

Vergaderjaar 2017–2018

34 124

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de reactie van het kabinet aan op de beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet op wereldwijde voedselzekerheid 2012–2016, uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)¹.

In deze brief reageert het kabinet op de bevindingen van IOB vanuit de beleidscontext en inzet zoals die was gedurende de onderzochte periode, maar onthoudt zich van richtinggevende keuzes voor toekomstig beleid op voedselzekerheid. Binnen de lijnen van de beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), die uw Kamer binnenkort toekomt, zal door de ministers voor BHOS en van LNV verdere invulling worden gegeven aan de Nederlandse inzet op wereldwijde voedselzekerheid, met in acht name van de lessen van deze beleidsdoorlichting.

Het kabinet is IOB erkentelijk voor een evenwichtig rapport dat oog heeft voor de complexiteit van de thematiek, aantoont wat goed heeft gewerkt en wat minder goed en heldere voorzetten geeft om het in de toekomst nog beter te doen. In deze brief worden de algemene conclusies en belangrijkste aanbevelingen van het IOB rapport weergegeven en voorzien van een korte appreciatie vanuit het beleid.

Algemene conclusies

IOB komt tot de volgende algemene conclusies:

- Het voedselzekerheidsbeleid was en is nog steeds relevant, gezien de mondiale uitdagingen om honger en ondervoeding uit te bannen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Het Nederlandse beleid heeft daarbij de nadruk gelegd op primaire landbouwproductie en ketenontwikkeling voor kleinschalige boeren met de potentie om voor de markt te produceren en op het verbeteren van het ondernemingsklimaat. Voor het verminderen van ondervoeding zijn aparte activiteiten ondersteund, voor specifieke doelgroepen zoals vrouwen en jonge kinderen.
- Het Nederlandse beleid is effectief geweest in het verhogen van productie en inkomen, het verbeteren van het ondernemingsklimaat, en – in specifieke activiteiten – in het verminderen van ondervoeding.
- Er is onvoldoende informatie om uitspraken te doen over de efficiëntie van de Nederlandse inzet. De grote hoeveelheid en diversiteit van activiteiten brengt wel hoge implementatiekosten met zich mee.
- Ook over de effectiviteit en doelmatigheid van het werken in publiek-private partnerschappen is nog te weinig bekend om tot een eensluidend oordeel te komen; hier is meer studie nodig.

Het kabinet onderschrijft de vaststelling van IOB met betrekking tot de relevantie van de inzet op voedselzekerheid. Het kabinet herkent daarbij de focus op productiviteit en inkomen van de groep relatief kleinschalig producerende boer(inn)en die potentieel in staat is om een markt te bedienen. Die inzet is effectief gebleken. Overigens ondersteunt het kabinet ook programma's die zich richten op het robuuster maken van zelfvoorzienende landbouw, met name waar de lokale voedselvoorziening kwetsbaar is voor klimaatverandering.

Binnen het voedselzekerheidsbeleid is door het kabinet, op aandringen van uw Kamer, specifieke aandacht besteed aan de directe bestrijding van ondervoeding. Dit heeft, zoals IOB terecht vaststelt, geresulteerd in een aantal aparte activiteiten gericht op een verbeterde voedselinname bij jonge kinderen. Het is verheugend dat IOB ook daar heeft kunnen constateren dat die inzet effectief is geweest.

IOB wijst op de veelheid en diversiteit van activiteiten en het gebrek aan informatie over de kosten in relatie tot geconstateerde effecten. Tegelijkertijd stelt IOB dat het in het veld altijd om een mix van samenhangende factoren en (systeem)veranderingen gaat. Het kabinet ziet dan ook geen spanning tussen korte termijn resultaat-efficiëntie en lange termijn investeringen in structurele veranderingen. Beide zijn nodig en ondersteunen elkaar.

Aanbevelingen

IOB komt op basis van haar conclusies tot een set aanbevelingen, die kunnen worden samengevat in drie hoofdpunten:

1. Maak onderscheid tussen verschillende (doel)groepen kleine boeren: zij die commercieel kunnen opschalen (*stepping up*), zij die buiten de landbouw werk kunnen vinden (*stepping out*), en zij die voorlopig alleen op landbouw als overlevingsstrategie zijn aangewezen (*hanging in*). Een inclusief ontwikkelingsbeleid zou zich op alle drie moeten richten, met oog voor processen van rurale transformatie. Het voedselzekerheidsbeleid was vooral gericht op landbouwintensivering met als doel minder honger, minder armoede en (rurale) economische ontwikkeling. Een bepaalde vorm van rurale transformatie is als zodanig niet een expliciet beleidsdoel geweest. De nadruk van het beleid lag in economisch relatief kansrijke gebieden op verhoging van productiviteit en inkomen van familiebedrijven met (*stepping up*) potentieel en in de meer marginale gebieden op het weerbaarder en robuuster maken van de (*hanging in*) voedsellandbouw. Alhoewel het creëren van banen voor «uitstappers» niet expliciet onderdeel van het voedselzekerheidsbeleid was (overigens wel van de complementaire BHOS inzet op private sector ontwikkeling), leidt intensivering van de

landbouw op langere termijn tot groei in de sector en daarbuiten (voedselverwerking en diensten) en schept dus ook werkgelegenheid buiten de primaire landbouw.

2. Breid het programma uit van een landbouw- en ketenoriëntatie naar een coherente aanpak van hele voedselsystemen, van productie tot consumptie. Stel voedsel-onzekere mensen centraal in de analyse en het ontwerp van nieuwe programma's.
De ontwikkeling van levensvatbare, marktgerichte boerenbedrijven en ketens stond in het beleid voorop. Daarbij was in het verleden relatief minder aandacht voor de uiteindelijke consumenten, cq voor de vraag of verbetering van productiviteit en inkomen direct tot minder ondervoeding zou leiden. Ook de lange termijn impact op klimaat en ecologie was niet altijd scherp in beeld. En niet overal en altijd werd bij ketenontwikkeling de toegankelijkheid voor armere boer(inn)en maximaal opgerekt. De afgelopen jaren is de aandacht voor die samenhangen sterk toegenomen. Er wordt -waar mogelijk- gestreefd naar zg. *nutrition sensitive* landbouwontwikkeling, bijvoorbeeld door een oriëntatie van programma's op tuinbouw (groente en fruit), zuivel en op de teelt van peulvruchten en oliezaden. Ook ecologische duurzaamheid is, mede als gevolg van de aandacht voor klimaatverandering, belangrijker geworden, tot uiting komend in het streven naar klimaat-slimme landbouwontwikkeling.
3. Geef ambassades meer mogelijkheden om een coherent voedselzekerheidsprogramma op te zetten in partnerlanden, waarin verbanden worden gelegd tussen innovaties en grote nationale programma's en tussen beleidsdialoog en veldwerk.
De ambassades zetten sinds 2012 met hun gedelegeerde middelen zo coherente mogelijke voedselzekerheidsprogramma's op. Meestal betreft het een mix van kleine, innovatieve pilot activiteiten en grootschalige uitrol van wat werkt. Het niveau en de intensiteit van de beleidsdialoog wisselt per land, afhankelijk van de rol die de betreffende overheid speelt. Centraal gefinancierde programma's die actief zijn in de partnerlanden kunnen met deze inzet in lijn zijn, maar niet noodzakelijk. Zo kan via een multilaterale bijdrage aan IFAD, dat in veel landen actief is, bijvoorbeeld een programma in een partnerland worden ondersteund dat zich afspeelt buiten de focus gebieden van het ambassadeprogramma. Essentieel is dat de ambassade in elk geval goed op de hoogte is van alle door Nederland ondersteunde activiteiten in het betreffende land.

Conclusie en verbeteragenda

De IOB beleidsdoorlichting Voedselzekerheid toont aan dat Nederland op dit gebied de afgelopen jaren een verschil heeft weten te maken. Dat is een mooi resultaat van wat Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en de overheid in onderlinge samenwerking vermogen. Het kabinet beschouwt de IOB beleidsdoorlichting daarom als een ondersteuning, maar vooral ook als een aanmoediging, waarbij de lessen en aanbevelingen goede aangrijpingspunten bieden voor waar het nog beter kan.

De conclusies en aanbevelingen van IOB geven geen aanleiding tot het schrappen, of juist prioriteren, van bepaalde activiteiten, modaliteiten of kanalen (zie hoofdstuk 10 van het rapport met hypothetische beleidsopties in geval van minder of meer financiële middelen²). IOB benadrukt juist het belang van samenhang in de uitvoering tussen de diverse onderdelen van het beleid.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In lijn met de bevindingen van IOB zal het kabinet over de hele breedte van de inzet op voedselzekerheid blijven streven naar het verder vergroten van de doeltreffendheid, doelmatigheid en synergie. De voortgang op die resultaatgerichte agenda zal vanaf volgend jaar expliciet onderdeel zijn van de BHOS jaarrapportages aan uw Kamer.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag