

# ‘Geld geven is verrassend effectief’



**Hoogleraar Ruerd Ruben onderzoekt welk beleid de wereldvoedselvoorziening verbetert. Net voor zijn pensioen evalueert hij welke ingrepen een verschil maken. 'Blanco cheques geven aan regeringen en arme mensen is verrassend succesvol.'**

*tekst Albert Sikkema foto Harmen de Jong*

**D**e coronacrisis veroorzaakt veel leed, maar biedt ook kansen voor wetenschappers die de effecten van beleid onderzoeken, zegt Ruerd Ruben. 'Als er grote druk op een systeem komt, door bijvoorbeeld een epidemie of oorlog, dan loopt de geschiedenis harder. Dan maken overheden sneller beslissingen en zie je ook eerder de effecten van maatregelen. We moeten vaak lang wachten om te zien of een interventie werkt, maar in deze coronacrisis zie je direct de effecten van een lockdown.' De coronacrisis leert Ruben nog iets anders. 'Dit is een gezondheids crisis die ook gevolgen heeft voor ons voedselbeleid. Vooral obese mensen sterven door corona. Het virus grijpt aan op vet. Voedsel moet dus een grotere rol gaan spelen in de volksgezondheid en het verzekeringspakket.' Ruerd Ruben, die in juni met pensioen gaat, heeft 35 jaar onderzoek gedaan naar de wereldvoedselvoorziening. Hij keek met name naar de effecten van beleid op zaken als armoede, ondervoeding en milieu. Hij is hoogleraar Impactanalyse van voedselsystemen bij Wageningen Universiteit en onderzoeksleider bij Wageningen Economic Research.

#### **Waarom moet voedsel een rol spelen in het volksgezondheidsbeleid?**

'We hebben dit onderzocht in een gezamenlijk programma van WUR en het International Food Policy Research Institute (IFPRI) in Washington. Als je 1 dollar investeert in betere voeding, levert dat 16 dollar besparing op in de gezondheidszorg.'

#### **Hoe komt dat?**

'Een belangrijk winstpunt is minder ondervoeding bij kinderen onder de 5 jaar, want juist ondervoeding bij jonge kinderen leidt tot mindere schoolprestaties, een lagere arbeidsproductiviteit en meer overgewicht – ondervoede mensen lopen een groter risico op overgewicht op latere leeftijd. Het gezondheidsbeleid moet zich dus richten op verbetering van de voeding bij kinderen en moeders.'

## ‘Als je 1 dollar investeert in betere voeding, levert dat 16 dollar besparing op in de gezondheidszorg.’

### **Ze hebben vooral beter voedsel nodig en niet meer voedsel?**

‘In de jaren tachtig van de vorige eeuw was het idee: we hebben niet genoeg voedsel voor de groeiende wereldbevolking. We denken nu: we kunnen – technisch gezien – voldoende voedsel produceren om iedereen te voeden. Waarom doen we dat dan niet? Hier komen gedrag en beleid in beeld. We weten bijvoorbeeld hoe we de landbouwproductie in Oost-Afrika kunnen verbeteren met *climate-smart agriculture*. De boeren kunnen de productie verbeteren door andere teeltmethoden, maar dat kost veel arbeid. De boeren gaan dan liever een baantje buiten de landbouw zoeken, dat levert hen veel meer op. Dus sluit ons advies niet aan bij hun landbouwpraktijk en overlevingsstrategie.’

### **Hoe los je dat op?**

‘De technologie moet goed aansluiten bij het lokale gedrag, maar ook het overheidsbeleid is heel belangrijk. Het maakt veel uit of de overheid wegen en elektriciteit aanlegt of de ontwikkeling overlaat aan de markt, zoals de laatste dertig jaar populair was in veel landen.’

### **Je pleit voor integraal ontwikkelingsbeleid. Heb je daar een goed voorbeeld van?**

‘De biobased groep van WUR deed onderzoek naar de grote naogst-verliezen van tomaten in Nigeria. Ze zorgden voor goede kratten, zodat er minder tomaten verrotten tijdens het vervoer van de tomaten naar stad. Dat hielp, maar de kratten moesten vanuit de stad terug naar het platteland. Dus toen kwam er een project met groentehandelaren om statiegeld op de kratten te heffen. Toen dat ook lukte, zeiden de tomatentelers: leuk, er worden nu meer tomaten verkocht in de stad; daar willen wij ook van profiteren. Dus toen kwam er een leveringscontract met de boeren met betere voorwaarden. Toen pas was het project klaar. Ze hadden in 1 jaar tijd de technologie, de organisatie en de waardeverdeling geregeld.’

### **Je werkt aan één probleem met meerdere disciplines?**

‘Precies. We werken nu samen met het IFPRI in een onderzoek naar overgewicht met voedingsdeskundigen en voedingstechnologen. Van oudsher werken die niet goed samen, omdat ze van mening verschillen over de

voor- en nadelen van bewerkt voedsel. Die laten we nu, met behulp van de sociale wetenschappen, samenwerken. Het doel is om samen te bepalen wanneer *processed food* van waarde is voor de gezondheid en hoeveel mensen bereid zijn om daarvoor te betalen.’

### **Toch hebben we nog steeds evenveel ondervoede mensen in de wereld.**

‘Dat is onjuist. Twintig jaar geleden waren er nog 1,6 miljard ondervoede mensen in de wereld, inmiddels is dat aantal gehalveerd. Ook is de chronische armoede in de wereld afgenomen. We hebben enorme vooruitgang geboekt.’

### **Wat heeft het verschil gemaakt?**

‘We denken altijd aan meer voedsel. Maar toen we dit onderzochten op het ministerie van Buitenlandse Zaken, bleek de belangrijkste factor: schoon drinkwater. Met schoon drinkwater voorkom je diarree, mensen houden hun eten en noodzakelijke nutriënten binnen.’

Ten tweede werkt begrotingssteun. Dat hebben we een tijdje gedaan in Nederland, we gaven 10 procent van het ontwikkelingsbudget aan overheden van ontwikkelingslanden. Ongeclausuleerd, een blanco cheque. De meeste politici waren er fel op tegen, die dachten dat het geld in de zakken van corrupte bestuurders terecht zou komen. Maar het geld bleek erg effectief te zien; het kwam grotendeels terecht bij gezondheidszorg en onderwijs. Maar de Nederlandse politiek wilde dat niet horen, dus de begrotingssteun werd weer afgeschaft.’

‘Ook verrassend succesvol zijn de *cash transfers* aan de armen. Je geeft een paar maanden lang geld aan mensen met weinig eten. Die mensen steken het geld niet alleen in eten, maar verbeteren ook hun handeltje of hun dak, zodat ze minder ziek worden. Dit programma van de Wereldbank in Noord Ethiopië was zeer succesvol en wordt nu in meer dan dertig landen toegepast.’

### **Wat werkt niet?**

‘Landhervormingen. Dat hebben we gestimuleerd in Latijns-Amerika; je verdeelt land van de grote landheren onder de kleine boeren. Dat leidde niet tot betere inko-

## ‘Je hebt een goed geoliede voedselketen nodig en dat begint met infrastructuur’

mens van de kleine boeren. De landheer raakte dan wel zijn land kwijt, maar niet zijn macht. Hij ging naar de boeren toe en vertelde: voor handel en krediet heb je mij nodig, dus nog steeds verdween het meeste geld in de zakken van de landheer. Een landhervorming is niet genoeg, bleek uit onze evaluatie. Je moet ook boerencoöperaties opzetten en het bankstelsel hervormen, zodat de kleine boeren kredieten kunnen krijgen. En soms moet je de landheren uitkopen. Ze moeten van het toneel verdwijnen.’

‘Wat ook niet goed werkt, zijn keurmerken. Ik heb aan de wieg gestaan van het Max Havelaar-keurmerk en later grootschalig veldonderzoek gedaan naar de effecten daarvan voor de boer. Aanvankelijk namen de inkomens van de boeren toe, maar dat initiële voordeel ging snel verloren. Al heel snel gingen ook de niet-gecertificeerde boeren de voorgestelde verbeteringen in teeltmethoden toepassen. Bovendien waren er veel meer boeren gecertificeerd dan dat de markt aan producten kon opnemen. Daardoor daalden de inkomsten van de Fairtrade-boeren weer.’

### De afname van ondervoeding en armoede in de wereld komt toch door de geweldige ontwikkeling van China?

‘Dat klopt, de honger en ondervoeding is met 800 miljoen mensen gedaald en de helft van die mensen wonen in Zuidoost Azië in landen als India, Bangladesh en Indonesië. In Afrika is de ondervoeding nauwelijks verminderd. Wat China heeft gedaan is voorwaarden scheppen voor de voedselvoorziening door op grote schaal wegen en elektriciteit aan te leggen. Dat is heel belangrijk. In Nigeria komen de voedselketens met gekoeld voedsel niet van de grond, omdat de elektriciteit schaars en onbetrouwbaar is. De Chinese overheid versterkt de markt, terwijl je in Afrika als ondernemer overal voor moet betalen. Dat neemt het ondernemerschap weg. En dat is heel belangrijk.’


### Waarom?

‘Armoedebestrijding is voor het grootste deel het opbouwen van ondernemingscapaciteit. De hosselende kleine boer, die wat voedsel produceert en hier en daar een klus doet, moet in beweging komen. Die moet kunnen uitbreiden, in voedsel, in reparaties of wat dan ook. De kleine boeren, waar veel Wageningers zo’n sympathie voor heb-

ben, die moeten ondernemend worden, uitbreiden en mechaniseren. Je kunt een stad als Lagos, met 10 miljoen inwoners, niet voeden met alleen kleine boeren. Je hebt een goed geoliede voedselketen nodig en dat begint met infrastructuur, zoals de ontwikkeling van China ons leert.’

### Zit Wageningen nog teveel in de landbouwhoek?

‘Vroeger wel, toen zaten de onderzoekers veel meer in hokjes dan nu. De jonge generatie denkt beter op het niveau van voedselsystemen, merk ik. Ze schakelen snel tussen disciplines en snappen dat de interacties tussen sectoren heel belangrijk zijn.

De oudere generatie mist die bredere blik soms nog wel. Wageningers hebben de neiging om samenwerking te zoeken met het landbouwministerie in ontwikkelingslanden. Maar dat is nu net het minst belangrijke ministerie in veel landen. Je moet met het ministerie van Financiën, Infrastructuur of Gezondheid om tafel, want daar zit het geld en de power om slimme interventies te regelen waar ook de voedselvoorziening een rol speelt.’ 

## RUERD RUBEN

Ruben werkte bij de Vrije Universiteit in Amsterdam, Wageningen University, Radboud Universiteit en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Momenteel is hij hoogleraar Impactanalyse van voedselsystemen bij Wageningen Universiteit & Research en onderzoeksleider bij Wageningen Economic Research. Verder werkt hij als fellow bij het internationale onderzoeksinstituut IFPRI in Washington en schrijft hij, samen met hoogleraar Eric Smaling, een rapport over voedseltransities voor de Food Systems Summit van de VN die in 2021 zal plaatsvinden. Ruben wordt gezien als een internationaal expert voor ontwikkelingsvraagstukken.