

Evaluatie convenant voedselzekerheid BZ - LNV

rapportnr. 1734
14 februari 2019

Eindrapport



Evaluatie convenant voedselzekerheid BZ - LNV

Eindrapport

Nienke Biló
Leonie Gercama
Peter Wilms

Onderzoek in opdracht van Directie Inclusieve Groene Groei
(BZ) en Directie Europees Landbouw- en Visserijbeleid en
Voedselzekerheid (LNV)

Den Haag, 14 februari 2019

 rapport nr. 1734

© APE Public Economics

Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen	8
1.3	Methode	9
1.4	Leeswijzer	10
2	Voedselzekerheidsbeleid BZ en LNV	11
2.1	Beleidsfocus	11
2.2	Beoogde impact	12
2.3	Gezamenlijke inzet BZ en LNV	14
3	Het convenant	17
3.1	Totstandkoming	17
3.2	Beoogde doelen en resultaten	17
3.3	Afspraken vastgelegd in convenant en het paraplu-bemo	19
3.4	Procedures omtrent de uitvoering van programma's	20
4	Uitwerking convenant-afspraken in de praktijk	22
4.1	Inhoudelijke invulling van het convenant	22
4.2	Uitvoering van programma's binnen het convenant	24
4.3	Verantwoording over programma's binnen het convenant	26
4.4	Overlegstructuur BZ-LNV	27
4.5	Geleerde lessen	27
4.6	Conclusie	28
5	Bijdrage aan voedselzekerheid	29
5.1	Programma's binnen het convenant	29
5.2	Samenhang tussen de verschillende programma's	30
5.3	Beoogde outputs en outcomes	31
5.4	Output en potentiële impact	34
5.5	Reflectie	37
6	Conclusies	40
	Bijlage A Geraadpleegde bronnen	43
	Bijlage B Omschrijving gefinancierde programma's	45
	Bijlage C Overzicht ontvangen documenten per gefinancierd programma	49

Lijst met afkortingen

Art.	artikel
Bemo	beoordelingsmemorandum
BHOS	Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CSA	Climate Smart Agriculture
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FGI	Fertile Ground Initiative
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IPM	Pesticide Management Initiative East African Region
ISSD	Integrated Seed Sector Development
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MAFAP	Monitoring and Analyzing Food and Agricultural Policies
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OS	Ontwikkelingssamenwerking
SSI	Seafood Stewardship Index

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2008 is voedselzekerheid een gezamenlijk beleidsterrein van de bewindslieden voor ontwikkelingssamenwerking (ministerie van Buitenlandse Zaken, hierna BZ) en landbouw (toen het ministerie van Economische Zaken, hierna EZ, nu ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, hierna LNV)¹. De actuele beleidsnota 'Nederlandse inzet voor wereldwijde voedselzekerheid' dateert uit 2014. Hierin is opgenomen dat de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna BHOS) van BZ verantwoordelijk is voor de inzet van Official Development Assistance (hierna ODA) en het bedrijfsleven instrumentarium en voor de coherentie met het buitenlandse handelsbeleid. De Minister van LNV is in de nota verantwoordelijk gesteld voor de inzet vanuit het agrarische Topsectorenbeleid, de Nederlandse kennisinfrastructuur en de coherentie met het internationale landbouw- en natuurbeleid.

De aanname is dat de activiteiten onder de verantwoordelijkheid van de beide ministers complementair zijn en dat er in de praktijk slechts een beperkte overlap is. Zowel beleidsfocus als interne processen worden geacht verschillend te zijn. Dit zou de samenwerking van BZ en LNV op het gebied van internationale voedselzekerheid zowel kansrijk als uitdagend maken. Mede om dichter bij elkaar te komen in deze samenwerking is er op 1 april 2014 een convenant tussen BZ en EZ (nu LNV) in werking getreden. Het convenant loopt tot 31 december 2019 en faciliteert de gezamenlijke inzet in de praktijk, vooral door het jaarlijks beschikbaar stellen van ODA-budget door BZ.

In het convenant is opgenomen dat de samenwerking en de relevantie van de binnen het convenant vallende activiteiten geëvalueerd zouden worden in 2016. Vanwege de trage opstart van de activiteiten is dit echter uitgesteld tot de afronding van het convenant in 2018/2019. Nu het convenant richting afronding gaat, hebben BZ en LNV aan APE Public Economics gevraagd om de samenwerking en relevantie van het convenant te evalueren. De resultaten hiervan willen

¹ Daar waar we in het rapport LNV schrijven bedoelen we voor de periode 2014-2017 het ministerie van EZ waar LNV destijds onderdeel van uitmaakte.

zij gebruiken om eventuele toekomstige samenwerking op het gebied van voedselzekerheid vorm te geven.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie van het convenant voedselzekerheid BZ – LNV heeft een driedelige doelstelling. Enerzijds heeft de evaluatie tot doel te beoordelen hoe het convenant heeft geleid tot (of bijgedragen aan) een verbetering van de samenwerking tussen BZ en LNV. Anderzijds heeft de evaluatie tot doel te beoordelen hoe het convenant heeft bijgedragen aan de gezamenlijke BZ-LNV voedselzekerheid doelstellingen. Als laatste dient de evaluatie inzicht te geven in geleerde lessen van de activiteiten uit het convenant evenals de convenant als samenwerkingsvorm.

Om te beoordelen wat de bijdrage van het convenant is geweest aan de samenwerking van BZ en LNV op het gebied van voedselzekerheid, kijken we ook naar de vormgeving van de samenwerking. Hieraan gerelateerd is zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe is de samenwerking tussen BZ en LNV in het convenant vastgelegd?
- Hoe is de samenwerking tussen BZ en LNV vormgegeven in de uitvoering van afspraken en activiteiten binnen het convenant?

Om de bijdrage van het convenant aan de gezamenlijke voedselzekerheidsdoelstellingen te beoordelen, kijken we naar de samenhang van de activiteiten in het convenant en naar de duurzaamheid van de resultaten van die activiteiten. Hieraan gerelateerd zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe is de samenhang tussen de binnen het convenant gefinancierde activiteiten?
- Hoe dragen de resultaten van de activiteiten op lange termijn bij aan voedselzekerheid?

Met het oog op de bruikbaarheid van de resultaten van deze evaluatie als input voor eventuele toekomstige samenwerking op het gebied van voedselzekerheid kijken we ook naar geleerde lessen. Dit is, aansluitend bij de tweedelige doelstelling van de evaluatie, uitgesplitst naar de activiteiten die binnen het convenant zijn gefinancierd en de samenwerking tussen BZ en LNV. Hieraan gerelateerd zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat zijn de geleerde lessen van het convenant als middel tot samenwerking tussen BZ en LNV ten behoeve van de voedselzekerheidsdoelstelling?
- Wat zijn geleerde lessen van de activiteiten uit het convenant voor de voedselzekerheid(sdoelstelling)?

1.3 Methode

Om tot een beoordeling op de driedelige doelstelling te komen voorziet de Terms of Reference in de volgende vier onderzoekstappen:

1. Deskstudie o.b.v. van de beschikbare documenten over het convenant en de gefinancierde programma's;
2. Interviews met opdrachtgevers, uitvoerders en betrokkenen bij het proces van het convenant;
3. Portfolio-analyse naar type activiteiten en behaalde resultaten voor een selectie van gefinancierde programma's op basis van projectdocumenten;
4. Rapportage van de bevindingen.

De eerste onderzoekstap, de deskstudie, moet allereerst inzicht geven in de formele afspraken binnen het convenant en de programma's die hierbinnen zijn gefinancierd. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt het convenant zelf, van het beleidsmemorandum (bemo) en de addenda waarin de afspraken binnen het convenant zijn vastgelegd, de jaarverslagen over de uitgevoerde activiteiten van het afgelopen jaar en de werkplannen met de voorgenomen activiteiten binnen de gefinancierde programma's voor het komende jaar. Daarnaast dient deze eerste stap een inzicht te geven in de positie van het convenant in het gehele voedselzekerheidsbeleid van Nederland. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van (gezamenlijke) Kamerbrieven, (beleids)nota's en financiële verantwoording van beide Ministeries. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde stukken.

De interviews met opdrachtgevers van het convenant, de uitvoerders van de gefinancierde programma's en de betrokkenen bij het proces van het convenant (onderzoekstap 2) moeten inzicht geven in de uitgevoerde en lopende activiteiten en in de samenwerking binnen het convenant. Hiervoor hebben wij acht personen geïnterviewd (2 clustermanagers, 4 beleidsmedewerkers en 2 uitvoerders). Bij de selectie van betrokkenen bij BZ en LNV (clustermanagers en beleidsmedewerkers) zijn we uitgegaan van een evenredige verdeling over beide ministeries. Verder hebben we bij de selectie van beleidsmedewerkers rekening gehouden met de betrokkenheid bij het convenant (in aantal programma's en periode) en deelname aan de klankbordgroep. We hebben getracht om zoveel mogelijk LNV en BZ beleidsmedewerkers te interviewen die bij hetzelfde programma betrokken zijn (geweest) zodat er sprake kon zijn van hoor en wederhoor. Voor de selectie van uitvoerders hebben we de volgende criteria gehanteerde:

- Een evenredige verdeling van 'jonge' en 'oude' programma's op basis van startjaar
- Omvang van het budget en grootte van het programma

- De fase waarin het programma zich bevindt (opstart-, uitvoerings-, afrondende fase)
- Verdeling over de doelstellingen en resultaatgebieden van het convenant
- Tijdige beschikbaarheid contactgegevens

Dit heeft geleid tot gesprekken met de uitvoerders van de programma's 'Integrated seed sector development in Africa' en 'incubators in Africa'².

De portfolio-analyse (onderzoekstap 3) beoogt inzicht te verschaffen in de behaalde resultaten van de gefinancierde programma's binnen het convenant en de samenhang tussen de verschillende programma's. De portfolio-analyse is uitgevoerd op basis van programma-specifieke documenten, waaronder subsidieaanvragen en -beschikkingen, tussen- en eindrapportages die de uitvoerders ter verantwoording aan LNV hebben gestuurd. Een overzicht van de gefinancierde programma's staat in bijlage B. Een overzicht van de geraadpleegde documenten voor de portfolio-analyse staat in bijlage C

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 schetsen we de context van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid waarbinnen het convenant valt. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens in op de inhoud van het convenant, op de doelstellingen en vastgelegde afspraken en procedures. In hoofdstuk 4 bespreken we vervolgens de uitwerking van deze convenant-afspraken in de praktijk en in hoofdstuk 5 de samenhang en resultaten van de programma's die vanuit het convenant worden gefinancierd. Het rapport sluit in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het huidige convenant.

² Uiteindelijk bleek de tijdige beschikbaarheid van contactgegevens van de uitvoerders de bindende beperking te zijn.

2 Voedselzekerheidsbeleid BZ en LNV

2.1 Beleidsfocus

Sinds 2008 is internationale voedselzekerheid een gemeenschappelijk beleidsterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorheen Economische Zaken). Aanleiding hiertoe was de hernieuwde interesse in landbouwontwikkeling als gevolg van de stijgende voedselprijzen en de Millennium Development Goals, specifiek doel 1: het uitbannen van extreme armoede en honger³.

In 2011 is voedselzekerheid, naast veiligheid & rechtsorde, water en seksuele & reproductieve gezondheid & rechten (SRGR), benoemd tot een van de vier speerpunten van het Nederlandse beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. In de focusbrief ontwikkelingssamenwerking geeft BZ aan nadrukkelijk de samenwerking te zoeken met andere departementen, ambassades en aan te sluiten bij Nederlandse economische topgebieden⁴. BZ kondigt een verdrievoudiging van het beschikbare budget tussen 2011 en 2015 voor voedselzekerheid aan⁵.

Resultaatgebieden

In de beleidsbrief 'Nederlandse inzet voor wereldwijde voedselzekerheid' uit 2014 heeft het kabinet de volgende drie resultaatgebieden voor het verdrijven van honger en tegengaan van nutriëntengebrek uiteengezet⁶:

1. **Uitbannen van honger en ondervoeding.** Centraal staan kwetsbare mensen die door armoede, natuurrampen, conflicten en andere crises honger aan den lijve ondervinden. Naast voedselhulp waar nodig, dient structureel toegang tot voldoende en goede voeding te worden geboden.

³ Bron: *Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid*. Gezamenlijke beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking van de ministers van LNV en OS van 8 mei 2008, 31250 - 14.

⁴ Bron: Focusbrief ontwikkelingssamenwerking. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 18 maart 2011, 32 605 - 2.

⁵ Bron: Kamerbrief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 24 oktober 2011, 32 605 - 54.

⁶ Bron: Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en staatssecretaris van Economische zaken van 18 november 2014, 33625 - 147.

2. **Bevorderen van inclusieve duurzame groei in de agrarische sector.** Centraal staan kleine en middelgrote boer(inn)en en andere agrarische ondernemers die potentieel een marktvraag kunnen bedienen. Vergroting van hun verdienvermogen is een krachtig middel om honger en armoede te bestrijden en economische groei te bevorderen.
3. **Realiseren van ecologisch houdbare voedselsystemen.** Centraal staat het duurzaam beheer van internationale publieke (milieu)goederen, zoals water, bodem, energie en biodiversiteit. De effecten van klimaatverandering op voedselsystemen en vice versa zullen in alle activiteiten worden meegewogen.

In 2016 is hier een vierde resultaatgebied aan toegevoegd:

4. **Randvoorwaarden voor voedselzekerheid.** Centraal staan hier doorlopende beleidsbeïnvloeding, voedseldiplomatie en investeren in randvoorwaarden voor voedselzekerheid, met name in kenniscapaciteit en landrechten.

In 2016 zijn er aan de 3 resultaatgebieden uit 2014 nieuwe accenten toegevoegd, te weten: de koppeling met SRGR & vrouwenrechten en weerbaarheid (resultaatgebied 1), het terugdringen van voedselverliezen en bilaterale samenwerking ter ondersteuning van landbouw- en voedselbeleid (resultaatgebied 2), en een landschapsbenadering en duurzame ontwikkeling van de veehouderij (resultaatgebied 3).⁷

2.2 Beoogde impact

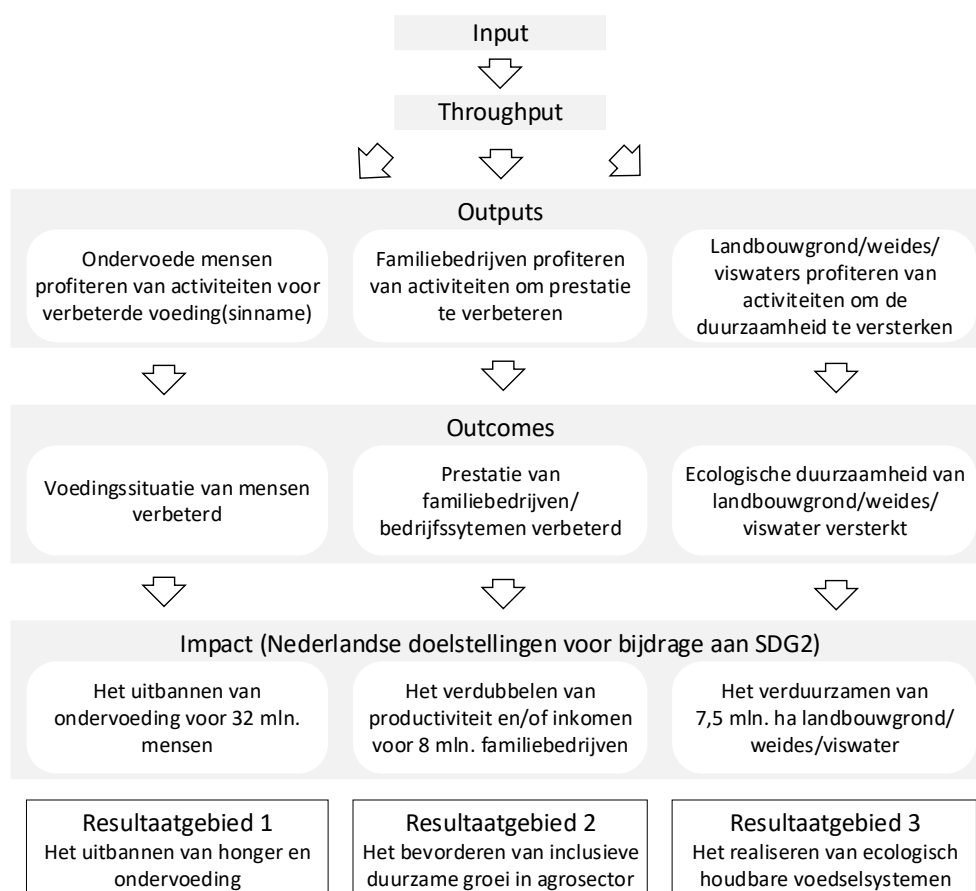
In 2015 liepen de door de Verenigde Naties opgestelde Millennium Development Goals af. De uitbanning van extreme armoede en honger was één van de doelen. De millenniumdoelen zijn opgevolgd door de Sustainable Development Goals, bestaande uit 17 doelstellingen voor een betere wereld in 2030. Het bereiken van de doelen is een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers, overheden en bedrijven. Voedselzekerheid valt onder doel 2: geen honger.⁸ In de Kamerbrief van de minister voor BHOS van 19 oktober 2016 wordt hier al naar verwezen. In relatie tot het uitbannen van de huidige honger en ondervoeding (resultaatgebied 1) wordt de ambitie uitgesproken om als Nederland tussen 2016 en 2030 voor 32 mln. mensen ondervoeding en honger uit te bannen.⁹

⁷ Bron: Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 19 oktober 2016, 33625 – 233.

⁸ Bron: <https://www.globalgoals.org/> [geraadpleegd 4-01-2019]

⁹ Bron: Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 19 oktober 2016, 33625 – 233.

Voor de voedselzekerheidsdoelstelling van Nederland is in 2018 door het ministerie van BHOS een resultatenkader opgesteld.¹⁰ In dit resultatenkader komen de vier resultaatgebieden uit de beleidsnota terug, uitgewerkt naar concrete doelstellingen, outcomes, outputs en bijbehorende indicatoren. Naast de ambitie op resultaatgebied 1 zijn ook voor de resultaatgebieden 2 en 3 concrete langetermijndoelen gesteld. Deze zijn uitgewerkt naar outcomes en outputs. Voor zowel de doelstellingen als de outcomes en outputs zijn ook indicatoren geïdentificeerd. Op basis van het resultatenkader hebben wij de Theory of Change voor de voedselzekerheidsdoelstellingen gereconstrueerd. Deze is in Figuur 2-1 is weergegeven. De bijbehorende indicatoren zijn hierin weggelaten.



Figuur 2-1 Theory of Change Voedselzekerheidsdoelstellingen

In het resultatenkader van BHOS is tevens een overzicht opgenomen van ‘enablers’, randvoorwaarden die het bereiken van de doelstellingen mogelijk maken.

¹⁰ Bron: Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2018). *Food and nutrition security – Results Framework 2018*.

Dit onderdeel sluit aan bij resultaatgebied 4, de randvoorwaarden voor het bereiken van voedselzekerheid. Er wordt onderscheidt gemaakt tussen 6 gebieden. Deze zijn samen met de geïdentificeerde outcome-indicatoren opgenomen in Tabel 2-1.

Tabel 2-1 Enablers voor voedselzekerheid en de geïdentificeerde outcome-indicatoren

<i>'enablers'</i>	<i>Lange-termijn outcome indicatoren</i>
Kennis & innovatie	4. Kwaliteit van kennis en innovatiesystemen
Voedsel- & landbouwsector	5. Kwaliteit van private sectorontwikkeling
Landrechten	6. Kwaliteit van regelgeving voor landbezit en -gebruik
Beleid	7. Kwaliteit van governance voor voedselzekerheid
Gender	8. Aantal vrouwen <i>empowered</i>
Voedselsystemen	9. Transformatie van het voedselzekerheidssysteem

Het resultatenkader van BHOS biedt inzicht in de Theory of Change achter het beleid en biedt tevens handvatten voor de voorbereiding, uitvoering en monitoring van programma's en resultaten. In hoofdstuk 5 wordt het dan ook door ons als uitgangspunt gebruikt om de samenhang van de gefinancierde programma's en de bijdrage aan de gezamenlijke voedselzekerheidsdoelstellingen van BZ en LNV te bespreken.

2.3 Gezamenlijke inzet BZ en LNV

Het gezamenlijke voedselzekerheidsbeleid heeft vorm gekregen in verschillende samenwerkingsverbanden tussen BZ en LNV. In het Food Security Cluster bespreken de clustermanagers voedselzekerheid en betrokken beleidsmedewerkers van beide ministeries activiteiten en ontwikkelingen op het gebied van voedselzekerheid. Dit betreft onder andere de samenwerking binnen Seed NL maar ook samenwerking in programma's en met andere partners. Zo zijn medewerkers van beide ministeries betrokken bij het Food and Business Knowledge Platform en het Post Harvest Network en wordt er nagedacht over het opzetten van een nieuwe vorm van kennisdeling en samenwerking ten behoeve van voedselzekerheid.

Zowel BZ als LNV hebben in hun begroting een post voedselzekerheid opgenomen. Tabel 2-2 toont de budgetten van beide ministeries die zijn gereserveerd voor het bevorderen van voedselzekerheid over de periode 2014-2019. Het zwaartepunt ligt bij BHOS. Het budget voor voedselzekerheid beslaat 10,7% van het totale BHOS-budget in 2014 en 11% in 2019. Voor LNV is dit in 2019 0,3%. Het aandeel van de bijdragen van LNV aan het gezamenlijke budget is, op 2017 na, jaarlijks afgerond 1%.

Tabel 2-2: Budget in de Rijksbegroting voor internationale voedselzekerheid vanuit BZ en LNV tussen 2014 en 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BHOS ^{11*} x € 1.000	295.483	288.463	335.375	341.528	337.295	339.295
% t.o.v. totale uitgaven	10,7%	11,7%	12,4%	15,2%	13,7%	11,0%
LNV ^{12**} x € 1.000	4.382	1.741	4.695	11.138	3.084	2.954
% t.o.v. totale uitgaven	n.b.	0,2%	0,6%	1,4%	0,4%	0,3%

Toelichting: 2014 t/m 2017 betreffen realisatiecijfers, 2018 en 2019 betreffen het begrote budget.

* Dit bedrag behelst subsidies, bijdragen aan agentschappen en bijdragen aan internationale organisaties in het kader van artikel 2.1. 'Voedselzekerheid'.

** Dit betreft de uitgaven aan de bevordering van internationale voedselzekerheid via de topsectorenaanpak, welke onderdeel zijn van het artikelen 'Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens'. Het aandeel van het beschikbare budget voedselzekerheid in de jaren 2015-2018 is berekend ten opzichte van de budgetten voor 'Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens' en 'Natuur en biodiversiteit' in de begroting van EZ. Deze vormen vanaf de begroting voor 2019 de posten van LNV.

¹¹ Bron: Rijksoverheid (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). *Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. www.rijksbegroting.nl. Voor elk jaar is het meest recente bedrag opgenomen.

¹² Bron: Rijksoverheid (2019). *Rijksbegroting XVIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Rijksoverheid (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). *Rijksbegroting XIII Economische Zaken*. Beiden: www.rijksbegroting.nl. Voor elk jaar is het meest recente bedrag opgenomen.

Doorkijk naar de komende jaren

In mei 2018 is de nieuwe beleidsnota van BHOS gepresenteerd¹³. De hoofddoelen van het beleid zijn het voorkomen van conflict en instabiliteit; het verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid; het bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd en het versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland. Hierbinnen blijft de bestaande inzet op het gebied van water, landbouw, SRGR, klimaat, rechtsstaat en ontwikkeling. Het bevorderen van duurzame inclusieve groei blijft eveneens een speerpunt.

De focus van de inzet op armoede en voedselzekerheid verschuift meer naar de instabiele regio's. In deze regio's zullen de bestedingen van Nederland met tenminste een derde toenemen, mede omdat conflict en klimaatverandering 150 miljoen kinderen met ondervoeding bedreigt en de geboekte successen op het gebied van voedselzekerheid teniet dreigen te doen. Het doel om in 2030 minstens 32 miljoen mensen blijvend uit een situatie van ondervoeding te hebben geholpen blijft staan. Nederland zet in op het bereiken van ondervoede kinderen en op ondersteuning van lokale voedselproductie.

De doelen om de productiviteit en/of het inkomen van ten minste 8 miljoen boerenbedrijven te verdubbelen en het realiseren van ecologisch houdbare voedselsystemen blijven ook staan. Samen met het ministerie van LNV wordt ten behoeve van de productiviteit en het inkomen van lokale familiebedrijven ingezet op innovatieve en klimaatslimme oplossingen. De focus ligt hierbij op het klimaatbestendig maken van de lokale landbouw. Er wordt enerzijds lokaal ingezet op training, advies, verbeterde zaden, input en financiële diensten. Anderzijds zal Nederland de ontwikkeling van arbeidsintensieve sectoren blijven ondersteunen en helpen bij het versterken van boerenorganisaties, landrechten en landbouwkundig onderzoek.

¹³ Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Investeren in perspectief. Goed voor de wereld, goed voor Nederland*. Den Haag.

3

Het convenant

In dit hoofdstuk bespreken we de inhoud van het convenant. We gaan in op de totstandkoming van het convenant, de doelstelling en de opgenomen afspraken en procedures.

3.1 Totstandkoming

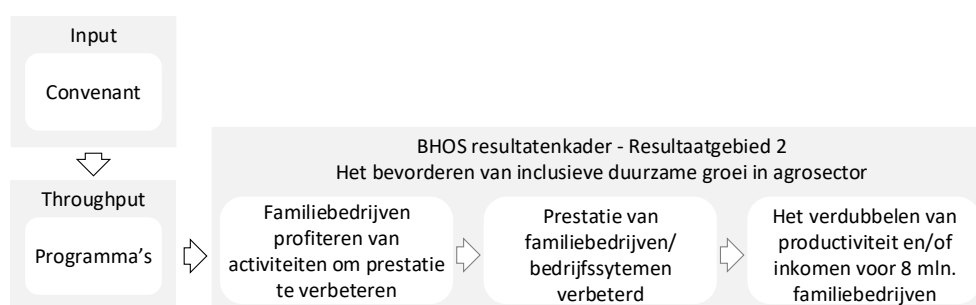
Voordat het convenant bestond werkten BZ en LNV al samen op het terrein van voedselzekerheid, onder andere om invulling te geven aan de gezamenlijke beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking uit 2008 van minister Koenders en minister Verburg en de daarop volgende gezamenlijke beleidsbrieven met het thema voedselzekerheid. Voor ieder gemeenschappelijk project moest een aparte procedure van financiering, beoordeling en verdeling van verantwoordelijkheden worden opgestart. Vandaaruit ontstond de wens om deze procedures vast te leggen voor de in 2014 bestaande nog te formaliseren samenwerkingsprogramma's en mogelijke terreinen waarop samengewerkt kon worden in de toekomst. Hiermee kent het convenant dus voornamelijk een pragmatische en praktische oorsprong.

3.2 Beoogde doelen en resultaten

Het convenant inzake samenwerking op het gebied van voedselzekerheid tussen BZ en LNV heeft tot doel afspraken over deze samenwerking vast te leggen. De aan het convenant verbonden paraplu-bemo dient ter vermindering van financiële lasten van de afzonderlijke programma's die binnen het convenant gefinancierd worden. Concreet betekent dit dat niet voor elk afzonderlijk programma de bemo-procedure doorlopen hoeft te worden.

De in het convenant benoemde samenwerking tussen BZ en LNV richt zich op twee resultaatgebieden uit het voedselzekerheidsbeleid uit 2011, namelijk de toename van duurzaam geproduceerd voedsel en efficiëntere markten en een verbeterd ondernemingsklimaat. In de paraplu-bemo worden deze resultaatgebieden ook genoemd als doel van de samenwerking. BZ en LNV geven hiermee een deel van het voedselzekerheidsbeleid gezamenlijk vorm en streven daarmee bij te dragen aan de gestelde beleidsdoelen.

Sinds 2011 is het voedselzekerheidsbeleid doorontwikkeld en de doelstellingen zijn bijgeschaafd en aangevuld (zie hiervoor ook hoofdstuk 2). Het huidige beleid kent vier resultaatgebieden¹⁴. Deze vier worden als uitgangspunt genomen in deze evaluatie. De doelstellingen van het convenant, te weten een toename van duurzaam geproduceerd voedsel en efficiëntere markten en een verbeterd ondernemingsklimaat, vallen in dit beleid grotendeels onder resultaatgebied 2: het bevorderen van inclusieve en duurzame groei in de agrarische sector. In Figuur 3-1 is de Theory of Change ingevuld voor resultaatgebied 2, met het convenant als input en de programma's als throughput.



Figuur 3-1 Theory of Change voor bijdrage convenant aan de voedselzekerheidsdoelstelling op resultaatgebied 2.

Met de inzet van de programma's binnen het convenant beogen BZ en LNV resultaten te bereiken die de opbrengst per productie-eenheid verhogen en het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden verbeteren. Inzet van Nederlandse kennis en kunde en het stimuleren van handels- en investeringskansen voor Nederlandse ondernemers worden gezien als instrumenteel voor het bereiken van de beoogde doelen. Deze inzet valt in termen van het huidige beleid bij te dragen aan resultaatgebied 4: het scheppen van noodzakelijke randvoorwaarden.

In relatie tot de eerste doelstelling van het convenant, een toename van duurzaam geproduceerd voedsel, is de verwachting dat de programma's een positieve invloed zullen hebben op de opbrengst per productie-eenheid. Programma's kunnen hieraan bijdragen door deze te richten op betere beschikbaarheid van goed zaaizaad, kunstmest, landbouwvoorlichting en landbouwkredieten en op een be-

¹⁴ Bronnen: Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en staatssecretaris van Economische zaken van 18 november 2014, 33625 – 147.
Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 19 oktober 2016, 33625 – 233

tere organisatie, opslag, verwerking en marketing en vermindering van oogstverliezen. Een bijdrage aan de duurzame productie kan bereikt worden door in te zetten op efficiënt gebruik van water, land, energie en arbeid.

In relatie tot de tweede doelstelling, efficiëntere markten en verbeterd ondernemingsklimaat, is de verwachting dat door investering in het ondernemingsklimaat, het bedrijfsleven kan bijdragen aan voedselzekerheid. Programma's kunnen hieraan bijdragen door te richten op betere wet en regelgeving en handhaving, de versterking van boerenorganisaties en instituties en het vergroten van (de beschikbaarheid van) kennis en kunde. Door te werken aan het wegnemen van barrières voor binnenlandse, regionale en wereldhandel kunnen markten efficiënter worden.

3.3 Afspraken vastgelegd in convenant en het paraplu-bemo

In het convenant zijn de verantwoordelijkheden van BZ en LNV omtrent de uitvoering van het convenant vastgelegd. Daarnaast zijn er ook afspraken vastgelegd over de uitvoering en de invulling van het convenant en de activiteiten die eronder vallen.

Buitenlandse Zaken stelt voor de activiteiten binnen het convenant een bedrag van € 8.000.000 beschikbaar. Dit bedrag is later opgehoogd met € 800.000. De afspraak die hieraan verbonden is dat dit bedrag op basis van halfjaarlijkse aantoonbare liquiditeitsbehoefte als voorschot wordt overgemaakt aan LNV. LNV draagt het penvoerderschap, waaronder de verantwoordelijkheid valt voor het opstellen van een jaarverslag, resultatenrapportage en een jaarplan, maar ook het contact met betrokken derde partijen. Daarnaast is LNV verantwoordelijk voor de opdrachtverlening, monitoring en afronding van alle programma's afzonderlijk.

Kortgezegd is BZ verantwoordelijk voor het leveren van de financiële middelen voor de programma's binnen het convenant en draagt LNV alle verantwoordelijkheid voor de inhoud en afhandeling van deze programma's. In de paraplu-bemo wordt een meer specifieke invulling hieraan gegeven. Hierin worden de sleutelrollen telkens vervuld door medewerkers van zowel BZ als LNV. Zo moeten programma's altijd voorbereid en uitgevoerd worden door een per programma benoemde combinatie van beleidsmedewerkers van beide ministeries. Hiernaast zijn de clustermanagers voedselzekerheid van zowel BZ en LNV verantwoordelijk voor het toezien op een goed verantwoordingsproces van de resultaten van de programma's. Zij zijn bovendien samen verantwoordelijk voor het nemen van significante operationele beslissingen omtrent de richting van de programma's, eventuele uitbreiding en personele inzet. Tot slot wordt in het convenant ook gesteld dat de verantwoordelijke directeuren twee keer per jaar de voortgang van het para-

plu-bemo dienen te bespreken, wat betreft de verschillende programma's en de toevoeging van nieuwe programma's. Eens per jaar dienen zij ook te bepalen welke middelen beschikbaar worden gesteld op basis van de ramingen van LNV.

3.4 Procedures omtrent de uitvoering van programma's

In het convenant en het paraplu-bemo zijn initieel acht programma's opgenomen¹⁵. In het geval van ISSD Africa, Access to Seed Index, MAFAP en OECD guidelines for Responsible Business Conduct, was er sprake van nieuwe, nog te formaliseren samenwerkingen. In het geval van E-certificering, Dairy East Africa, Bodemgebruik (FGI) en IPM East Africa was er sprake van mogelijke toekomstige samenwerkingsprogramma's. Teneinde de administratieve lasten van deze programma's voor BZ en LNV te verminderen zijn ze in een paraplu-bemo beoordeeld en uitgevoerd onder het convenant. Nieuwe, niet in het convenant genoemde, programma's die aansluiten bij de resultaatgebieden kunnen tevens onder het bemo ondergebracht worden door toevoeging van een door BZ en EZ goed te keuren memo. Gedurende de looptijd van het convenant zijn er 5 nieuwe samenwerkingsprogramma's binnen het convenant gefinancierd, namelijk Climate Smart Agriculture, Incubators, Aquaculture, Seafood Stewardship Index en de Seed Quality Toolbox.

Voor elk van de programma's, ook degene opgenomen in het convenant en bemo, geldt dat er een vaste procedure van toepassing is voor goedkeuring. Allereerst dient er in de ontwikkelingsfase van de programma's een Quality at Entry procedure plaats te vinden, waarbij externe deskundigen geconsulteerd worden. De uitkomsten hiervan worden als onderdeel van een goedkeuringsmemo (addendum op het convenant) voorgelegd aan BZ en LNV. Dit goedkeuringsmemo dient de volgende informatie te bevatten:

- a) inhoud van het programma;
- b) doelstelling, resultaten en prestatie-indicatoren;
- c) uitvoeringsorganisatie;
- d) uitkomst van de Quality at Entry;
- e) risico's;
- f) monitoring, evaluatie en rapportage;
- g) begroting.

In het bemo is vastgelegd dat er € 8,8 mln. van BZ beschikbaar is voor invulling van de gezamenlijke voedselzekerheidsdoelstellingen. Op basis van het goedkeuringsmemo wordt een programma al dan niet 'toegelaten' binnen het convenant.

¹⁵ Zie bijlage B voor meer informatie over de programma's

Bij goedkeuring door zowel BZ als LNV, wordt een beschikking opgesteld voor het verstrekken van de financiering. Het convenant biedt hiervoor de mogelijkheid voor inhuur/opdrachtverlening of subsidieverstrekking aan derde partijen. Programma's binnen het convenant dienen binnen drie maanden na het jaareinde een jaarverslag in te dienen bij LNV.

4 **Uitwerking convenant-afspraken in de praktijk**

In het voorgaande hoofdstuk is de context en de inhoud van het convenant beschreven. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe deze afspraken uiteindelijk in de praktijk vorm zijn gegeven. Hiervoor maken we voornamelijk gebruik van informatie opgehaald uit de interviews.

We beginnen dit hoofdstuk met een beschrijving van het proces ten aanzien van de inhoudelijke invulling van het convenant. Daarna gaan we in op de uitvoering van programma's en de verantwoording over deze uitvoer. We gaan kort in op de overlegstructuur tussen BZ en LNV. We sluiten het hoofdstuk af met enkele geleerde lessen ten aanzien van de samenwerking binnen het convenant en de conclusie hierover.

4.1 Inhoudelijke invulling van het convenant

In het convenant en bijbehorend beoordelingsmemorandum staat dat zowel BZ als LNV verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het voedselzekerheidsbeleid zoals dat is vastgelegd in de verschillende gezamenlijke Kamerbrieven. Gezamenlijk keuren de ministeries programmavoorstellen goed. LNV is uiteindelijk verantwoordelijk voor de opdrachtverlening. In het bemo zijn acht programma's opgenomen waar in 2014 op werd samengewerkt of waar samenwerking in de toekomst op werd verwacht.

In de praktijk zijn er tijdens de looptijd van het convenant vijf nieuwe programma's aan het bemo toegevoegd. Over het algemeen zijn deze vijf programma's, als ook de acht programma's die al bij de start in het convenant zijn genoemd, voortgekomen als vervolg op projecten die voor het convenant al liepen (ISSD en incubators Afrika) of als idee van een beleidsmedewerker (Dairy East Africa en IPM East Africa). Uit de gesprekken blijkt dat mogelijke nieuwe programma's voor het convenant altijd via LNV zijn aangedragen. Het voorstel voor de invulling van een programma kwam in de praktijk bijna altijd vanuit één medewerker die passie had voor een specifiek onderwerp. Hierdoor is de invulling van het convenant voornamelijk het resultaat van het enthousiasme, de eigen inspanningen en het ver-

mogen van de LNV-medewerker om lijntjes te leggen tussen het Nederlandse bedrijfsleven, de OS-agenda en ambassades.

Uit het jaarverslag 2014 blijkt dat de aanlooperperiode van het convenant langer duurde dan voorzien, doordat de acht programma's sterk verschilden in ontwikkelstadium (vervolgproject vs. idee). De lange aanlooperperiode is, volgens het jaarverslag, ook het gevolg van minder flexibele administratieve procedures bij LNV dan van tevoren gedacht. Dit resulteerde in een trage uitputting van het beschikbare budget van 8,8 mln. euro binnen het convenant. In het gesprek met LNV-medewerkers wordt aangegeven dat het convenant wellicht niet direct tot een vermindering van administratieve lasten aan de kant van LNV heeft geleid, maar dat het aan de voorkant prettig was dat er niet voor ieder programma gezocht hoefde te worden naar een nieuwe financieringsbron.

In het convenant is opgenomen dat programma's moeten bijdragen aan de toename van duurzaam geproduceerd voedsel, efficiëntere markten en een verbeterd ondernemingsklimaat. Er zijn geen eisen ten aanzien van agrarische sectoren (visserij, zuivel, landbouw) of landen waar de programma's moeten plaatsvinden. Mede door de langere aanlooperperiode en omwille van de goede vrede zijn er programma's gefinancierd die niet direct aansluiten bij de beleidsfocus van BZ of de speerpunten van LNV. Ook de organisatie en werkwijze van beide ministeries ligt hieraan ten grondslag. BZ is gewend om thematisch te werken en is daar naar ingericht terwijl de aard van de werkzaamheden bij LNV meer sectorgericht is. De geïnterviewden noemen in de gesprekken onder andere als voorbeeld de programma's de Seafood Stewardship Index (BZ heeft weinig kennis van visserij, Vietnam is geen focusland van BZ) en de klimaatslimme aardappelteelt in Algerije uit het programma Climate Smart Agriculture (het Nederlandse bedrijfsleven bevindt zich niet in dat deel van Algerije, Algerije is geen focusland van BZ). Het feit dat programmavoorstellen één voor één binnendruppelden en er dus geen sprake was van vergelijkingsmateriaal zoals bij een tender, versterkte de milde beoordeling volgens enkele geïnterviewden. De langere aanlooperperiode en brede doelstelling van het convenant zorgden er ook voor dat er programma's vanuit het convenant zijn gefinancierd die wellicht ook binnen een ander 'voedselzekerheidspotje' van BZ en/of LNV hadden gepast¹⁶. Daarnaast blijkt uit de gesprekken met beleidsmedewerker en uitvoerders blijkt dat voorstellen voor programma's zijn herschreven zodat ze binnen het convenant paste. De middelen binnen het convenant waren relatief eenvoudig beschikbaar omdat dit budget specifiek

¹⁶ Bij BZ is de begroting van art. 2.1. gericht op voedselzekerheid. LNV heeft, naast de middelen binnen het convenant, budget beschikbaar voor voedselzekerheid via art. 11 (voorheen 6) en via HGIS-middelen die bedoel zijn voor de bijdrage aan multilaterale instellingen.

gereserveerd was voor voedselzekerheidsprogramma's tussen BZ en LNV en er al een getekend bemo lag.

De programma-administratie van het convenant is op dit moment onvolledig. Het gaat hierbij zowel om goedkeuringsmemoranda, programmavoorstellen als (voortgangs)rapportages. In de gesprekken geven de beleidsmedewerkers en clustermanagers aan dat het verloop van beleidsmedewerkers bij LNV de belangrijkste reden lijkt te zijn voor de onvolledige administratie. Het slecht functionerende programmabeheer in combinatie met een onoverzichtelijk archief in DOMUS resulteert in een onvolledige programma-administratie voor deze evaluatie. Een overzicht van de ontvangen (en in de evaluatie meegenomen) documenten staat in bijlage C.

De gevoerde gesprekken ondersteunen de veronderstelling dat voor de selectie van de verschillende programma's de procedure is gevolgd zoals deze staat omschreven in het convenant en bijbehorende bemo. Echter kunnen we dit niet met zekerheid vaststellen omdat tijdens de evaluatie van het convenant enkele projectvoorstellen en goedkeuringsmemoranda ontbraken. Uit gesprekken met uitvoerders, beleidsmedewerkers en de wel beschikbaar gestelde documenten blijkt dat uitvoerders tijdens de aanvraag van financiering met medewerkers van beide ministeries contact hebben gehad en dat beide ministeries het programmavoorstel hebben goedgekeurd. De uitvoerders geven aan dat beide ministeries betrokken waren bij het formuleren van de doelstellingen, scope en onderzoeksvragen van het voorstel. Eén van de uitvoerders geeft expliciet aan dat het contact intensief was en het aanvraagproces lang duurde, aanvragen moest vaak herschreven worden, maar dat deze samenwerking als goed werd ervaren.

4.2 Uitvoering van programma's binnen het convenant

De uitvoering van de programma's is volgens het convenant en bemo de verantwoordelijkheid van een combinatie van beleidsmedewerkers van BZ en LNV. De LNV-beleidsmedewerker heeft hierbij de rol van penvoeder. Concreet betekent dit dat de LNV-medewerkers verantwoordelijk zijn voor het contact met de uitvoerder, het monitoren van de voortgang, het opstellen van het jaarplan waarin de uitgevoerde activiteiten per programma in dat jaar worden opgenomen en het werkplan waarin de activiteiten voor het komende jaar worden aangekondigd.

In de praktijk zijn inderdaad bij ieder programma een beleidsmedewerkers van LNV en BZ betrokken. Het penvoederschap lag bij de LNV-medewerker, de BZ-medewerker was onder andere betrokken door een plek in de klankbordgroep en/of in het contact met ambassades. De samenwerking binnen een programma verliep in het algemeen goed volgens de geïnterviewden. Vooral de combinatie

van inhoudelijk expertise en het contact met landbouwraden vanuit LNV met de landenervaring en ervaring met de OS-context vanuit BZ is genoemd als waardevol en complementair. Bijvoorbeeld in het realistisch houden van de uitvoering van programmavoorstellen. Als voorbeeld noemen de geïnterviewden het programma Fertile Ground Initiative waarbij het programmavoorstel ambitieus de bodemvruchtbaarheid trachtte te behouden en vergroten in zes landen tegelijkertijd. Met de veldervaring van de BZ-medewerker en de kennis vanuit de landbouwraden is er bijgestuurd tot een behapbaar plan van aanpak in één land waarin rekening is gehouden met de lokale context. LNV heeft kennis en menskracht die BZ niet heeft. BZ heeft middelen en OS- en programmatische kennis die LNV ontbreekt. Echter alle geïnterviewde medewerkers van de beide ministeries geven aan dat programmeren en het daarbij behorende programmabeheer geen onderdeel is van de dagelijkse werkzaamheden van LNV, in tegenstelling tot de medewerkers van BZ die daar meer ervaring mee hebben. In praktijk blijkt het programmabeheer voor LNV lastig, zeker als dit naast dagelijkse werkzaamheden moet worden gedaan. Hier heeft men zich op verkeken bij het opstellen van het convenant.

Daarnaast was het verloop van medewerkers hoog. Dit geldt zowel voor de kant van BZ als LNV. Het beheer van één enkel programma is hierdoor bij veel verschillende personen van LNV belegd geweest, terwijl ook de counterpart bij BZ vaak wisselde. Enerzijds is dit niet bevorderlijk geweest voor de programma-administratie (zie paragraaf 4.1), anderzijds heeft dit effect op het eigenaarschap dat door beleidsmedewerkers gevoeld wordt voor een programma. Doordat programma's veelal vanuit het enthousiasme van één LNV-medewerker ontstonden, is het convenant kwetsbaar. Het enthousiasme voor en de kennis van de inhoud van een programma vanuit de aandrager bestaat niet altijd bij de andere beleidsmedewerkers bij LNV. Hierdoor is de betrokkenheid van degene die het programma overneemt veelal lager dan bij degene die het programma heeft aangedragen. Vanuit BZ is daarnaast aangegeven dat het enthousiasme van haar medewerkers om programma's over te nemen laag was vanwege de thema's en landen van de programma's die niet aansluiten bij de expertise en focus van BZ. Daarbij speelde de beperkte financiële omvang van het convenant en de daarbij behorende programma's ook een rol wanneer die worden vergeleken met andere projecten die BZ uitvoert op het gebied van voedselzekerheid.

In de opinie van uitvoerders is het waardevol dat beide ministeries samenwerken bij programma's op het snijvlak van hun beleidsterreinen, maar zouden zij meer continuïteit in beheer op prijs stellen. De geïnterviewde uitvoerders hebben tijdens de implementatie van de programma's altijd direct contact gehad met de beleidsmedewerker van LNV. Dit contact was volgens beide uitvoerders goed. De beleidsmedewerker van BZ had een rol op de achtergrond, via ambassades op

locatie, in de klankbordgroep of als genodigde bij de presentatie van de programmaresultaten. Doordat het verloop van beleidsmedewerkers aan de kant van LNV hoog was, is het voor de uitvoerders lastig om een werkrelatie met de opdrachtgever op te bouwen. Een van de uitvoerders heeft tijdens het programma met drie verschillende medewerkers van LNV samengewerkt. Dit heeft niet direct tot problemen geleid, maar voor de continuïteit van het programma en de communicatie daarover zou volgens deze uitvoerder een actieve rol van de betrokken combinatie van beleidsmedewerkers van BZ en LNV positief zijn.

4.3 Verantwoording over programma's binnen het convenant

Als penvoerder is LNV volgens het convenant verantwoordelijk voor een jaarlijkse verantwoording van de uitgevoerde activiteiten onder de convenantprogramma's in het jaarplan. Daarbij stelt LNV ook een werkplan op voor het komende jaar. Aangezien de financiële middelen onderdeel zijn van de BZ-begroting, verantwoordt dit departement de activiteiten richting de Tweede Kamer.

De werk- en jaarplannen zijn ieder jaar door LNV aan BZ geleverd. In de beginperiode van het convenant gebeurde dit niet tijdig. Naar aanleiding daarvan is in 2015 in een addendum bij het convenant afgesproken dat het werk- en jaarplan op 31 maart van het betreffende kalenderjaar in het bezit van BZ dient te zijn. Dit was 1 november van het voorafgaande kalenderjaar. Dit bleek niet haalbaar voor LNV.

Op basis van de geleverde documentatie is het voor ons niet mogelijk om de behaalde resultaten die zijn gerapporteerd in de jaarplannen volledig te verifiëren. Zoals al eerder genoemd lijkt dit met name een administratieve oorzaak te hebben, al is dit niet voor alle documenten met zekerheid te zeggen. Ook de geïnterviewden geven aan dat er bij hen weinig overzicht was over de verschillende programma's die onder het convenant werden gefinancierd en in hoeverre het budget van het convenant was uitgeput. Redenen die hiervoor genoemd zijn: (i) het feit dat programmabeheer en daarbij behorende financiële beheer geen kernzaak van LNV is en (ii) het personeelsverloop.

De verantwoording van de behaalde resultaten van de verschillende programma's is in de praktijk niet gegaan conform de BZ-methodiek van output, outcome en impact. Het resultatenkader Voedselzekerheid was gedurende de looptijd van het convenant nog in ontwikkeling. Het is in die tijd, met input van zowel BZ als LNV, sterk verfijnd. Desondanks sluit de verantwoording van programmaresultaten via een dergelijk resultatenformat niet geheel aan bij de werkwijze van LNV. Zo zijn er vanuit LNV richting de uitvoerders geen eisen gesteld aan het rapportageformat waardoor behaalde resultaten niet één op één direct zijn in te vullen of toe te

voegen in het resultatenkader. Dit blijkt uit de interviews met de uitvoerders en de rapportages over de programma's die wij hebben ontvangen. Ook pasten niet alle activiteiten, zoals de georganiseerde rondetafelgesprekken in het kader van Dairy East Africa, goed binnen dit verantwoordingsstramien. De tijdigheid en de kwaliteit van verantwoording van de resultaten heeft zowel bij het ministerie van BZ als LNV tot irritatie geleid, zo blijkt uit de gesprekken met beleidsmedewerkers. Dit doet vermoeden dat de verantwoordingslast bij beide ministeries, zeker in vergelijking met de omvang van de programma's, niet (sterk) is afgenomen door de invoering van het convenant. Enkele geïnterviewden hebben dit vermoeden onderschreven in de gesprekken.

4.4 Overlegstructuur BZ-LNV

Het convenant vereist dat de verantwoordelijke clustermanagers tweemaal per jaar bijeenkomen om de voortgang, beschikbare middelen en personele inzet te bespreken. In praktijk is er tweemaal per jaar overleg geweest over het convenant, voor zover de huidige clustermanagers en beleidsmedewerkers dat overzien, al dan niet gecombineerd met een ander overleg. Daarnaast komen de beleidsmedewerkers BZ en LNV die werken aan het thema voedselzekerheid maandelijks bijeen in het Food Security Cluster. In dit overleg wisselen beide departementen uit wat er bij hen speelt op het gebied van voedselzekerheid. Ook worden uitvoerders wel eens uitgenodigd om hun project te presenteren. Het convenant is geen onderdeel van dit overleg, al kan geen van de geïnterviewden aangeven waarom niet.

4.5 Geleerde lessen

De volgende lessen kunnen worden getrokken uit de uitwerking van de convenant-afspraken in de praktijk:

- De aard van de inrichting en werkzaamheden met bijbehorende werkwijzen bij beide ministeries verschilt sterk. Beide partijen geven aan dat ze gaandeweg het convenant hebben geleerd waar de complementariteit ligt en wat ze aan elkaar hebben.
- Het programmeren van activiteiten en het beheer van deze programma's is een aparte tak van sport. LNV heeft zicht hier op verkeken volgens de geïnterviewden.
- De administratieve organisatie van het convenant is niet optimaal en vertoont gebreken.

4.6 Conclusie

Door middel van het convenant proberen BZ en LNV gezamenlijk bij te dragen aan de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden. Door de samenwerkingsafspraken vast te leggen en de programma's in één beoordelingsmemorandum vast te leggen hebben beide ministeries geprobeerd de administratieve lasten per programma te verlichten.

Hoewel de afspraken zoals vastgelegd in het convenant zijn gevolgd door BZ en LNV, is de vermindering van de administratieve lasten achtergebleven bij de verwachtingen. Deze constatering geldt voor beide departementen, maar voor LNV in het bijzonder. Hoewel een gereserveerd budget en de bundeling van goedgekeurde programma's een deel van de lasten aan de voorkant heeft wegenomen, bleek er in de praktijk moeite te bestaan met de invulling van de goedgekeurde programma's, het beheer van deze programma's en de verantwoording van de resultaten. Vooral dit laatste heeft geleid tot irritatie en communicatie heen en weer. Verschillen in organisatie en werkwijze bij beide ministeries in combinatie met de relatieve onervarenheid van LNV met programmabeheer ligt hier aan ten grondslag.

Beide ministeries zien ook positieve punten aan de samenwerking. BZ leverde financiële middelen en specifieke kennis op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, ontwikkelingslanden en de context daar die LNV niet in huis heeft. LNV leverde menskracht, ideeën voor programma's en specifieke sector kennis die bij BZ ontbreekt. Hoewel beide partijen aangeven dat zij tijdens de convenantsperiode hebben geleerd waar ze elkaar versterken en wat ze aan elkaar hebben, lijkt de huidige samenwerking nog het beste te kunnen worden gekarakteriseerd met *working apart together*. De samenwerking had meer kunnen bijdragen aan de gezamenlijke voedselzekerheidsdoelstellingen wanneer van tevoren expliciet was gemaakt hoe beide ministeries elkaar versterken en het proces hierop was ingericht.

5 Bijdrage aan voedselzekerheid

In dit hoofdstuk bespreken we de inhoudelijke kant van de programma's die onder het convenant zijn gefinancierd. Dit geeft inzicht voor het beantwoorden van de vraag of het convenant en de in het voorgaande hoofdstuk besproken samenwerking tussen BZ en LNV ook heeft bijgedragen aan de voedselzekerheidsdoelstellingen.

We beginnen dit hoofdstuk met een kort overzicht van de onder het convenant gefinancierde programma's. Hierna gaan we in op de vraag omtrent de samenhang tussen de programma's onderling. Vervolgens bespreken we in grote lijnen de resultaten van deze programma's. We sluiten het hoofdstuk af met een reflectie waarin we geleerde lessen bespreken en ingaan op de gerealiseerde bijdrage van de activiteiten aan de voedselzekerheidsdoelstelling.

5.1 Programma's binnen het convenant

Binnen het convenant zijn in totaal 13 programma's ge(co)financierd:¹⁷

1. Integrated Seed Sector Development Africa (ISSD Africa)
2. Acces to Seed Index
3. Monitoring and Analysing Food and Agriculture Policies (MAFAP)
4. E-certificering
5. Dairy East Africa
6. Bodemgebruik, Fertile Ground Initiative (FGI)
7. Pesticide Management Initiative East African Region (IPM)
8. OECD Guideline on Responsible Business Conduct in Agricultural Supply Chains (OECD RBC)
9. Climate Smart Agriculture (CSA)
10. Incubators Africa
11. Regional Approach Aquaculture (RAA)
12. Seafood Stewardship Index (SSI)
13. Seed Quality toolbox

¹⁷ In bijlage B is per programma een samenvatting van de doelstelling(en), toegezegd budget en looptijd opgenomen.

Van de programma's waren er acht reeds opgenomen in het convenant en paraplubemo (nr.1-8). Tijdens de looptijd van het convenant zijn hier vervolgens nog vijf programma's aan toegevoegd (nr.9-13). Slechts drie programma's zijn bij het begin van de looptijd van het convenant in 2014 ook direct van start gegaan. Het merendeel van de programma's is echter in 2017 of 2018 van start gegaan. Van de 13 programma's zijn ten tijde van dit schrijven drie afgerond. De bijdragen vanuit het convenant aan de programma's variëren van € 40.000 voor opdrachtverlening tot € 3.237.294 aan subsidieverstrekking als cofinanciering. In bijlage B is de looptijd en het toegezegde budget op programmaniveau opgenomen.

De programma's beogen bij te dragen aan de resultaatgebieden 2 en 4 van het huidige voedselzekerheidsbeleid (zie paragraaf 2.1 en paragraaf 3.2). Bij de bespreking van de samenhang tussen de programma's en verwachte impact op voedselzekerheid wordt dit in de hierna volgende paragrafen als uitgangspunt genomen.

5.2 Samenhang tussen de verschillende programma's

Zoals reeds in paragraaf 4.1 is besproken, is er vanuit de samenwerking binnen het convenant niet actief gestuurd op samenhang tussen de programma's. In het convenant of het bemo zijn geen eisen gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld sectoren (visserij, zuivel, landbouw) of landen waar de programma's moeten plaatsvinden. Uit de gevoerde gesprekken met beleidsmedewerkers blijkt ook dat hier niet op gestuurd is in de uitvoering. Bij het ontbreken van een kader binnen het convenant is daarom gekozen voor een kader binnen het voedselzekerheidsbeleid. De samenhang van de programma's binnen het convenant is bekeken aan de hand van het resultatenkader voedselzekerheid van BHOS (zie ook hoofdstuk 2). Dit biedt tevens de mogelijkheid om naast de samenhang tussen de programma's ook iets te zeggen over de resultaten en de bijdrage aan de gezamenlijke voedselzekerheidsdoelstellingen.

Om de mate van samenhang tussen de programma's te verkennen hebben we gekeken waar de doelstellingen van de programma's passen in het resultatenkader. Aangezien de doelstellingen van het convenant zich richten op de resultaatgebieden 2 en 4 is hierop gericht. We hebben gekeken of er op basis van aansluiting van de programmadoelstellingen en -resultaten op het BHOS resultatenkader een groepering van programma's te zien was. Van slechts 1 programma sluiten de doelstellingen en resultaten direct aan bij de outputs opgenomen in het resultatenkader van resultaatgebied 2. Om deze reden bespreken we hier de samenhang van de programma's op basis van een indeling aan de hand van de themagebieden onderscheiden onder resultaatgebied 4.

In Tabel 5-1 is de indeling van programma's naar bijdragen aan de verschillende themagebieden (enablers) van resultaatgebied 4 opgenomen. Hieruit blijkt dat de programma's binnen het convenant zich richten op het bijdragen aan de randvoorwaarden Kennis en Innovatie, Voedsel- en Landbouwsector en Voedselsystemen. In de volgende paragraaf zullen we per themagebied de bijdragen van de programma's hieraan bespreken. Aangezien geen van de programma's doelstellingen heeft op het gebied van landrechten en gender, zullen deze gebieden buiten beschouwing worden gelaten.

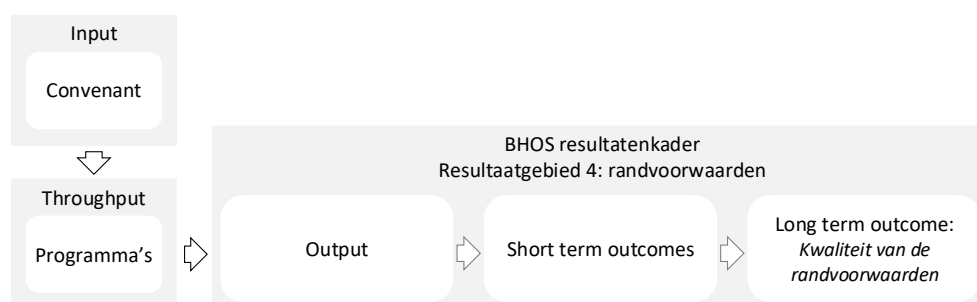
Tabel 5-1 Indeling van programma's naar bijdrage aan de themagebieden van resultaatgebied 4: randvoorwaarden voor voedselzekerheid

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
4. Kennis en Innovatie												
5. Voedsel- & landbouwsector												
6. Landrechten												
7. Beleid												
8. Gender												
9. Voedselsystemen												

Toelichting: programma 13, Seed Quality Toolbox, is niet meegenomen in deze tabel omdat hiervan geen documenten beschikbaar waren.

5.3 Beoogde outputs en outcomes

Zoals hierboven reeds genoemd, dragen de meeste programma's in inzet en beoogde doelen bij aan resultaatgebied 4: de randvoorwaarden voor voedselzekerheid. In Figuur 5-1 is de Theory of Change weergegeven voor de randvoorwaarden. Per themagebied opgenomen in het resultatenkader van BHOS zullen wij de (beoogde) bijdragen in output en outcome bespreken.



Figuur 5-1 Theory of Change voor resultaatgebied 4 voor het verhogen van de kwaliteit van randvoorwaarden voor voedselzekerheid

Kennis en innovatie

De kwaliteit van kennis en innovatiesystemen is een belangrijke randvoorwaarde voor voedselzekerheid. Outputindicatoren die hiervoor zijn opgenomen in het BHOS resultatenkader zijn het aantal boeren dat potentieel toegang heeft tot en gebruik kan maken van kennis en nieuwe technologieën; het aantal gediplomeerden en trainers; het aantal relevante kennisinstellingen dat wordt ondersteund. Short-term outcomes zijn het daadwerkelijk aantal boeren dat gebruik maakt van resultaten, kennis en innovatie, het aantal gediplomeerden en trainers dat aan het werk gaat in voedselzekerheid en het aantal instellingen dat beter presteert. Dit vertaalt zich op de lange termijn door naar de kwaliteit van kennis- en innovatiesystemen.

Het Fertile Ground Initiative (FGI), Pesticide Management Initiative East African Region (IPM), Climate Smart Agriculture (CSA) en de Regional Approach Aquaculture onderzoeken elk mogelijkheden om op een input-efficiënte en duurzame manier de opbrengsten van boeren te vergroten. Het betreft in alle vier de gevallen met name onderzoek en ontwikkeling, dus directe output, en in mindere mate het daadwerkelijk implementeren en delen met boeren, de doorwerking van resultaten naar outcomes. Aangezien de programma's ten tijde van dit schrijven nog niet zijn afgerond, zijn hierover ook nog geen resultaten bekend.

Het programma Dairy East Africa richt zich indirect op de training van boeren door het organiseren en beschikbaar maken van kennis, tevens directe output. Zo is binnen het programma het Dairy Training Information System opgezet waardoor kennis en training over de meest belangrijke aspecten van management van melkveebedrijven elektronisch beschikbaar worden gesteld aan onderwijsinstellingen.

De voedsel- en landbouwsector

De kwaliteit van de private (voedsel- en landbouw)sector en de ontwikkeling hiervan zijn belangrijke voorwaarden voor voedselzekerheid. Short-term outcomes voor de ontwikkeling en het functioneren hiervan zijn het aantal banen in de sector, het functioneren van de waardeketens en het aantal bedrijven dat co-investeert in de sector.

De bijdrage van de programma's aan de voedselzekerheidsdoelstellingen zit voor een groot deel in het verbeteren van (het functioneren van) waardeketens in de voedsel- en landbouwsector. De Integrated Seed Sector Development (ISSD) benadering en de Access to Seeds Index doen dit door stakeholders uit zowel de formele als informele sector, bij elkaar te brengen en de zaaizaadsector in beeld te brengen. Dit ten einde kwaliteitszaad en -variëteiten voor kleine boeren be-

schikbaar te maken en hun productiviteit te vergroten. In beide gevallen is het inzicht vergroot en de netwerken versterkt. Hoe de vertaalslag gemaakt gaat worden zodat boeren hier daadwerkelijk van gaan profiteren valt buiten de scope van de programma's. In navolging op de Access to Seeds Index, beoogt de Seafood Stewardship Index de visserijsector in kaart te brengen, ten behoeve van een eerlijke en duurzame sector.

De programma's Dairy EA, Fertile Ground Initiative (FGI), Pesticide Management Initiative East African Region (IPM), Climate Smart Agriculture en de Regional Approach Aquaculture beogen de waardeketens in de melkveehouderij, landbouw en viskweek te verbeteren. Door het vergaren van kennis over wat nodig is om van de huidige situatie in de gewenste (duurzame) situatie te komen en verbindingen te leggen en te versterken worden de waardeketens getransformeerd. Bovendien nemen de programma's niet alleen de boeren mee in hun benadering, maar richten zich ook op andere stakeholders in de waardeketen. Voor deze programma's geldt dat ook op dit gebied nog geen harde resultaten beschikbaar zijn wat betreft de output en outcomes.

Box 5-1 Incubators Africa

Met betrekking tot het beter functioneren van waardeketens is het Incubators Africa programma met de Food Connection Challenges uniek binnen het convenant. Het richt zich, in tegenstelling tot de eerdergenoemde programma's, niet op inzicht, input en productiviteit, maar op output en het tegengaan van voedselverliezen. Hiermee beoogt het programma bij te dragen aan het verminderen van voedselverliezen en de productieketen ook aan het einde te optimaliseren. Het richt zich direct op kleine ondernemers in de lokale productieketen, om na-oogstverliezen tegen te gaan en daarmee de productiviteit en het inkomen van deze ondernemers te vergroten.

Beleid

De kwaliteit van governance voor voedselzekerheid is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van voedselzekerheid. Goed (inter)nationaal voedselzekerheidsbeleid en wetgeving en de implementatie en naleving ervan zijn onmisbaar. Binnen het convenant is er één programma dat zich hier volledig op richt, namelijk het Monitoring and Analysing Food and Agriculture Policies (MAFAP). Dit programma richt zich op het ondersteunen van ontwikkelingslanden in het ontwikkelen van voedselzekerheidsbeleid. Het programma bestaat uit het trainen van beleidsmedewerkers in beleidsmonitoring, het uitvoeren van markt- en beleidsanalyses, het voeren van beleidsdialogen met overheden en het hervormen van beleid.

Vanuit MAFAP wordt gestuurd op twee uitkomsten aan het einde van de looptijd van het programma. Ten eerste wordt gestuurd op ten minste 15 landbouwbeleidshervormingen in zeven landen. Ten tweede wordt gestuurd op overheidscommitment en capaciteit voor continue monitoring, analyse, lobby en hervorming van landbouwbeleid. In november 2017 telde het programma 10 beleidshervorming als gevolg van beïnvloeding door en inzet van MAFAP. De verwachting is in totaal 16 hervormingen te bereiken in acht landen aan bij afloop van het programma in december 2019.

Naast MAFAP is IPM het enige programma dat verbeterde wet en regelgeving en registratie heeft opgenomen als een van de programmadoelstellingen.

Voedselsystemen

Een goed functionerend voedselsysteem is de basis voor voedselzekerheid. In het resultatenkader van BHOS worden hieronder zes verschillende dimensies verstaan, te weten: voedzame en gezonde consumptie, marktdynamiek, *enabling environment*, productiviteit en inputefficiëntie, ecologische duurzaamheid en klimaatadaptatie, en sociale duurzaamheid. In het resultatenkader van BHOS is het aantal major systematische (cross-dimensionele) gelegde of verbeterde verbindingen in dit systeem als indicator hiervoor opgenomen.

In het convenant kan een bijdrage aan de werking van voedselsystemen bestaan uit het wegnemen van barrières voor binnenlandse, regionale en wereldhandel of het versterken van instituties en boerenorganisaties. Programma's binnen het convenant die zich hierop richten of dit meenemen in hun aanpak zijn: ISSD Africa, E-certificering, Bodemgebruik (FGI), IPM en Incubators Africa. Elk van deze programma's richt zich op het leggen van nieuwe of verbeteren van bestaande verbindingen. In het geval van E-certificering is de focus puur gericht op het wegnemen van een barrière in de handel tussen Nederland en Kenia en het verbeteren van de lokale efficiëntie van een deel van de keten. Bij de programma's ISSD, Bodemgebruik, IPM en Incubators gaat het veel meer om het betrekken van verschillende stakeholders en het optimaliseren van netwerken en samenwerking. In het laatste geval betreft dit niet alleen de lokale waardeketen, maar ook de relatie met Nederland. Voor deze programma's geldt dat ook op dit gebied nog geen harde resultaten beschikbaar zijn, maar ook dat deze lastig meetbaar zijn.

5.4 Output en potentiële impact

In bovenstaande paragraaf is de samenhang van de programma's binnen het convenant en hun bijdrage aan de voedselzekerheidsdoelstellingen beschreven aan de hand van het resultatenkader van BHOS. Uit deze exercitie blijkt dat de programma's voor het leeuwendeel in uitvoering en resultaten gericht zijn op het

verbeteren van de randvoorwaarden voor voedselzekerheid (in termen van output). Hieronder gaan we verder in op de vraag hoe zich dit vertaalt naar een bijdrage aan de voedselzekerheidsdoelstellingen van BZ en LNV. Hierbij richten wij ons specifiek op de bijdrage aan resultaatgebied 2, het bevorderen van inclusieve duurzame groei in de agrarische sector, en de doelstelling voor 8 miljoen familiebedrijven de productiviteit en/of het inkomen te verdubbelen.

Er zijn geen harde cijfers en concrete uitkomsten of resultaten om de impact van de programma's binnen het convenant op voedselzekerheid te bepalen. Om iets over impact te kunnen zeggen, hebben we daarom gekeken naar de vraag hoe de (beoogde) doelen en resultaten van de programma's zich verhouden tot de beleidsdoelstellingen en beoogde impact. Hiervoor grijpen we terug op de het resultatenkader van BHOS en de Theory of Change.

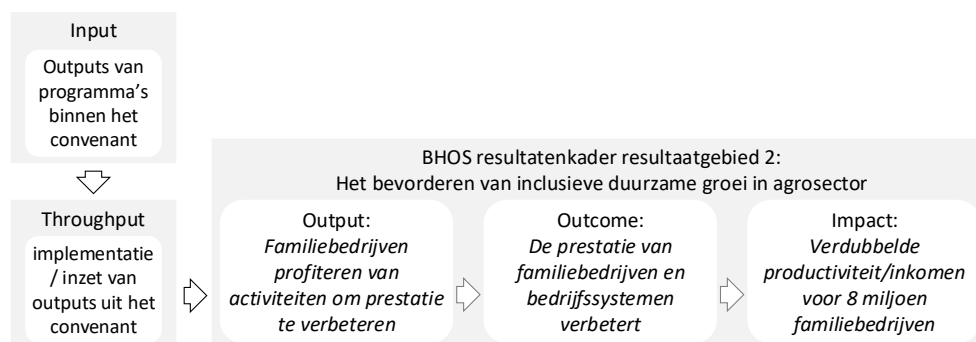
De programma's binnen het convenant leveren de output die nodig is voor kwalitatief hoogwaardig functioneren van de volgende randvoorwaarden voor voedselzekerheid:

- kennis- en innovatiesystemen;
- private voedsel- en landbouwsector;
- wet- en regelgeving; en,
- voedselsystemen.

Vervolgens is echter nog wel een vertaalslag nodig om van de outputs tot outcomes en impact te komen. Voor veel van de programma's binnen het convenant geldt dat de aanzet hiervoor aanwezig is. Het gaat echter om een bijdrage van € 8,8 mln. voor 13 programma's binnen een budget van €340 mln. voor voedselzekerheid. Het convenant betreft in die zin beperkte financiële bijdragen en programma's van relatief geringe omvang. Dit maakt het moeilijk om de bijdrage aan outcomes en impact op voedselzekerheid vast te stellen en vraagt om gepaste verwachting. Voor veel programma's geldt bovendien dat de impact voor een deel afhankelijk is van de voortzetting en pas op de langere termijn zal blijken.

Het doel van het convenant is een bijdrage te leveren aan resultaatgebied 2 door een toename van duurzaam geproduceerd voedsel en efficiëntere markten en een verbeterd ondernemingsklimaat. Zoals hierboven al aangekaart is een gematigde verwachting op basis van de financiële input gepast. Dit neemt echter de vraag van de doelmatigheid van de inzet van de middelen niet weg. Dragen de programma's op de lange termijn bij aan de voedselzekerheid, specifiek op resultaatgebied 2? In de eerste instantie lijkt bijdrage hieraan gering, aangezien er geen direct effect is van de programma's op de productiviteit en het inkomen van familiebedrijven. De bijdrage van de programma's aan randvoorwaarden voor voedselzekerheid biedt input waar iets mee gedaan moet worden om te komen

tot output die bijdraagt aan de gestelde doelstelling van het verdubbelen van de productiviteit en/of het inkomen van 8 miljoen familiebedrijven (zie Figuur 5-2).



Figuur 5-2 Theory of Change voor de bijdrage van de programma's binnen het convenant op de lange termijn aan de Nederlandse voedselzekerheidsdoelstelling.

Voor de programma's binnen het convenant, hebben wij gekeken hoe de resultaten in potentie kunnen bijdragen aan resultaatgebied 2 en de doelstelling om 8 miljoen familiebedrijven te bereiken. De resultaten hiervan zijn weergegeven in Tabel 5-2. Alleen voor Incubators Africa (nr.10) kan gezegd worden dat het zich direct richt tot lokale kleine bedrijven in en de verhoging van hun productiviteit (zie ook box 5-1). Van de rest van de programma's, behalve OECD RBS (nr.8) en SSI (nr.12), is sprake van potentiële bijdrage aan de voedselzekerheidsdoelstelling. Voor SSI is het onduidelijk hoe de bevindingen zich zullen vertalen naar de productie of het inkomen van familiebedrijven.

Tabel 5-2 Potentiele bijdrage van de programma's aan resultaatgebied 2: het bevorderen van inclusieve duurzame groei in de agrarische sector (in aantal familiebedrijven)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Impactindicator*												
2. aantal dat inkomen en/of productiviteit heeft verdubbeld												
Outcome-indicatoren*												
Verbeterde prestatie van bedrijfssystemen												
2.1 aantal met gestegen productiviteit/inkomen												
2.2 aantal met verbeterde toegang tot input en output markten												
2.3 aantal dat weerbaarder is geworden voor shocks												
Outputindicatoren*												
2.x.1 aantal direct bereikt												
2.x.2 aantal indirect bereikt												

Toelichting: de Seed Quality Toolbox (13) is niet meegenomen in deze tabel vanwege het ontbreken van de benodigde documenten.

Voor de invulling van Tabel 5-2 is uitgegaan van de Theory of Change in Figuur 5-2 en de vraag of de output van de programma's ingezet kan worden ten behoeve van kleine boeren en familiebedrijven. In een aantal gevallen kan de opgedane kennis of innovatie, indien beschikbaar gemaakt, heel direct het inkomen of de productiviteit van familiebedrijven vergroten. Denk aan de programma's voor Climate Smart Agriculture en Pesticide Management. In veel gevallen is de potentiële bijdrage aan de productiviteit en het inkomen indirect, door het versterken van netwerken en voedselsystemen die de positie van boeren verbeterd en hun bedrijven weerbaarder maakt. Hierbij kan gedacht worden aan het beschikbaar komen van een variatie van kwaliteitszaad waarin binnen ISSD (nr.1) en Access to Seeds Index (nr.2) de basis is gelegd. In het geval van Incubators Africa (nr.10) is de impact heel direct, aangezien Mkb'ers in de lokale voedselketen direct hun productiviteit vergroten.

5.5 Reflectie

Wat betreft de programma's binnen het convenant lagen er voor de evaluatie vragen rondom de samenhang van de programma's en de bijdrage op lange termijn aan voedselzekerheid. In voorgaande paragrafen is op deze twee aspecten ingegaan.

Samenhang

Een krappe 40% van het beschikbare budget binnen het convenant ging naar het MAFAP programma. Als enige van de 13 programma's richt het zich specifiek op wet- en regelgeving. Dat een groot deel van het budget gaat naar een enkel programma dat in focus apart staat van de andere 12 programma's, resulteert in een beperkte mate van samenhang tussen de programma's binnen het convenant. De beperkte samenhang is niet vreemd aangezien er niet op gestuurd is. Voor een grotere mate van samenhang tussen de programma's in aanpak of in bijdrage aan voedselzekerheid is meer sturing nodig.

Ondanks dat er niet is gestuurd, is er toch een zekere mate van samenhang te zien. Alle programma's dragen in doelstelling en beoogde resultaten bij aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor voedselzekerheid. Daarbinnen is enige mate van clustering zichtbaar op de inzet op kennis- en innovatiesystemen, het verbeteren van de private voedsel- en landbouwsector en de verbindingen binnen voedsel(zekerheid)systemen.

Bijdrage aan voedselzekerheid

De focus van de programma's op de randvoorwaarden voor voedselzekerheid sluit onzes inziens goed aan bij de doelstellingen van het convenant. Zoals reeds besproken is in hoofdstuk 2, is de inzet voor de bijdrage aan resultaatgebied 2 vooral gericht op de bijdrage aan het creëren van randvoorwaarden. De programma's richten zich geen van alleen direct op kleine boeren (bedrijven) en het verhogen van productiviteit en inkomen. Er is, op Incubators Africa na, vooral een indirecte bijdrage aan deze doelstelling van het voedselzekerheidsbeleid. De programma's focussen op output op korte termijn die met de juiste navolging op langere termijn kan bijdragen aan (randvoorwaarden voor) voedselzekerheid. Gezien het beschikbare beperkte budget zijn de (beoogde) resultaten onzes inziens realistisch. De bijdrage aan voedselzekerheid zal echter pas gerealiseerd worden als de resultaten doorontwikkeld, ingezet, toegepast of opgeschaald worden ten behoeve van voedselzekerheid. Dit vraagt om nieuwe investering.

Geleerde lessen

Het beschikbare budget binnen het convenant was beperkt. Dit heeft implicaties voor wat realistisch gezien bereikt kan worden, zowel met het oog op directe resultaten als uiteindelijke impact. De doelstellingen van het convenant waren niet gespecificeerd en er waren geen specifieke eisen opgenomen ten aanzien van de bijdrage van programma's aan de doelstellingen. Dit heeft geresulteerd in beperkte samenhang in focus en output, wat zich vertaalt in een beperkt zicht op de resultaten en mogelijke impact van het convenant. In de gesprekken die wij hebben gevoerd is hierover gezegd dat het belangrijk is dat je aan verwachtingsmanagement doet en bedenkt wat realistisch is.

Het specificeren van doelstellingen en op basis daarvan sturen op samenhang kan onzes inziens helpen bij het stellen van realistische doelen en het inzichtelijk krijgen van resultaten en impact. Meer sturen op samenhang maakt je inzet doelgerichter, wat ten goede komt aan de doelmatigheid en potentiële impact. Bovendien geeft het gedurende de looptijd en achteraf een eenduidiger en sterker beeld van wat is gedaan en bereikt. In een van de gesprekken werd in aanvulling hierop aangekaart, dat impact vraagt om investering. Om die reden kan het slim zijn om een budget niet te versnipperen, maar in te zetten voor grotere programma's met een groter bereik. Ook daarmee wordt je inzet eenduidiger en de potentiële impact van de output groter.

Voor het vaststellen van een eenduidige bijdrage van het convenant aan voedselzekerheid kan het van toegevoegde waarde zijn om de inhoud van je samenwerking en de daarin opgenomen doelstellingen en werkwijzen duidelijk te communiceren, zowel intern als naar derden. Voor uitvoeringsorganisaties was het vaak

niet duidelijk dat zij vanuit het convenant gefinancierd werden. Een eenduidige communicatie naar uitvoerders over doelstellingen en werkwijze kan bijdragen aan samenhang, niet alleen op inhoud, maar ook op wijze van verantwoording. Dit kan het monitoren van resultaten vergemakkelijken en het inzicht in output, outcomes en impact vergroten. Bovendien kan een bredere bekendheid intern, binnen de ministeries, bijdragen aan een effectieve en doelgerichtere invulling.

Het BHOS-resultatenkader biedt de mogelijkheid om op een eenduidige en voor beide ministeries duidelijke manier beoogde bijdragen aan voedselzekerheid te specificeren. Het kader biedt doelen, subdoelen en resultaatindicatoren die bijdragen aan de gezamenlijke doelstellingen van BZ en LNV. Het biedt handvatten om doelen te specificeren, te sturen op samenhang en naar buiten en binnen toe te communiceren over gestelde doelen en beoogde bijdrage aan voedselzekerheid.

6 Conclusies

Conclusies

Samenwerking tussen BZ en LNV

- Het convenant heeft door zijn vorm geleid tot de betrokkenheid van beide ministeries bij programma's ten behoeve voedselzekerheid. Deze betrokkenheid is in het convenant vastgelegd. In de praktijk is het echter meer *working apart together*.
- Het convenant heeft een pragmatische inslag die door naleving en invulling niet automatisch leidt tot daadwerkelijke samenwerking. Samenwerking vraagt een gezamenlijk belang en streven. Bij BZ was dit belang vooral administratief van aard. Inhoudelijk is het convenant ondanks het gezamenlijke voedselzekerheidsbeleid ingevuld naar de wensen en focus van LNV en betreft het programma's waar zij anders geen financiering voor zouden hebben. Er is dus verschil in mate van belang bij het convenant, wat zich heeft vertaald in een beperkte inhoudelijke samenwerking en een pragmatische naleving van de afspraken. Daarnaast is er aan de personele kant veel verloop geweest die op de samenwerking van invloed is geweest.

Bijdrage aan gezamenlijke voedselzekerheidsdoelstellingen

- De programma's binnen het convenant richten zich vooral (met uitzondering van Incubators) op een bijdrage aan de randvoorwaarden voor voedselzekerheid. Geen van de programma's richt zich direct op kleine boeren (bedrijven) in ontwikkelingslanden en het verhogen van hun productiviteit en inkomen (resultaatgebied 2). De programma's richten zich voornamelijk op het opdoen van kennis, testen van innovatie, het onderzoeken van waardeketens en sectoren, het beïnvloeden van wet- en regelgeving en het bij elkaar brengen van stakeholders (resultaatgebied 4). Het resultaat is outputs die vragen om nieuwe input, om een vertaalslag naar de praktijk, naar verspreiding, opschaling en implementatie. De vraag is wat de blijvende bijdrage van het convenant aan voedselzekerheid is, als deze nieuwe input niet wordt gerealiseerd.

Is dit de meest efficiënte of beste manier om te komen tot een bijdrage aan voedselzekerheid door samenwerking?

- Het convenant heeft een pragmatische inslag, gericht op het tegen lagere administratieve lasten beschikbaar stellen van financiële middelen voor voedselzekerheidsprogramma's van LNV. Het convenant lijkt er met name op te zijn ingericht en nageleefd om dit proces te ondersteunen. Hoewel programma's dienen bij te dragen aan de gestelde inhoudelijke doelstellingen, is dit niet geconcretiseerd in een te bereiken doel of impact en zijn slechts beperkte inhoudelijke eisen opgenomen voor de invulling van de programma's. Dit doet vermoeden dat bij het opstellen en de invulling van het convenant het financieel-administratieve aspect zwaarder heeft gewogen dan de algehele inhoudelijke bijdrage aan de voedselzekerheidsdoelstellingen.
- De daadwerkelijke impact van het convenant op de voedselzekerheidsdoelstellingen zal pas blijken als de outputs zijn omgezet in outcomes. Aangezien het in de programma's binnen het convenant veelal gaat om randvoorwaarden, dient er nog een vertaalslag te worden gemaakt naar de praktijk voordat ze zichtbaar bijdragen aan de impact op voedselzekerheid. Voor enkele programma's geldt dat het een kwestie van tijd is voordat de doorwerking van de activiteiten in productiviteit en inkomen zichtbaar wordt. Andere programma's hebben het karakter van een verkenning. Hiervoor geldt dat er financiering nodig is voor een vertaalslag naar implementatie van de bevindingen. De potentie is er, maar zonder follow-up zal die verloren gaan.

Verbeteringen ten aanzien van het huidige convenant

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies komen wij tot de volgende verbeterpunten ten aanzien van samenwerking tussen LNV en BZ in de toekomst. Samenwerking, of weten van elkaar waar men op het departement mee bezig is, is waardevol. Zoek bij het formaliseren hiervan naar een invulling waarbij rekening wordt gehouden met de organisatie en werkwijze van beide ministeries enerzijds en de beleidsfocus, middelen en expertise anderzijds. Maak van tevoren expliciet hoe de samenwerking past binnen het grotere gezamenlijke voedselzekerheidsbeleid en hoe deze bijdraagt aan de gestelde doelstellingen en op welke resultaatgebieden van dit gezamenlijke beleid. Hierbij hoort ook een consensus ten aanzien van het ambitieniveau van de te financieren programma's, bijbehorende selectiecriteria, rapportageverplichting en verantwoordingswijze. Een monitoringsysteem waarin resultaatbereik kan worden bijgehouden helpt hier bijvoorbeeld bij en komt toekomstige evaluaties ten goede. Houdt in de keuze van de programmabeheerder rekening met de ervaring op dat gebied. Bijvoorbeeld door het programmabeheer bij BZ te beleggen of een uitvoeringsorgaan als RVO hier verantwoordelijk voor te maken.

Bijlage A Geraadpleegde bronnen

Kamerbrieven en (beleids)nota's brede voedselzekerheidsbeleid

Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid. Gezamenlijke beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking van de ministers van LNV en OS van 8 mei 2008, 31250 - 14.

Focusbrief ontwikkelingssamenwerking. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 18 maart 2011, 32 605 – 2.

Kamerbrief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 24 oktober 2011, 32 605 – 54.

Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en staatssecretaris van Economische zaken van 18 november 2014, 33625 – 147.

Kamerbrief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 19 oktober 2016, 33625 – 233.

Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2018). *Food and nutrition security – Results Framework 2018.*

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Investeren in perspectief. Goed voor de wereld, goed voor Nederland.* Den Haag.

Rijksbegroting XIII Economische Zaken 2014

Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2014

Rijksbegroting XIII Economische Zaken 2015

Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2015

Rijksbegroting XIII Economische Zaken 2016

Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2016

Rijksbegroting XIII Economische Zaken 2017

Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2017

Rijksbegroting XIII Economische Zaken 2018

Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018

Rijksbegroting XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2019

Rijksbegroting XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2019

Convenantsstukken

Convenant inzake Samenwerking op het gebied van voedselzekerheid (activiteitsnummer 26341) van 27 maart 2014

Beoordelingmemorandum activiteit 26341 Samenwerking met EZ op het gebied van voedselzekerheid

Addendum convenant inzake Samenwerking op het gebied van voedselzekerheid (activiteitsnummer 26341) van 22 oktober 2014

Addendum op het convenant inzake samenwerking op het gebied van voedselzekerheid, act. Nr. 26341 van 25 maart 2015

Memo goedkeuringsprocedure convent BZ-EZ van 18 maart 2014

Jaarverslag 2014 & Werkplan 2015 Convenant EZ-BZ Voedselzekerheid

Jaarverslag 2015 & Werkplan 2016 Convenant EZ-BZ Voedselzekerheid

Jaarverslag 2016 & Werkplan 2017 Convenant EZ-BZ Voedselzekerheid

Jaarverslag 2017 & Werkplan 2018 Convenant EZ-BZ Voedselzekerheid

Zie bijlage C voor een overzicht van de programma-specifieke documenten.

Bijlage B Omschrijving gefinancierde programma's

Tabel B-1 Overzicht budgetten, (begroot en bijgesteld) en uitvoeringsperiode

Programma	Initieel begroot bedrag	Verplicht / gepland bedrag	Uitvoering
1 ISSD Africa	500.000	406.622	2014-2015
2 Access to Seed Index	1.900.000	1.800.000	2014
3 MAFAP	3.000.000	3.237.294	2015-2019
4 E-certificering	550.000	40.000	2018-2019
5 Dairy East Africa	600.000	244.844	2015-2018
6 Bodemgebruik (FGI)	600.000	600.000	2015-2019
7 IPM East Africa	700.000	700.000	2015-2019
8 OECD Responsible Business Conduct	80.000	80.000	2014
9 Climate Smart Agriculture	-	339.000	2018-2019
10 Incubators	-	399.640	2018-2019
11 Aquaculture	-	197.686	2017-2019
12 Seafood Stewardship Index	-	151.000	2017-2018
13 Seed Quality toolbox	-	160.000	-
Totaal	7.930.000	8.356.086	

Toelichting: het verplichte/geplande bedrag is gebaseerd op het financieel overzicht van LNV. Het betreft de stand van zaken in december 2018. De programma's 5, 9 en 11 betreft koepelprogramma's met afzonderlijke activiteiten. Zie hiervoor ook Bijlage C.

Beknopte beschrijving van de programma's

1. *Integrated Seed Sector Development Africa (ISSD Africa)*

Het ISSD heeft tot doel het vergroten van de beschikbaarheid van kwaliteitszaad voor boeren door de ontwikkeling van de zaaizaadsector in Afrika. Het programma heeft een 'community of practice' benadering en focust op 4 context-specifieke Afrikaanse uitdagingen voor de sector, namelijk: 1) promoten van ondernemerschap; 2) toegang tot zaadvariëteiten; 3) het samenbrengen van *global commitment* en *national realities*, en; 4) de ontwikkeling van de sector onderbrengen bij het Comprehensive Africa Agriculture Development Programme de (CAADP) en het African Seed and Biotechnology Programme (ASBP).

2. *Access to Seed Index*

De hoofddoelstelling van de Access to Seed Index is het introduceren van een instrument om de zaaizaadindustrie te bewegen haar rol en verantwoordelijkheid te

vergroten voor het wereldvoedselvraagstuk. Het project omvat: 1) het ontwikkelen van een methodologie op basis van een multi-stakeholderdialoog; 2) het lanceren van de daadwerkelijke Index, en; 3) het uitbouwen van de verantwoordelijke stichting achter dit initiatief.

3. *Monitoring and Analyzing Food and Agricultural Policies (MAFAP)*

Het MAFAP programma focust op beleidshervorming en heeft 4 doelstellingen, te weten: 1). dataverzameling ter ondersteuning van de voedsel- en landbouwsector en besluitvorming; 2). het opzetten en versterken van monitoring om beleidseffecten te meten en problemen te identificeren; 3). het opstellen van beleidsvoorstellen en -analyses ter ondersteuning van beleidshervormingen, en; 4). het betrekken van nationale stakeholders en samenwerkingspartners in de beleidsdialoog om inclusiviteit in beleids(her)vorming te vergroten.

4. *E-certificering*

Dit betreft financiering voor werkzaamheden van de NVWA ter optimalisatie van het gebruik van het digitale importsysteem van de Keniaanse Plant Health Inspectorate Service (KEPHIS) en het verhelpen van knelpunten die implicaties hebben voor de handel met Nederland. De NVWA zal het digitale importsysteem uitbreiden met een verbinding met het douanesysteem van Kenya Revenue Authority en voegt een module toe voor risicoanalyse om KRA te ondersteunen bij de selectie van zendingen met fytosanitaire risico's die moeten worden geïnspecteerd door KEPHIS.

5. *Dairy East Africa*

Het Dairy East Africa programma heeft tot doel het ontwikkelen van de regionale waardeketens voor de melkveehouderij. Het programma bestaat uit verschillende projecten die tot doel hebben 1). de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten; 2). het leggen van relaties tussen lokale stakeholders en het Nederlandse bedrijfsleven; 3). trainingsfaciliteiten te ontwikkelen ten behoeve van management en marktdenken van melkveehouders, en 4). het introduceren van een nieuw betaalsysteem. De gefinancierde projecten dienen als input voor het buiten het convenant gefinancierde koepelprogramma Dairy Development East Africa.

6. *Fertile Ground Initiative (Bodemgebruik)*

Het Fertile Ground Initiative (FGI) beoogt de afname van bodemvruchtbaarheid te stoppen en te keren in gebieden waar sprake is van beperkte toegang tot hulpbronnen. Het doel is synergie in nutriëntmanagement te bereiken tussen de betrokken stakeholders om de bodemvruchtbaarheid in deze gebieden te behouden en te vergroten ten behoeve van de voedsel- en sociaaleconomische zekerheid. Dit wordt gedaan door: 1.) het ontwikkelen van duurzaam, input-efficiënt ma-

nagement van bodemvruchtbaarheid, 2). het ontwikkelen van multistakeholder benaderingen voor bemesting in specifieke regio's, en 3). het opschalen en globaal afstemmen van oplossingen door kennisoverdracht via bestaande netwerken.

7. *Pesticide Management Initiative East African Region (IPM Africa)*

Het IPM Africa programma heeft als doel bij te dragen aan duurzame landbouw in Kenia door het verbeteren van de gezondheid van gewassen, een geïntegreerd pesticide-management, voedselveiligheid en het terugdringen van de risico's van het gebruik van pesticiden. Hiervoor wordt specifiek bedoeld op: 1). harmonisatie van de registratie van pesticiden; 2). duurzame agrarische productie en vermindering van risico's; 3). het stimuleren van geïntegreerd pesticide management en gereguleerd gebruik bij boeren met oog op de pesticidekringloop van registratie tot afvalmanagement, en 4). het vergroten van functioneren van de landbouwsector, met oog voor de gezondheid van boeren, omliggende gemeenschappen en natuurlijke hulpbronnen.

8. *OECD Responsible Business Conduct*

Dit betreft de samenstelling van de OECD Guidance on Responsible Business Conduct in Agricultural Supply Chains. Dit is een gids met aanbevelingen voor bedrijven om de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk te brengen in de agrarische productieketens. De gids heeft tot doel bedrijven te helpen om een negatieve impact te voorkomen en bij te dragen aan duurzame ontwikkeling.

9. *Climate Smart Agriculture (CSA)*

Onder dit programma vallen de projecten 'Closing Regional Nutrient Cycles for Low-Emission Agriculture' in Indonesië en 'Duurzaam watergebruik voor de aardappelteelt in El Oued' in Algerije. Het project in Indonesië beoogt de nutriëntenkringloop te sluiten en daarmee de uitstoot van broeikasgassen sterk terug te dringen. Het project in Algerije beoogt de aardappelopbrengst te vergroten met geringe input van water, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Het doel van beide projecten is bij te dragen aan voedselzekerheid door klimaatadaptatie en verduurzaming door: 1). het vergaren van kennis; 2). het testen van nieuwe methoden, en 3). het delen van informatie en methoden met respectievelijk kennisinstellingen en boeren.

10. *Incubators Africa*

Onder dit programma vallen de Food Connection Challenges in Nigeria en Benin, daaraan verbonden vouchers en de Orange Corners hub in Zuid-Afrika. De projecten binnen dit programma richten zich op de ontwikkeling van duurzame MKB ondernemingen. De Food Connection Challenges en vouchers zijn erop gericht lo-

kale MKB ondernemers trainen om voedselverliezen om te zetten in gecontextualiseerde business cases en voedselverliezen op een innovatieve en effectieve manier te verminderen, gebruikmakend van lokale netwerken en Nederlandse, innovatieve voorbeelden. De Orange Corners hub in Zuid Africa biedt jonge agripreners met innovatieve oplossingen voor lokale uitdagingen een werkplek, support, training en een netwerk voor de ontwikkeling van hun onderneming.

11. *Regional Approach Aquaculture*

Dit programma beoogt de markt van gekweekte vis in Oeganda en Rwanda te beoordelen en de technische en economische haalbaarheid van de Aquakit aan te tonen. Het programma gaat uit van een regionale benadering en heeft tot doel de visproductie en voedselzekerheid in de regio direct positief te beïnvloeden, zodat de snel groeiende bevolking gevoed kan worden met lokaal geproduceerde in plaats van uit China geïmporteerde proteïnen. Het programma richt zich op: 1). het ontwikkelen van een waardeketen voor viskweek; 2). capaciteitsopbouw en kennisoverdracht richting lokale partners, en 3). een hogere productie en productiviteit, efficiëntere markten en lokaal ondernemerschap.

12. *Seafood Stewardship Index (SSI)*

De Seafood Stewardship Index focust op rentmeesterschap van natuurlijke hulpbronnen en productieketens door internationale visserijbedrijven. De Index beoogt de *best practices* op deze gebieden inzichtelijk te maken en als een kennisplatform te gaan fungeren.

13. *Seed Quality Toolbox*

Door het ontbreken van documenten over dit programma is de inhoud bij ons onbekend.

Bijlage C Overzicht ontvangen documenten per gefinancierd programma

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontvangen documenten (roze gearceerd), de documenten die gezien de fase van het programma nog niet beschikbaar hoeven zijn (roze gearceerd met asterisk), en de ontbrekende documenten (x).

	Programma	A	B	C	D
1	ISSD Africa	x	x	x	
2	Access to Seed Index		x	x	
3	MAFAP		x		*
4	E-certificering	x	x	x	*
5	Dairy East Africa	x	x	x	*
	<i>Training Information Centre</i>			x	
	<i>NL deelname ESADA beurs Kigali</i>		x	x	x
	<i>Pilot betaalsysteem Rwanda</i>		x	x	x
	<i>Ronde tafel</i>		x	x	
	<i>Koepelprogramma Dairy Development East Africa</i>	x		*	*
	<i>Scoping study TVET</i>	x	x	x	
6	Bodemgebruik (FGI)		x		*
7	IPM East Africa		x		*
8	OECD Responsible Business Conduct	x	x	x	x
9	<i>CSA - Closing Regional Nutrient Cycles – Indonesia</i>			*	*
	<i>CSA - Duurzaam watergebruik aardappelteelt - El Oued</i>			*	*
10	<i>Incubators - Food Connection Challenge Benin</i>				*
	<i>Incubators - Food Connection Challenge Nigeria</i>				*
	<i>Incubators - Orange Corners KZN Agrifood Hub</i>	x		*	*
11	Aquaculture			x	*
12	Seafood Stewardship Index			x	*
13	Seed Quality toolbox	x	x	x	x

Toelichting: A) Goedkeuringsmemo, B) Projectvoorstel, C) Voortgangsrapportage(s), D) Eindrapportage. * niet van toepassing omdat het programma net/nog loopt.