

Ontwikkelings- samenwerking dient ook Nederlands belang

De aangekondigde bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking dreigen de vooruitgang in voedselzekerheidsprogramma's terug te draaien naar noodhulp. We bekijken wat de gevolgen zijn van deze verandering voor kwetsbare landen en voor Nederland met een analyse op basis van een lopend samenwerkingsproject met Burundi.

IN HET KORT

- De afgelopen decennia verschoof de focus van (nood)hulp naar opbouw van voedselwaardeketens en marktinstituties.
- Een recente evaluatie in Burundi toont dat het ontwikkelen van rendabele voedselketens jaren kost, maar veelbelovend is.
- Vroegtijdig stoppen van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's kan de afhankelijkheid van noodhulp weer verhogen.

**ROBBERT
RADEMAKERS**

Onderzoeker bij SEO

**NIENKE
OOMES**

Clusterhoofd
Global Economics &
Development bij SEO

Het kabinet-Schoof heeft niet langer een minister voor 'ontwikkelingssamenwerking' maar voor 'ontwikkelingshulp'. Deze verandering gaat gepaard met harde bezuinigingen: dit jaar wil het kabinet bijna 300 miljoen bezuinigen, en dit loopt op tot 500 miljoen in 2026 en tot zo'n 2,4 miljard euro in de jaren erna (NOS, 2024). Hierdoor worden jarenlange ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's, die onder andere gericht waren op marktontwikkeling en handel, teruggebracht tot voedselhulp en andere noodhulp.

De beleidsverandering gaat in tegen een jarenlange trend die werd ingezet met de Verklaring van Parijs (2005) over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp. De focus is toen juist verschoven van paternalistisch uitdelen van gratis voedsel naar samen met deze landen commerciële voedselwaardeketens ontwikkelen. Zoals een oud Chinees spreekwoord luidt: "Geef een man een vis en hij heeft eten voor een dag. Leer een man vissen en hij heeft eten voor heel zijn leven." De afgelopen decennia kwam daarbij het besef dat we aan ontwikkelingslanden met zo'n aanpak ook Nederlandse 'hengels' konden verkopen, zoals gewaszaad, landbouwmachines en advies over klimaatbeheer.

In 2024 financierde het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking nog 130 activiteiten ter bevordering van voedselzekerheid in kwetsbare

landen, met een jaarlijks budget van ongeveer 375 miljoen euro volgens zijn eigen cijfers. Wat zijn de gevolgen als Nederland stopt met dergelijke voedselzekerheidsprogramma's? In dit artikel bespreken we specifiek de impact van een project in Burundi.

Systemaankpak ontwikkelingssamenwerking

Hoewel voedselnoodhulp in tijden van crisis soms onmisbaar is voor kwetsbare landen, richt ontwikkelingssamenwerking zich op het verbeteren van de marktvoorwaarden voor langdurige economische groei. In ontwikkelingslanden zijn de markt- en overheidsinstituties ('the rules of the game') vaak onvoldoende ontwikkeld, waardoor de ontwikkeling van commercieel levensvatbare waardeketens wordt ondermijnd (Acemoglu en Robinson, 2012). Een belangrijke oorzaak voor dit marktfalen is vaak asymmetrische of onvolledige informatie bij marktdeelnemers. Hierdoor is het voor producenten moeilijk om financiering aan te trekken, goed onderbouwde keuzes te maken en afnemers te vinden (SEO en MDF, 2025).

Wanneer marktdeelnemers en lokale of nationale overheden niet in staat zijn om essentiële instituties te waarborgen, kan ontwikkelingssamenwerking bijdragen aan het versterken van deze instituties en hiermee het marktfalen verminderen. Dit gebeurt onder andere door capaciteit op te bouwen met Nederlandse kennis en kunde in partnerlanden, vaak in samenwerking met lokale overheden, financiële instellingen en kennisinstituten.

Capaciteitsopbouw richt zich vaak op de gehele waardeketen, inclusief alle actoren die elkaar wederzijds beïnvloeden. Vaak is er sprake van systeemfalen waarbij er meerdere schakels ontbreken. Daarom wordt capaciteitsopbouw vaak gecombineerd met transitiedenken: in welke richting zijn veranderingen nodig om van de huidige situatie naar een gewenste toekomstige situatie te komen? Zo richt de huidige Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich onder meer op het opzetten van een kadastrale systeem voor landbouwgrond, het ontwikkelen van voedselveiligheidssystemen en hoogwaardige landbouwinput, en het trainen van overheidspersoneel, zadenproducenten en boeren.

Uit eerdere evaluaties voor duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (*sustainable development goals*; SDG's) is gebleken dat een dergelijke capaciteitsopbouw cruciaal is voor het structureel verbeteren van instituties, het inzetten van systeemtransities en het behalen van resultaten met

ontwikkelingssamenwerking (ECDPM, 2022). Externe effecten spelen hierbij een belangrijke rol – een interventie bij een producent kan namelijk doorwerken in de hele waardeketen. In het geval van een voedselsysteem gaat dit vaak over het opzetten van commercieel levensvatbare voedselwaardeketens.

Voorbeeld uit Burundi

Er is inmiddels heel wat experimenteel bewijs dat ontwikkelingsamenwerking, gericht op het ontwikkelen van voedselmarkten effectiever is dan voedselhulp om deze kansen te creëren (Banerjee en Dufflo, 2009; Banerjee et al., 2021)

Een voorbeeld is de recente evaluatie door SEO Economisch Onderzoek en MDF van het PSSD-programma (*Private Seed Sector Development*) in Burundi, een van de armste landen ter wereld. Sinds 2014 ondersteunt de Nederlandse ambassade in Burundi het PSSD-programma bij het opbouwen van een commercieel levensvatbare waardeketen voor voedselzaden, waarbij gebruikgemaakt wordt van Nederlandse kennis en kunde op het gebied van landbouw.

Eerder bestond er in Burundi geen binnenlandse markt voor hoogwaardige zaden en waren de meeste boeren afhankelijk van inheemse zaden, die ze hergebruikten van hun vorige oogst. Deze zaden hebben een zeer lage productiviteit en zijn niet bestand tegen de gevolgen van klimaatverandering met het gevolg dat voedselzekerheid en bestaanszekerheid onzeker blijven. Daarnaast heeft Burundi onvoldoende buitenlandse valuta om hoogwaardige zaden te importeren uit buurlanden.

De lokale overheid is zelf niet in staat om de markt voor hoogwaardige zaden aan te jagen, door een gebrek aan specialistische agronomische kennis, het ontbreken van publieke infrastructuur en private financieringsmogelijkheden.

Door capaciteitsontwikkeling waaronder ondersteuning bij het ontwikkelen van ‘eerstegeneratiezaden’ (die daarna kunnen worden vermenigvuldigd door zadenproducenten in het veld) ondervangt ontwikkelingsamenwerking de huidige afwezigheid van een specialistische kennisinfrastructuur.

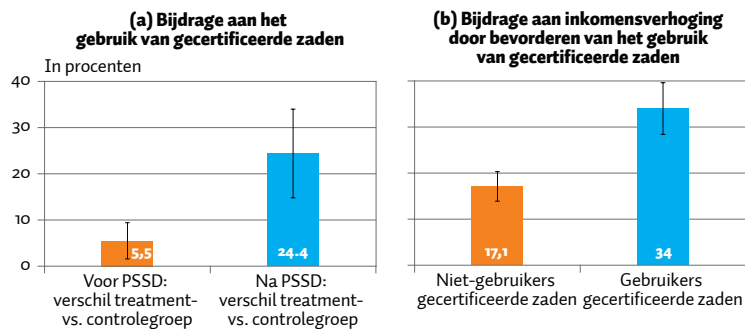
De keten – van ontwikkelen, kweken, produceren, verkoop tot gebruik door boeren – moet nog verder op gang komen. Om deze infrastructuur te stimuleren focust het PSSD-programma zowel op de vraag- als op de aanbodzijde.

Aan de aanbodzijde cofinanciert het programma zadenproducenten om hun productie te intensiveren. Zadenproducenten kunnen de helft van hun investering lenen vanuit het PSSD-programma en moeten de andere helft zelf inleggen om risico's het hoofd te bieden. Deze investeringen worden gebruikt voor betere irrigatiesystemen of om hoogwaardige Nederlandse vroege-generatiezaden te introduceren. Deze zaden, die een hogere productiviteit hebben en beter bestand zijn tegen droogte, worden vervolgens door lokale zadenboeren vermenigvuldigd. Ook kan het programma dankzij Nederlandse kennis overheidsinstanties trainen in het certificeren van zaden en in het controleren van de voedselkwaliteit.

Aan de vraagzijde traint het programma boeren in het

Effecten van het Nederlandse zadenprogramma in Burundi

FIGUUR 1



Noot: Schattingen zijn marginale effecten, gecorrigeerd voor controlevariabelen met cluster-robuste standaardfouten. Voor endogene effecten die kunnen optreden omdat boeren met een hoger inkomen gemakkelijker gecertificeerde zaden kunnen kopen, is gecorrigeerd door mediacampagnes als instrument voor het gebruik van gecertificeerde zaden te gebruiken. Dit is een 'sterk instrument' voor gecertificeerde zaden en houdt zich aan de 'exclusion restriction' doordat het enkel een indirect effect op inkomen door het gebruik van gecertificeerde zaden heeft.

Data: SEO en MDF (2025) | ESB

gebruik van deze zaden, informeert hen over de voordelen van hoogwaardige en gecertificeerde zaden (ten opzichte van traditionele zaden) en bevordert het de toegang tot verkooppunten (bijvoorbeeld met het opzetten van mobiele verkooppunten op moeilijk bereikbare plekken). Daarnaast is het programma betrokken bij het opzetten van een vroegtijdig bestelsysteem waarbij vraag en aanbod van zaden beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Het PSSD-programma in Burundi (net als tientallen vergelijkbare Nederlandse marktprogramma's voor zaden) sluit hiermee aan bij de Nederlandse expertise op het gebied van voedselzekerheid. Verschillende Nederlandse kennisinstellingen, zoals Alterra van de Universiteit Wageningen, en toonaangevende agritech-bedrijven zijn er nauw bij betrokken. Dit geldt met name voor kennis en kunde waarbij niet alleen door ketenintegratie, voedselkwaliteit en genetica, maar ook door precisielandbouw en waterbeheer, voorwaarden worden gecreëerd voor verhoogde productiviteit en duurzaamheid van de landbouw, en het verbeteren van de levensstandaard.

Veldexperiment

De Nederlandse bijdrage van ontwikkelingssamenwerking door het PSSD-programma is door middel van twee quasi-experimentele stappen getoetst om te evalueren of de bestaanszekerheid is verbeterd (SEO en MDF, 2025). In de eerste stap vergelijken wij de boeren die in dorpen wonen waar het PSSD-programma actief was (de 'treatment-groep') met boeren in dorpen waar het programma niet of verwaarloosbaar actief was (de controlegroep). Zo kunnen we zien of het programma tot meer gebruik van gecertificeerde zaden heeft geleid. Hierbij hebben we de boeren uit de controlegroep zo geselecteerd dat ze ver genoeg af wonen van de treatmentgroep zodat zij niet indirect profiteren van de PSSD-interventies – dit wordt in veldexperimenten 'treatment-contaminatie' genoemd.

Voor de tweede stap zijn de gebruikers van gecertificeerde zaden vergeleken met boeren die nog steeds traditionele of inheemse zaden gebruiken. Deze stap evalueert in welke mate het toegenomen gebruik van gecertificeerde

zaden tot hogere productie heeft geleid. Hiertoe vergelijken we – middels een enquête onder meer dan 1.300 boeren (producenten van aardappels, maïs en bonen) uit 78 verschillende dorpen – de controlegroep en de treatmentgroep in gelijke verdeling. Ter ondersteuning hebben we dertig focusgroepen georganiseerd met boeren uit beide groepen, en – om een beter inzicht te krijgen in de aanbodzijde – zijn een aantal zadenproducenten geënuquêteerd.

Programma bijzonder effectief

Significant meer boeren in Burundi zijn langdurig gebruik gaan maken van gecertificeerde zaden, zo laat figuur 1 zien. Voordat het PSSD-programma in 2017 van start ging, maakten boeren in de treatmentgroep iets meer gebruik van hoogwaardige zaden, zo'n vijf procentpunt meer dan in de controlegroep. Echter, na afloop van het programma is dit verschil significant toegenomen, naar 24 procentpunt. Dit betekent concreet dat meer dan 80.000 boeren dankzij het PSSD-programma hoogwaardige zaden zijn gaan gebruiken.

Boeren in de treatmentgroep gaven in de enquête aan dat de belangrijkste reden voor het gebruik van hoogwaardige zaden de verbeterde beschikbaarheid in het juiste seizoen is – terwijl het ontbreken van een betrouwbare aanvoer juist een bottleneck bleef voor de controlegroep. Ook was er een toename in kennis over het gebruik van deze zaden en zijn boeren in de treatmentdorpen meer overtuigd geraakt dat de kosten (hogere prijs voor hoogwaardige zaden) opwegen tegen de baten (hogere productiviteit).

Daarnaast is er bewijs dat boeren die deze zaden gebruiken significant betere oogsten hebben dan niet-gebruikers. De landbouwincomens van gebruikers van gecertificeerde zaden namen aanzienlijk toe ten opzichte van niet-gebruikers (figuur 1b). Ongeveer 34 procent van de gebruikers gaf aan dat hun inkomen tussen 2017 en 2022 significant was gestegen, terwijl dit percentage onder niet-gebruikers aanzienlijk lager lag, op ongeveer 17 procent. De evaluatie vond vergelijkbare significante effecten op vermogen, schokbestendigheid en afname van honger.

Meer Nederlandse bedrijven actief

Wat betreft de commerciële levensvatbaarheid van de zadenwaardeketen zijn de PSSD-resultaten bemoedigend. Dankzij het programma zijn verschillende hoogwaardige zadenvarianten geïntroduceerd, die vervolgens door lokale zadenproducenten verder zijn doorontwikkeld. In 2022 waren er naar schatting reeds honderd winstgevende bedrijfjes in Burundi die dankzij het PSSD-programma uiteindelijk zelf gecertificeerde zaden voor de eigen markt produceerden. Hiermee heeft het Nederlandse programma niet alleen een positief effect gehad op de directe betrokkenen maar zijn er ook tekenen dat een waardeketen zich ontwikkelt waardoor (veel) meer mensen profiteren.

Dankzij ontwikkelingssamenwerking zijn inmiddels meer Nederlandse bedrijven actief in Burundi. Door het opzetten van landbouwketens ontstaat er meer vraag naar hoogwaardige producten, waar het Nederlandse bedrijfsleven aan kan bijdragen. Een voorbeeld hiervan is het bedrijf SoilCares, dat meetinstrumenten levert voor het bepalen en verbeteren van de kwaliteit van landbouwgrond (om

de zadenproductie te verhogen). Een andere voorbeeld is het bedrijf TOP BV, dat zich nu in de voorbereidende fase bevindt voor het opzetten van een voedselverwerkingsfabriek.

Blik vooruit

Ondanks de bemoedigende resultaten concludeerde de PSSD-evaluatie dat meer steun nog steeds nodig is, onder andere voor verdere capaciteitsopbouw van de betrokken overheidsinstellingen. Het gaat hierbij onder andere om het vergroten van de testcapaciteit (nodig voor het verhogen van het aantal 'in vitro'-zaden), verbeteren van de zaden-database en het verbeteren van de communicatie tussen zadenontwikkelaars, zadenvermeerderaars en boeren, om zodoende vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. De Burundese overheid beschikt over onvoldoende buitenlandse valuta, met een dollarvoorraad die slechts toereikend is om één tot twee maanden van de lopende rekening te financieren. Daarnaast is er een gebrek aan technische en menselijke capaciteit, aangezien de betrokken ministeries onderbezet zijn. De opbouw van voldoende capaciteit is nog niet voltooid, en er blijven zwakke schakels in de systeemtransitie die de overgang naar een geheel zelfstandige en duurzame waardeketen belemmeren.

Jarenlange ontwikkelingssamenwerking zal tevergeefs geweest zijn wanneer een project zoals PSSD in Burundi stopt voordat de beoogde commerciële waardeketen op zichzelf kan staan. Dit laatste is pas het geval als elke schakel in de keten structureel een duurzaam levensinkomen kan genereren en niet langer afhankelijk is van steun: het laten draaien van de waardeketen moet rendabel zijn voor zowel de ontwikkelaars en de producenten, als de gebruikers van gecertificeerde zaden. Wanneer dit niet rendabel is, kun je voorspellen dat de ontwikkeling, productie en gebruik van gecertificeerde zaden uiteindelijk weer afnemen.

Eerder behaalde resultaten in de vorm van hogere oogsten, inkomens en voedselzekerheid zullen als sneeuw voor de zon verdwijnen bij stopzetting van het project. Bij de eerstvolgende schok is het land dan weer aangewezen op voedselhulp. Onbedoeld effect van dergelijke hulp is dat de lokale zadenproductie niet langer rendabel is door het uitdelen van gratis voedsel of zaden. Een meer marktgerichte aanpak, gebaseerd op het creëren van rendabele voedselsystemen, is daarom cruciaal voor voedselzekerheid.

Door verbeterde markten en waardeketens kunnen kwetsbare landen zoals Burundi daarnaast hun 'demografisch dividend' – de economische voordelen van een sterk groeiende jonge bevolking – beter benutten. Dit jonge, lokale arbeidspotentieel goed inzetten vermindert daarmee ook de werkloosheid, sociale onrust en migratie (Bloom et al., 2003; Fearon en Laitin, 2003; UNDESA, 2024).

Conclusie

Ontwikkelingssamenwerking moet zich niet alleen richten op basisbehoeften, maar ook op het structureel verbeteren van economische kansen in ontwikkelingslanden waar Nederland mede van profiteert.

De huidige benadering die structurele verbetering stimuleert maakt het stoppen van ontwikkelingssamenwerking nu onverstandig. Hierbij doorbreken we het aanjagen

van capaciteitsopbouw en de ingezette systeemtransitie die jaren duurt voordat deze vruchten zal afwerpen. En juist deze is noodzakelijk om landen economisch weerbaar te maken. Dit betekent dat het vroegtijdig stoppen van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's behaalde resultaten teniet kan doen en afhankelijkheid van noodhulp door het verslechterde voedselsysteem vergroot.

Noodhulp staat haaks op die aanpak, doordat deze vaak zonder brede benadering werkt en daardoor regelmatig tot marktverstoringen leidt. Het uitdelen van gratis voedsel kan bijvoorbeeld duurzame waardeketens ondermijnen omdat producenten worden gekort. Daarnaast snijdt zo'n aanpak – met marktverstoringen tot gevolg – Nederlandse bedrijven de pas af.

Literatuur

Acemoglu, D. en J. Robinson (2012) *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.

Banerjee, A.V. en E. Duflo (2009) The experimental approach to development economics. *Annual Review of Economics*, 1(1), 151–178.

Banerjee, A., E. Duflo en G. Sharma (2021) Long-term effects of the targeting the ultra poor program. *The American Economic Review: Insights*, 3(4), 471–486.

Bloom, D.E., D. Canning en J. Sevilla (2003) *The demographic dividend: A new perspective on the economic consequences of population change*. Santa Monica, CA: Rand.

ECDPM (2022) *Long-term strategies for climate action, food security and water in developing countries*. ECDPM Research Report, november. Te vinden op www.iob-evaluatie.nl.

Fearon, J.D. en D.D. Laitin (2003) Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(1), 75–90.

NOS (2024) *Zorgen over bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking*. NOS Nieuws, 19 september

SEO en MDF (2025) *Evaluation of the private seed sector development programme: Final report*. SEO Economisch Onderzoek. Binnenkort te verschijnen.

UNDESA (2024) *Population division: World population prospects 2024*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Te vinden op www.un.org.