

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

**Directie Duurzame
Economische Ontwikkeling**
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Datum 30 januari 2017

Betreft Aanbieding en kabinetsreactie SEO Economisch Onderzoek rapport over marktconcentratie en prijsvorming in de cocoaoketen

Onze Referentie
4ZKWPA3M5U6C-3-15762
Uw Referentie

Bijlage(n)
1

Veel West-Afrikaanse cocoaboeren leven nog in extreme armoede. In Ivoorkust – 's werelds grootste cocoaproducent – moet een gemiddelde cocoaboer vier keer het huidige inkomen verdienen om de extreme armoedegrens van USD 1,90 per dag te bereiken. De handel in cacao en productie van chocola wordt bovendien steeds meer gedomineerd door een aantal grote bedrijven dankzij fusies en overnames. De Cacaobarometer 2015¹ ziet deze marktconcentratie mede als de oorzaak van de lage cocoaoprijzen en daarmee het lage inkomen voor de cocoaboer. De Cacaobarometer is een internationaal initiatief van organisaties die betrokken zijn bij duurzame cacao (FNV, HIVOS, Solidaridad en VOICE-netwerk).

Marktconcentratie bij grote cacaooverwerkers en chocoladefabrikanten vormt echter *niet* de voornaamste oorzaak voor armoede onder cocoaboeren. De mate van concentratie is de afgelopen jaren toegenomen, maar heeft nog geen zorgwekkend niveau bereikt. Dit blijkt uit de studie '*Market Concentration and Price Formation in the Global Cocoa Value Chain*', die SEO Economisch Onderzoek (SEO) in opdracht van dit kabinet heeft uitgevoerd. De uitkomsten bied ik u hierbij graag, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, aan (bijlage 1 inclusief appendix). Het Kabinet geeft hiermee uitvoering aan de motie van het lid Voordewind van 9 april 2015 met kenmerk 26 485 nr. 206, waarin wordt verzocht onderzoek te doen naar de mate van machtsconcentratie in de cacaosector en het (vermeende) effect daarvan op de aanhoudende armoedeproblematiek in de cacaoproductie.

Uit de studie volgt dat de voornaamste reden voor de aanhoudende armoede onder cocoaboeren is gelegen in het feit dat de meeste cocoaboeren zogenaamde prijsvolgers zijn. Zij hebben weinig of geen onderhandelingsmacht en beschikken over beperkte mogelijkheden om te investeren in een hogere productiviteit van cacao teelt of in alternatieve inkomensactiviteiten.

¹ <http://www.cocoabarometer.org>

Het is zorgwekkend dat – ondanks vele inspanningen van donoren, bedrijfsleven en NGOs - de situatie voor veel cacaoboeren de afgelopen jaren nog onvoldoende is verbeterd. De studie bevestigt dat klassieke interventies, zoals verhogen van de productiviteit, moeten worden gecombineerd met alternatieve interventies. Nederland doet dit al: in productielanden wordt het verhogen van de productiviteit en kwaliteit gecombineerd met capaciteitsopbouw van boerenorganisaties, diversificatie (alternatieve inkomensbronnen) en samenwerking met de lokale autoriteiten gericht op verbetering van het inkomen van de cacaoboeren.

Ook de afspraken over verduurzaming van de cacaoketen met de sector in Nederland dragen op termijn bij aan de verbetering van de positie van de cacaoboeren. De uitkomsten van de studie vragen echter om een intensivering van deze dialoog, waarbij onderwerpen als leefbaar inkomen en de rol van prijstransparantie op de agenda staan. De cruciale vraag is hoe de sector de komende jaren de marktwaarde van cacao kan verhogen door waarde toe te voegen op basis van kwaliteit en duurzaamheid en deze verhoging ook ten goede kan laten komen aan de cacaoboer.

Aanbevelingen

Het SEO-rapport doet een aantal aanbevelingen.

Producentenprijs

Om de prijs die de cacaoboer betaald krijgt te kunnen verhogen, zijn de volgende stappen van belang, aldus de onderzoekers:

- Versterken van de onderhandelingspositie en alternatieve inkomensactiviteiten voor de cacaoboer in landen waar een geliberaliseerd prijsstelsel geldt (Kameroen, Nigeria en Indonesië);
- Transparanter, efficiënter en effectiever prijssysteem in landen waar een gereguleerd prijssysteem geldt (Ghana en Ivoorkust);
- Verbeteren van de kwaliteit van cacaobonen; en
- Meer transparantie over de prijs die de cacaoboer ontvangt.

Leefbaar inkomen

Het verhogen van de producentenprijs alleen blijkt niet voldoende om tot een leefbaar inkomen te komen voor cacaoboeren. De onderzoekers doen hiertoe aanvullende voorstellen door het stimuleren van:

- Hogere productiviteit op microniveau;
- Diversificatie van inkomensactiviteiten. De onderzoekers stellen hier een *dual transition* voor waarbij cacaoboeren in de cacaoteelt blijven en daarin veel productiever worden, terwijl andere cacaoboeren in zijn geheel uit de cacaoteelt stappen.

Nederland cacaoland

Nederland speelt een belangrijke rol in de mondiale cacao-economie. In geen enkel ander land wordt zoveel cacao opgeslagen en doorgevoerd. Jaarlijks wordt in de haven van Amsterdam meer dan 700.000 ton cacao overgeslagen, hoofdzakelijk uit West-Afrika, en de import is goed voor circa 22 procent van de wereldexport. Nederland is bovendien na Ivoorkust de grootste cacaoverwerker wereldwijd.

In maart 2010 heeft de Nederlandse cacaosector samen met de Rijksoverheid en het Initiatief Duurzame Handel (IDH) de intentieverklaring 'Duurzame cacaoconsumptie en -productie' ondertekend. Hierbij zijn onder meer de cacao-industrie, supermarkten, Ngo's, keurmerken en brancheorganisaties betrokken. De ondertekenaars hebben afgesproken gezamenlijk te komen tot 100 procent gegarandeerd duurzame cacaoconsumptie in 2025. Het kabinet zal uw Kamer binnenkort nader informeren over de voortgang op basis van de CBS Monitor Duurzame Agro-grondstoffen.

Directie Duurzame
Economische Ontwikkeling

Onze Referentie
4ZKWPA3M5U6C-3-15762

Mede in het licht van deze ambitie verwelkomt het Kabinet de bevindingen uit het onderzoek van SEO. De conclusies en aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten om de dialoog met de sector te intensiveren en de inzet op ketenverduurzaming via de strategische partnerschappen te continueren.

Huidige interventies van het kabinet

De aanbevelingen zijn ondersteunend aan het kabinetsbeleid. Het stimuleren van ketenverduurzaming is een centrale doelstelling in het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en draagt bij aan de verwezenlijking van de *Sustainable Development Goals*.

Op weg naar een betere producentenprijs

Het kabinet steunt verschillende programma's van de strategische partners IDH, Solidaridad en UTZ. Deze organisaties leggen nadrukkelijk prioriteit op verduurzaming van de cacaoketen. De prioriteiten zijn gericht op onder andere capaciteitsopbouw van boerenorganisaties en het verhogen van de productiviteit, als ook het verbeteren van de kwaliteit van cacaoteelt. UTZ versterkt bijvoorbeeld de positie van de cacaoboeren door samen met het maatschappelijk middenveld te werken aan een gezamenlijke inzet van deze boeren ter voorbereiding op de vierde Wereld Cacaoconferentie in Berlijn in 2018. De Wereld Cacaoconferenties vormen hét platform voor dialoog tussen alle stakeholders in de cacaoketen.

Ook via het privatesectorontwikkelingsinstrumentarium levert het kabinet een bijdrage. Zo investeert het kabinet via het Dutch Good Growth Fund in sociale ondernemingen. Dit heeft in 2015 geresulteerd in een substantiële groeifinanciering vanuit het DGGF voor het chocolademerkt Tony's Chocolonely. Tony's Chocolonely betaalt de cacaoboeren in Ghana en Ivoorkust met wie zij een langdurige samenwerking zijn aangegaan, een extra premie. Dit komt bovenop de prijs die zij ontvangen voor hun cacaobonen als Fairtrade gecertificeerde boeren.

Op weg naar een leefbaar inkomen

Om een leefbaar inkomen voor cacaoboeren te realiseren, ondersteunt Nederland binnen de strategische partnerschappen zogenaamde *productivity packages*. Deze zorgen op microniveau voor een verhoging van de productiviteit van de cacaoboer. Zo werkt IDH in Ivoorkust met het *Farmer and Coop Investment Program* aan hogere productiviteit van cacaoboeren. Dit initiatief stimuleert partnerschappen tussen cacaofabrikanten/verwerkers en financiële instellingen om de toegang van boeren en coöperaties tot financiering te vergemakkelijken.

De strategische partners hebben in hun cacaoprogramma's steeds meer oog voor het belang van diversificatie en een gediversifieerd inkomen (*dual transition*). Het *Cocoa Rehabilitation and Intensification Programme* van Solidaridad in Ghana levert bijvoorbeeld ondersteunende diensten aan cacaoboeren door het opzetten

en de exploitatie van *Rural Service Centers*. Boeren worden hier opgeleid om alternatieve handelsgewassen en voedingsgewassen te produceren. Ze worden tevens gestimuleerd in het opzetten van kleine bedrijven om een alternatieve inkomstenstroom te genereren.

Directie Duurzame
Economische Ontwikkeling

Onze Referentie
4ZKWPA3M5U6C-3-15762

Samenwerking met lokale autoriteiten

Nederland kan als belangrijke marktpartij een verschil maken in de verduurzaming van de cacaoketen, maar de cacaoproducerende landen zelf blijven de belangrijkste actoren, zoals ook uit de studie van SEO blijkt. De onderzoekers zien een rol weggelegd voor de cacaoconsumerende landen bij de ontwikkeling van een diversificatiestrategie in de cacaoproducerende landen en het stimuleren van de dialoog tussen lokale autoriteiten en boeren.

De Nederlandse ambassade in Ghana is reeds in gesprek met de lokale autoriteiten over structurele verbetering van de inkomenspositie van cacaoboeren. De ambassade geeft op verzoek van de autoriteiten advies en biedt - samen met de strategische partners - assistentie bij noodzakelijke hervormingen. De Nederlandse ambassade start tevens samen met World Cocoa Foundation, Wereldbank, de Amerikaanse ambassade en Solidaridad een dialoog met de lokale autoriteiten om de belangrijkste kwesties (waaronder prijsstelling, transparantie en verantwoording) in de cacaosector te bespreken. Daarnaast zal het kabinet via de nieuw geopende ambassade in Ivoorkust een vergelijkbare dialoog entameren met de lokale autoriteiten.

Nederland stimuleert de dialoog met cacaoproducerende landen ook in internationaal verband, bijvoorbeeld in de Internationale Cacaoraad (het hoogste bestuursorgaan binnen de Internationale Cacao-Organisatie, waar cacaoproducerende evenals –consumerende landen bij zijn aangesloten) en de eerdergenoemde Wereld Cacaoconferentie. De tweede conferentie werd in 2014 in Nederland georganiseerd.

Intensivering

De cacaostudie van SEO biedt aanleiding om armoede onder de cacaoboeren hoger op de agenda te zetten. Naast de steun van het kabinet op het gebied van ketenverduurzaming, zijn er nog meer inspanningen nodig, ook vanuit de sector.

Het kabinet zal het overleg in de Chocoladewerkgroep intensiveren en de leden uitnodigen om de gezamenlijke inspanningen onder de loep te nemen. Dit kan leiden tot verdere afspraken om de duurzaamheidsdoelen in de intentieverklaring te behalen. De Chocoladewerkgroep vormt het reguliere overleg onder voorzitterschap van het ministerie van Economische Zaken met de ondertekenaars van eerdergenoemde intentieverklaring van de cacaosector. Een leefbaar inkomen is één van de uitdagingen die door de sector is geïdentificeerd. Het is belangrijk om tevens te bespreken in hoeverre prijstransparantie dit doel dichterbij kan brengen.

Het kabinet zal de bevindingen uit de cacaostudie ook delen met de partijen die betrokken zijn bij het proces en de implementatie voor het IMVO-convenant voor de voedingsmiddelenindustrie en de dialoog hierover entameren. De bevindingen en aanbevelingen in het rapport kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan eventuele afspraken binnen het convenant die betrekking hebben op cacao.

Tot slot zal het kabinet, naar aanleiding van het voorstel van de onderzoekers om boerencoöperaties verder te professionaliseren, bekijken of versterking van de samenwerking met en tussen onze strategische partners (IDH, Solidaridad, UTZ en Agriterra) hieraan een grotere bijdrage kan leveren.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen

**Directie Duurzame
Economische Ontwikkeling**

Onze Referentie
4ZKWPA3M5U6C-3-15762