



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

1703

Evaluatie van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid 2012-2016

2012-2016 | Evaluatie Nieuwsbrief # 1703 | Evaluatie van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid 2012-2016 | Evaluatie Nieuwsbrief # 1703 | Evaluatie van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid 2012-2016

Bevindingen

- Het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid is relevant, gezien de mondiale uitdagingen om ondervoeding uit te bannen en de wereldbevolking ook in de toekomst te kunnen voeden.
- Veel landbouwprojecten, vooral op het terrein van onderzoek en voorlichting, hebben bijgedragen aan een hogere productie en een hoger inkomen.
- Projecten die zich via sociale vangnetten, voedselverrijking en trainingen richtten op voeding, waren succesvol in het bereiken van kwetsbare groepen.
- Projecten die het ondernemersklimaat verbeteren, vooral met de aanleg van rurale wegen, hebben bijgedragen aan landbouwontwikkeling en voedselzekerheid.
- Het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid heeft beperkt bijgedragen aan minder ondervoeding, doordat de meeste landbouwprojecten zich niet primair richtten op voeding of op voedsel-onzekere mensen.
- Er is weinig bekend over de kosteneffectiviteit, de opschaling van pilots, en de voorwaarden waaronder publiek-private partnerschappen bijdragen aan ontwikkelingsdoelstellingen.

- Nederlandse ambassades spelen een belangrijke rol in het verzekeren van de relevantie van het voedselzekerheidsprogramma, en zouden een grotere rol kunnen spelen in het bevorderen van meer samenhang binnen het programma.

Lessen

- Onderscheid verschillende groepen kleine boeren: zij die commercieel kunnen opschalen, zij die buiten de landbouw werk kunnen vinden, en zij die voorlopig alleen op landbouw als overlevingsstrategie zijn aangewezen.
- Breid het programma uit van een landbouw- en ketenoriëntatie naar een samenhangende aanpak van voedselsystemen, van productie tot consumptie.
- Gebruik de kracht van een ketenaanpak om voedselsystemen duurzamer te maken.
- Geef ambassades meer mogelijkheden om een samenhangend voedselzekerheidsprogramma op te zetten in partnerlanden.

Achtergrond

Voedselzekerheid is een mondiale uitdaging. Het aantal ondervoede mensen in de wereld is nog steeds hoog, en de natuurlijke hulpbronnen – land, water en agro-biodiversiteit – staan onder toenemende druk. Na een periode van verslachte aandacht verschenen in 2008 landbouw en voedselzekerheid terug op de ontwikkelingsagenda, internationaal en in Nederland, waar voedselzekerheid in 2011 een speerpunt van het beleid werd. Het Nederlandse beleid richtte zich vooral op (i) hogere landbouwproductie en inkomens, (ii) toegang tot gezonde voeding, en (iii) een beter ondernemersklimaat. In de periode 2012-2016 heeft Nederland 1,5 miljard euro uitgegeven aan 248 voedselzekerheidsprojecten en programma's.

IOB heeft het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid in de periode 2012-2016 geëvalueerd aan de hand van een inventarisatie van alle projecten, een analyse van beschikbare evaluaties, landenstudies in Bangladesh, Ethiopië, Rwanda en Uganda, en de bredere literatuur over de effectiviteit van vergelijkbare projecten. De belangrijkste vragen waren: in hoeverre heeft Nederland bijgedragen aan een hogere landbouwproductie en een hoger inkomen van boerenhuishoudens, aan toegang tot gezonde voeding en een beter ondernemingsklimaat? En in hoeverre hebben deze inspanningen ook daadwerkelijk bijgedragen aan het verminderen van honger en ondervoeding en aan duurzame landbouwsystemen die de wereldbevolking ook in de toekomst kunnen voeden?



Bevindingen

Het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid is relevant, gezien de mondiale uitdagingen om ondervoeding uit te bannen en de wereld in de toekomst te voeden.

In 2008 hadden 800 miljoen mensen honger en aten 2 miljard mensen eten van onvoldoende kwaliteit. Nederland heeft zich gecommitteerd aan een fair share van de doelstellingen onder Sustainable Development Goal 2: het uitbannen van honger en ondervoeding in 2030, en duurzame productiesystemen die de wereld ook in de toekomst kunnen voeden. Tussen 2007 en 2012 verdrievoudigden de Nederlandse uitgaven aan voedselzekerheid tot ongeveer 300 miljoen euro per jaar.

Veel landbouwprojecten, vooral op het terrein van onderzoek en voorlichting, hebben bijgedragen aan een hogere productie en een hoger inkomen.

Resultaten uit het verleden laten zien dat investeringen in landbouwonderzoek en landbouwvoorlichting de productie, inkomens en voedselzekerheid verbeteren. De voedselzekerheids-effecten van waardeketenontwikkeling en de effecten van het verbinden van boeren aan markten via boerenorganisaties en de private sector zijn minder duidelijk. Deze effecten hangen sterk af van de keuze van het product, de groep producenten, de markt en de beoogde consumentengroep. Zonder een goede analyse en keuze vooraf zijn waardeketenprojecten vaak minder toegankelijk voor armere boeren en voor vrouwen.

Projecten die zich via sociale vangnetten, voedselverrijking en trainingen richten op voeding, waren succesvol in het bereiken van kwetsbare groepen.

Het verkrijgen van voedsel, bijvoorbeeld door het toevoegen van vitamine A aan bakolie of ijzer aan tarwebloem, is een effectieve manier om grote groepen mensen te bereiken, hoewel dit soms niet geldt voor de meest kwetsbare groepen. Sociaal vangnetprogramma's, trainingen over voeding en groentetuintjes zijn daarentegen juist goede instrumenten om kwetsbare huishoudens, moeders en kinderen te bereiken.

Projecten die het ondernemersklimaat verbeteren, vooral met de aanleg van rurale wegen, hebben bijgedragen aan landbouwontwikkeling en voedselzekerheid.

Met name de aanleg en het onderhoud van rurale wegen hebben een duidelijk positief effect op landbouwontwikkeling, toegang tot voedsel, private sector ontwikkeling, en de mogelijkheid van mensen om elders te werken. Landrechten verminderen landconflicten, moedigen investeringen aan en verbeteren de toegang tot land via verhuur of verkoop. Het versterken van boerenorganisaties, meestal van de wat commerciële boeren, verbetert de dienstverlening aan boeren en de toegang tot markten. Het ondersteunen van een brede beleidsdialoog leidt tot beter overheidsbeleid en tot meer duurzame private productiestandaarden.

Het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid heeft beperkt bijgedragen aan minder ondervoeding, doordat de meeste landbouwprojecten zich niet primair richten op voeding of op voedsel-onzekere mensen.

Nederland heeft veel ingezet op projecten gericht op productie-verhoging, waardeketenontwikkeling en inkomensverbetering, vooral voor boeren met potentie om te produceren voor de markt. De directe gevolgen voor boeren zijn een grotere beschikbaarheid van, en toegang tot voedsel. Deze dragen echter niet altijd bij aan betere voedselconsumptie. Ten eerste leiden verhoogde productie en hogere inkomens niet vanzelf tot betere voeding. De dynamiek binnen een huishouden en de aard van de man-vrouw relaties spelen hier een belangrijke rol. Ten tweede doen de voedsel-onzekere, armere boeren vaak niet mee in deze projecten. De indirecte effecten op consumenten, via een groter voedselaanbod, lage voedselprijzen en toegenomen vraag naar arbeid, kunnen heel positief zijn voor de voedselzekerheid, maar worden niet gemonitord.

Er is weinig bekend over de kosteneffectiviteit, de opschaling van pilots, en de voorwaarden waaronder publiek-private partnerschappen bijdragen aan ontwikkelingsdoelstellingen.

Slechts heel weinig projecten kunnen iets van kosten en baten laten zien. Er zijn enkele goede voorbeelden van succesvolle pilotprojecten die opgeschaald worden in grotere multi-donor programma's, maar in veel gevallen zijn er geen aanwijzingen voor deze opschaling. Publiek-private partnerschappen hebben de potentie om private financiering, kennis, en toegang tot markten aan te boren, maar dragen ook het risico in zich dat publieke doelen ondergeschikt raken aan private doelen, en dat publieke financiering weinig additionele ontwikkelingsresultaten oplevert. De fragmentatie over vele projecten vermindert de samenhang van programma's en vergroot de beheerslast voor het ministerie en de ambassades.

Nederlandse ambassades spelen een belangrijke rol in het voedselzekerheidsbeleid. Deze rol kan nog versterkt worden als ambassades zich ook inzetten voor de samenhang tussen de verschillende projecten in partnerlanden.

Nederlandse ambassades hebben goede kennis van de lokale context, het overheidsbeleid en de programma's van andere ontwikkelingspartners, en zijn daarmee goed in staat om een slimme en samenhangende Nederlandse inzet in te passen. Deze samenhang kan versterkt worden door een betere afstemming van centraal gefinancierde programma's (uit Nederland) en de landenprogramma's van de ambassades, en door afstemming van het voedselzekerheidsbeleid met ander Nederlandse beleid, zoals het beleid voor versterking van het maatschappelijk middenveld en het overkoepelende beleid voor hulp, handel en investeringen.



Lessen

Onderscheid verschillende groepen kleine boeren: zij die commercieel kunnen opschalen, zij die buiten de landbouw werk kunnen vinden, en zij die voorlopig alleen op landbouw als overlevingsstrategie zijn aangewezen.

Het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid richt zich voor een groot deel op kleine boeren met economische potentie om voor de markt te produceren. Daarnaast richt een kleiner deel van het beleid zich op voeding van de meest kwetsbare groepen, en werkt Nederland via het private sector ontwikkelingsbeleid aan werkgelegenheid buiten de landbouw. De nadruk binnen het voedselzekerheidsbeleid op landbouwproductie voor de markt is begrijpelijk gezien de verwachte landbouwtransformatie en rurale transitie, waarbij in de toekomst meer mensen buiten de landbouw zullen gaan werken. Boeren die minder commerciële potentie hebben, voor wie landbouw een overlevingsstrategie is en die nu nog geen perspectief hebben op inkomen buiten de landbouw, worden met dit beleid echter minder bereikt. Deze groep heeft behoefte aan andere landbouwondersteuning die meer gericht is op voeding en duurzaamheid dan op markten en inkomen.

Breid het programma uit van een landbouw- en ketenoriëntatie naar een samenhangende aanpak van voedselsystemen, van productie tot consumptie.

Het huidige voedselzekerheidsprogramma, met nadruk op landbouwproductie en markten, moet meer gestuurd worden vanuit een voedselsysteemsperspectief, van producent tot consument, waarin de voedsel-onzekere consument centraal staat. Wie zijn deze voedsel-onzekere consumenten, hoe kunnen ze met gezonde voeding bereikt worden, en welke landbouw, markt- en ketenontwikkeling past daar het beste bij?

Gebruik de kracht van een ketenaanpak om voedselsystemen duurzamer te maken.

Om de wereld ook in de toekomst te kunnen voeden moeten een zestal uitdagingen worden opgepakt: productie-efficiëntie, inclusiviteit, aanpassing aan klimaatverandering, ecologische duurzaamheid, voeding en gezondheid, en een goed ondernemingsklimaat. De ervaringen die Nederland heeft met ketenontwikkeling biedt goede aanknopingspunten om ook meer aan ecologische duurzaamheid en aanpassing aan klimaatverandering te werken.

Geef ambassades meer mogelijkheden om een samenhangend voedselzekerheidsprogramma op te zetten in partnerlanden.

In de partnerlanden wordt een groot aantal door Nederland gefinancierde projecten uitgevoerd, waartussen weinig samenhang is, en die niet allemaal op de radar van de Nederlandse ambassade staan. De Nederlandse ambassade is goed gepositioneerd om een goede analyse te maken van wat nodig is in een land, wat anderen al doen, en hoe een beperkt aantal Nederlandse interventies hier goed en samenhangend op aan kunnen sluiten. Dit zal extra capaciteit kosten op de ambassade, maar zal de effectiviteit en doelmatigheid ten goede komen.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 419 (oktober 2017)

Food for thought: Review of Dutch food security policy 2012-2016

ISBN: 978-90-5328-495-7

Te downloaden via:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 17 03 | Evaluatie van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid 2012-2016 | Evaluatie Nieuwsbrief # 17 03 | Evaluatie van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid 2012-2016