensvatbaarheid van de diverse (gesubsidieerde) initiatieven, maar er zijn zeker een aantal algemene interventies te benoemen (zie tabel).

Tabel 5.5 Interventies ten aanzien van het vergroten van de eigen productie

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|--|---|
| C1. Stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie | Momenteel lopen er al enkele initiatieven die de lokale productie vergroten (bijvoorbeeld op Sint Eustatius en Bonaire), maar deze staan veelal nog niet op eigen benen (niet kosteneffectief). Daarom zal vooralsnog stimulering nodig blijven vanuit de Rijksoverheid (EZ) en de lokale |

⁷⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Dubbele belasting op Sint Maarten', brief naar de Kamer d.d. 29 september 2015.

⁷⁶ Hierbij gaat het in ieder geval om gepercipieerde regeldruk. Concrete metingen hiernaar zijn ons onbekend.

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|---|--|
| | overheid, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie, beschikbaarstelling van grond, opslagcapaciteit en het beschikbaar stellen van landbouwwerktuigen. Dit speelt met name op Sint Eustatius en Bonaire. |
| C2. Maatregelen nemen die lokale productie bevorderen | Indien de aanvoer van 'externe' producten een belemmering vormt voor de eigen lokale productie, dan kunnen maatregelen genomen worden die de eigen producten bevorderen. Traditionele maatregelen zijn het creëren van importtarieven of het geven van fiscale voordelen voor eigen productie. Gezien de beperkte productie speelt dit voorlopig nog niet. Andere maatregelen zijn het faciliteren van een weekmarkt voor verse producten (gebeurt al op Saba) en het inzetten van de 'koopmacht' van de lokale overheid. Op Bonaire wordt de lokale productie van eieren beschermd, middels het hanteren van een (veel) hoger maximumtarief waartegen op het eiland geproduceerde eieren verkocht mogen worden. Import van (goedkopere) eieren wordt hierdoor ontmoedigd. |

Beoordeling - De verschillende interventies zijn in de onderstaande tabel beoordeeld op de impact, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Zoals aangegeven in deze tabel is het niet te verwachten dat de stimulering van de eigen productie zal leiden tot lagere prijzen in vergelijking met de prijzen van producten uit de VS en de EU of deze aanvoer geheel zal vervangen. De voordelen van interventies C1 en C2 zitten vooral in meer eigen productie en meer verse producten, alsmede meer indirecte voordelen zoals het creëren van werkgelegenheid (of zoals nu op Sint Eustatius: een project voor schoolverlaters).

Tabel 5.6 Beoordeling interventies

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|--|-------------|-----------------|---------------------|---|
| C1. Stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie | Neutraal | Goed | Neutraal / Negatief | Het is niet te verwachten dat deze productie kan concurreren met 'grootschalige' land- en tuinbouw in de VS of de EU (ondanks het transport). De impact op de prijs zal daarom beperkt zijn (met mogelijk zelfs een negatieve effectiviteit). |
| C2. Maatregelen nemen die lokale productie bevorderen | Neutraal | Goed | Neutraal | |

Advies Ecorys – Vanuit het perspectief van het beheersen en/of beïnvloeden van de kosten en prijzen zijn deze interventies niet erg aantrekkelijk en kost het mogelijk meer dan het oplevert. Interventie C1 levert zoals aangegeven middels de lokale productie echter ook andere maatschappelijke voordelen op (in de vorm van bijvoorbeeld werkgelegenheid) en zal de komende jaren bijdragen aan een vergroting van de eigen productie. De afhankelijkheid van import wordt hierdoor verminderd. Ons advies is daarom om de komende jaren als Rijksoverheid (EZ) en als lokale overheid te blijven investeren in dergelijke projecten. Hierbij is het wel van belang dat deze investeringen / projecten goed gemonitord worden, zodat er ook een goede beoordeling van de effectiviteit kan worden gemaakt.

5.3.4 D. Versterken 'marktpositie' van Caribisch Nederland

Identificatie - De vierde invalshoek betreft het versterken van de 'marktpositie' van Caribisch Nederland. Hierbij gaat het er vooral om de positie van Caribisch Nederland ten opzichte van leveranciers op (bijvoorbeeld) Curaçao, Sint Maarten en eventueel de VS/EU te versterken. Zoals eerder aangegeven kent Caribisch Nederland (en dan met name Saba en Sint Eustatius) op dit punt een aantal nadelen, zoals het lage inkoopvolume en de afwezigheid van alternatieve transportopties. In de onderstaande tabel vatten wij de verschillende interventies kort samen. Hierbij gaat het onder meer om het bundelen van de krachten om daarmee bij het inkopen gunstigere condities af te dwingen of het aanbieden van andere (goedkope) producten (D1). Een goed voorbeeld hierbij is Bondigro op Bonaire en het in toenemende mate gezamenlijk inkopen door de kleinere supermarkten daar. Als private partijen op de eilanden hier niet in slagen, dan kan er reden zijn om dit vanuit de overheid in te vullen (D2). De overige interventies richten zich vooral op de inzet van de inkoopmacht van de overheid (D4), het vergroten van de kennisbasis (D4) en versterking van het mededingingsbeleid (D5). Een wat afwijkende interventie betreft het herzien van het vestigingsbeleid voor supermarkten (D6).

Tabel 5.7 Interventies ten aanzien van het versterken van de 'marktpositie' van Caribisch Nederland

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|--|---|
| D1. Samenwerking ten behoeve van gezamenlijke inkopen, eventueel met behulp van de inzet van een gezamenlijke "broker" | Hierbij vinden de verschillende supermarkten een samenwerkingsvorm waarin bepaalde producten gezamenlijk 'scherp' worden ingekocht, bijvoorbeeld op Sint Maarten of in de VS/EU. De kosten en risico's voor de gezamenlijke inkoop worden gezamenlijk gedragen. Dit kan in de vorm een aan ad-hoc samenwerking of meer naar het idee van een 'coöperatie'. Van belang hierbij is dat er overeenstemming bestaat over de producten die gezamenlijk worden ingekocht, alsmede over de manier van samenwerken (beslissingsbevoegdheid, kostenverdeling, risico's etc.). Bulkproducten zoals rijst en bloem komen hier het meeste voor in aanmerking, maar mogelijk ook de inkoop van fleswater of (houdbare) zuivelproducten. Een andere organisatievorm is de inzet van een gezamenlijke (private) "broker" of "consolidator" die namens de partijen de inkopen regelt, alsmede het transport naar de eilanden. |
| D2. Gecoördineerde inkoop via overheid (stichting) | Een variant op D1 is de gecoördineerde inkoop via de overheid, als private samenwerking niet tot stand komt. Hierbij kan worden afgesproken dat de overheid (bijvoorbeeld in vorm van stichting) de inkoop en aanvoer van geselecteerde eerste levensbehoeften regelt; supermarkten en/of consumenten kunnen deze producten vervolgens afnemen. Voordeel hierbij is dat er sprake kan zijn van een 'non-profit' model en de prijzen zo laag mogelijk gehouden kunnen worden. |
| D3. Inzet inkoopmacht overheid | De verschillende overheidsdiensten en het RCN beschikken gezamenlijk over een relatief grote inkoopmacht. Momenteel verloopt de inkoop weinig gecoördineerd. De stabiele vraag van deze organisaties zou ingezet kunnen worden om, bijvoorbeeld samen met één of twee detailhandelaren, een afspraak te maken over de regelmatige aanvoer van voorraden voor de periode van (bijvoorbeeld) één jaar. Dit zal voor Bonaire sneller mogelijk zijn dan voor Saba en Sint Eustatius (beperkt volume). |
| D4. Stimuleren en faciliteren van versterking inkoopkennis | De inkoop van voorraden (en daarmee de kennis) is momenteel erg versnipperd; er wordt veel vertrouwd op langlopende (betrouwbare) relaties met groothandels. Desalniettemin kunnen ondernemers (en de lokale overheid) gestimuleerd worden om kritisch naar hun eigen businessmodel en inkooppatroon te kijken: is dit nog optimaal of zijn er kansen voor verbeteringen? Onderdeel hiervan kan ook zijn om naar |

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|------------------------------------|--|
| | <p>alternatieven voor A-merken te kijken. Dit kan bijvoorbeeld gefaciliteerd worden door het aanbieden van (lokale) trainingen en adviestrajecten; binnen de Rijksoverheid is veel expertise beschikbaar. Een alternatieve vorm kan het versterken van de relaties met (bijvoorbeeld) partijen in Nederland, de Dominicaanse Republiek of Miami zijn. De logistieke verbindingen zijn er (vooral richting Curaçao en Sint Maarten). Het Nederlandse consulaat in Miami kan hierbij mogelijk van nut zijn. Tenslotte kunnen voordelen worden behaald door een betere kennisuitwisseling tussen de groothandel en supermarkten (<i>data sharing</i>), waardoor vraag en aanbod beter op elkaar wordt afgestemd en zo veel mogelijk wordt voorkomen dat met name versproducten (groente en fruit) onnodig worden weggegooid.⁷⁷</p> |
| D5. Versterking mededingingsbeleid | <p>In het Caribische deel van het Koninkrijk ontbreekt nog altijd een duidelijk mededingingsbeleid. Als een meer indirecte interventie kan het mededingingsklimaat in de regio worden versterkt, ook om kartelvorming en machtsmisbruik te beperken. Op Curaçao is er een mededingingswet aangenomen en is de "Fair Trade Authority Curacao" (FTAC) inmiddels concreet in oprichting (2017). Dit biedt de komende jaren kansen voor samenwerking tussen Nederland en Curaçao. Op Sint Maarten is er wel een wetsvoorstel, maar ligt de besluitvorming al enige tijd stil.</p> |
| D6. Herziening vestigingsbeleid | <p>De Vestigingswet BES is in 2011 gewijzigd en oude 'moratoria' zijn vervallen. Zoals blijkt uit paragraaf 2.4 is de supermarkt dichtheid op Caribisch Nederland thans erg groot, wat ervoor zorgt dat de totale 'consumptie' verdeeld moet worden over veel partijen. De vrije vestiging lijkt hiermee doorgeschoten. Gezien de constatering van pro facto in 2015⁷⁸ dat de wet slecht handhaafbaar is, zou een herziening van de wet kunnen bijdragen aan het tegengaan van de 'wildgroei' van nieuwe (kleine) winkels.</p> |

Beoordeling – In de onderstaande tabel presenteren wij de beoordeling van de verschillende interventies op prijsimpact, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Uit de tabel blijkt dat de interventies die te maken hebben met het 'bundelen' van bestaande vraag (D1-D2-D3) waarschijnlijk wel een positieve prijsimpact hebben, maar dat de uitvoering hiervan erg lastig is. Structurele samenwerking tussen de supermarkten op het vlak van inkopen (D1) vraagt veel van de individuele ondernemers en vereist veel onderling vertrouwen. Gezien de gevoerde gesprekken op de eilanden verwachten wij dat hier (te) weinig onderling vertrouwen voor bestaat, waarbij op Sint Eustatius ook één partij veruit de grootste is. Ervaringen op Bonaire (Bondigro) laten zien dat, onder de juiste condities, er op het vlak van gezamenlijk inkopen wel stappen voorwaarts gemaakt kunnen worden. Ook de vorm waarin de overheid als inkoper gaat fungeren (D2) schatten wij in als ineffectief: de overheid mist expertise inzake inkoop en bedrijfsvoering en zou tevens budgettaire (markt-) risico's lopen.⁷⁹

De effectiviteit van de betere inzet van de inkoopmacht van de lokale overheid (D3) schatten wij (licht) positief in. Hierbij moet dan wel een geschikte (private) partner worden gevonden die deze stabiele vraag naar producten weet om te zetten in scherpe inkoop. Dit vereist ook dat de lokale overheid haar inkoop goed georganiseerd heeft, wat (nog) niet altijd het geval lijkt. Ook zal een

⁷⁷ Dit wisselt per supermarkt (en de afspraken met de leverancier), maar diverse ondernemers hebben aangegeven dat soms meer dan 30% van de inkomende voorraad wordt weggegooid.

⁷⁸ Pro facto, 'Evaluatie Caribisch Nederland - werking van wetgeving', 2015, sectie 3.3.4.

⁷⁹ Een dergelijke constructie schijnt in het Caribisch gebied voor te komen, maar we hebben hier geen documentatie (voorbeelden) van kunnen vinden.

dergelijk contract periodiek moeten worden herzien en opnieuw opgesteld voor alternatieve aanbieders. Het stimuleren en versterken van de kennis over inkoop en bedrijfsvoering (D4) beoordelen we wel als effectief: met een relatief beperkte inzet van mensen en middelen (bijvoorbeeld vanuit de Rijksoverheid) kan advies gegeven worden aan ondernemers over hun manier van inkoop en bedrijfsvoering. Het versterken van relaties in bijvoorbeeld Miami, de Dominicaanse Republiek en Nederland zal wel meer inzet en coördinatie vragen. De effectiviteit van interventie D5 is onzeker, daar de FTAC op Curaçao nog in oprichting is. Dit biedt wel kansen voor verdere samenwerking tussen Nederland en Curaçao op dit vlak in de komende jaren. Op Sint Maarten is geen concreet zicht op de oprichting van een bevoegde autoriteit. Interventie D6 beoogt vooral de wildgroei aan nieuwe winkels tegen te gaan, zodat bestaande winkels voldoende volume houden voor een normale bedrijfsvoering (en niet hun prijzen moeten verhogen om de kosten te dekken). Gezien het bestaande aantal winkels lijkt het risico voor het (te veel) beperken van de concurrentie tussen supermarkten beperkt.

Tabel 5.8 Beoordeling interventies

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|---|---------------------|-----------------|------------------|--|
| D1. Samenwerking inkopen, eventueel met behulp van “broker” | Positief | Lastig | Onzeker | Met name de uitvoerbaarheid van een aantal interventies is lastig (D1-D2), wat zich ook uit in onzekerheid over de uiteindelijke effectiviteit. Interventie D3 en D4 lijken meer kansrijk te zijn. Interventie D5 is afhankelijk van de ontwikkelingen op Curaçao en Sint Maarten, maar voor Curaçao komen er wel kansen voor samenwerking nu FTAC in oprichting is. Interventie D6 heeft vooral op de langere termijn effect. |
| D2. Gecoördineerde inkoop via overheid (stichting) | Positief | Lastig | Negatief | |
| D3. Inzet inkoopmacht overheid | Onzeker / positief | Neutraal / goed | (licht) positief | |
| D4. Stimuleren en faciliteren van versterking inkoopkennis | Neutraal / positief | Goed | Positief | |
| D5. Versterking mededingingsbeleid | Onzeker | Onzeker | Onzeker | |
| D6. Herziening vestigingsbeleid | Onzeker/ positief | Goed | (licht) positief | |

Hierbij moet nog worden opgemerkt dat de effectiviteit van deze interventies ook afhangt van de bereidheid van lokale ondernemers om mee te werken en hierin keuzes te maken. Het bestaan van langlopende relaties met groothandels moet daarbij worden afgewogen tegen de onzekerheid van samenwerking met alternatieve aanbieders. Daar komt nog bij dat bepaalde merken enkel te verkrijgen zijn via agenten van multinationals op (bijvoorbeeld) Curaçao en Sint Maarten, wat de keuzevrijheid beperkt.

Advies Ecorys – Gezien de bovenstaande beoordeling is ons advies aan de Rijksoverheid (EZ) en de lokale overheid om voor Saba en Sint Eustatius in ieder geval te verkennen of de inkoopmacht van de overheid (en RCN) beter benut kan worden (D3), bijvoorbeeld als een stabiele basis voor een eventuele ‘deal’ met een groothandel op bijvoorbeeld Sint Maarten. Verder achten wij de Rijksoverheid (EZ) zeer goed in staat om op een efficiënte manier expertise beschikbaar te stellen die de (kleine groep van) lokale ondernemers kan trainen en adviseren over hun bedrijfsvoering en inkoopbeleid (D4). Mogelijk zijn ook op Curaçao of Sint Maarten experts te vinden die over een goed lokaal netwerk beschikken en de lokale ins en outs goed kennen. Daarnaast verdient het

aanbeveling om op termijn de samenwerking met de in oprichting zijnde FTAC goed vorm te geven (D5). Tot slot lijkt het waardevol om het vestigingsbeleid te herzien, zodat met behulp van duidelijke criteria de groei in nieuwe supermarkten onder controle gehouden kan worden.

5.3.5 E. Versterken positie van consumenten

De vijfde en laatste invalshoek betreft het versterken van de positie van consumenten zelf. Deze consument is in de periode 2010-2016 geconfronteerd met stijgende prijzen, maar kan door prijsbewust handelen tot op zekere hoogte ook invloed uitoefenen op zowel de retailprijzen als de eigen uitgaven. Voorwaarde is wel dat een consument mobiel is en in staat is om naar andere winkels te gaan. Met name voor de lagere inkomensgroepen op de eilanden is mobiliteit een probleem waardoor men noodgedwongen is aangewezen op de meestal duurdere minimarket om de hoek (zie ook verderop).

Hierbij gaat het ten eerste om bewuste keuzes maken. Zoals blijkt uit het consumentenonderzoek geven veel respondenten op Bonaire en Saba aan dat 'prijs' voor hen het primaire uitgangspunt is bij de keuze voor een winkel. Op Sint Eustatius is dat primair het 'assortiment', gevolgd door prijs. Uit de gevoerde gesprekken met (bijvoorbeeld) supermarkten komt min of meer hetzelfde beeld naar voren. Echter, tegelijkertijd wordt met name op Saba en Sint Eustatius duidelijk aangegeven dat er bij consumenten een duidelijke voorkeur bestaat voor bekende (A-) merken, zoals Robin Hood (bloem), Chef-way (rijst), Huggies (luiers), Friesche Vlag (melk), Cottonelle en Charmin (toilet papier) en Colgate (tandpasta). De supermarkten geven hierbij aan dat ze vaak wel een goedkoop B-merk hebben, maar dat deze vaak slecht(er) verkopen en langer in het schap blijven staan. Dit geeft aan dat er, zeker voor de consument met een beperkt inkomen, ruimte is om te besparen op de levensmiddelen door andere keuzes te maken. Ten tweede kan een consument door actief prijzen te vergelijken ook zijn uitgaven verlagen. Bij het veldwerk van Ecorys op de eilanden is uit eigen waarneming duidelijk gebleken dat er soms aanzienlijke prijsverschillen zijn tussen winkels voor hetzelfde product. Consumenten moeten hierbij wel zelf actief de prijzen in de winkels vergelijken, de transparantie van de onderlinge prijzen is namelijk vaak vrij beperkt.⁸⁰ Tot slot heeft prijsbewust consumentengedrag ook een 'disciplinerende' werking op het gedrag van supermarkten: supermarkten worden gedwongen om scherp te prijzen, omdat consumenten anders naar een concurrent gaan. Overigens blijkt uit het consumentenonderzoek en uit de gevoerde interviews dat online winkelen aanzienlijk in aandeel gewonnen heeft: ook deze vorm van concurrentie⁸¹ dwingt ondernemers op de eilanden om concurrerende prijzen aan te bieden. In de onderstaande tabel is interventie E1 gericht op het bevorderen van prijs-kritisch consumentengedrag. We zien hierbij vooral een rol voor de lokale overheid.

Een specifiek punt van aandacht betreft de (vaak kwetsbare) groep van personen met een beperkt inkomen en (mogelijk) ook beperkte mobiliteit, bijvoorbeeld ouderen. In de gevoerde gesprekken is dit regelmatig aan bod gekomen. Naast de noodzakelijke sociale ondersteuning (van familie en burens) wordt hierbij vaak gewezen op het verhogen van de inkomens van deze groepen, al dan niet via verhoging van de uitkeringen en/of directe inkomenssteun (E2). Voor Bonaire is de mogelijkheid geopperd om openbaar vervoer tussen Rincon en Kralendijk mogelijk te maken (E3), wat bijvoorbeeld ouderen de kans geeft om andere supermarkten te bezoeken dan enkel de (duurdere) buurtwinkel. Voor Saba en Sint Eustatius is dit niet relevant.

⁸⁰ Op Saba en Sint Eustatius wordt wel geadverteerd, bijvoorbeeld via internet/Facebook, maar verdere reclame-uitingen zijn beperkt (geen reclamefolders of iets dergelijks).

⁸¹ Veel gebruikte portals zijn E-Bay en Yahoo, maar ook een dienst als E-Zone is populair op bijvoorbeeld Bonaire (weblink: <https://www.getezone.com/>).

Tabel 5.9 interventies ten aanzien van het versterken van de positie van consumenten

| Interventies | Vormgeving – belangrijkste kenmerken |
|---|---|
| E1. Bevorderen van prijs-kritisch consumentengedrag | Bij deze interventie gaat het om ‘toerusten’ van de bevolking om zich als een ‘kritische consument’ te gedragen. Hierbij zijn diverse vormen van interventies mogelijk. Allereerst kan er (meer) voorlichting en advies gegeven worden aan consumenten hoe men met huishoudbudgetten kan omgaan. Een instituut als het Nibud lijkt bijvoorbeeld maar in beperkte mate actief te zijn op Caribisch Nederland en zou hierin een grotere rol kunnen spelen. ⁸² Deze voorlichting kan verschillende vormen aannemen zoals informatie (of verwijzingen) op de website van de lokale overheid en RCN, het aanbieden van brochures, etc. Ten tweede kunnen consumenten door middel van het publiceren van prijsvergelijkingen zien dat er ‘voordeel’ te behalen valt bij het kritisch kijken naar prijzen van (bijvoorbeeld) eerste levensbehoeften. Deze prijsvergelijkingen kunnen bijvoorbeeld eens in de 2 of 4 weken op internet en in de lokale krant gepubliceerd worden. Hierbij is het dan wel van belang dat zorgvuldig met de prijsvergelijking wordt omgegaan (zelfde product, zelfde volume). Eventueel kunnen er ook alternatieve B-merken in de vergelijking worden opgenomen. Bij deze opzet zou ook de samenwerking met consumentenorganisaties gezocht kunnen worden of met supermarkten die zich op deze manier kunnen profileren. |
| E2. Geven van directe inkomenssteun | Zoals aangegeven betreft deze interventie het geven van directe inkomenssteun aan groepen met een beperkt inkomen, bijvoorbeeld door het verhogen van de uitkeringen. |
| E3. Faciliteren van openbaar vervoer (Bonaire) | Hierbij gaat het om het creëren van openbaar vervoer tussen Rincon en Kralendijk, wat (naast andere effecten) alternatieve supermarkten beter bereikbaar maakt. |

Beoordeling – In de onderstaande tabel presenteren wij de beoordeling van de hierboven beschreven interventies. Hieruit blijkt dat wij met name het bevorderen van het prijs-kritisch consumentengedrag (E1) als waardevol beoordelen. Dit is weliswaar een meer indirecte maatregel om de prijzen op Caribisch Nederland te beheersen, maar kan individuele consumenten zeker voordeel opleveren. Deze interventie kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven, maar met name het publiceren van (tweewekelijkse) prijsvergelijkingen lijkt een effectieve manier om consumenten prijsbewust te maken. Het geven van directe inkomenssteun (E2) heeft niet direct invloed op de prijzen, maar verrzacht wel op een hele directe manier de impact van hoge prijzen voor een kwetsbare groep. Ook de impact van het faciliteren van openbaar vervoer op de prijzen zal beperkt zijn (E3), maar faciliteert wel de mobiliteit van een groep consumenten.

Tabel 5.10 Beoordeling interventies

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|---|-------------------|-----------------|---------------|---|
| E1. Bevorderen van prijs-kritisch consumentengedrag | Neutraal/positief | Goed | Positief | Interventie E1 bevordert prijs-kritisch gedrag en daarmee (indirect) druk op de detailhandel. Het geven van |
| E2. Geven van directe inkomenssteun | Neutraal | Goed | N.v.t. | inkomenssteun heeft geen directe impact op de prijs, vandaar dat de ‘effectiviteit’ niet is ingevuld. Dit geldt ook |

⁸² Via het internet blijkt dat er de afgelopen jaren wel wat werk is uitgevoerd op Caribisch Nederland en ook op de website van het Nibud zelf wordt gerefereerd aan “budgetvoorlichting en deskundigheidsbevordering in Caribisch Nederland”. Echter, op de website wordt geen specifieke aandacht gegeven aan wonen en leven op Caribisch Nederland.

| Interventies | Prijsimpact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit | Toelichting |
|--|--------------|-----------------|---------------|--|
| E3. Faciliteren van openbaar vervoer (Bonaire) | Zeer beperkt | Goed | Neutraal | voor interventie E3, maar faciliteert wel 'prijs-kritisch' winkelen voor mensen zonder eigen auto. |

Advies Ecorys – Op basis van de bovenstaande beoordeling is ons advies dat met name de Rijksoverheid (EZ/SZW) zich inspant om te zorgen voor de voldoende (toegankelijke 'budgetvoorlichting' op de eilanden, al dan niet door middel van informatie op websites en in brochures (E1). Mogelijk kan ook de expertise en (bestaande) kennis van het Nibud hiervoor worden ingeschakeld, daar deze deels door SZW wordt gefinancierd. Het arrangeren en publiceren van de prijsvergelijkingen is meer een taak voor lokale consumentenorganisaties en/of de lokale overheid. Eventueel kan hierin de samenwerking met de supermarkten zelf worden gezocht (aanleveren of controleren van prijsinformatie). Het arrangeren van directe inkomenssteun (E2) is primair een zaak van de Rijksoverheid (SZW). Verder adviseren we de Rijksoverheid (EZ/lenM) en de lokale overheid van Bonaire de mogelijkheden van openbaar vervoer op Bonaire (E3) te verkennen, met name omdat dit de mobiliteit van een specifieke groep (kwetsbare) consumenten dient.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Conclusie 1: Relatief hoog prijsniveau op de eilanden - Het prijsniveau op de eilanden is relatief hoog. Dat geldt zowel voor Bonaire, Saba als Sint Eustatius. Een van de verklaringen hiervoor is het feit dat vrijwel alle producten die op de eilanden worden geconsumeerd van elders moeten worden aangevoerd. Hierdoor is sprake van extra kosten vanwege het noodzakelijke transport en andere extra handelingen die nodig zijn om de producten op de eilanden te krijgen. Vanwege de beperkte bevolkingsomvang is de marktvraag ook bescheiden van omvang waardoor het lastig is om schaalvoordelen (bij inkoop) te realiseren. Tevens zijn de eilanden sterk afhankelijk van bestaande transportroutes en aanbieders.

Conclusie 2: Prijzen op de eilanden zijn tussen 2010 en 2014 fors gestegen - De prijsontwikkelingen op de eilanden worden door het CBS periodiek in beeld gebracht. De cijfers laten zien dat de prijzen sinds 2010 fors zijn gestegen. Vanaf 2014 vlakt de stijging echter af en is sprake van prijsstabilisatie of zelfs prijsdalingen. Dit algemene beeld zien we terug bij het merendeel van de geselecteerde voedsel- en verzorgingsproducten.

Conclusie 3: Belangrijke verklaring voor prijsverloop zijn ontwikkelingen op wereldmarkt - Een belangrijke verklaring voor de gestegen prijzen sinds 2010 en de daarop volgende stabilisatie en daling in 2014 zijn de ontwikkelingen op de wereldmarkt. Voor bijvoorbeeld vlees, graan of rijst is op de wereldmarkt een vergelijkbare prijsontwikkeling zichtbaar. Dit verloop heeft uiteraard invloed op de inkoopprijs van de goederen op de eilanden. Naast wereldvoedselprijzen is ook sprake van fluctuaties op de energie- en valutamarkt. Het verloop van de prijzen op de energiemarkt vertoont een vergelijkbaar patroon met de wereldvoedselprijzen. Belangrijk is op te merken dat de eilanden (met name SAB en EUX) niet direct 'geprofiteerd' hebben van de prijsdalingen (lokale transportprijs gelijk, energieprijs gelijk).

Conclusie 4: Afhankelijkheid van Sint Maarten en Curaçao is nadelig – Uit de analyse blijkt dat de prijzen voor voedingsproducten in belangrijke 'bronnen' als Sint Maarten en Curaçao in de afgelopen periode ook sterk zijn gestegen. In een aantal gevallen gaan deze stijgingen in tegen de trend op de wereldmarkt, wat er op duidt dat op deze eilanden de markt niet optimaal functioneert en daarmee de prijzen op Caribisch Nederland nadelig beïnvloed. We zien op dit vlak kansen voor het versterken van de 'inkoopexpertise' bij ondernemers op Caribisch Nederland (zie paragraaf 6.2).

Conclusie 5: Invloed van institutionele verandering heeft eveneens geleid tot hogere prijzen - Zeker in de beginperiode van de bestuurlijke hervorming was sprake van grote onduidelijkheden en veranderingen in wet- en regelgeving. Dit heeft gezorgd voor onzekerheden waardoor bedrijven, maar ook consumenten niet adequaat en tijdig op de veranderingen hebben ingespeeld. Het prijsniveau is hierdoor, mede in combinatie met de dollarisatie, zeker in de beginperiode gestegen. In de CBS-microdata is dit tot op zekere hoogte ook terug te zien. Vanuit dit institutionele perspectief zien wij met name rondom de belastingen en het ondernemersklimaat kansen om de prijzen positief te beïnvloeden (zie paragraaf 6.2).

Conclusie 6: Transportkosten voor zeetransport zijn relatief stabiel gebleven - Veel van de geïmporteerde goederen op de eilanden worden per container aangevoerd. Belangrijke herkomstgebieden zijn West-Europa en de Verenigde Staten (Miami) en in mindere mate ook

Latijns Amerika. Sint Maarten fungeert hierbij als hub voor Saba en Sint Eustatius en Curaçao als hub voor Bonaire. Vanwege toenemende schaalvergroting en rationalisatie binnen de internationale containervaart zijn de transportkosten over een langere reeks van jaren redelijk stabiel gebleven of zelfs gedaald. Een gevolg van de verdergaande schaalvergroting is wel dat zowel Curaçao als Sint Maarten als hub minder interessant worden voor de rederijen. De omvang van de goederenstroom naar beide eilanden is relatief klein vanwege de beperkte bevolking omvang en er is ook nauwelijks retourvracht omdat op beide eilanden niet of nauwelijks voor de export wordt geproduceerd.

Conclusie 7: Ook transportkosten tussen de eilanden stabiel - Het transport van de containers tussen Curaçao en Bonaire wordt verzorgd door de lokale transportonderneming Don Andres, die op deze route de enige aanbieder is. De prijs voor het transport van een container is relatief hoog in vergelijking tot de afstand die moet worden afgelegd onder andere vanwege het gebrek aan concurrentie, het relatief geringe ladingvolume en het nagenoeg ontbreken van retourvracht. Vanwege het ontbreken van een kraan op Bonaire worden de ladingen rijdend aan boord of van boord gereden. Ook hierdoor nemen de kosten voor het transport van de containers toe. Voor de verbinding tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius is de Muty's Pride de belangrijkste aanbieder (1x per week). Het volume naar de eilanden is klein en vergt veel 'handwerk' (pallets); de prijs is al jaren hoog, maar redelijk stabiel.

Conclusie 8: transportkosten zijn relatief klein deel van retailprijs (voor selectie producten) Uit de analyse blijkt tevens dat, voor de groep van geselecteerde producten, het aandeel van de transportkosten per product relatief beperkt zijn. Hierbij is van belang dat in de analyse de retailprijs op Caribisch Nederland als uitgangspunt is genomen (en niet de inkoopprijs elders). De analyse laat verder zien dat het aandeel transportkosten varieert per product, afhankelijk van het volume/gewicht en de (retail) prijs.

Conclusie 9: Invloed van de groothandel Curaçao neemt langzaam af - Groothandelsbedrijven met Curaçao als hoofdvestiging werken veelal ook met agenten op Bonaire die ter plaatse bij de supermarkten de bestellingen opnemen. Daarnaast zijn op Bonaire zelf enkele groothandels actief. De invloed van de traditionele groothandel neemt op de eilanden gaandeweg af vanwege de opkomst van de parallelle import en het zelf importeren door de supermarkten. Voordeel van parallelle import is dat wordt ingespeeld op de (soms) aanzienlijke prijsverschillen tussen landen. Een andere voordeel van zelf importeren is het uitschakelen van de groothandel op Curaçao waardoor de verschuldigde (cumulatieve) omzetbelasting wordt verminderd. Dit levert een prijsvoordeel op van 6% ten opzichte van de waarde van de inkoop. Vanwege de beperkte omvang van de ladingstromen is het direct inkopen door ondernemers op Saba en Sint Eustatius veel minder interessant. Op Sint Maarten domineren 2-3 groothandels de markt en zij fungeren ook als de belangrijkste aanvoerbronnen voor Saba en Sint Eustatius.

Conclusie 10: Consument heeft keuze en is kritisch – Uit het consumentenonderzoek blijkt dat prijs voor de meeste respondenten de belangrijkste factor is voor de keuze voor een winkel. Desalniettemin zien wij zeker ruimte voor het versterken van de positie van deze prijs -kritische consument (zie paragraaf 6.2). Op Bonaire is sprake van een ruim aanbod van supermarkten. Naast een aantal grotere supermarkten in of rond Kralendijk zijn er her en der verspreid over het eiland ook allerlei mini-markets. Vooral vanwege de komst van de coöperatieve supermarkt Bondigro is de markt meer opengebrouwen. Bondigro is relatief goedkoop omdat de kosten zo laag mogelijk worden gehouden en producten zelf worden geïmporteerd tegen zo laag mogelijke prijzen. Het aanbod op Saba en Sint Eustatius is, in vergelijking met Bonaire, geringer. Dit is op zich natuurlijk niet vreemd vanwege de verschillen in bevolkingsomvang. Desondanks zijn er op Saba zes supermarkten en op Sint Eustatius circa 12-14; de omvang van de supermarkten verschilt sterk. Dit brede aanbod beperkt de mogelijkheden voor (te) ruime marges.

Conclusie 11 : Opkomst alternatieve inkoopkanalen zorgt voor meer keuzevrijheid - Net als elders in de wereld neemt het kopen via internet op de eilanden steeds meer toe. Bedrijven zoals E-zone spelen hierop in en maken het mogelijk om de elders via internet ingekochte goederen relatief eenvoudig en snel naar de eilanden te transporteren. Kopen via internet hoeft overigens niet tot lagere prijzen te leiden. Wat vooral speelt is de toegenomen diversiteit en keuzevrijheid van de consument. Dit is vooral voor de kleine eilanden een belangrijke stap voorwaarts.

Conclusie 12: Er zijn veel interventies denkbaar om de prijzen in Caribisch Nederland te beïnvloeden. In het hoofdrapport zijn deze interventies op een rij gezet en nader beschreven. Vervolgens zijn deze instrumenten beoordeeld op basis van de te verwachten impact op de retailprijzen, uitvoerbaarheid en de effectiviteit. Op basis van deze beoordeling (zie bijgevoegde samenvattende tabel) zijn een aantal interventies aangemerkt als kansrijk.

Tabel 6.1 Overzicht interventies en beoordeling

| Interventies | | | Prijs-impact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit |
|--|----|---|---------------------|-----------------|---------------------|
| Hoogte retailprijzen | A1 | Reguleren van maximumprijzen (of marges) van een specifieke groep producten | Positief | Lastig | Negatief |
| | A2 | Subsidiëren specifieke producten die boven maximumprijs komen (variant op A1) | Positief | Lastig | Negatief |
| | A3 | Het opzetten van een systeem van vrijwillige maximumprijzen (zoals op Saba) | Neutraal/positief | Neutraal | Positief |
| Kosten-opbouw | B1 | Subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden | (Licht) positief | Goed | Neutraal/negatief |
| | B2 | Vergroten vrijstelling ABB voor specifieke groep producten (deels al gedaan) | (Licht) Positief | Goed | Positief |
| | B3 | Oplossen 'cumulatieve' belasting (op SMX/CUR) | (licht) positief | Lastig | Beperkt |
| | B4 | Verbeteren van het ondernemersklimaat | Onzeker | Lastig | Neutraal/positief |
| Vergroten eigen productie | C1 | Stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie | Neutraal | Goed | Neutraal / Negatief |
| | C2 | Maatregelen nemen die lokale productie bevorderen | Neutraal | Goed | Neutraal |
| Versterken 'marktpositie' Caribisch Nederland | D1 | Samenwerking ten behoeve van gezamenlijke inkopen (eventueel met inzet van gezamenlijke "broker") | Positief | Lastig | Onzeker/Negatief |
| | D2 | Gecoördineerde inkoop via overheid (stichting) | Positief | Lastig | Negatief |
| | D3 | Inzet inkoopmacht overheid | Onzeker / positief | Neutraal / goed | (licht) positief |
| | D4 | Stimuleren en faciliteren van versterking inkoopkennis | Neutraal / positief | Goed | Positief |
| | D5 | Versterking mededingingsbeleid | Onzeker | Onzeker | Onzeker |

| Interventies | | | Prijs-impact | Uitvoerbaarheid | Effectiviteit |
|---------------------------------------|----|---|--------------------|-----------------|------------------|
| | D6 | Herziening vestigingsbeleid | Onzeker / positief | Goed | (licht) positief |
| Versterken positie consumenten | E1 | Bevorderen van prijs-kritisch consumentengedrag | Neutraal/positief | Goed | Positief |
| | E2 | Geven van directe inkomenssteun | Neutraal | Goed | N.v.t. |
| | E3 | E3. Faciliteren van openbaar vervoer (Bonaire) | Zeer beperkt | Goed | Neutraal |

Bij de beoordeling van de denkbaar geachte interventies is in het voorafgaande overzicht alleen gekeken naar de prijsimpact, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit van de afzonderlijke interventies. Bij mogelijke toepassing van de interventies in de praktijk is het wenselijk om ook rekening te houden met de onderlinge samenhang en verweving van de interventies. Sommige interventies liggen duidelijk in elkaars verlengde (bijvoorbeeld het vergroten van de eigen productie en het versterken van de marktpositie), terwijl andere combinaties van interventies tegenstrijdigheden kunnen bevatten. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan het gelijktijdig subsidiëren van het lokale transport naar de eilanden en het stimuleren en faciliteren van initiatieven voor lokale productie. In dergelijk gevallen dient bij uitvoering een keuze te worden gemaakt.

6.2 Aanbevelingen

Hieronder vatten wij de belangrijkste adviezen kort samen. Kansrijk initiatieven op de korte termijn (1-2 jaar) zijn naar ons idee interventie A3, B2, D4 en E1. Deze interventies kunnen goed naast elkaar ingezet worden en zijn vrij concreet uit te voeren. Voor interventie D3 kan geïnventariseerd worden of hier wel draagvlak voor is. Daarnaast zijn er diverse interventies die een langere horizon (2-3 jaar) kennen en ook meer structureel van aard zijn (B4, C1, D5, E2). Voor deze interventies geldt dat zij veelal onderdeel zijn van bredere beleidsdossiers en dat het vooral zaak is dat deze elementen daar deel van uit gaan (of blijven) maken.

Advies 1: Wij bevelen aan om te verkennen of dit systeem van vrijwillige maximprijzen op Sint Eustatius haalbaar is en of de bestaande initiatieven op Saba en Bonaire 'nieuw leven' ingeblazen kan worden (A3). De ervaringen op Saba (convenant) en Bonaire (BonKomptra) laten zien dat dit systeem in beginsel wel mogelijk is en draagvlak heeft. De Rijksoverheid (EZ) kan hierin faciliteren, maar de lokale overheid zal dit systeem moeten 'onderhouden'. Tevens vraagt dit om inzet van de belangrijkste lokale ondernemers.

Advies 2: Ons advies om (nogmaals) kritisch te kijken naar de huidige invulling van de ABB in het licht van de primaire levensbehoeften (B2). Indien gewenst kunnen (ook) basale producten als kip en luiers onder de ABB-vrijstelling worden geschaard. Voor het verbeteren van het ondernemersklimaat (B4) is ons advies vooral om als Rijksoverheid (EZ) het gesprek aan te (blijven) gaan met lokale ondernemers en een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de stijgende regeldruk die ondernemers ervaren. Andere meer structurele maatregelen voor de Rijksoverheid (EZ/ lenM) liggen in het beheersbaar houden van de energieprijzen. De huidige investeringsplannen richten zich op het verhogen van de eigen autonome productie van energie en het realiseren van een break-even tussen kosten en inkomsten. Het is belangrijk (met name voor Saba en Sint Eustatius) dat deze plannen worden uitgevoerd, zodat er een goede (betere) uitgangspositie ontstaat voor de toekomst.

Advies 3: Met het oog op deze andere voordelen is ons advies om de komende jaren als Rijksoverheid (EZ) en als lokale overheid te blijven investeren in projecten en initiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie, beschikbaarstelling van grond, opslagcapaciteit en het beschikbaar stellen van landbouwwerktuigen (C1). Hierbij is het omwille van efficiency wel van belang dat deze investeringen / projecten goed gemonitord worden.

Advies 4: Ons advies aan de Rijksoverheid (EZ) en de lokale overheid is om voor Saba en Sint Eustatius in ieder geval te verkennen of de inkoopmacht van de overheid (en RCN) beter benut kan worden (D3), bijvoorbeeld als een stabiele basis voor een eventuele 'deal' met een groothandel op bijvoorbeeld Sint Maarten. Verder achten wij de Rijksoverheid (EZ) zeer goed in staat om op een efficiënte manier expertise beschikbaar te stellen die de (kleine groep van) lokale ondernemers kan trainen en adviseren over hun bedrijfsvoering en inkoopbeleid (D4). Mogelijk zijn ook op Curaçao of Sint Maarten experts te vinden die over een goed lokaal netwerk beschikken en de lokale ins en outs goed kennen. Daarnaast verdient het aanbeveling om op termijn de samenwerking met de in oprichting zijnde FTAC op Curaçao goed vorm te geven (D5). Tot slot lijkt het waardevol om het vestigingsbeleid te herzien, zodat met behulp van duidelijke criteria de groei in nieuwe supermarkten onder controle gehouden kan worden (D6).

Advies 5: Ons advies is dat met name de Rijksoverheid (EZ/SZW) zich inspant om te zorgen voor voldoende (en toegankelijke) 'budgetvoorlichting' op de eilanden, al dan niet door middel van informatie op websites en in brochures (E1). Mogelijk kan ook de expertise en (bestaande) kennis van het Nibud hiervoor worden ingeschakeld, daar deze deels door SZW gefinancierd wordt. Het arrangeren en publiceren van de prijsvergelijkingen is meer een taak voor lokale consumentenorganisaties en/of de lokale overheid. Eventueel kan hierin de samenwerking met de supermarkten zelf worden gezocht (aanleveren of controleren van prijsinformatie). Het arrangeren van directe inkomenssteun (E2) is primair een zaak van de Rijksoverheid (SZW). Verder adviseren we de Rijksoverheid (EZ/lenM) en de lokale overheid van Bonaire de mogelijkheden van openbaar vervoer op Bonaire (E3) te verkennen, met name omdat dit de mobiliteit van een specifieke groep (kwetsbare) consumenten dient.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zes werkgebieden:

- transport en mobiliteit;
- economie en innovatie;
- energie, water en klimaat;
- regionale ontwikkeling;
- overheidsfinanciën;
- gezondheid en onderwijs.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Manon Janssen,
Chief Executive Officer & Chair of the Board of Management



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726
W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas