

# Effecten van normering op de bedrijfsorganisatie en –structuur in de landbouw

Vuylsteke Anne  
Van Huylenbroeck Guido (coördinator)  
Universiteit Gent

Collet Eric  
Mormont Marc (promoter)  
Fondation Universitaire Luxembourgeoise

## 1 Context

De Belgische en Europese landbouw werden de laatste twee decennia geconfronteerd met diverse crisissen, BSE, dioxines en mond- en klauwzeer. Deze crisissen hebben het consumentenvertrouwen m.b.t. voedselkwaliteit aangetast. Bij de vertrouwenscrisis kwamen ook andere eisen naar voor zoals de effecten van de landbouw op het milieu, dierenwelzijn en de gehanteerde productiemethode in het algemeen. Ook de overheid reageerde op deze crisissen met de invoeringen van nieuwe wetten die het risico willen beperken. Er werden uitgewerkt om de traceerbaarheid te garanderen en de levensmiddelenwetgeving consequent toe te passen van boer tot bord. Autocontrole en de transfer van productaansprakelijkheid naar de actoren in de keten en uiteindelijk de primaire productie zijn de belangrijkste principes. Tenslotte werd er op Europees en nationaal niveau een instantie voor voedselveiligheid opgericht, respectievelijk de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) en het Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid (FAVV).

Deze evoluties hadden gevolgen voor de volledige voedselketen en deze werd geherstructureerd door de oprichting van de bedrijfskolommen akkerbouw, melk, tuinbouw en vlees. De drijvende krachten van de nieuwe wetgeving, autocontrole en productaansprakelijkheid, hebben de verschillende actoren in de keten (distributeurs en verwerkende bedrijven) beïnvloed zodat zij lastenboeken uitwerkten en normen gingen opleggen aan de omringende schakels. Voorbeelden zijn de codes voor goede agrarische praktijk opgelegd door distributie- en verwerkende bedrijven aan toeleverende landbouwers, een Good Manufacturing Practice-code voor veevoederbedrijven, HACCP- en ISO-normen in de voedingsindustrie, enz.

Het onderzoek bestudeerde de gevolgen van deze evoluties voor de organisatie en structuur van landbouwbedrijven en ging ook na tot welke veranderingen dit leidt op sectorniveau.

## 2 Vragen

De meeste normen die recent uitgewerkt en ingevoerd werden zijn een direct gevolg van de crisissituatie waarmee de voedingsindustrie geconfronteerd werd. We mogen ons echter niet beperken tot dergelijke uitspraken, want dit proces roept ook verschillende vragen op.

Een eerste vraag betreft de kosten van normalisatie in brede zin: controle en certificatie. Als deze kost enkel door de landbouwers gedragen moet worden kan dit leiden tot een daling van de rendabiliteit van bepaalde bedrijven en hen in bepaalde omstandigheden uitsluiten. Als andere actoren zoals distributeurs, verwerkende bedrijven of consumenten, deze kosten moeten dragen kan dit leiden tot een blijvende verandering van de marktprijs.

Een tweede vraag gaat in op de geloofwaardigheid en de efficiëntie van de controles. De huidige situatie neigt tot het voortbrengen van sterk gedecentraliseerde initiatieven waarbij de overheid steeds minder betrokken is. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor controle en certificatie zijn een belangrijke schakel geworden, maar zijn de controles gelijk voor alle betrokkenen, groot of klein? Worden de bedrijfscontroles gedaan door onafhankelijke en competente organismen? Worden de controles niet beïnvloed door factoren zoals de actuele marktsituatie?

De derde en laatste vraag betreft de toepasbaarheid van de normen door de landbouwers. Houden de normen rekening met kenmerken zoals de leeftijd, de grootte of organisatie van het bedrijf, zijn economische efficiëntie of zijn specialisatiegraad? Kunnen landbouwers met een gemengd bedrijf geconfronteerd worden met verschillende normen en controles tegelijk die kunnen leiden tot een stijging van de productiekosten en tot problemen bij het dagelijks beleid van het bedrijf?

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt kunnen heel wat vragen gesteld worden bij het huidige normeringsproces. Toch mag men niet uit het oog verliezen dat dit proces ook kansen biedt voor bepaalde landbouwers. Alhoewel contracten vaak opgelegd worden door de afnemer bieden ze ook zekerheid omtrent afzet en inkomsten. Via labels kunnen de landbouwers een hogere prijs krijgen, maar er zijn ook voordelen voor het imago van het bedrijf, de kwaliteit van het product en in bepaalde gevallen het imago van de landbouw in het algemeen.

### **3 Resultaten**

Dit onderzoek werd uitgevoerd in twee fasen. In eerste instantie werd via de literatuur en interviews een inventaris gemaakt van de bestaande normering (zowel wetgeving als andere initiatieven) in 5 Belgische sectoren: melk, groenten, fruit, rund- en varkensvlees. In de tweede fase van het onderzoek werden 321 enquêtes afgenomen bij Vlaamse en Waalse landbouwers. Hun antwoorden werden statistisch verwerkt en geanalyseerd met het programma SPSS. In de volgende paragrafen zullen de belangrijkste resultaten van het onderzoek besproken worden.

De grote verscheidenheid van waargenomen initiatieven en normen bracht leidde tot een classificatie op basis van de mate waarin zij de landbouwers belemmeren en de controle die opgelegd wordt aan de deelnemers. In het geval van initiatieven van de afnemer, worden er over het algemeen codes voor goede agrarische praktijk opgelegd en zijn er weinig inspanningen om de toepassing te garanderen. Aan de andere kant van het spectrum, vindt men initiatieven zoals kwaliteitslabels die gebaseerd zijn op vrijwillige deelname van de landbouwers, of die in sommige gevallen zelfs opgericht werden door landbouwers. Deze initiatieven houden over het algemeen organisatorische en opleidingsactiviteiten in. Systemen die integraal ketenbeheer nastreven liggen hier ergens tussen. Uit deze indelingen blijkt dat er twee tegenovergestelde polen zijn: enerzijds de landbouwers bij geen enkel initiatief betrokken zijn en anderzijds de diegene die erkend zijn voor een label. Tussen deze twee polen worden initiatieven van de afnemer en ketenbeheer gesitueerd.

Deze classificatie lijkt vrij correct te zijn aangezien zij overeenkomt met de verschillende landbouwersprofielen en zij ons toelaat om de hypothese te bevestigen die stelt dat normeringsinitiatieven op een selectieve manier werken. Dit wil zeggen dat bedrijfsleiders die beschikken over grotere menselijke en financiële hulpbronnen aan de meer veeleisende benaderingen zullen deelnemen.

#### **3.1 RESULTATEN VAN DE INVENTARIS**

##### **3.1.1 HET STANDPUNT VAN DE OVERHEID**

Het eerste standpunt is dat van de Staat. De overheid legt verschillende wetten op zodat de beste productiemethodes aangemoedigd worden en dit in een sector waar de terugkomende crisissen het consumentenvertrouwen hebben ondermijnd. De overheid wil ook autocontrole door distributeurs bevorderen en maakt hen juridisch aansprakelijk voor de producten die ze op de markt brengen. Deze twee doelstellingen kunnen in de meeste elementen van de

Europese en Belgische wetgeving teruggevonden worden. De Staat organiseert ook plaatsen voor onderhandeling (zoals de bedrijfskolommen) en elementen die de introductie van specifieke productiesystemen kunnen bevorderen. Het belangrijkste doel van de politieke autoriteit is om geleidelijk te evolueren naar verplichte systemen voor risicobeheer zoals HACCP. De overheid behoudt ook zijn rol als organisator van overleg en is ook verantwoordelijk voor de controle van de controle. Voorts blijkt dat risicobeheersystemen ook steeds meer gelinkt worden aan traceerbaarheid. Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de Belgische situatie bemoeilijkt wordt door de regionalisatie van de verantwoordelijkheden inzake landbouw.

### **3.1.2 HET STANDPUNT VAN DE MARKT**

Het tweede standpunt is dat van de marktdeelnemers zoals distributie en verwerkende bedrijven. Zij hebben het gevoel dat de overheid zich geleidelijk terugtrekt en de verantwoordelijkheid naar hen doorschuift. Deze actoren ontkennen hun verantwoordelijkheid niet, maar zoeken een manier om de overheid eraan te herinneren dat ook zij bepaalde verantwoordelijkheden heeft. De distributie zoekt naar efficiënte systemen om een hoge graad van voedselveiligheid te garanderen. Dit kan beschouwd worden als een doorspelen van de bal naar de primaire productie door de distributie en de verwerkende bedrijven aangezien zij de belangrijkste verantwoordelijkheid kregen inzake productaansprakelijkheid. De distributiebedrijven vragen dat de overheid efficiënte en relevante controles uitwerkt, er tenminste toezicht op houdt of deze zelfs te leidt. De recente hervormingen van het ministerie van landbouw en de oprichting van het FAVV worden vaak in vraag gesteld met betrekking tot de efficiëntie, vereenvoudiging en flexibiliteit.

De vergelijking van de standpunten van de overheid en de marktdeelnemers lijkt steeds meer een kwestie van wederzijdse verwachtingen. Het blijkt dat het beeld dat heerst over de Europese en Belgische overheid niet langer overeenkomt met het gevoerde beleid. Dit beeld legt de verantwoordelijkheid voor de marktorganisatie en het eventuele falen van de markt bij de overheid. De huidige situatie wordt echter steeds meer gekenmerkt door een transfer van de verantwoordelijkheid van de overheidsinstellingen naar de marktdeelnemers.

### **3.1.3 HET STANDPUNT VAN DE LANDBOUWERS**

Het derde standpunt is dat van de landbouwers. Zij bevinden zich op een kruispunt van, en soms zelfs in de vuurlinie tussen, de spanningen gecreëerd door verschillende Europese, nationale en regionale wetgevingen. Dit gevoel wordt nog eens versterkt door de recente initiatieven van de distributie en verwerkende bedrijven als gevolg van het nieuwe wetgevende landschap en de overdracht van verantwoordelijkheden naar marktdeelnemers.

Deze spanningen zijn zeer verschillend, maar dragen bij tot het algemeen gevoel van de landbouwers dat er niet naar hen geluisterd wordt. Meer nog, zij worden vaak verantwoordelijk geacht voor het falen van de markt. Dit gevoel kan algemeen vastgesteld worden bij gangbare, of grotere, landbouwers en de bedrijfsleiders van kleine bedrijven die aangeven dat de wetgeving niet aangepast is voor hun kleinschalige productie aangezien het risico verschillend is naargelang de bedrijfs- en productiegrootte. Ook biologische landbouwers bevinden zich tussen de visie van enerzijds familiale bedrijven die een goed contact onderhouden met de consument en een korte productiecyclus hebben en anderzijds de meer intensieve productie met industriële klanten en meerdere afnemers. Dit is voornamelijk het geval voor de rundvleesproductie waar producenten die de traditionele markten bevoorraden voor de tweede mogelijkheid kozen.

#### **3.1.4 HET STANDPUNT VAN DE CONSUMENT**

Het vierde standpunt is dat van de consument. Deze zijn zeer sceptisch en steeds meer op hun hoede als het op voedsel aankomt. Consumentenorganisaties en –groeperingen halen aan dat de Europese en nationale wetgeving coherent moeten zijn in termen van risicobeheer en informatie naar de consument toe. Deze organisaties vrezen dat het toenemend aantal initiatieven, en vooral het stijgend aantal labels, schadelijk is voor de voedselkwaliteit en dus voor de consument.

Afsluitend kan gesteld worden dat de toenemende normering in de landbouw en de voedselproductie plaatsvindt in een omgeving waar verschillende eisen en aanpakken elkaar ontmoeten, maar het niet noodzakelijk eens worden. Dit leidt tot een tweede besluit van de inventaris, namelijk dat de standaardisatie en het toepassen van normen verre van uniform is en er verschillen optreden naargelang de organisator achter het initiatief.

### **3.2 RESULTATEN VAN DE ENQUETE**

#### **Het effect van sociale selectie**

De eerste conclusie van onze analyses is dat er verschillende landbouwersprofielen gevonden worden als men van de ene pool naar de andere gaat en dat dit, op enkele uitzonderingen na, in elke productiesector herhaald wordt. Dit besluit wordt bevestigd in de meeste productiesectoren.

Samenvattend kan gesteld worden dat landbouwers die niet aan normeringsinitiatieven deelnemen over het algemeen ouder zijn, een lager diploma behaalden, een lagere

commerciële efficiëntie hebben en minder deel uitmaken van diverse professionele netwerken en verenigingen. Aan de socio-economische kenmerken kunnen ook vaststellingen inzake het leven en de carrière van deze landbouwers gekoppeld worden. Deze landbouwers hebben vaak geen opvolger. Betreffende organisatorische factoren blijkt dat zij vaak alleen werken op het bedrijf en zo minder beschikbare tijd hebben. Tot slot is er nog de factor specialisatie aangezien deze landbouwers in vele gevallen slechts met één type van (niet-contractuele) productie bezig zijn.

De selectie-effecten van de initiatieven zijn multifactorieel. Ze worden beschouwd als het bepalende element in een over het algemeen ongunstig professioneel klimaat of als iets dat ver van de landbouwer verwijderd is.

### Specifieke kenmerken van de sectoren

Bij de analyse van de specifieke kenmerken van de sectoren wordt eerst aangetoond dat er specifieke landbouwersprofielen bestaan voor de verschillende types initiatieven in een sector. Er worden ook enkele kenmerkende meningen beschreven van bepaalde groepen die zich onderscheiden van de algemene trend.

In de melksector worden twee types normering onderscheiden: IKM en het reeds oudere AA. Het zijn vooral de bedrijfsleiders die nergens aan deelnemen die profiel hebben dat overeenkomt met de algemene resultaten: ouder, lager diploma, minder vaak lid van een beroepsorganisatie en éénmansbedrijven. Deze kenmerken kunnen het invoeren van een label bemoeilijken, maar zij blijken ook eerder negatief te staan tegenover labels. Melkveehouders met een AA- of IKM-erkenning hebben een gelijkaardig profiel, maar er kan aangetoond worden dat AA-producenten gemiddeld op een grotere schaal en meer intensieve manier produceren. De deelname aan AA is reeds langer een feit en gebeurde op eigen initiatieven, terwijl dit bij de IKM-producenten op vraag van de melkerij was. Dit is een verklaring voor de hogere betrokkenheid en tevredenheid van deelnemers aan AA. Ondanks hun deelname hebben ook deze landbouwers bedenkingen bij bepaalde kenmerken van labels.

De groentesector is vrij specifiek aangezien groentetelers zonder initiatieven gemiddeld jonger zijn en een hoger diploma behaalden dan hun collega's, maar net zoals in de andere sectoren zijn deze telers minder lid van een landbouworganisatie. In feite zijn de productiestructuren in deze sector zeer divers. De industriegroentetelers hebben het grootste areaal groenten op het bedrijf, maar het percentage groenten op de totale oppervlakte is vrij beperkt. Deze telers hebben een eerder negatief beeld van labels, maar zien wel voordelen in het afsluiten van contracten. Vollegrondstellers die deelnemen aan Flandria hebben over het

algemeen een gemengde bedrijf en zien geen voordelen in het afsluiten van contracten. De serretelers tenslotte hebben zoals verwacht een kleine oppervlakte cultuurgrond, maar deze wordt bijna volledig voor de groenteteelt gebruikt. Ook zij staan zeer weigerachtig tegenover contracten, maar vinden dat labels voordelen hebben.

In de rundvleessector hebben bedrijfsleiders zonder initiatieven een profiel dat overeenkomt met de algemene trend (ouder, lager diploma, laag BSS en lage intensiteit). Deelnemers aan afnemersinitiatieven lijken iets minder betrokken te zijn in het landbouwmilieu en stellen zich kritisch op ten opzichte van contracten en labels. Bedrijven uit de categorie 'ketenbeheer' zijn meestal gemengd en de bedrijfsleider werkt samen met zijn partner. Zij worden ook nog gekenmerkt door een groot aantal runderen en een grote oppervlakte cultuurgrond. Het meest specifiek voor deze sector is dat het profiel van labelproducenten niet overeenkomt met de algemene trend. Ze zijn ouder dan de gemiddelde rundveehouder, behaalden een lager diploma en genieten minder vaak begeleiding. Het gaat om gespecialiseerde bedrijven die negatieve gevolgen ondervonden van de crisis in de sector en die in labels een strategie zagen om de economische leefbaarheid van het bedrijf te verhogen.

Ook de varkenssector heeft zijn eigen karakteristieken. Varkenshouders zonder initiatieven baten aansluitend met het algemeen profiel een gemengd bedrijf met kleine oppervlakte uit. Deelnemers aan een initiatief van de afnemer zijn gemiddeld het jongst, gespecialiseerd en hebben slechts een klein deel van de grond in eigendom is. Varkenshouders die deelnemen aan ketenbeheer zijn gemiddeld iets ouder, maar hun opvolging is verzekerd, ze hebben een hoog BSS en een hoge intensiteit per stal. Labelproducenten zijn minder gespecialiseerd, zijn vaak actief in beroepsorganisaties, genoten een hogere opleiding en hebben een lage intensiteit per stal.

De fruitsector heeft tenslotte ook een aantal specifieke kenmerken. Deelnemers aan labels (zoals Fruitnet) hebben als gevolg van het lastenboek meer extensieve bedrijven, maar zij zijn ook meer gespecialiseerd en halen een hoger BSS dan hun collega's die deelnemen aan andere initiatieven. De meerderheid van de telers werkt samen met zijn partner en het gezinsinkomen komt dan ook volledig uit het bedrijf afkomstig. Dit is in tegenstelling tot de rundvleessector waar de normering leidt naar meer intensieve en economisch minder performante systemen. Het gaat net als in de rundvleessector om gespecialiseerde bedrijven, maar waar het label geen strategie is om een zekere economische leefbaarheid terug te vinden, maar eerder toelaat om de economische performantie gevoelig te verhogen via het toepassen van minder intensieve productiesystemen.

Iedere sector heeft dus zijn eigen kenmerken en dat betekent dat de relatie tussen de landbouwers en de sector in het algemeen niet identiek: de melksector is geconcentreerd met een klein aantal grote bedrijven, terwijl de vleessector veel minder geconcentreerd is. Er zijn ook bepaalde elementen die een rol spelen zoals bijvoorbeeld de crisis in de rundvleessector die als gevolg had dat intensieve landbouwers op zoek gingen naar een kwaliteitslabel. Deze algemene tendensen kunnen echter ook vastgesteld worden over de sectoren heen, zoals het feit dat normering neigt naar het bijna uitsluiten van landbouwers die over minder menselijk en economisch kapitaal beschikken. Initiatieven die door de afnemer georganiseerd worden lijken gespecialiseerde bedrijven die minder vaak lid zijn van een landbouworganisatie aan te trekken.

### Enkele opmerkingen bij de selectiefactoren

Alhoewel de steekproef te klein is om gedetailleerde multivariabele analyse te doen om de relatieve impact van de verschillende factoren te bepalen kunnen toch de volgende opmerkingen gemaakt worden over het selectieproces.

Het is eerst en vooral duidelijk dat de verschillende bestudeerde initiatieven andere eisen stellen inzake gevraagde tijd, kapitaal en opleiding. De beschikbaarheid van deze factoren is erg belangrijk. Het is ook duidelijk dat de problemen waar de minst gegoede landbouwers mee geconfronteerd worden (tenminste gedeeltelijk) gecompenseerd kunnen worden door steunende of begeleidende maatregelen, onafhankelijk of dit nu door de overheid of door de private actoren georganiseerd wordt. Desondanks zal een groep van oudere landbouwers die geen opvolger hebben vermoedelijk uitgesloten worden van dit normeringsproces.

Ook de factor tijd lijkt een aantal bedrijfsleiders die alleen werken uit te sluiten van normeringsinitiatieven. Die initiatieven vragen namelijk een zekere investering in tijd, gedeeltelijk voor opleiding, maar bovenal voor het bijhouden van de administratie en het volgen van de procedures.

Ook de specialisatiegraad van de bedrijven kan een factor zijn aangezien gemengde bedrijven gemakkelijker risico kunnen nemen, of een inspanning doen, om een lastenboek op een deel van het bedrijf toe te passen. Voor meer gespecialiseerde bedrijven hebben dergelijke beslissingen een invloed op het volledige bedrijf en al het werk. Over het algemeen nemen gespecialiseerde bedrijven deel aan initiatieven van de afnemer zodat ze dus weinig keuze hebben. Verder moet ook opgemerkt worden dat tweepolige bedrijven kiezen voor een aanpak die ligt tussen die van de gemengde en de gespecialiseerde bedrijven, dat gemengde bedrijven



het vaakst deelnemen aan normeringsinitiatieven en meer bepaald in de meest veeleisende initiatieven. Aansluitend kan besloten worden dat de specialisatie van een bedrijf leidt tot een grotere afhankelijkheid en minder mogelijkheden om zich aan te passen aan de eisen gesteld door initiatieven voor kwaliteitscontrole.

Ook het element 'crisis' speelt een rol. Dit toont aan dat bepaalde landbouwers initiatieven kunnen ontwikkelen, en dan vooral initiatieven voor producten met een specifieke kwaliteit, als ze hiertoe gedwongen worden door het falen van intensieve productiemethoden in een krimpende markt.

Het is ook belangrijk om de factor 'organisatietype' te beklemtonen in het opzicht dat de meest veeleisende initiatieven (labels) een betere begeleiding en opleiding vergen. Uit de vaststellingen in de vlees- en fruitsector kan besloten worden dat ofwel vrijwillige deelname of georganiseerde begeleiding de problemen kunnen compenseren waarmee de landbouwers geconfronteerd worden op het moment dat ze beslissen om deel te nemen aan een initiatief met zijn eigen administratieve en/of technische vereisten.

### Mening van de landbouwers over standaarden en normen

Het lijkt vanzelfsprekend dat de mening van landbouwers over normeringsinitiatieven en de rol van de overheid sterk verbonden zijn. Het is interessant om te bestuderen hoe landbouwers denken over de verschillende types van normen en hen te vragen of de deelname aan een of ander initiatief gelinkt is met een specifieke visie over die normen en standaarden.

De meningen van de landbouwers zijn op vele vlakken unaniem en dit meer bepaald voor de vraag naar meer steun van de overheid. De bedrijfsleiders zijn over het algemeen ook eerder terughoudend over contractuele relaties met de afnemer, vooral om redenen van onafhankelijkheid.

Het is meer verassend dat labels over het algemeen een erg positief imago hebben bij een grote meerderheid van de landbouwers. Labels worden gezien als een mogelijkheid om zich te herpositioneren in de maatschappij aangezien ze labels niet enkel associëren met kwaliteit, maar ook met bedenkingen omtrent het milieu en het goede imago van de landbouw in het algemeen.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

De politieke vraag die hier gesteld kan worden is wat de rol is van de overheid ten opzichte van dit proces van privatisering en vermarkten van kwaliteit. Het is duidelijk dat de landbouwers vragende partij zijn van een grotere overheidstussenkomst of van bescherming door de Staat, net zoals de best uitgeruste landbouwers ernaar streven zich om normeringsinitiatieven in te voeren die hen bevoordelen en een onderhandelingsmacht creëren.

Bijgevolg kunnen drie mogelijke scenario's opgesteld worden:

- terugtrekking van de Staat in de opvatting dat de normen aan de private sector gelaten worden ("handelsscenario")
- het opnieuw tussenkomen van de Staat bij het creëren, de invoering van en de controle op de normen ("staatsscenario")
- het organiseren van een ruimte van onderhandeling tussen de landbouwers, de Staat en andere actoren in de keten om nieuwe normen te ontwikkelen op basis van het model van de labels ("experimenteel scenario").

Alhoewel het handelsscenario het waarschijnlijkst is door de economische verplichtingen en de zwakte van de overheid, blijft het voor de Staat niettemin mogelijk om een rol te spelen. Enerzijds door de landbouwers te helpen, met inbegrip van het zwakste spelers, om zich aan de evoluties aan te passen en anderzijds door een actieve rol te spelen bij het experimenteren met nieuwe definities van kwaliteit.