

## **Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking**

### **Theory of Change**

#### **VOEDSELZEKERHEID**

##### ***Narratief***

### **1. Inleiding**

De wereld staat voor de opgave om in 2050 9 miljard mensen te voeden, terwijl momenteel ruim 800 miljoen mensen nog dagelijks honger lijden. Ook lijden 2 miljard mensen aan 'verborgen honger': tekort aan voedingsstoffen vanwege te eenzijdige voeding. Dit veroorzaakt blijvende groeiachterstanden op jonge leeftijd en op latere leeftijd mogelijk obesitas en daaraan verwante ziektebeelden. Het garanderen van gezonde voeding voor iedereen, nu en in de toekomst, is letterlijk van levensbelang.

De honger in de wereld nam het afgelopen decennium gestaag af, maar neemt recent weer toe als gevolg van onder meer conflictsituaties en klimaatverandering. Omgekeerd is lokale voedselonzekerheid een aanjager van conflict en instabiliteit. Met name in Sub Sahara Afrika zijn stunting levels hoog, gekoppeld aan een hoge bevolkingsgroei. Hier ligt een complexe uitdaging in het rurale gebied die direct raakt aan werkgelegenheid voor jongeren (in en buiten de landbouw), migratie en veiligheid. Veel landen hebben weinig responsieve en verkokerde overheden die slecht uitgerust zijn om die uitdaging aan te gaan.

De landbouw krijgt op de langere termijn nog meer uitdagingen te verwerken. De combinatie van een groeiende bevolking, toenemende welvaart en daarmee samenhangende toename van de consumptie van eiwitrijk voedsel staat op gespannen voet met een schaarste van natuurlijke hulpbronnen (land, water, meststoffen) en een veranderend klimaat. De landbouw zal met de helft van de middelen twee keer zoveel moeten produceren.

Positieve trends zijn de economische groei in veel landen waar die voorheen stagneerde. Ook is over het algemeen sprake van lokale dynamiek, organisatie en initiatief. Vooral innovatieve en marktgerichte kleinschalige boerenbedrijven in ontwikkelingslanden spelen een doorslaggevende rol bij het voeden van de bevolking en bezitten het potentieel om het grootste deel van die duurzame productieverhoging te realiseren. Groeiende vraag naar voedsel, regionaal en vanuit (rurale) steden, kan een aanjagende rol spelen voor lokale productiesystemen en ketenontwikkeling.

### **2. Doelstelling**

Nederland wil er aan bijdragen de wereld van voldoende en goed voedsel te voorzien. De *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de Verenigde Naties vormen het leidend kader voor de Nederlandse inzet. Voor Voedselzekerheid betreft het dan met name SDG 2: *End hunger, achieve food security and improve nutrition and promote sustainable agriculture*. Via een toename van investeringen in landbouw en rurale ontwikkeling (SDG 2a), eerlijke en vrije handel in landbouwproducten (SDG 2b) en een goed functionerend prijsmechanisme in de voedselmarkt (SDG 2c) moet worden gestreefd naar:

1. Een einde aan honger en ondervoeding en toegang tot voldoende en gezond voedsel voor iedereen in 2030 (SDG targets 2.1 en 2.2).
2. Verdubbeling van productiviteit en inkomen van kleinschalige voedselproducenten in 2030 (SDG target 2.3).
3. Duurzame voedselproductiesystemen en ecologisch robuuste landbouw in 2030, met behoud van genetische agrobiodiversiteit in 2020 (SDG targets 2.4 en 2.5).

In de kamerbrief 'Nederlandse inzet voor wereldwijde voedselzekerheid' heeft het kabinet in 2014 daarom de volgende drie doelen in haar voedselzekerheidsbeleid centraal gesteld:<sup>1</sup>

1. Uitbannen van de huidige honger en ondervoeding.
2. Bevorderen van inclusieve en duurzame groei in de agrarische sector.
3. Realiseren van ecologisch houdbare voedselsystemen.

Met het oog op het leveren van een redelijke ('*fair share*') bijdrage aan het realiseren van de targets van SDG 2 streeft Nederland respectievelijk naar de volgende resultaten:

1. In 2030 zijn mede door de Nederlandse inzet 32 miljoen mensen (met name jonge kinderen) uit de ondervoeding geholpen.
2. In 2030 hebben mede door de Nederlandse inzet acht miljoen kleinschalige boeren/boerinnen hun productiviteit en inkomen weten te verdubbelen.
3. In 2030 zijn mede door de Nederlandse inzet 7,5 miljoen hectare land onder ecologisch duurzame vormen van voedselproductie gebracht.

### **3. Pijlers van Nederlandse inzet op landbouw en voedingszekerheid**

De IOB beleidsdoorlichting voedselzekerheid 2012-2016 heeft aangetoond dat de Nederlandse inzet impact pathways volgt die bewezen effectief zijn (waarmee overigens niet is aangetoond dat elke activiteit dat ook daadwerkelijk is). Daarmee blijft de ToC van 2015 overeind.

Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de geconstrueerde werkelijkheid van afzonderlijke SDG 2 targets, c.q. de drie Nederlandse voedselzekerheidsdoelen, onvoldoende recht doet aan de geïntegreerde realiteit. SDG 2 wordt niet voor niets genoemd als zijnde de SDG met de meeste verbanden naar de 16 overige SDG's. IOB beveelt daarom aan om voedselzekerheid breed te benaderen (voedselsystemen), in de uitvoering naar meer samenhang te streven (nexus, synergie) en daarbij betere voeding van mensen centraal te stellen. Dit krijgt inmiddels op meerdere niveaus vorm:

- **Beleid:** wordt momenteel herijkt vanuit het perspectief van het brede BHOS beleid, met name relatie met klimaat, conflict/stabiliteit en gender/SRGR, met daarbij accent op voeding.
- **Strategie:** in de focuslanden en -regio's wordt zoveel mogelijk thema-overstijgend geprogrammeerd.
- **Uitvoering:** met aandacht dwarsverbanden naar omliggende aspecten, met name in de landbouw bv nutrition-sensitive, climate-smart, gender-responsive en conflict-sensitive agriculture. Waarbij aangetekend dat in alle gevallen ook de omgekeerde relatie van belang is!

## **3.1 Uitbannen van de huidige honger en ondervoeding**

### **3.1.1 Context**

Momenteel zijn er 2 miljard mensen ondervoed, waarvan meer dan 800 miljoen chronisch honger lijden. Het meest kwetsbaar zijn jonge kinderen tot 2 jaar (en hun moeders), want zij kunnen opgelopen groeiachterstanden nooit meer inhalen. Ondanks toenemende verstedelijking bevindt de meeste honger zich nog steeds op het platteland. De gestage afname van honger stopt recentelijk vanwege conflictsituaties en extreme klimatologische omstandigheden.

Het hongerprobleem heeft vier dimensies:

- Beperkte lokale beschikbaarheid van voedsel.

---

<sup>1</sup> Ref. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 625, nr. 147

- Gebrek aan toegang tot voldoende en/of gezonde voeding.
- Problemen met betrekking tot gebruik van voedsel (bij voedselbereiding, bv schoon water, en voedselopname, bv wormen).
- Beperkt vermogen om stressfactoren en schokken te weerstaan en er van te herstellen.

### 3.1.2 Gewenste verandering:

- Meer/betere toegang tot en gebruik van goed voedsel voor de meest kwetsbaren.
- Verbeterde lokale beschikbaarheid van goed voedsel.
- Verhoogde weerbaarheid en stabiliteit van de lokale voedselsituatie.

Deze verandering wil Nederland bereiken door in te zetten op drie soorten **interventies**<sup>2</sup>:

- Consumentgericht, door ervoor te zorgen dat kwetsbare groepen, vooral jonge kinderen en hun moeders, direct over de benodigde voedingsstoffen kunnen beschikken (therapeutische voeding, voedingssupplementen, verrijking van voedsel). Hiervoor werken wij onder andere samen met UNICEF, het *Scaling Up Nutrition* initiatief van de VN (SUN) en de *Global Alliance to Improve Nutrition (GAIN)*.
- Producentgericht: Nederland zet in op voedingsgerichte veredeling van gewassen, introductie van meer verschillende voedselgewassen in de landbouw, en lokale marktontwikkeling (voornamelijk in Sub Sahara Afrika). Daarom financiert Nederland initiatieven zoals de Access to Nutrition Index.
- Systeem-gericht: Nederland zet zich in voor solide voedselsystemen en prijsstabiliteit. We ondersteunen vangnetten en werken samen met organisaties die de voedingssituatie als geheel duurzaam verbeteren (beschikbaarheid, toegang, gebruik en stabiliteit).

### 3.1.3 Resultaatbereik

Streven is om in 2030, aantoonbaar mede dankzij de Nederlandse inzet, 32 miljoen mensen (met name jonge kinderen) uit de ondervoeding te hebben geholpen. Dit wordt gerealiseerd door in te zetten op activiteiten die mensen voldoende intensief, langdurig en breed ondersteunen om een duurzame transitie uit de ondervoeding teweeg te brengen. Tegelijkertijd zullen ook voor veel mensen belangrijke korte termijn resultaten worden geboekt (een beter voedselinname, betere toegang tot voedsel en een stabielere voedselsituatie), zonder dat dit meteen leidt tot een duurzame verandering in voedingsstatus van ondervoed naar niet-ondervoed.

### 3.1.4 Aannames

- Stabiliseren van lokale voedselsystemen is effectiever en efficiënter dan (nood)hulpinterventies. Het is dus zinvol om ook in moeilijke en risicovolle omgevingen, bijvoorbeeld arme en droge gebieden, te investeren in het lokale voedselsysteem.
- Een marktgerichte aanpak is onderdeel van de oplossing. Bij een gunstige economische omgeving en de juiste infrastructuur kan de lokale private sector rendabel opereren in de voedselmarkt en zorgen voor stabiele beschikbaarheid van gezond en betaalbaar voedsel. Het is dus mogelijk om lokale voedselsystemen duurzaam te ontwikkelen.
- Meer kennis over gezonde voeding leidt tot een gezonder voedingspatroon. Het beter beschikbaar en toegankelijk maken van informatie, kennis en mogelijkheden leidt dus tot meer consumptie van voedzame en gezonde producten door lokale consumenten.

---

<sup>2</sup> Interventies bestaan over het algemeen uit inzet van diplomatieke en/of financiële middelen en/of het faciliteren van netwerken/partnerschappen; meestal een mix van alle drie.

## 3.2 Bevorderen van inclusieve en duurzame groei in de agrarische sector

### 3.2.1 Context

De agrarische sector produceert momenteel voldoende calorieën om de wereldbevolking te voeden, maar lokaal zijn er tekorten vanwege armoede, verdelingskwesties, conflicten en acute noodsituaties. In 2050 zijn er 9 miljard mensen, vooral door bevolkingsgroei in Azië en Afrika. Om voor iedereen voldoende voedsel te hebben, zal de voedselproductie met ongeveer 50 tot 70% moeten toenemen. Het overgrote deel van die toename zal gerealiseerd moeten gaan worden door de 500 miljoen kleinschalige boeren, zoveel mogelijk op hun bestaande landbouwgronden. Met name in Sub Sahara Afrika is sprake van achterblijvende productie en gebrek aan verdienvermogen in de landbouw.

Het **probleem** in de landbouw is gebrek aan toegang voor kleinschalige boeren (vooral voor vrouwen en jongeren) tot land, productiemiddelen (water, meststoffen, kennis, financiering), markten en een te lage arbeidsproductiviteit.

### 3.2.2 Gewenste verandering:

Betere toegang tot en gebruik van de middelen waarmee de productiviteit kan worden verhoogd; en betere toegang tot markten, waardoor het verdienvermogen verhoogd kan worden.

Te bereiken via drie soorten **interventies**:

- Stimuleren van innovaties door verbetering van de productiemiddelen (kennis, mechanisatie, agro-inputs (zaden, mest etc.), land, water, financiering) en samenwerking in inclusieve waardenketens. Dit doen wij door samen te werken met partijen die ervaring hebben met productiviteitsverbetering, zoals SNV.
- Verbeteren van toegang tot markten (zowel lokaal als voor de export) en samenwerking in inclusieve waardenketens, door bv aanleg van infrastructuur en publiek private partnerschappen.
- Verbeteren van de economische stabiliteit van boerenbedrijven door risicomangement en betere financiële dienstverlening, bv met IFC.

### 3.2.3 Resultaatbereik

Streven is dat in 2030, aantoonbaar mede dankzij de Nederlandse inzet, 8 miljoen kleinschalige boeren/boerinnen (family farms) hun productiviteit en inkomen hebben weten te verdubbelen. Dit wordt gerealiseerd door in te zetten op activiteiten die boeren/boerinnen en hun landbouwsystemen voldoende intensief, langdurig en breed ondersteunen om een duurzame transitie van laag- naar hoogproductief mogelijk te maken. Tegelijkertijd zullen ook voor boeren/boerinnen belangrijke korte termijn resultaten worden geboekt (een verbetering van de productie, een hoger inkomen, betere toegang tot markten en een stabiel landbouwbedrijf), zonder dat dit meteen leidt tot een duurzame verdubbeling van productiviteit en inkomen.

### 3.2.4 Aannames

- Kleinschalige boeren/boerinnen (en hun bedrijven en organisaties) hebben potentieel en zijn innovatief en ondernemend. Het is dus effectief om daarin te (blijven) investeren, maar wel selectief want niet elke kleine boer/boerin kan of wil een marktgerichte ondernemer worden.
- Schaalvergroting, consolidatie van bedrijven en afname van aantal boeren zijn geen historische noodzaak; voedselmarkten kunnen inclusief worden gemaakt voor grote aantallen smallholders.
- Financiële diensten kunnen, ook voor smallholders, rendabel worden aangeboden.

## 3.3 Realiseren van ecologisch houdbare voedselsystemen

### 3.3.1 Context

De agrarische sector legt een groot beslag op natuurlijke hulpbronnen en is een belangrijke producent van broeikasgassen; tegelijkertijd zijn voedselsystemen kwetsbaar voor uitputting, degradatie en klimaatverandering. Het op duurzame wijze voeden van 9 miljard mensen is

vanuit theoretisch (productie-ecologisch) oogpunt geen probleem, maar lokaal is er sprake van schaarste aan land, water en/of nutriënten. Er is geen enkel landbouwsysteem dat overtuigend kan claimen alle oplossingen in huis te hebben. Lokaal zullen steeds de ecologisch meest efficiënte/circulaire, cultureel meest acceptabele en economisch meest levensvatbare opties moeten worden gevonden, zoveel mogelijk ingebed in duurzaam beheerde stroomgebieden en landschappen

Het duurzaamheid probleem is dat markt- en systeemfalen de keuze voor de ecologisch meest houdbare opties vaak in de weg staan.

### 3.3.2 Gewenste verandering:

De keuze voor ecologische duurzaamheid brengt minder (economische, sociaal-culturele) kosten met zich mee en wordt daardoor gemakkelijker en aantrekkelijker.

Te bereiken via drie soorten **interventies**:

1. Stimuleren van groene en circulaire technologieën en innovaties (cq afremmen van het omgekeerde) via bv IFAD, ICRAF en het G4AW programma.
2. Stimuleren van geïntegreerd en democratisch beheer van natuurlijke hulpbronnen op niveau van stroomgebieden en landschappen, bv in de Sahel in het DryDev programma.
3. De kosten van voedselproductie en -consumptie op mens, natuur en ecosystemen in beeld en in rekening brengen, bv door duurzaamheidseisen te stellen aan subsidies en kredieten.

### 3.3.3 Resultaatbereik

Het streven is dat in 2030, aantoonbaar mede dankzij de Nederlandse inzet, 7,5 miljoen hectare land onder ecologisch duurzame vormen van voedselproductie zijn gebracht. Dit wordt gerealiseerd door in te zetten op activiteiten die boeren/boerinnen zodanig intensief, langdurig en breed ondersteunen dat uiteindelijk sprake is van een conversie van hun landbouwsystemen naar ecologische houdbaarheid. Tegelijkertijd zullen ook voor boeren/boerinnen belangrijke korte termijn resultaten worden geboekt (een meer milieuvriendelijk productie, een betere beheer van landschappen en stroomgebieden en een ecologisch stabiel landbouwbedrijf), zonder dat dit meteen leidt tot een duurzame conversie naar ecologisch houdbaar landgebruik.

### 3.3.4 Aannames

- Technologie ontwikkeling leidt onder de juiste randvoorwaarden tot vooruitgang/groei en toenemende duurzaamheid. Investeren in moderne technologie is dus geen bedreiging voor mens en milieu, maar deel van de oplossing.
- Het betrekken van meerdere partijen bij bestuurszaken (*multi-stakeholder governance*) leidt tot duurzame uitkomsten. Inzetten op (soms langdurige) inspraak- en consultatieprocessen is uiteindelijk dus efficiënter dan inzetten op (te) snelle (top-down) interventies.
- Een prijskaartje hangen aan de natuur draagt bij aan duurzaam gebruik en beheer. Waar de gebruiker/vervuiler niet betaald komt de rekening immers meestal bij de minst draagkrachtigen en/of toekomstige generaties terecht. Een voorwaarde daarbij is wel dat toegang gewaarborgd blijft en dat duurzaamheid de winstgevendheid niet in de weg zit, dat wil zeggen dat uitsluiting niet plaatsvindt dan wel eerlijk gecompenseerd wordt.

## 3.4 Randvoorwaarden voor landbouw en voedingszekerheid

### 3.4.1 Context

Naast het direct bereiken van bovenstaande resultaten is ook het bevorderen van de randvoorwaarden voor landbouw en voedingszekerheid essentieel. Het gaat dan met name om: kennis & innovatie, private sector ontwikkeling (inclusief boerenorganisatie), landrechten,

overheidsbeleid, gender, en transformatie van voedselsystemen. Daarnaast zoeken voedselzekerheid programma's synergie met thema's zoals water, klimaat en grondstoffen.

#### 3.4.2 Gewenste verandering:

Een omgeving bewerkstelligen waarin interventies voor het realiseren van voedselzekerheid meer prikkels krijgen om te slagen.

#### 3.4.3 Resultaatbereik

Het streven is dat in 2030, aantoonbaar mede dankzij de Nederlandse inzet, 32 miljoen mensen uit de ondervoeding zijn geholpen, 8 miljoen boer(inn)en in staat zijn gesteld om hun productiviteit en inkomen te verbeteren en 7,5 miljoen hectare land onder ecologisch duurzame vormen van voedselproductie zijn gebracht. Dit impliceert corresponderende verbeteringen op het gebied van kennis & innovatie (onder meer CGIAR, Netherlands Food Partnership), private sector ontwikkeling (SDGP, WEF), landrechten (ILC, LandAc), overheidsbeleid (CAADP), gender (cross-cutting) en transformatie in voedselsystemen (FAO, CFS, WEF). Het gaat hierbij om kwalitatieve verbeteringen; voor deze randvoorwaarden worden geen numerieke streefcijfers gehanteerd.

#### 3.4.4 Aannames

- Uitbreiden en opbouwen van menselijke en institutionele (kennis)capaciteit zijn nodig om beperkingen van kleinschalige boeren/boerinnen te begrijpen, om te gaan met uitdagingen en technologische adaptatie te versnellen.
- Bedrijvigheid bloeit onder de juiste randvoorwaarden voor private sector ontwikkeling en overheden willen die creëren. Inzetten op algemene publieke goederen als onderwijs en infrastructuur is dus verstandig, want dit leidt op den duur tot bedrijvigheid, wat weer leidt tot meer werkgelegenheid en inkomen mogelijkheden. En omgekeerd: bedrijvigheid dwingt overheden om de juiste randvoorwaarden voor private sector ontwikkeling te creëren. De schaarse middelen voor algemene publieke goederen worden immers effectiever besteed als bedrijven en producentenorganisaties aangeven waar hun behoeften en prioriteiten liggen.
- Eigenaren van landtitels investeren in hun land, waardoor productiviteit van boeren zal toenemen.
- Gericht investerings-, sociaal-economisch, macro-economisch en stabiliteitsbeleid en –uitvoering van/door overheden is een absolute randvoorwaarde voor voedselzekerheid.
- Meer zeggenschap van vrouwen, binnen en buiten het huishouden, leidt tot verbeterde voedselproductie, betere inname van voedzame voeding en het beter besteden van het inkomen.
- Hoe meer en beter de omringende aspecten van voedselzekerheid (water, klimaat, energie, demografie, SRGR, economie, stabiliteit etc.) samenhangend in beschouwing worden genomen, hoe duurzamer de effecten van daaruit voortvloeiende interventies.

## 4. AANPAK EN RESULTATEN

Centraal in de Nederlandse aanpak staat de multi-stakeholder benadering, de zg. 'Dutch Diamond Approach'. Deze benadering is niet een 'uitvoeringsmodaliteit', maar een principiële keuze. Complexe problemen vragen in veel gevallen immers om learning-by-doing processen, co-creatie en co-innovatie. Met name de rol van de private sector is daarin nog relatief nieuw. IOB heeft geconstateerd dat op dat punt nog sprake is van een gebrek aan informatie over wat werkt en wat niet.

Een tweede principe is resultaatgerichtheid. Met name waar enige standaardisering mogelijk is (bv voedingsinterventies of opschaling van landbouwpraktijken) staat resultaatbereik voorop; waar onzekerheid en onvoorspelbaarheid de boventoon voeren staat het leerproces voorop, maar wel uitdrukkelijk met een perspectief op standaardisering en opschaling.

De inzet op voedselzekerheid is daarom een mix van relatief grootschalige uitrol van beproefde oplossingen (multilateraal, internationale NGO's) en relatief kleinschalige, vernieuwende

activiteiten (publiek-private partnerschappen, actieonderzoek, innovatie, intensieve benaderingen).

Voorlopig spitst de monitoring van de resultaten van de Nederlandse inzet zich toe op de bijdrage aan de SDG 2 targets en een aantal key enabling factoren (kennis, private sector ontwikkeling, beleid, landrechten, gender en food systems). Naast output (in termen van aantal bereikte ondervoede mensen, boer(inn)en en hectare land) komen outcomes in termen van verbeteringen (ten opzichte van non-interventie) steeds beter in beeld. Informatie over duurzame veranderingen die corresponderen met de targets van SDG 2 (transitie uit de ondervoeding, verdubbeling van productiviteit en inkomen en conversie naar duurzaam landgebruik) ontbreekt echter nog. Op basis van wat we nu kunnen meten is het beeld dat de ten aanzien van de SDG 2 *fair share* doelstellingen het doelgroep bereik voldoende is, dat effecten van dat bereik op voeding en productiviteit grotendeels zichtbaar zijn en achterblijven op duurzaam landgebruik, maar dat de transformatieve ambities van SDG 2 nog buiten ons bereik vallen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)  
Directie Inclusieve Groene Groei (IGG)  
Oktober 2018