

Samenvatting

Achtergrond

Voedselzekerheid is een mondiale uitdaging. Het aantal ondervoede mensen in de wereld is nog steeds hoog en de natuurlijke hulpbronnen – land, water en agrobiodiversiteit – staan onder druk. De gevolgen van klimaatverandering verslechteren de situatie nog verder. Het terugdringen van honger was een van de Millennium Development Goals die internationaal zijn overeengekomen. Deze doelstelling is overgenomen in de latere Sustainable Development Goals.¹ Investeerden donororganisaties in de periode van eind jaren '80 tot 2007/2008 steeds minder in de landbouw, sinds 2008 tonen ze hernieuwde belangstelling voor landbouw en voedselzekerheid. Deels was die hernieuwde belangstelling het gevolg van de wereldwijde stijging van de voedselprijzen in 2007/2008 en de zorgen over de toekomstige voedselzekerheid. Daarnaast wordt landbouw beschouwd als startpunt – als motor van economische groei – waarvandaan een groot deel van de lokale arme bevolking kan worden bereikt, en als manier om milieudiensten te verlenen.

In Nederland ontstond de hernieuwde belangstelling voor landbouw en voedselzekerheid in 2008, die in 2011 resulteerde in het voedselzekerheidsbeleid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken. Het Nederlandse beleid richtte zich vooral op (i) een hogere landbouwproductie en ecologische duurzaamheid, (ii) een betere toegang tot gezonde voeding voor de meest kwetsbare bevolking, en (iii) een beter ondernemersklimaat en een betere marktwerking in de ontwikkelingslanden. Het beleid werd in 2014 geactualiseerd. Al bleven de doelen grotendeels gelijk, het geactualiseerde beleid legde meer nadruk op duurzame landbouwsystemen en op voeding-specifieke activiteiten. Daarnaast wilde Nederland met zijn beleid bijdragen aan twee mondiale voedselzekerheidsuitdagingen: het terugdringen van honger en ondervoeding op de korte tot middellange termijn, en het duurzaam en robuust maken van voedselsystemen om ook op de lange termijn de wereldbevolking van voedsel te kunnen blijven voorzien.

In de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat, 2012-2016, werkte Nederland in het kader van zijn voedselzekerheidsbeleid samen met multilaterale organisaties, internationale onderzoeksinstituten en NGO's. Ongeveer de helft van het budget voor voedselzekerheid werd gedelegeerd aan de Nederlandse ambassades in de partnerlanden. Hiermee ontwikkelden zij voedselzekerheidsprogramma's binnen hun meerjarige strategische plannen. Een belangrijke aanpak in het bilaterale programma was de samenwerking met de private sector en kennisinstituten, bij voorkeur in publiek-private partnerschappen en in een beleidsdialoog met de verschillende betrokken partijen. Dit zou moeten leiden tot innovaties en door de markt gedragen, structurele oplossingen voor landbouwontwikkeling en voedselzekerheid.

Nadat in 2013 een overkoepelend beleid was geformuleerd voor hulp, handel en investeringen, kwam voedselzekerheid nog sterker in beeld. Op dit beleidsterrein zou Nederland zijn relatie met sommige partnerlanden kunnen transformeren van een hulp- naar een handelsrelatie.² Vanwege de wens om voedselzekerheidsbeleid te combineren met private sector ontwikkeling stellen de meeste projecten een marktgeoriënteerde ontwikkeling van de landbouw centraal. In de periode 2012-2016 gaf Nederland in totaal 1,5 miljard euro ontwikkelingshulp (ODA) uit aan 248

¹ MDG1 (2000): halveer honger en armoede voor 2015; SDG2 (2015): ban honger en ondervoeding uit voor 2030.

² De partnerlanden die Nederland beschouwt als transitielanden met wie de relatie zou kunnen worden verlegd van hulp naar handel, zijn: Bangladesh, Benin, Ethiopië, Indonesië, Kenia, Mozambique en Oeganda.

voedselzekerheidsprojecten. In deze beleidsdoorlichting groepeerde de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) deze projecten in elf 'impactpaden', groepen van soortgelijke interventies, die samen de drie beleidsdoelen dekken (voor het doel van deze beleidsdoorlichting zijn de oorspronkelijke beleidsdoelen gehergroepeerd). Het grootste deel van het budget gaf Nederland uit aan de verbetering van de landbouwproductie en het boereninkomen (56%), gevolgd door de verbetering van het ondernemersklimaat (32%), en de verbetering van de toegang tot gezonde voeding (12%). De belangrijkste uitvoerende partners waren multilaterale organisaties, internationale onderzoeksinstituten en NGO's, gevolgd door de overheids- en semi-overheidsorganisaties, Nederlandse kennisinstituten en de private sector.

Andere Nederlandse beleidsterreinen die het voedselzekerheidsprogramma beïnvloedden waren private sector ontwikkeling, duurzaam waterbeheer, het overkoepelende beleid gericht op hulp, handel en investeringen, en – in geringere mate – gender, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en de opbouw van het maatschappelijk middenveld.

De beleidsdoorlichting

In dit rapport presenteert IOB de resultaten van haar doorlichting van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid in de periode 2012-2016. In lijn met de richtlijnen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE)³ komen eerst het beleid, de motivatie daarachter, en de bijbehorende uitgaven aan de orde, en vervolgens de effectiviteit, de efficiëntie en de samenhang van het beleid. Tot slot volgen enkele aanbevelingen om de beleidseffectiviteit te vergroten.

De beleidsdoorlichting is gebaseerd op:

- 1) Een analyse van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid in de periode 2012-2016;
- 2) Een inventarisatie van alle activiteiten die tussen 2012 en 2016 zijn gefinancierd uit het voedselzekerheidsbudget, gegroepeerd naar elf zogeheten impactpaden met gelijksoortige interventies;
- 3) Vier landenstudies (in Bangladesh, Ethiopië, Rwanda en Oeganda), met voor ieder land:
 - a. Een kwalitatieve evaluatie van het Nederlandse voedselzekerheidsprogramma in de context van het betreffende land, en
 - b. Een kwantitatieve studie naar de impact op huishoudniveau van een geselecteerd project, waarbij een vergelijking is gemaakt van de uitgangssituatie in 2014 met de eindsituatie in 2016, en waarbij het projectgebied is vergeleken met een controlegebied;
- 4) Een doorlichting van alle beschikbare evaluaties van Nederlandse activiteiten op het gebied van voedselzekerheid, aangevuld met gegevens uit de bredere literatuur;
- 5) Twee kleine studies over de dynamiek binnen boerenhuishoudens en de invloed daarvan op voeding, en over het naast elkaar bestaan van onder- en overvoeding in Oeganda;
- 6) Interviews in de vier case studie landen en bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken.

Het ontwikkelde en in de praktijk uitgevoerde voedselzekerheidsbeleid is gereconstrueerd aan de hand van beleidsdocumenten en interviews bij de twee ministeries (hoofdstuk 3). De effectiviteit is beoordeeld voor ieder beleidsdoel. Aan de hand van meer dan vijftig projectevaluaties, de landenstudies en gegevens uit de bredere literatuur zijn algemene conclusies getrokken over de gevolgde impactpaden en hun bijdrage aan de drie beleidsdoelen (hoofdstukken 4, 5 en 6). Deze gegevens en de bredere literatuur zijn daarna gebruikt om na te gaan in welke mate het Nederlandse beleid ook heeft bijgedragen aan de twee mondiale uitdagingen op het gebied van de voedselzekerheid: het terugdringen van honger en ondervoeding, en duurzame voedselsystemen die

³ Ministerie van Financiën (2014).

de wereld ook in de toekomst kunnen voeden (hoofdstuk 7). Vervolgens is de efficiëntie van het beleid beoordeeld, aan de hand van beperkt beschikbare informatie over kosten en baten, de beheerskosten voor de portfolio van 248 projecten, de hulparchitectuur, en verschillende financieringsmodaliteiten waaronder publiek-private samenwerking (hoofdstuk 8). Tot slot geeft IOB in deze evaluatie een oordeel over de samenhang en synergie van het beleid, op basis van de vier landenstudies en interviews (hoofdstuk 9).

Conclusies

- 1) Met de beleidsbrief over voedselzekerheid uit 2011 en de eerdere brief over landbouw, rurale economische ontwikkeling en voedselzekerheid uit 2008 heeft de Nederlandse regering de ontwikkeling van de landbouw terug op de agenda voor ontwikkelingssamenwerking geplaatst. Sinds die tijd is het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid gericht op een duurzame toename van de voedselproductie – waaronder ook het verbeteren van de klimaatbestendigheid – (beleidsdoel 1), een betere toegang tot gezonde voeding (beleidsdoel 2), en een beter ondernemersklimaat (beleidsdoel 3). Het Nederlandse beleid was tijdig en relevant, gezien het gebrek aan aandacht voor landbouwontwikkeling in het voorafgaande decennium, de zorgen over de voedselzekerheid naar aanleiding van de mondiale voedselcrisis in 2007/2008 en recente inzichten over het belang van voeding voor moeder en kind. Nederland heeft zich gecommitteerd aan een proportioneel aandeel in de mondiale SDG-2 doelstellingen.

Met zijn voedselzekerheidsbeleid heeft Nederland gereageerd op de hernieuwde zorgen over ondervoeding: rond 2008 waren meer dan 800 miljoen mensen ondervoed en aten twee miljard mensen voedsel van onvoldoende kwaliteit door een tekort aan micronutriënten, terwijl de natuurlijke hulpbronnen – land, water en agrobiodiversiteit – onder druk stonden. Een en ander werd nog versterkt door de gevolgen van de klimaatverandering. De Nederlandse ontwikkelingshulpuitgaven (ODA) aan voedselzekerheid zijn tussen 2007 en 2012 bijna verdrievoudigd, tot gemiddeld 300 miljoen euro per jaar. De nadruk in het beleid lag op de ontwikkeling van de rurale landbouw voor kleine boeren. Daarbij was het Nederlandse uitgangspunt dat publiek-private samenwerking en een dialoog met de verschillende betrokkenen van cruciaal belang waren voor de landbouwontwikkeling. Daarnaast steunde Nederland verschillende nieuwe initiatieven voor betere voeding, vooral voor moeders en jonge kinderen.

De SDG's bevatten kwantitatieve doelstellingen voor (i) het uitbannen van honger en ondervoeding, (ii) het verdubbelen van de productie en het inkomen van kleine boeren, en (iii) het waarborgen van duurzame voedselproductiesystemen in 2030. Nederland streeft ernaar om 1,6 procent van deze SDG-ambities te realiseren en monitort de voortgang op deze doelstellingen.

- 2) Veel van de projecten die onder het beleidsdoel 'hogere, duurzame productie' vallen, hebben inderdaad bijgedragen aan een hogere landbouwproductie en een hoger inkomen voor boeren. Het meest overtuigende bewijs is gevonden voor de positieve effecten van landbouwkundig onderzoek en intensieve, kleinschalige voorlichting. Op het gebied van de waardeketenontwikkeling zijn niet veel zorgvuldige evaluaties voorhanden, en het beschikbare materiaal laat uiteenlopende resultaten zien: van zeer positieve effecten tot helemaal geen effect. Bovendien kunnen armere boeren bij waardeketenontwikkeling vaak minder goed meedoen. Projecten die zich richtten op het beheer van natuurlijke hulpbronnen, vooral in

watermanagement, hadden positieve effecten op de productie en het inkomen van boeren. Er is echter weinig bekend over de lange termijn effecten op milieuduurzaamheid.

Uit de projectportfolio blijkt dat de nadruk vooral ligt op waardeketenontwikkeling en landbouwkundig onderzoek, en veel minder op de voorlichting aan boeren en het beheer van natuurlijke hulpbronnen. De nadruk op waardeketenontwikkeling past goed binnen het beleid om samen met de private sector te werken aan op de markt gebaseerde oplossingen voor problemen die niet goed aangepakt worden in (overheids-) landbouwonderzoek en landbouwvoorlichting.

Het is aannemelijk dat landbouwonderzoek dat door Nederland is gesteund, substantiële resultaten oplevert. Een goede verbinding tussen onderzoek en voorlichting is echter cruciaal. Een deel van het succes dat voor rekening komt van onderzoek moet dan ook worden toegekend aan de voorlichting aan boeren en waardeketenontwikkeling die nodig is voor het verspreiden van deze onderzoeksresultaten. De voorlichtingsprojecten en -programma's die Nederland steunde, hadden positieve, zij het bescheiden, effecten op de toepassing van nieuwe technologieën. Hier moet wel bij gezegd worden dat sommige projecten nog maar halverwege hun uitvoeringstraject waren. Uit de literatuur blijkt dat kleinschalige, intensieve zogeheten Farmer Field Schools positieve effecten hebben op de productie en het inkomen van kleine boeren. Voor het verbeteren van het inkomen geldt dat landbouwvoorlichting effectiever is als het wordt gecombineerd met waardeketeninterventies.

Doordat kwalitatief goede evaluatiestudies schaars zijn, is het moeilijk om een inschatting te maken van de impact die waardeketenontwikkeling heeft op de productie en het inkomen van boeren. We onderscheiden geïntegreerde waardeketenontwikkeling, waardeketenontwikkeling geleid door grotere bedrijven, en waardeketenontwikkeling rond zaaigoed en andere inputs. Geïntegreerde waardeketenontwikkeling, waarbij boeren centraal staan, lijkt het meest belovend. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de effectiviteit van die ontwikkeling afhangt van de opzet en de uitvoering van een project, en de context waarin het project wordt uitgevoerd. Uit de IOB-studie van het SAFAL-project in Bangladesh blijkt dat een intensieve en flexibele benadering, in een gunstige context, de landbouwproductie en het landbouwincome aanzienlijk heeft verbeterd. Uit de IOB-studie van het CATALIST-2-project voor cassave in Rwanda blijkt daarentegen dat dit project gedurende de twee jaar van de evaluatieperiode ineffectief is geweest. Dit heeft te maken met de uitbraak in het gehele land van een cassaveziekte, met de weinig flexibele reactie van het project op dreigende problemen, en met activiteiten die te dun waren uitgesmeerd over een te groot aantal boeren.

Waardeketenontwikkeling geleid door grotere bedrijven hebben het voordeel grote aantallen boeren te kunnen bereiken en private financiering en kennis aan te kunnen boren. Deze projecten hebben echter vaak een beperkt effect op het inkomen van arme boeren of op de milieu duurzaamheid, doordat zij vooral gericht zijn op commercieel interessante activiteiten. Het is nog onbekend wat de effecten zijn van waardeketenontwikkeling rond zaaigoed op de productie en het inkomen van boeren. Veel projecten die de zaaigoedsector ontwikkelen lopen nog en zijn nog niet geëvalueerd op het niveau van de gebruikers van dit zaaigoed. Bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen voor een duurzame en klimaatvriendelijke landbouw horen ook verschillende waterbeheerprojecten die een substantieel effect hadden op de productie en het inkomen van boeren. Er is echter geen bewijs dat deze projecten ook een positief effect hadden op de milieuduurzaamheid. Er zijn nog geen effectevaluaties beschikbaar

van het recente, door Nederland ondersteunde, klimaatadaptatieprogramma van het Internationale Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD). Over de hele voedselzekerheid portfolio beschouwd, is er geen informatie over de effecten van projecten op de lange termijn milieuduurzaamheid. Dit komt deels doordat een landenanalyse ontbreekt van de duurzaamheidsvraagstukken die moeten worden aangepakt, en deels doordat het lastig is duurzaamheid in monitoring en evaluaties vast te leggen.

- 3) Projecten die vallen onder het beleidsdoel 'betere toegang tot gezonde voeding', hebben er inderdaad aan bijgedragen dat de toegang tot voedsel, de voedselconsumptie en de voedingsstatus voor veel huishoudens is verbeterd. Voedselverrijking is een effectieve manier om grote groepen mensen te bereiken, wanneer de private sector en private marktkanalen hierbij worden betrokken en wanneer wordt gelobbyd voor overheidsregulering en handhaving. Voor de meest kwetsbare groepen zijn de effecten van voedselverrijking echter beperkt. Sociale vangnetten en projecten om het bewustzijn en het gedrag met betrekking tot voeding te verbeteren, waren grotendeels succesvol.

Ruim voordat Nederland in 2011 zijn voedselzekerheidsbeleid lanceerde, investeerde Nederland al in de verbetering van een duurzame landbouwproductie. In 2011 voegde het ministerie voeding toe als een belangrijk beleidsthema voor ontwikkelingssamenwerking. Verschillende projecten werden gestart om honger en ondervoeding op verschillende niveaus te bestrijden. Zo ondersteunde het ministerie sociale vangnetten voor mensen die honger leden, en distribueerde het voedingssupplementen onder kwetsbare mensen (bijvoorbeeld via gezondheidszorgklinieken). Industriële verrijking van voedsel (zoals bekend in ontwikkelde landen) kan deel uitmaken van een structurele oplossing voor de grootschalige, hardnekkige ontoereikende consumptie van micronutriënten. Een andere optie, waar de gehele bevolking van kan profiteren, is het verbeteren van het voedingsbewustzijn en –gedrag, inclusief het stimuleren om zelf gezonde voeding te produceren in bijvoorbeeld groentetuinen.

De meeste programma's gericht op sociale vangnetten slaagden erin kwetsbare huishoudens te bereiken, hun periode van honger te bekorten en de diversiteit van hun voeding te verbeteren. Met voedselverrijkingsprogramma's, vooral industriële, massale voedselverrijking op basis van overheidsregulering, zoals ondersteund door het Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), zijn indrukwekkende resultaten bereikt. Door deze programma's is een groot deel van de bevolking nu in staat om, tegen lage kosten, bepaalde nutriënten tot zich te nemen. De initiatieven voor parallelle distributiesystemen voor voedingssupplementen hebben als voordeel dat specifieke kwetsbare groepen beter kunnen worden bereikt. Volgens de evaluatie bevonden dergelijke parallelle distributiesystemen van voedingssupplementen, zowel via de overheid als via de markt, zich in de periode 2012-2016 nog in de ontwikkelingsfase.

Uit de evaluatie van een door Nederland gefinancierd project over voedingsbewustzijn en -gedrag blijkt dat dit de kennis van ouders over voeding en de groei van kinderen positief heeft beïnvloed. In de literatuur wordt deze bevinding bevestigd. Daar wordt bovendien aangetoond dat projecten die het voedingsbewustzijn willen verhogen en het voedingsgedrag willen veranderen, de kwaliteit van de voedselconsumptie helpen verbeteren, als deze projecten doelgroepgericht zijn en als huishoudens voldoende toegang hebben tot gezond voedsel. In het algemeen geldt echter dat een verbeterde voedselconsumptie op huishoudniveau nog niet voldoende is om de groeiachterstand van kinderen te verminderen. Uit een studie die IOB uitvoerde in zuidwest-Oeganda, bleek bovendien dat kennis over gezond voedsel niet altijd de

belangrijkste belemmering was voor de voedingsconsumptie. Mensen waren zich bewust van het belang van een gezond en gevarieerd dieet, maar niet van de groeiachterstand van een kind. Ze hadden bovendien vaak misvattingen over overgewicht bij volwassenen. Andere factoren die de voedselkeuze van huishoudens beïnvloeden, hebben te maken met sociale en culturele gewoonten. Het tegengaan van groeiachterstanden bij kinderen vergt daarom een benadering die specifiek is gericht op de gewoontes in het voeden van jonge kinderen.

- 4) Projecten gericht op het ondernemersklimaat hebben de ontwikkeling van de landbouw in uiteenlopende mate gefaciliteerd. In het algemeen hebben investeringen in wegen op het platteland significant bijgedragen aan de landbouwproductie, aan armoedevermindering en aan de toegang tot voedsel. Door het veiligstellen van landrechten hebben zich minder conflicten voorgedaan over land, en zijn er markten ontstaan voor het pachten van grond, ook voor kleine boeren en voor vrouwen. Projecten gericht op de versterking van boerenorganisaties hadden positieve effecten voor de meer commercieel georiënteerde organisaties, waarvan doorgaans de relatief rijkere boeren lid zijn. Tot slot heeft beleidsdialog tussen verschillende stakeholders eraan bijgedragen dat het overheidsbeleid en de investeringen van donoren in de landbouwsector zijn verbeterd, en dat er gedragscodes en standaarden voor de private sector zijn opgesteld.

Er is overtuigend bewijs dat investeringen in de aanleg van wegen een positief effect hebben op de ontwikkeling van het platteland. Wegen leiden tot marktintegratie en daarmee tot lagere kosten en hogere opbrengsten voor boeren, en stimuleren zo de productie voor de markt. Wegen leiden ook tot een betere toegang tot voedsel voor rurale en stedelijke consumenten doordat de prijs voor vervoerd voedsel daalt. Wegen bevorderen de mobiliteit van de rurale bevolking en ze maken het mogelijk om elders, buiten de landbouw, te gaan werken. Nederland heeft vooral geïnvesteerd in onverharde wegen in afgelegen gebieden. Deze investeringen blijken kosten-effectiever in armoedevermindering dan investeringen in hoofdwegen in gebieden die al een dicht wegennet hebben.

Door Nederland ondersteunde landrechtenprogramma's hebben positief bijgedragen aan beter landrechtenbeleid, aan systemen voor landbeheer en aan de uitgave van landcertificaten aan rurale huishoudens. In Rwanda heeft het overheidsprogramma voor landrechten, dat is medegefinancierd door Nederland, geleid tot meer zekerheid over landrechten, investeringen in het beheer van land, en in een pachtstelsel waardoor huishoudens met voldoende arbeidskrachten maar een tekort aan grond betere toegang tot land hebben gekregen.

Hoe effectief capaciteitsopbouwprojecten zijn voor boerenorganisaties, hangt af van de karakteristieken van die organisaties. Voor organisaties met een commerciële oriëntatie, waarvoor geldt dat de aangesloten boeren wat rijker zijn, geldt dat dit type projecten leidt tot een betere dienstverlening voor de leden en in een betere markttoegang voor hun producten. Veelal moeten deze organisaties gedurende langere tijd worden ondersteund om hen zelfstandig te maken. Daar staat tegenover dat de capaciteitsopbouw voor meer sociaal georiënteerde boerenorganisaties een minder positief effect hebben op de verkoop van producten of het inkomen van hun leden. Deze boerenorganisaties zijn zelden financieel onafhankelijk geworden.

Ondanks de achterblijvende betrokkenheid van private en maatschappelijke actoren, heeft de beleidsdialog met verschillende betrokken partijen ertoe geleid dat overheidsbeleid is

verbeterd en dat donoren bereid zijn de uitvoering van dit beleid mede te financieren. Zo'n multi-stakeholder dialoog heeft ook geleid tot gedragscodes en standaarden voor de private sector (bijvoorbeeld over het verbeteren van arbeidsvoorwaarden of milieueffecten). Nederlandse ambassades hebben vooral bij de nationale beleidsdialoog in partnerlanden een belangrijke rol gespeeld.

Nederland heeft zich ingespannen om waardeketens meer inclusief te maken voor armere, kleinere boeren. Vergelijken we echter enerzijds waardeketenontwikkeling met de private sector, en anderzijds publieke investeringen in het ondernemersklimaat (bijvoorbeeld het verbeteren van landrechten, de aanleg van wegen of andere infrastructuur, of – niet onderzocht in deze beleidsdoorlichting – rurale financiering), dan blijkt dat publieke investeringen in het ondernemingsklimaat vaak inclusiever is voor armere, kleine boeren met een geringer commercieel potentieel.

- 5) Met zijn voedselzekerheidsbeleid heeft Nederland beperkt bijgedragen aan de twee mondiale doelstellingen: a) het terugdringen van honger en ondervoeding, en b) duurzame voedselsystemen die de wereld ook in de toekomst kunnen voeden. Het beleid heeft in verschillende mate bijgedragen aan de vier voedselzekerheidsaspecten die moeten worden aangepakt om honger en ondervoeding uit te bannen: in meerdere mate aan een betere beschikbaarheid van, en toegang tot voedsel, en in mindere mate aan een stabiele toegang tot, en consumptie van voedsel. Het is onzeker wat landbouwontwikkelingsprojecten voor effect hebben op honger en ondervoeding; de relatie tussen de twee is niet zo eenvoudig als (impliciet) in het beleid wel wordt verondersteld. Bovendien kunnen arme boeren in veel van deze projecten niet makkelijk meedoen. Er is weinig bekend over de potentieel belangrijke, indirecte, structurele effecten via betere voedselbeschikbaarheid en toegenomen werkgelegenheid, doordat deze indirecte effecten niet zijn meegenomen in de opzet, de monitoring en de evaluatie van projecten. Het beleid ontbeert nog een lange termijn focus op duurzame voedselsystemen, van productie tot consumptie.

Uit de literatuur blijkt dat landbouwkundig onderzoek, vaak in combinatie met training en voorlichting, niet alleen productie verhoogt maar ook honger en ondervoeding aanzienlijk vermindert. In welke mate de waardeketenontwikkeling honger en ondervoeding vermindert, is echter minder zeker. De effectiviteit daarvan hangt af van een (voor voeding) doordachte keuze van doelgroep, product, markt en consumenten. Wat een interventie oplevert qua voeding wordt in belangrijke mate bepaald door het type product dat door een project wordt gestimuleerd. Dit bepaalt namelijk de beschikbaarheid (en prijs) van gezonde voeding en de mogelijkheden om werk te vinden buiten het boerenbedrijf. Het bepaalt ook de mate waarin vrouwen binnen een boerenhuishouden beslissingen kunnen nemen.

Projecten gericht op sociale vangnetten, voedselverrijking en voedingsbewustzijn en -gedrag hebben voedselonzekere mensen als expliciete doelgroep en dragen duidelijk bij tot een betere toegang tot, stabiliteit in, en consumptie van voedsel. Sommige van die projecten leidden weliswaar onmiddellijk tot effect, maar droegen niet bij aan een langetermijnoplossing voor de voedselzekerheid of de zelfredzaamheid van huishoudens. Ze moeten daarom worden ondersteund met meer structurele oplossingen.

Projecten gericht op een beter ondernemersklimaat hadden ook een positief effect op de voedselzekerheid. Deze projecten hadden vaak positieve effecten op armere boeren (bv via

grondrechten), en op mensen die buiten de landbouw werkzaam waren en consumenten in het algemeen (bv via wegen). Vooral wegen dragen bij aan een betere beschikbaarheid van en toegang tot voedsel. Doordat wegen ook de toegang tot elders geproduceerd voedsel verbeteren, dragen deze bij aan een stabiele toegang tot en consumptie van voedsel.

Door in hetzelfde gebied en met dezelfde doelgroep een combinatie van verschillende projecten uit te voeren, kan synergie ontstaan, die tot betere resultaten leidt dan een project alleen. Zo zijn toereikende kennis over voeding en gendergelijkheid van belang om, in een context van veranderende incentives, huishoudens in staat te stellen om geïnformeerde en gebalanceerde keuzes te maken over wat te produceren, wat te consumeren en wat te verkopen. Voedingskennis en gendergelijkheid zijn ook van belang om een consumentenvraag te creëren voor gezonde voeding.

Nederland heeft deeloplossingen aangedragen voor veel van de grote uitdagingen die overwonnen moeten worden voor duurzame voedselsystemen die de voedselbeschikbaarheid in de toekomst moeten verzekeren. Daarbij stond vooral de productiekant van het systeem centraal: efficiëntie, boereninkomen en de betrokkenheid van de private sector. In landbouwwontwikkelingsprojecten en vooral bij waardeketenontwikkeling is echter onvoldoende rekenschap gegeven van de milieu-, voedings- en gezondheidseffecten, en van de consumentenkant van het voedselsysteem. Bovendien stonden veel projecten en activiteiten op zichzelf, zonder deel uit te maken van een samenhangende en geïntegreerde strategie. Juist zo'n geïntegreerde strategie is nodig bij de aanpak van dit soort complexe en multidimensionale problemen.

Hoewel inclusiviteit meer nadruk heeft gekregen in het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid, ontbeert dit beleid een holistische visie op de transformatie van de landbouw en de transitie van het platteland. In zo'n visie kunnen drie groepen kleine boeren worden onderscheiden: (i) boeren die kunnen opschalen naar de commerciële landbouw, (ii) boeren die voorlopig in de zelfvoorzienende landbouw blijven hangen, en (iii) boeren die de landbouw verlaten. In de Nederlandse projecten ligt de nadruk vooral op de private sector en op commercieel georiënteerde boeren die kunnen opschalen, en die vaak wat rijker zijn dan andere kleine boeren. In beperkte mate worden ook boeren die in de landbouw blijven hangen ondersteund, vooral middels sociale vangnetten. Het ministerie richt zich weliswaar ook op het creëren van arbeidsplaatsen in de landbouwsector, maar heeft geen overkoepelende strategie voor de middellange tot lange termijn gericht op de hulp aan boeren die de landbouw moeten verlaten en een baan moeten vinden in andere economische sectoren.

- 6) Door een tekort aan informatie kon IOB geen grondige evaluatie uitvoeren van de organisatie-efficiëntie of de kosteneffectiviteit van de Nederlandse projecten. Toch is duidelijk dat de grote fragmentatie van de projectportfolio heeft geresulteerd in hoge uitvoeringskosten. Er is weinig bewijs dat de vele kleine innovatieve Nederlandse projecten waardevolle best practices hebben opgeleverd die verder zijn opgeschaald in grotere multidonor- of overheidsprogramma's. Meer onderzoek is nodig om de voorwaarden te vinden waaronder publiek-private samenwerking efficiënt kan bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

Een grondige evaluatie van de kosteneffectiviteit van Nederlandse projecten wordt belemmerd door de grote heterogeniteit van de projecten, die bovendien meerdere doelstellingen kennen en zich richten op verschillende doelgroepen onder verschillende omstandigheden. Hierdoor is

het bijna onmogelijk om vergelijkbare projecten te vinden. Bovendien zijn er maar weinig evaluaties van Nederlandse projecten en projecten van andere donoren die de financiële informatie verschaffen die nodig is als referentiepunt. Slechts drie evaluaties van door Nederland gefinancierde projecten verschaffen voldoende informatie om de baten te kunnen kwantificeren en een kosten-batenanalyse te kunnen maken. Zoals andere studies, kennen deze evaluaties een grote variatie in de kosten-batenverhoudingen. Op basis van een eerdere literatuurstudie over voedselzekerheid uit 2011 constateerde IOB dat het terugbrengen van productieverliezen een zeer kosteneffectieve manier is om de voedselzekerheid voor grote groepen boeren, ook voor armere, zelfvoorzienende boeren in Afrika, te verbeteren. Die productieverliezen werden teruggebracht door ziekteresistente gewasvariëteiten te kweken en te distribueren, en door plant- en dierziektes te bestrijden.

Een van de impliciete aannames van een heterogeen programma is dat een combinatie van activiteiten op strategisch beleidsniveau, en op operationeel niveau van boeren en private sector, tot synergie kan leiden door input en feedback te leveren tussen de beleidsdialog en het veldwerk. Evenzo wordt verondersteld dat resultaten van kleine, innovatieve bilaterale projecten kunnen worden opgeschaald in grootschalige nationale, door meerdere donoren gefinancierde projecten, waarmee een hefboomwerking ontstaat. Hoewel hiervan enkele goede voorbeelden bestaan, is er niet veel bewijs dat deze aannames onderbouwt. Enerzijds is er weinig bewijs voor de effecten van deze grootschalige projecten. Anderzijds zijn er ook innovatieve kleinschalige projecten ondersteund waarvoor een opschalingsstrategie ontbrak.

Publiek-private samenwerking wordt in toenemende mate gebruikt als financieringsmechanisme. Ze kent enkele potentiële voordelen, zoals het aanboren van private kennis en middelen, een bereik dat zich uitstrekt tot grote groepen producenten, werknemers en consumenten, en financieel duurzame oplossingen die door de markt gedragen worden. Publiek-private samenwerking draagt echter ook het risico in zich dat de resultaten weinig additioneel zijn, dat de publieke belangen ondergeschikt raken aan de private, en dat de kleinere boeren weinig meeprofiteren. Meer onderzoek is nodig om (i) de voorwaarden te vinden waaronder verschillende typen publiek-private samenwerking effectief en efficiënt kunnen bijdragen aan publieke doelen, en (ii) de optimale balans te vinden tussen directe steun aan de private sector en steun aan het ondernemersklimaat.

Tot slot is IOB in de beleidsdoorlichting nagegaan wat de gevolgen zijn van de grote portfolio voor de operationele kosten van het ministerie van BZ. Daaruit bleek dat de uitvoering van 248 voedselzekerheidsprojecten, waarvan er veel een beperkt budget hebben, gepaard gaat met hoge operationele kosten voor het personeel op de ambassades en het ministerie. Dit draagt niet bij aan de efficiëntie van het voedselzekerheidsprogramma.

- 7) [Nederlandse ambassades spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van voldoende samenhang en synergie, omdat ze de landencontext kennen. Deze rol kan nog worden versterkt, vooral \(i\) binnen de Nederlandse voedselzekerheidsportfolio van door de ambassade en centraal beheerde projecten, en \(ii\) tussen het voedselzekerheidsbeleid, het beleid gericht op de versterking van het maatschappelijk middenveld, en het overkoepelende Nederlandse beleid voor hulp, handel en investeringen.](#)

Het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid is in het algemeen goed afgestemd op het overheidsbeleid van de partnerlanden en de programma's van andere ontwikkelingspartners.

Toch loopt het veel kansen voor synergie mis. Dit heeft te maken met een beperkte contextanalyse, de versnippering van fondsen over een groot aantal geografisch en organisatorisch geïsoleerde projecten, en een beperkte coördinatie tussen vanuit Den Haag centraal gefinancierde projecten en door de ambassade beheerde projecten. Synergie kan verbeteren door in één geografisch gebied te werken met verschillende ontwikkelingspartners en verschillende projecten, waarbij elk een aantal van de vele belemmeringen voor een betere voedselzekerheid voor zijn rekening neemt. Ambassades zijn de meest aangewezen organisaties om de samenhang en synergie tussen de projecten te waarborgen, maar worden daarin beperkt door het grote aantal projecten, de autonome organisatorische opzet van de centrale programma's, en een beperkte capaciteit.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gericht op voedselzekerheid is coherent met het overkoepelende Nederlandse beleid voor internationale ontwikkelingssamenwerking en met het specifieke beleid voor de andere drie thematische speerpunten in ontwikkelingssamenwerking. In sommige gevallen is synergie tussen deze prioriteiten gerealiseerd: bijvoorbeeld doordat projecten gericht op duurzaam waterbeheer ook bijdragen aan voedselzekerheid, of, zoals de ambassade in Bangladesh deed, door een sterke koppeling te maken tussen seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en voedselzekerheid. In andere gevallen was de samenhang tussen projecten zwak, zoals die tussen voedselzekerheid en centraal gefinancierde projecten van NGO's gericht op de versterking van het maatschappelijk middenveld. Deze zwakke samenhang was ook het gevolg van de autonome organisatorische opzet van centraal gefinancierde programma's. De samenhang tussen het voedselzekerheidsbeleid en het overkoepelende beleid gericht op hulp, handel en investeringen is vaak niet optimaal, omdat de hiërarchie van beleidsdoelen verschillend wordt opgevat. De kans is aanwezig dat dit geen synergie maar een uitruil oplevert tussen beleidsdoelen.

Aanbevelingen

Voor een effectiever beleid:

- 1) Gebruik een flexibele benadering voor innovatieve interventies waarvan de effecten nog onzeker zijn (zoals projecten gericht op waardeketenontwikkeling of het beheer van natuurlijke hulpbronnen). Dit betekent dat een project op een bescheiden schaal, of in een pilot, wordt gestart en dat de belangrijkste aannames en resultaten van het project uitgebreid worden gemonitord en geëvalueerd, om hieruit lessen te trekken. Voor bekende interventies waarvan de effectiviteit al duidelijk is vastgesteld (zoals in landbouwonderzoek en voorlichting, en rurale wegen), zijn grotere multidonor- en overheidsprogramma's geschikt voor impact op grote schaal.
- 2) Onderscheid, anticiperend op een transformatie van de landbouw en een transitie van het platteland, verschillende doelgroepen boeren. Sommige boeren kunnen met hulp de transitie maken naar commerciële landbouw (opschalen), terwijl anderen beter een baan kunnen zoeken buiten de landbouwsector (uitstappen). Bovendien moet in het beleid worden onderkend dat voor veel andere boeren zelfvoorzienende landbouw voorlopig de enige manier is om te overleven (blijven hangen). Bij de commercieel georiënteerde boeren gaat het erom hen te verzekeren van een inkomen. Maar bij zelfvoorzienende boeren moet ondersteuning vooral gericht zijn op voeding. Richt Nederland zich met zijn beleid vooral op de landbouwproductie

voor de markt, dan bereikt het vooral de opschalende boeren. Voor een inclusief ontwikkelingsbeleid in brede zin is ook aandacht nodig voor boeren die de landbouw verlaten of die zelfvoorzienend zijn.

Voor meer impact op voedselzekerheid:

- 3) In het huidige voedselzekerheidsbeleid staan vooral landbouwontwikkeling en de verbetering van het ondernemersklimaat centraal. Om honger en ondervoeding beter te kunnen terugdringen beveelt IOB op basis van deze beleidsdoorlichting een holistische benadering aan, waarin het voedselsysteem als een geheel wordt beschouwd: van productie, handel en verwerking, tot consumptie. Dit betekent dat een samenhangend programma wordt ontwikkeld in plaats van verschillende projecten met op zichzelf staande doelen te financieren. Deze holistische benadering vergt ook een betere analyse van de voedselzekerheidssituatie. Daarin moet de rurale en stedelijke voedselonzekere consument het startpunt zijn bij de ontwerp van projecten, waarin vervolgens landbouw die voedsel centraal stelt (nutrition sensitive agriculture) een mogelijke oplossing is. In zo'n benadering wordt verder meer aandacht gegeven aan gender in de dynamiek binnen huishoudens. En daarbij worden zowel de publieke als de private sector betrokken om consumenten te stimuleren tot een gezonde voedselkeuze.
- 4) Om een grotere bijdrage te kunnen leveren aan duurzame voedselsystemen die de wereld ook in de toekomst kunnen voeden, is het van belang om de kracht van de waardeketenaanpak – die het gehele voedselsysteem van productie tot consumptie in ogenschouw neemt – te combineren met het zoeken naar oplossingen voor de langetermijnuitdagingen voor duurzaamheid. Daarbij gaat het om: productie-efficiëntie, inclusiviteit, aanpassing aan klimaatverandering, milieuduurzaamheid, voeding en gezondheid, en een goed ondernemersklimaat. Hiervoor is het noodzakelijk een goede contextanalyse te maken en een contextspecifieke strategie en een contextspecifiek programma te ontwikkelen, en deze te onderbouwen met systematisch monitoren en evalueren.

Voor meer efficiëntie en een systematischer hulparchitectuur:

- 5) Verminder het aantal activiteiten om de overheadkosten en de beheerslasten bij de ambassades en bij het ministerie te beperken. Minder, maar grotere projecten zijn beter te begeleiden, technisch te ondersteunen en kwalitatief beter te evalueren.
- 6) Monitor de kwantitatieve baten om de kosteneffectiviteit van interventies in te schatten, te vergelijken en te verbeteren. Deze aanbeveling is alleen van toepassing voor groepen interventies die relatief homogeen zijn, die met begunstigden werken bij wie de impact kan worden gemonitord, en die de innovatiefase voorbij zijn.
- 7) Ga door met publiek-private partnerschappen om de hefboomwerking en impact, maar zorg er ook voor dat resultaten additioneel zijn, dat potentiële conflicten tussen publieke en private belangen onderkend zijn, en dat publieke belangen goed verankerd zitten in de opzet en de monitoring van een project. Een studie die verschillende soorten partnerschappen en financieringsmodaliteiten vergelijkt, en die de optimale balans onderzoekt tussen directe ondersteuning aan bedrijven en ondersteuning van het ondernemersklimaat, kan aanbevelingen opleveren worden voor toekomstige private sector instrumenten voor voedselzekerheid.

- 8) Creëer sterkere verbindingen tussen verschillende soorten voedselzekerheidsinterventies (strategische beleidsdialoog, grootschalige uitvoering voor impact, en innovatieve pilotprojecten) en monitor of de veronderstelde synergiën tussen de door Nederland of andere donoren gefinancierde projecten worden gerealiseerd.

Voor meer synergie en samenhang:

- 9) Pak de factoren aan die de voedselzekerheid belemmeren door de samenhang en de synergie tussen activiteiten te verbeteren. Hiervoor is het nodig een betere contextanalyse te maken, het aantal op zichzelf staande projecten te beperken en te zorgen voor een betere coördinatie en samenwerking met projecten van partnerlanden en andere donoren. Dit vereist een grotere capaciteit op de ambassades.
- 10) Verduidelijk de hiërarchie van beleidsdoelstellingen. Dat is van belang voor de samenhang met ander Nederlands ontwikkelingsbeleid, vooral op het gebied van hulp, handel en investeringen. Zo moet voedselzekerheid de overkoepelende doelstelling zijn van activiteiten die worden gefinancierd uit het voedselzekerheidsbudget. Deze activiteiten mogen wel bijdragen aan andere beleidsdoelstellingen, zo lang dit maar niet ten koste gaat van de voedselzekerheidsdoelstelling.

Voor strategische lessen en beleidsontwikkeling:⁴

- 11) Plan en ontwerp evaluaties op een strategischer manier, met een kennisagenda, om het beleid gericht op de voedselzekerheid te informeren. Ontwikkel een verandertheorie langs de verschillende impactpaden naar voedselzekerheid. Zo'n theorie helpt om de belangrijkste aannames en kritische vragen waarover onzekerheid bestaat, te identificeren. Voor het trekken van strategische lessen is het van belang te focussen op de belangrijkste vragen en kennishiaten binnen de projectportfolio, in plaats van alle projecten oppervlakkig te evalueren. Voor het meten van effectiviteit en het trekken van strategische lessen is een implementatieperiode van tien tot vijftien jaar nodig: een periode dus die langer is dan de looptijd van veel projecten. Naast de gebruikelijk evaluaties na afloop van een project is er ook ruimte voor ex-ante-evaluaties en voor korte studies tijdens de looptijd.

IOB 2017. Uit het Engels vertaald door Simone Langeweg.

Het gehele Engelse rapport is te vinden op:

<https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2017/10/01/419-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-review-of-dutch-food-security-policy-2012-2016-%E2%80%93-food-for-thought>

⁴ Deze aanbeveling betreft de verbeterparagraaf en draagt bij aan betere toekomstige beleidsdoorlichtingen.