

Voedselzekerheid in een wankele wereld: een agenda voor Nederland

11 mei 2026



Adviesraad Internationale Vraagstukken

De AIV is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder: Europese samenwerking, mensenrechten, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid.

Aan:
Minister van Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking
S.W. Sjoerdsma
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

aiv@minbuza.nl
+31 (0)70 348 60 60

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
J. van Essen
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum 11 mei 2026

Betreft AIV-briefadvies 'Voedselzekerheid in een wankel wereld'

Geachte ministers,

De wereld kampt met een hardnekkig hongerprobleem. Sinds de wereld zich in 2015 ten doel stelde om de honger in 2030 uit te bannen, is het aantal mensen met honger juist verder toegenomen. Ongeveer 700 miljoen mensen krijgen gedurende een jaar te maken met honger, waarvan bijna de helft in een situatie van ernstige voedselonzekeerheid verkeert.¹ Bijna een derde van de wereldbevolking heeft geen toegang tot voldoende gezonde voeding.

De vooruitzichten zijn bovendien zorgwekkend. Geopolitieke spanningen gaan gepaard met een toename van het aantal gewapende conflicten, de belangrijkste oorzaak van acute honger. Tegelijkertijd beperken wereldwijde bezuinigingen op humanitaire hulp de mogelijkheden om getroffen bevolkingsgroepen te ondersteunen. Conflicten op strategische locaties leiden bovendien tot verstoringen in wereldwijde markten en handelsstromen. De Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de Iran-oorlog in 2026 illustreren hoe dergelijke schokken directe gevolgen kunnen hebben voor voedselprijzen en voedselzekerheid, met name in ontwikkelingslanden. Tenslotte zet versnelde klimaatverandering de voedselproductie in veel regio's verder onder druk.

Het wereldwijde voedselsysteem is door deze samenloop van crises hoogst kwetsbaar en gaat bovendien gepaard met aanzienlijke voedselverspilling en ongelijkheid. Dit onderstreept de noodzaak van een structurele omslag, die nu moet plaatsvinden in een context waarin voedselzekerheid nadrukkelijker dan voorheen als politiek-economisch en veiligheidsvraagstuk wordt gezien. Veel landen zetten in op grotere autonomie en weerbaarheid in hun voedselvoorziening. Deze agenda is ook voor Europa relevant, met name in het licht van de afhankelijkheid van de import van veevoer en kunstmest, vaak afkomstig uit een beperkt aantal landen.

Tegelijkertijd beseffen landen ook dat effectieve internationale samenwerking ten behoeve van mondiale publieke goederen zoals klimaat en biodiversiteit onmisbaar blijft. Dit sluit aan bij het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet, waarin wordt ingezet op een toekomstgericht voedselsysteem en op investeringen in voedselzekerheid binnen ontwikkelingsamenwerking.



Het is tegen deze achtergrond dat de AIV u deze brief schrijft, in reactie op de adviesaanvraag van mei 2025, met als hoofdvraag: "Hoe kan de Nederlandse inzet op wereldwijde voedselzekerheid beter worden gekoppeld aan de Nederlandse belangen, met name op het gebied van handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie?"

De AIV constateert in dit advies dat er meerdere relevante verbanden bestaan tussen voedselzekerheid en deze belangen, maar ook dat daarbij sprake is van gelaagdheid en complexiteit. Wanneer de directe koppeling met deze drie Nederlandse belangen te veel centraal komt te staan, dreigt het beleid zich te sterk op de korte termijn te richten, terwijl structurele problemen zoals klimaatverandering of onderliggende politiek-economische factoren achter conflicten buiten beeld blijven. Bovendien is het juist waar gemeenschappelijke en complementaire belangen centraal staan dat de voorwaarden ontstaan voor duurzame, strategische en wederzijds voordelige samenwerking met partnerlanden.

De huidige geopolitieke turbulentie komt met grote risico's en noopt tot een actievere inzet op nieuwe modellen van internationale samenwerking. Met diplomatieke creativiteit en flexibiliteit kunnen middelgrote landen hierin een vormende en aanjagende rol spelen, zoals bepleit door de Canadese premier Mark Carney in zijn Davos-speech. Nederland beschikt, met zijn sterke kennispositie, innovatieve bedrijven en internationaal netwerk, over een uitzonderlijke uitgangspositie op het gebied van voedsel. Juist op dit terrein kan Nederland als middenmacht het voortouw nemen en mede richting geven aan nieuwe vormen van internationale samenwerking. Bovendien biedt dit een manier om de sterke Nederlandse positie, die is opgebouwd in de relatief stabiele en open internationale context van de afgelopen decennia, aan te passen aan de veranderende wereldorde en zo te behouden.



1. Drijvende krachten achter mondiale voedselzekerheid

Voedselzekerheid wordt internationaal gedefinieerd als een situatie waarin alle mensen altijd fysieke en economische toegang hebben tot voldoende veilig en voedzaam voedsel om in hun voedingsbehoeften te voorzien voor een actief en gezond leven.² Deze definitie, zoals vastgesteld door de Verenigde Naties (VN) in 1996, omvat vier dimensies: beschikbaarheid, toegang, kwaliteit en stabiliteit. Het gaat daarmee niet alleen om de hoeveelheid geproduceerd voedsel, maar ook om betaalbaarheid en inkomens (toegang), om gezonde en diverse diëten (kwaliteit), en om de weerbaarheid van voedselsystemen (stabiliteit). In recente internationale discussies, onder meer naar aanleiding van de VN *Food Systems Summit* in 2021, is voedselzekerheid nadrukkelijk ingebed in een breder voedselsysteem perspectief, waarin ook duurzaamheid centraal staat. Daarnaast is toegang tot adequaat voedsel verankerd als mensenrecht in internationale verdragen.

In dit advies hanteert de AIV deze brede benadering van voedselzekerheid. Dit eerste hoofdstuk behandelt de meest relevante factoren.

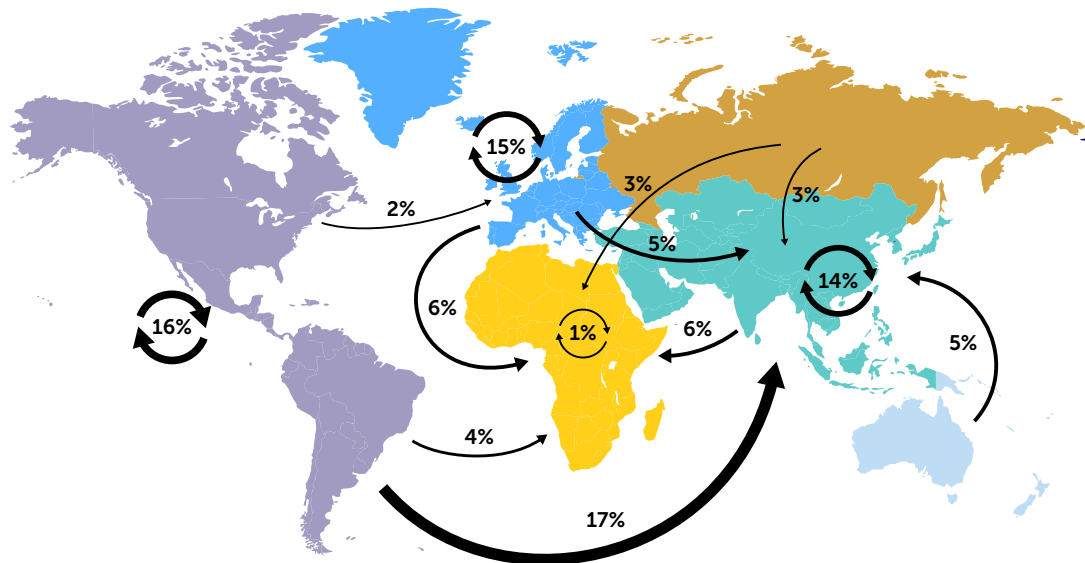
1.1 Wereldvoedselmarkt en afhankelijkheden

Wereldwijd wordt voldoende voedsel geproduceerd om de wereldbevolking te kunnen voeden, maar de verdeling ervan is niet gericht op het verminderen van voedselonzekeerheid of het bevorderen van gezonde voeding. De wereldmarkt reageert via productie en handel immers primair op de ontwikkeling van de vraag en heeft daardoor met name oog voor groepen consumenten met koopkracht, al kan het aanbod via marketing en reclame ook de vraag beïnvloeden.

Internationale handel in voedsel is van alle tijden, maar heeft de afgelopen decennia een ongekende omvang bereikt. Dat blijkt onder meer uit de handel in granen – waaronder tarwe, maïs en rijst – die een centrale plaats innemen in het mondiale voedselsysteem en de basis vormen van de calorievoorziening voor een groot deel van de wereldbevolking. Volgens gegevens van de FAO (*Food and Agriculture Organization*) is het volume van de wereldhandel in granen sinds 2000 meer dan verdubbeld, terwijl de wereldbevolking in dezelfde periode met ongeveer 30% groeide.³

De uitbreiding van de internationale handel heeft belangrijke voordelen gebracht. Het maakte een grotere schaal van productie mogelijk en bevorderde een efficiëntere geografische verdeling van landbouwproductie, met lagere voedselprijzen als uitkomst. Regio's met relatief veel land en gunstige klimatologische omstandigheden zijn zich sterker gaan specialiseren in productie voor de export. Figuur 1 laat zien dat de wereldhandel in granen voor een groot deel wordt gedreven door export uit de Amerika's, Europa, Rusland en Australië naar Azië en Afrika, goed voor circa 45% van de mondiale handel. Daarnaast vindt een vergelijkbaar deel van de handel plaats binnen continenten (ongeveer 46%). Opvallend is het zeer kleine aandeel van de intra-Afrikaanse handel in granen, met ongeveer 1% van het totaal.

Figuur 1. Wereldhandel in granen, 2024



Legenda

- Noord- en Zuid-Amerika
- Europa
- Rusland
- Azië
- Afrika
- Oceanië

Bron: AIV op basis van COMTRADE data

Het beeld van de internationale landbouwhandel verandert wanneer naast granen ook andere landbouwproducten in beschouwing worden genomen, zoals cacao, koffie, thee, suiker, soja en palmolie. In deze markten zijn verschillende Afrikaanse en Aziatische landen juist belangrijke exporteurs. Voor veel van deze landen, met name in Afrika, zijn dergelijke exportgewassen een cruciale bron van inkomsten en werkgelegenheid.

Kwetsbaarheden van geglobaliseerde handel

De sterke afhankelijkheid van de wereldmarkt maakt deze economieën echter ook kwetsbaar voor prijsschommelingen. Dit risico is toegenomen doordat de versnelde globalisering van landbouwmarkten, in combinatie met de toegenomen verwevenheid met financiële markten en de groeiende rol van speculatief kapitaal, heeft geleid tot grotere prijsvolatiliteit.⁴

In een weinig diverse economie kan de scherpe prijsdaling van een belangrijk exportgewas al snel een economische crisis teweegbrengen. Het omgekeerde is ook zichtbaar: een plotselinge prijsstijging van geïmporteerd basisvoedsel heeft vaak grote sociale en politieke gevolgen. De sterke stijging van graanprijzen in 2008 en 2010 droeg bijvoorbeeld bij aan economische crisis en sociale onrust in verschillende landen en vormde één van de factoren die meespeelde in de politieke mobilisatie ten tijde van de Arabische Lente.⁵

Daarnaast roepen mondiale voedselketens vragen op over rechtvaardigheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de verdeling van risico's en opbrengsten. In veel gevallen zijn winsten geconcentreerd in hogere schakels van de keten, zoals handelshuizen en retailers, terwijl risico's – bijvoorbeeld bij prijsdalingen of misoogsten – vooral bij producenten liggen. Verder zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij de efficiëntie van het voedselsysteem, aangezien naar schatting tot wel 30% van het geproduceerde voedsel niet wordt geconsumeerd, maar verloren gaat in de keten of wordt weggegooid.



De verdere integratie van wereldmarkten heeft bovendien bijgedragen aan een sterkere concentratie van voedselproductie en handel bij een beperkt aantal spelers. Dit vertaalt zich in strategische afhankelijkheden en knelpunten die in tijden van financiële of geopolitieke crisis kunnen leiden tot verstoringen met grote consequenties.

In de graanhandel bijvoorbeeld domineren enkele grote handelsbedrijven – vaak aangeduid als de zogeheten “ABCD” (ADM, Bunge, Cargill en Louis Dreyfus). Deze ondernemingen zijn inmiddels veel meer dan logistieke handelsfirma’s. Zij zijn nauw verweven geraakt met financiële markten en genereren tot wel 75% van hun inkomsten uit financiële activiteiten, waaronder speculatie met derivaten van grondstoffenprijzen.⁶ Ook verstrekken zij meer leningen binnen de keten, waarmee zij niet enkel de rol van handelaar vervullen, maar ook die van bankier. Volgens UNCTAD (*UN Trade and Development*) betekent deze verwevenheid dat voedselmarkten nu kwetsbaarder zijn voor de effecten van een wereldwijde financiële crisis dan ten tijde van de kredietcrisis van 2008.

Technologische ontwikkelingen op voedselgebied kunnen leiden tot nieuwe afhankelijkheden en kwetsbaarheden. Innovaties zoals genetisch gemodificeerde gewassen en toepassingen van kunstmatige intelligentie in veredeling, precisielandbouw en marktvoorspelling bieden in potentie grote kansen om voedselzekerheid te verbeteren. Tegelijkertijd gaat het om sectoren waarin patenten en schaalvoordelen snel resulteren in een sterke concentratie van macht en data bij een beperkt aantal bedrijven, met bijbehorende risico’s, naast vraagstukken rond gezondheid en ethiek.

Geopolitieke risico’s

Een hoge mate van concentratie in specifieke markten of handelsstromen creëert kwetsbare knelpunten, waardoor geopolitieke ontwikkelingen een sterk vergrote impact kunnen hebben. Dat bleek bijvoorbeeld in 2022, in de nasleep van de Russische invasie van Oekraïne. Deze twee landen waren samen goed voor een aanzienlijk deel van de wereldexport van graan en kunstmest, zodat de verstoring in hun handelsstromen een snelle prijsstijging op de wereldmarkt tot gevolg had. Volgens het Wereldvoedselprogramma (WFP) veroorzaakte dit op veel plekken een verslechtering van de voedselzekerheid, met name in landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, die sterk afhankelijk waren van de import uit Rusland en Oekraïne.⁷

De recente afsluiting van de Straat van Hormuz rond de Iran-oorlog in 2026 zou vergelijkbare of nog grotere consequenties kunnen hebben. Deze route is niet alleen cruciaal voor olie- en gastransport, maar ook voor belangrijke grondstoffen voor de productie van kunstmest: zo’n 35% van de mondiale export van ureum en 45% van zwavel passeert deze zeestraat.⁸ Bovendien is aardgas zelf een belangrijke input voor kunstmestproductie, terwijl hogere energieprijzen ook de transportkosten in de internationale voedselhandel opdrijven. Kortom, de blokkade van de Straat van Hormuz kan via meerdere kanalen leiden tot een substantiële stijging van de wereldwijde voedselprijzen.

Dergelijke ervaringen, gecombineerd met een onzekerder geopolitiek klimaat, hebben in verschillende landen de aandacht voor voedselsoevereiniteit en strategische autonomie versterkt, en niet alleen in ontwikkelingslanden. Ook in rijke landen, inclusief Nederland, groeit het besef dat grote schokken op de wereldmarkt hun voedselvoorziening ernstig kunnen verstoren. Overheden investeren daarom opnieuw in nationale voedselproductie, strategische voorraden en maatregelen om afhankelijkheid van internationale markten te verminderen, met als doel om de weerbaarheid tegen externe schokken te vergroten.⁹



Deze benadering kent echter ook risico's. Minder internationale handel en meer nadruk op nationale zelfvoorziening kunnen leiden tot hogere prijzen, lagere efficiëntie en minder optimale benutting van natuurlijke hulpbronnen. Het debat over de rol van internationale markten in voedselzekerheid draait daarom niet om een eenvoudige keuze tussen globalisering of zelfvoorziening, maar om het vinden van een evenwicht tussen efficiëntie, stabiliteit en weerbaarheid in een steeds complexer mondiaal voedselsysteem.

1.2 Nationaal beleid voor landbouw en economische ontwikkeling

Naast verbeterde weerbaarheid tegen externe schokken speelt vanuit ontwikkelingsperspectief nog een ander belangrijk argument om in te zetten op sterkere lokale en regionale voedselproductie: de rol van voedselsystemen als motor van economische ontwikkeling. In veel lage- en middeninkomenslanden vormt de landbouwsector een groot deel van de economie en biedt deze, zeker in combinatie met de verwerking van landbouwproducten, de broodnodige werkgelegenheid. Investerings in productiviteit, infrastructuur en markten in deze sector kunnen daarom een belangrijke bijdrage leveren aan armoedevermindering en bredere economische transformatie.

De economische geschiedenis van verschillende Aziatische landen illustreert dit. De snelle economische groei van de zogenoemde Oost-Aziatische tijgers – zoals Zuid-Korea en Taiwan – en later ook van landen als China, Vietnam en Bangladesh, wordt vaak vooral geassocieerd met de groei van de arbeidsintensieve industrie. Minder zichtbaar, maar minstens zo belangrijk, was de rol van landbouwontwikkeling in de vroege fasen van hun economische transformatie. In veel van deze landen werd de industrialisatie voorafgegaan door landhervormingen en gerichte investeringen in het platteland, met een sterke toename van de landbouwproductiviteit als gevolg (de Groene Revolutie). Door hogere opbrengsten bij kleine en middelgrote boeren nam de voedselproductie toe en ontstonden overschotten in de landbouw, waarmee middelen vrijkwamen voor investeringen in andere sectoren.¹⁰ De landbouw fungeerde daarmee als een belangrijke eerste motor van economische groei, inkomensverbetering en werkgelegenheid.

In grote delen van Sub-Sahara Afrika heeft een vergelijkbare landbouwtransformatie zich voorsnog niet voltrokken. In veel landen blijft de productiviteit laag en wordt veel voedsel geïmporteerd. Het gebrek aan voortgang in landbouwontwikkeling is vaak symptomatisch voor bredere structurele problemen gerelateerd aan de politieke economie, zoals zwakke instituties en slecht bestuur.

Politieke elites geven dikwijls prioriteit aan lage voedselprijzen voor stedelijke consumenten, om sociale onrust te voorkomen. Hoewel voedselimport op korte termijn bijdraagt aan goedkoop voedsel, kan dit op langere termijn de ontwikkeling van lokale landbouwproductie ondermijnen. Wanneer investeringen in productiviteit, infrastructuur en markttoegang voor boeren achterblijven, blijft de landbouwsector steken in een situatie van lage opbrengsten en beperkte groei. Dit vormt een rem op bredere economische transformatie.

De gevolgen hiervan reiken verder dan de landbouwsector zelf. Het Afrikaanse continent kent een snelle bevolkingsgroei en grote aantallen mensen trekken van het platteland naar steden in de hoop op betere economische kansen. Urbanisatie creëert in potentie een positieve economische dynamiek, maar veel Afrikaanse megasteden groeien sneller dan de arbeidsmarkt kan bijbenen. Bovendien gaat het vaak gepaard met grondspeculatie rondom deze steden, waar lokale gemeenschappen en boeren door worden verdrongen. Het resultaat is een groeiende informele sector en een gebrek aan perspectief op stabiele bestaanszekerheid, zowel op het platteland als in de stad.



Een dergelijk gebrek aan economisch perspectief draagt op verschillende manieren bij aan interne en internationale migratie. Voedselzekerheid kan daar een rol bij spelen, maar het verband is complex en niet-lineair. Toenemende voedselonzeekerheid zet sommige groepen ertoe aan hun kansen elders te zoeken, maar beperkt voor anderen juist de middelen om überhaupt te kunnen migreren. Het effect hangt daarom sterk samen met de verdeling van voedselonzeekerheid binnen een samenleving. Wanneer voedselonzeekerheid niet alleen de allerarmsten maar ook de middengroepen treft, leidt dit eerder tot internationale migratie.¹¹

Afrikaanse green shoots

Ondanks de grote uitdagingen in veel delen van Sub-Sahara Afrika, is het van belang ook oog te hebben voor positieve ontwikkelingen. De landbouwsector op het continent is de afgelopen decennia sterk gegroeid en er zijn steeds meer tekenen van dynamische lokale en regionale voedselketens. Zo is de regionale handel in voedsel waarschijnlijk een stuk omvangrijker dan officiële statistieken suggereren, omdat een belangrijk deel van de handel informeel plaatsvindt.¹²

Vaak wordt gewezen op de omvangrijke en groeiende import van voedsel van buiten het continent om de malaise van de Afrikaanse landbouwsector te onderstrepen. Daar kan echter een belangrijke kanttekening bij worden geplaatst. De Noord-Afrikaanse landen zijn namelijk verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de totale Afrikaanse graanimport en voor meer dan 60 procent van het continentale handelstekort in landbouwproducten. In veel andere delen van Afrika is juist een groeiende dynamiek zichtbaar in lokale voedselketens.¹³

Deze ontwikkeling wordt met name gedreven door een sterke productiegroei in vruchtbare gebieden in de nabijheid van grote steden, geholpen door de sterk verbeterde transportinfrastructuur. Hierdoor ontstaan nieuwe economische kansen in lokale voedselketens om te voorzien in de snelgroeiende vraag in de steden. Met name de productie en verwerking van zuivelproducten, groente, kippenvlees, maïs en cassave neemt snel toe.¹⁴

Kortom, wanneer productiviteitsgroei, infrastructuurontwikkeling en marktintegratie elkaar versterken, kan de landbouwsector ook in Afrika een belangrijke rol gaan spelen als motor van ontwikkeling.

1.3 Politieke instabiliteit en gewapend conflict

De toename van honger wereldwijd in de afgelopen tien jaar is in belangrijke mate toe te schrijven aan het groeiende aantal gewapende conflicten.¹⁵ Oorlogen verstoren landbouwproductie, vernietigen infrastructuur, onderbreken handelsstromen en dwingen mensen hun akkers te verlaten. Bovendien wordt voedsel in sommige conflicten bewust ingezet als instrument van oorlogsvoering, ondanks internationale afspraken die dit verbieden. De VN-Veiligheidsraad nam in 2018 Resolutie 2417 aan, waarin het gebruik van uithongering van burgers als oorlogswapen expliciet wordt veroordeeld. In de praktijk blijft dit echter voorkomen en is deze norm juist aan het eroderen.¹⁶

De relatie tussen conflict en voedselzekerheid werkt ook in de omgekeerde richting. Honger en voedselonzeekerheid kunnen bijdragen aan politieke instabiliteit en conflictdynamiek versterken. Daarbij is het echter belangrijk te benadrukken dat voedselonzeekerheid zelden de directe oorzaak van gewapend conflict is. Conflicten ontstaan vrijwel altijd uit een combinatie van factoren, waaronder politieke uitsluiting, etnische spanningen en economische ongelijkheid. Er zijn bovendien talrijke voorbeelden van grootschalige honger die niet tot gewapend conflict hebben geleid.



In rurale gebieden kan voedselonzekeerheid wel omstandigheden creëren waarin gewapende groepen gemakkelijker nieuwe rekruten aantrekken.¹⁷ Wanneer bestaanszekeerheid onder druk staat en alternatieve inkomensbronnen ontbreken, worden rebellengroepen aantrekkelijker voor jonge mannen zonder perspectief. Tegelijkertijd geldt ook dat gewapende groepen zelf afhankelijk zijn van toegang tot voedsel en middelen om hun strijders te onderhouden. De beschikbaarheid van voedsel en controle over landbouwgebieden wordt daardoor niet zelden ook onderdeel van de strategische logica van een conflict.

Wanneer een conflict eenmaal is uitgebroken, ontwikkelt het vaak een eigen dynamiek en interne politieke logica die het verdere verloop sterk beïnvloedt. In dergelijke situaties is het onwaarschijnlijk dat verbeteringen in voedselzekeerheid op zichzelf voldoende zijn om stabiliteit te herstellen.¹⁸ Humanitaire voedselhulp blijft in dergelijke contexten noodzakelijk om acute hongersituaties te voorkomen. Gewapende conflicten hebben vaak grote humanitaire gevolgen, waaronder ontheemding. Mensen vluchten in eerste instantie veelal naar steden of naar buurlanden. Ook al probeert slechts een klein percentage naar een ander continent, zoals Europa, te vluchten, leidt dit wel tot aanzienlijke druk op politiek en maatschappelijk draagvlak.

Ook in stedelijke contexten speelt voedsel dikwijls een rol in politieke instabiliteit. Stijgende voedselprijzen kunnen sociale onrust en protesten veroorzaken, vooral wanneer deze worden ervaren als het gevolg van slecht bestuur of corruptie. Het zijn daarbij vaak niet de allerarmsten die protesteren, maar juist de lagere middenklasse die hun koopkracht ziet afnemen. Stijgende voedselprijzen fungeren dan vaak eerder als een katalysator voor bredere politieke onvrede dan als een op zichzelf staande oorzaak. Dergelijke protestbewegingen staan soms aan de basis van de val van een ineffectief en/of repressief regime, maar wat ervoor in de plaats komt is onvoorspelbaar en context-afhankelijk, variërend van een stabiel pad richting nieuwe verkiezingen tot instabiliteit en burgeroorlog.

Kortom, gewapend conflict is één van de belangrijkste aanjagers van voedselonzekeerheid wereldwijd. Omgekeerd kan voedselonzekeerheid bestaande spanningen versterken en bijdragen aan instabiliteit. In die zin fungeert gebrek aan voedselzekeerheid in veel contexten als een zogeheten *threat multiplier* binnen bredere politieke en maatschappelijke conflictdynamieken.

1.4 Klimaatverandering en ecologische grenzen

Het mondiale voedselsysteem loopt in toenemende mate tegen klimatologische en ecologische grenzen aan.

Klimaatverandering

De opwarming van de aarde zet op veel plekken de opbrengsten van belangrijke gewassen onder druk, doordat natuurlijke groeipatronen worden verstoord. In sommige, noordelijker gelegen regio's ontstaan nieuwe mogelijkheden voor landbouwproductie, maar mondiaal overheerst een negatief effect. De gemiddelde opbrengsten van gewassen als maïs, tarwe en soja vertonen al een dalende trend.¹⁹

Naast geleidelijke veranderingen neemt ook de volatiliteit in landbouwproductie toe. Extreme weersomstandigheden die samenhangen met de watercyclus zoals droogte, overstromingen en hevige neerslag komen steeds vaker voor en kunnen in korte tijd oogsten vernietigen en voedselmarkten ontwrichten. Deze problematiek beperkt zich niet tot lage-inkomenslanden. Ook in Europa leiden extreme weersomstandigheden steeds vaker tot misoogsten, zoals de uitzonderlijke neerslag in Spanje en Portugal begin 2026 die resulteerde in lege groente- en fruitschappen in Nederlandse supermarkten.²⁰



In kwetsbare regio's en fragiele staten versterkt klimaatverandering bovendien de wisselwerking tussen voedselonzeekerheid, politieke instabiliteit en conflict. Wanneer misoogsten of waterschaarste samenvallen met zwakke instituties en bestaande spanningen, neemt het risico op sociale onrust en geweld toe. Landen met effectieve instituties, goed functionerende markten en investeringen in adaptatie zijn beter in staat klimaatschokken op te vangen, al dreigt de snelheid van klimaatverandering ook daar de adaptatiecapaciteit te overstijgen.

De relatie tussen voedsel en klimaat werkt ook in de omgekeerde richting. Het mondiale voedselsysteem is zelf namelijk een belangrijke bron van broeikasgasemissies en verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de mondiale uitstoot.²¹ Vooral de productie en consumptie van dierlijke producten speelt hierbij een grote rol. Zo stoten runderen methaan uit tijdens hun spijsvertering, een broeikasgas met sterk opwarmend effect.

Biodiversiteit

Naast klimaatverandering vormt biodiversiteitsverlies een groeiende uitdaging voor het mondiale voedselsysteem. Lange tijd kreeg dit thema relatief weinig aandacht, maar het belang ervan wordt steeds duidelijker. Zo zijn sommige voedselgewassen afhankelijk van insecten voor bestuiving, terwijl gezonde en diverse ecosystemen in algemene zin cruciaal zijn voor bodemvruchtbaarheid, waterregulatie en natuurlijke bestrijding van ziekten en plagen. Afnemende biodiversiteit maakt landbouwsystemen minder veerkrachtig en kwetsbaarder voor uitbraken van ziekten of plagen.

De relatie werkt ook hier twee kanten op. De landbouw is namelijk ook een belangrijke oorzaak van biodiversiteitsverlies. Intensieve productievormen, zoals grootschalige monocultuur plantages met veel gebruik van pesticiden en kunstmest leiden tot verschraving van natuurlijke ecosystemen en bodemuitputting. Daarnaast vergroot de uitbreiding van landbouwgrond de druk op natuur, onder meer door ontbossing. In regio's als Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië hangt dit veelal samen met grootschalige plantages voor exportgewassen, zoals soja en palmolie. In delen van Afrika speelt ook de lage landbouwproductiviteit van kleine boeren een rol, omdat meer land nodig is om dezelfde hoeveelheid voedsel te produceren. In beide gevallen neemt de druk op ecosystemen toe.

De groeiende wereldwijde consumptie van dierlijke producten verdient ook in dit verband speciale aandacht. De productie van vlees en zuivel vraagt per calorie veel meer land dan plantaardige voeding, waardoor inmiddels circa 75% van de landbouwgrond hiervoor wordt gebruikt.²² Kortom, het mondiale voedselsysteem overschrijdt in toenemende mate de planetaire grenzen voor klimaat en biodiversiteit, wat de basis voor toekomstige voedselzekerheid onder druk zet.

Gezondheid

Het mondiale voedselsysteem heeft niet alleen gevolgen voor de gezondheid van de planeet, maar ook voor die van de mens. Meer dan de helft van de wereldbevolking heeft geen toegang tot een gezond dieet. Ongezonde voedingspatronen, gekenmerkt door een hoge consumptie van ultra-bewerkte producten, suiker en dierlijke vetten, dragen in toenemende mate bij aan chronische ziekten. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft inmiddels circa 43% van de volwassenen te maken met overgewicht en 16% met obesitas.²³ Deze problematiek neemt vooral snel toe in middeninkomenslanden. Tegelijkertijd is sprake van grote ongelijkheid: ongezonde voeding is vaak goedkoper en toegankelijker, waardoor lage-inkomensgroepen relatief vaak een ongezond dieet hebben.

Onderzoek van de EAT Lancet Commissie laat zien dat het evenwel mogelijk is om een groeiende wereldbevolking van voldoende en gezonde voeding te voorzien zonder de planetaire grenzen verder te overschrijden.²⁴ Dat vereist echter fundamentele veranderingen in productie en



consumptie, waaronder duurzamere landbouwpraktijken, een grotere rol voor plantaardige voeding en het terugdringen van voedselverspilling.

Toegang tot land

Toegang tot land staat wereldwijd om meerdere redenen onder druk. Klimaatverandering maakt landbouwgrond op veel plaatsen minder productief of zelfs onbruikbaar, terwijl bevolkingsgroei en verstedelijking de beschikbare ruimte verder beperken. Tegelijkertijd neemt de vraag naar land toe door de uitbreiding van grootschalige plantages voor exportgewassen.

Ook klimaatbeleid heeft invloed op de beschikbaarheid van landbouwgrond. Zo heeft de energietransitie de vraag naar biobrandstoffen vergroot die worden bijgemengd in diesel en benzine. Wereldwijd wordt naar schatting 2 tot 4% van het landbouwareaal gebruikt voor gewassen voor biobrandstoffen, met name in de VS en Brazilië.²⁵ Deze alternatieve markt draagt bij aan de stabiliteit van inkomens voor boeren bij lage voedselprijzen, maar vergroot ook de druk op land, waardoor minder ruimte beschikbaar is voor voedselproductie of natuurherstel.

Een vergelijkbare spanning doet zich voor bij de groeiende markt voor koolstofkredieten. Via dergelijke mechanismen mogen landen of bedrijven investeringen in emissiereductie of koolstofvastlegging in andere delen van de wereld meetellen voor eigen klimaatdoelen. Mits zorgvuldig ontworpen, dragen dergelijke projecten bij aan klimaatmitigatie, adaptatie, biodiversiteitsherstel en diversificatie van inkomens. Grootschalige bosaanplant of vergelijkbare projecten vergroten echter ook de concurrentie om land en kunnen leiden tot verdringing van lokale gemeenschappen en voedselproductie.

Met name in landen waar de bescherming van landrechten van lokale gemeenschappen onvoldoende is geborgd, kan deze stapeling van drukfactoren leiden tot verlies van toegang tot land voor kwetsbare groepen. Dit onderstreept het belang van betere samenhang tussen voedsel-, klimaat- en biodiversiteitsbeleid.

Samenvattend wordt voedselzekerheid beïnvloed door een complex samenspel van economische, politieke en ecologische factoren. Ontwikkelingen op het gebied van handel, economische ontwikkeling, conflict en klimaat grijpen op elkaar in en versterken elkaar vaak. Gebrek aan voedselzekerheid en stijgende voedselprijzen kunnen bijdragen aan politieke instabiliteit, conflicten en migratiestromen, en vice versa.



2. De positie van Nederland

2.1 Nederland als draaischijf in mondiale voedselketens

Nederland speelt in het mondiale voedselsysteem een uitzonderlijk grote rol, als tweede landbouwexporteur ter wereld, na de VS, met een jaarlijkse export van bijna 130 miljard euro.²⁶

Ongeveer 35% daarvan bestaat uit wederuitvoer van producten die via Nederlandse havens en handelsnetwerken worden doorgevoerd naar andere landen, zoals soja of tropische landbouwproducten. Het grootste deel, ter waarde van meer dan 80 miljard euro, is afkomstig van eigen bodem, waaronder zuivel, vlees, groenten, bloemen en zaden.

De Nederlandse invloed in mondiale voedselketens berust echter niet alleen op de omvang van de export van landbouwproducten. Minstens zo belangrijk is de sterke positie op het gebied van kennis, technologie en ketenorganisatie. Dit betreft onder meer de ontwikkeling van geavanceerde kassenbouw, irrigatiesystemen, verwerkingsmachines, logistieke systemen voor gekoelde opslag en transport, en hoogwaardige zaden. Ook in de financiële sector beschikt Nederland over relevante expertise op het gebied van voedsel, zowel bij traditionele banken als bij innovatieve investeringsfondsen. Nederlandse bedrijven staan wereldwijd bekend om hun toonaangevende rol in deze verschillende sectoren.

Het Nederlandse kennisecosysteem vormt een essentiële pijler onder deze positie. Wageningen behoort al jaren tot de absolute top van landbouwuniversiteiten wereldwijd en staat in internationale ranglijsten vaak zelfs helemaal bovenaan.²⁷ Rond Wageningen is een omvangrijk netwerk ontstaan van onderzoeksinstituten, bedrijven en startups die zich richten op landbouwinnovatie en voedseltechnologie. Daarnaast heeft Nederland een sterke internationale reputatie opgebouwd op het gebied van waterbeheer en watertechnologie, onder meer via instellingen zoals de Technische Universiteit Delft. Deze expertise sluit nauw aan bij de groeiende uitdagingen rond waterbeschikbaarheid en klimaatverandering.

Naast kennis en technologie spelen ook de organisatie en infrastructuur van het Nederlandse voedselsysteem een grote rol. Nederland beschikt over een sterke logistieke positie, waarbij de havens van Amsterdam en Rotterdam fungeren als centrale toegangspoorten voor internationale voedselstromen naar Europa en daarbuiten. Daarnaast kent Nederland een lange traditie van samenwerking binnen voedselketens, onder meer via landbouwcoöperaties en sterke sectororganisaties.

Keerzijden

Tegenover deze sterke internationale positie staan echter ook duidelijke keerzijden. De Nederlandse rol als knooppunt in mondiale voedselketens gaat gepaard met een grote ecologische voetafdruk. Binnen Nederland heeft de intensieve landbouw bijgedragen aan milieuproblemen zoals de stikstofcrisis en druk op biodiversiteit. Daarnaast is ruimte in een dichtbevolkt land als Nederland per definitie schaars, terwijl de landbouw met circa 66% nog altijd het grootste aandeel in het landgebruik inneemt.²⁸

De ecologische voetafdruk van het Nederlandse voedselsysteem strekt zich in belangrijke mate echter uit buiten de landsgrenzen. Naar schatting ligt driekwart van het landgebruik dat samenhangt met Nederlandse voedselconsumptie in het buitenland, onder meer in de vorm van veevoer en tropische gewassen.²⁹ De import van deze producten brengt een aanzienlijke land- en watervoetafdruk met zich mee en draagt bij aan ontbossing en biodiversiteitsverlies. Daarnaast legt de productie van specifieke exportgewassen voor de Europese markt, zoals avocado's en



bananen, grote druk op waterbronnen, wat de beschikbaarheid van water voor lokale voedselproductie vermindert.³⁰

De AIV heeft in eerdere adviezen aanbevolen om tijdgebonden doelstellingen vast te stellen voor het verkleinen van de wereldwijde broeikasgas-, land-, water- en biodiversiteitsvoetafdruk van Nederland.³¹ In het Nationaal Biodiversiteit Strategie & Actieplan van 2025 is echter juist afgestapt van het eerdere voornemen om de ecologische voetafdruk als geheel in 2050 te halveren.³² Het toenmalige kabinet gaf daarbij aan voor zichzelf geen grote rol te zien bij het terugdringen van deze voetafdruk, en heeft op dit punt dan ook geen nieuw beleid ontwikkeld.

Andersom roept de export van Nederlandse landbouwproducten naar ontwikkelingslanden vragen op over mogelijke versturende effecten op lokale markten. Goedkope, efficiënt geproduceerde goederen uit Nederland zouden de ontwikkeling van lokale ketens kunnen belemmeren. Recente analyses laten echter een genuanceerder beeld zien. Zo blijkt de export van Nederlandse uien naar Senegal in de praktijk complementair te zijn aan de groei van de binnenlandse productie, en bovendien sterk te worden gereguleerd via een seizoensgebonden quota-systeem van de Senegalese overheid.³³ Met betrekking tot melkpoeder, vaak genoemd als voorbeeld van oneerlijke concurrentie, is de Nederlandse rol afgenomen: waar Nederland in de eerste helft van de jaren 2010 jaarlijks meer dan 250 miljoen euro aan melkpoeder naar West-Afrika exporteerde – goed voor ruim een kwart van de totale import – ligt dit de afgelopen jaren rond de 120 miljoen euro en circa 17% van de totale import.³⁴ Dat neemt niet weg dat het van belang is om de mogelijk marktversturende impact van Nederlandse export te blijven monitoren.

Ook in het binnenlandse landbouwdebat komen spanningen rond de toekomst van de sector en de Nederlandse positie duidelijk naar voren. Grote agro-industriële bedrijven en sectororganisaties hebben traditioneel een sterke invloed op het landbouwbeleid, waardoor kleinere, innovatieve of meer duurzame initiatieven minder ruimte krijgen in het beleidsdebat. Nederland loopt in internationaal perspectief al niet bepaald voorop in de ontwikkeling van biologische of regeneratieve landbouw. Volgens cijfers van de Europese Commissie beslaat biologische landbouw momenteel ongeveer 4% van het totale Nederlandse landbouwareaal, veel minder dan in landen zoals Oostenrijk (25%), Zweden (20%), Italië (16%) of Duitsland (10%).³⁵

Kwetsbaarheden

Naast deze interne spanningen kent het Nederlandse voedselsysteem ook verschillende strategische afhankelijkheden. Nederland is als geheel niet sterk afhankelijk van netto-import van basisvoedsel, al spelen importstromen van bepaalde producten – zoals cacao en koffie – wel een belangrijke rol voor de verwerkende industrie en consumentenmarkt. Grotere kwetsbaarheden liggen op andere terreinen.

Zo is de Europese landbouw als geheel sterk afhankelijk van de import van veevoer, kunstmest en energie. Verstoringen op internationale markten voor deze inputs werken direct door in productiekosten en, indirect, in de beschikbaarheid en betaalbaarheid van voedsel. De kwetsbaarheid ligt daarbij vooral in de combinatie van importafhankelijkheid en een sterke concentratie van leveranciers. Zo is de veehouderij afhankelijk van ingevoerd sojameel, waarvan meer dan 70% afkomstig is uit Brazilië en Argentinië.³⁶ Kunstmest en de daarvoor benodigde grondstoffen komen vooral uit Marokko, Rusland en Belarus. Ondanks inspanningen om de afhankelijkheden te verminderen, blijft de EU in de praktijk dus ook afhankelijk van Russische inputs.

Los van deze kritieke afhankelijkheden voor specifieke inputs kan een grote schok op internationale markten – bijvoorbeeld als gevolg van geopolitieke spanningen, financiële crises of klimaatrampen – leiden tot sterke prijsstijgingen of tijdelijke schaarste van producten die in



Nederland dagelijks worden geconsumeerd. In een dergelijke situatie zou snelle aanpassing van consumptiepatronen noodzakelijk worden. Een recent rapport van de Britse overheid waarschuwt dat de Britse voedselzekerheid in gevaar komt bij de ineenstorting van cruciale ecosystemen elders.³⁷ Dat zou ook voor Nederland gelden.

De snel veranderende internationale context werpt nog een andere vraag op. De sterke Nederlandse positie op voedselgebied heeft zich ontwikkeld in een periode van relatief stabiele internationale economische integratie. In een wereld waarin geopolitieke spanningen toenemen en mondiale ketens onder druk staan door klimaatverandering, zal Nederland zich moeten aanpassen om deze positie te behouden.

Tegelijkertijd biedt het voedselsysteem kansen voor een actievere rol in nieuwe vormen van internationale samenwerking. Juist omdat Nederland beschikt over sterke kennis, technologie en handelsnetwerken, kan het een belangrijke en actieve rol spelen in het ontwikkelen van oplossingen voor mondiale uitdagingen op dit terrein. Door deze expertise te verbinden met de prioriteiten van landen in het mondiale Zuiden zou voedsel een logisch aanknopingspunt zijn voor strategische partnerschappen en wederzijds voordelige economische en politieke relaties, zoals benadrukt in eerdere AIV-adviezen over het mondiale Zuiden en de Afrikastrategie.

De volgende paragrafen gaan in op de vraag welk beleid Nederland momenteel voert op het gebied van voedselzekerheid en voedselsystemen, zowel nationaal als in Europees en multilateraal verband. Daarbij staat centraal in hoeverre dit beleid voldoende is toegerust om effectief te opereren in een veranderende internationale context, en op welke punten aanpassing van beleid en strategie wenselijk is.

2.2 Nederlands beleid

Nederland beschikt weliswaar over een sterke positie in het mondiale voedselsysteem, maar heeft geen overkoepelende, integrale visie op voedsel en voedselsystemen die binnen- en buitenlandse dimensies met elkaar verbindt. Daarmee ontbreekt een duidelijke strategie om de sterke uitgangspositie gericht in te zetten voor het realiseren van beleidsdoelen op het gebied van internationale voedselzekerheid en de relatie met andere terreinen zoals handel, stabiliteit en migratie. Ook blijven de eigen kwetsbaarheden in het voedselsysteem daardoor onvoldoende geadresseerd.

De meest recente landbouwvisie dateert uit 2018 en richtte zich primair op de verduurzaming van de Nederlandse landbouwproductie. De internationale dimensie en de bredere vraagstukken rond voedselzekerheid, voeding en mondiale voedselsystemen kregen daarin slechts beperkte aandacht. Sindsdien zijn verschillende beleidsbrieven verschenen op het gebied van landbouw, handel en ontwikkelingssamenwerking, maar deze zijn grotendeels sectoraal en thematisch van aard. Een samenhangende langetermijnstrategie die het Nederlandse voedselsysteem in een mondiale context plaatst ontbreekt, terwijl andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Canada, dergelijke strategieën wel hebben ontwikkeld.³⁸ Veel landen in het mondiale Zuiden hebben ook een nationale voedselstrategie, waarbij Brazilië vaak wordt genoemd als positief voorbeeld, vanwege de integratie van landbouwbeleid, sociale programma's en voedselzekerheid.³⁹

Gelet op de positie van Nederland in het mondiale voedselsysteem ligt het voor de hand om te komen tot een integrale langetermijnstrategie die richting geeft aan de inzet op het snijvlak van voedselzekerheid, landbouw, handel, klimaat en geopolitiek. Daarbij kan worden voortgebouwd



op bestaande initiatieven, zoals het manifest van de Topsector Agri & Food⁴⁰ en het actieplan voor publiek-private samenwerkingen rond duurzame ketens.⁴¹

Een dergelijke strategie zal zich moeten verhouden tot belangrijke elementen van het Nederlandse beleid van de afgelopen jaren, waaronder de verschuiving van hulp naar handel, de inzet op de zogenoemde *Dutch Diamond*, en de rol van Nederland in conflictcontexten.

a) Van hulp naar handel

Een van de meest kenmerkende beleidslijnen van de afgelopen jaren is de verschuiving van ontwikkelingsamenwerking naar handel en investeringen. Deze bevat waardevolle elementen: private investeringen en handelsrelaties zijn essentieel voor economische groei, werkgelegenheid en innovatie, en sluiten aan bij de wens van veel partnerlanden om hun economieën te versterken, hulpafhankelijkheid af te bouwen en beter te integreren in internationale markten. Er zijn echter ook een aantal belangrijke beperkingen aan dit narratief.

In de eerste plaats is het onrealistisch om te veronderstellen dat in lage-inkomenslanden op korte termijn een volledige transitie van hulp naar handel kan plaatsvinden. In veel van deze landen ontbreken de institutionele randvoorwaarden, infrastructuur en marktomstandigheden die nodig zijn om private investeringen op grote schaal aan te trekken. Dit geldt in nog sterkere mate voor de minst ontwikkelde landen en fragiele staten, waar voedselonzekeerheid vaak het grootst is. In dergelijke contexten zullen private partijen slechts beperkt bereid zijn te investeren, waardoor een snelle afbouw van publieke samenwerking zou leiden tot een terugtrekking van Nederlandse betrokkenheid zonder dat daar nieuwe economische relaties voor in de plaats komen.

In de tweede plaats biedt handel op zichzelf geen oplossing voor bredere vraagstukken rond voedselzekerheid, zoals duurzaamheid, biodiversiteitsverlies en toegang tot gezonde voeding. Bovendien kan internationale handel ook negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld via de ecologische voetafdruk van productie en consumptie. Dit alles vraagt om een bredere benadering waarin handel wordt ingebed in een strategie die mondiale publieke goederen centraal stelt.

Het beleid moet zich dus niet richten op een lineaire overgang van hulp naar handel, maar op het ontwikkelen van vormen van strategische samenwerking waarin publieke en private instrumenten elkaar versterken. Daarbij is het van belang dat ontwikkelingssamenwerking niet versnipperd raakt in kortlopende projecten, maar meer gericht wordt op langdurige institutionele samenwerking en systeemversterking. Evaluaties van het Nederlandse beleid laten zien dat juist dergelijke benaderingen – bijvoorbeeld via sectorale begrotingssteun of langdurige partnerschappen die zijn ingebed in nationale strategieën – het meest effectief zijn. De IOB noemt op het snijvlak van voedselzekerheid, water en klimaat onder meer de langjarige strategische samenwerking aan deltaprogramma's met de nationale overheid in Bangladesh en met een lokale overheid in Mozambique (gemeente Beira), als succesvoorbeelden.⁴²

Een ander relevant voorbeeld is de Nederlandse ondersteuning van het *Agriculture Transformation Institute* (ATI) in Ethiopië. Dit agentschap opereert direct onder de premier en heeft als expliciete taak om structurele knelpunten in de landbouwsector aan te pakken.⁴³ De focus ligt daarbij op het verhogen van productiviteit, via versterking van ketenorganisatie, toegang tot kunstmest en zaaigoed, en versterking van markttoegang voor kleine boeren. De effectiviteit van ATI hangt samen met bredere inspanningen van de Ethiopische overheid, waaronder de opbouw van een uitgebreid netwerk van landbouwvoorlichters (*extension agents*), dat tot de grootste in Afrika behoort. In combinatie hebben deze inspanningen gezorgd voor een sterke groei van de productiviteit, waaronder een verdubbeling van de opbrengsten van maïs en andere basisgewassen, en aan een halvering van extreme armoede op het platteland. Deze casus onder-



streept het belang van langdurige, institutioneel verankerde samenwerking, waarbij internationale partners aansluiten bij nationale strategieën.

In een periode waarin klassieke ontwikkelingssamenwerking internationaal onder druk staat, biedt dit ook een kans om de Nederlandse inzet te herijken. Meer nadruk op lokaal eigenaarschap, wederzijdse belangen en lange-termijnpartnerschappen zou de effectiviteit en duurzaamheid van de samenwerking versterken.

b) De 'Dutch Diamond'

Een tweede belangrijk element in het Nederlandse beleid is de inzet op samenwerking tussen verschillende actoren, vaak aangeduid als de Dutch Diamond. Dit model, waarin overheid, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties elk vanuit hun eigen rol bijdragen, benut de complementariteit van verschillende actoren en kan innovatie versnellen.⁴⁴

Initiatieven zoals SeedNL illustreren het potentieel. Dit programma, waarin publieke en private partijen samenwerken aan de ontwikkeling en verspreiding van verbeterd zaaigoed, richt zich specifiek op het versterken van lokale zaadsectoren in lage- en middeninkomenslanden. Door Nederlandse kennis en technologie te verbinden met lokale behoeften en markten draagt SeedNL bij aan de beschikbaarheid van klimaatresistente en productieve gewassen, en daarmee aan zowel voedselzekerheid als economische ontwikkeling.

Het aantal voorbeelden waarin deze benadering op vergelijkbare wijze tot zijn recht komt is echter beperkt. In de praktijk dreigt de Dutch Diamond soms te verworden tot een algemeen uitgangspunt of beleidsmantra, zonder duidelijke strategische focus of prioritering. Het ontbreken van een overkoepelende voedselstrategie speelt daarbij een rol. Zonder heldere doelen en keuzes is het moeilijk om te bepalen waar de inzet van deze benadering daadwerkelijk de meeste meerwaarde heeft. Een meer gerichte strategische inbedding is daarom noodzakelijk om het potentieel te benutten.

Voor de verschillende actoren zijn daarbij specifieke aandachtspunten te benoemen.

- Voor de overheid ligt een belangrijke rol in het verbinden van binnen- en buitenlandse beleidskaders en het versterken van de samenhang tussen verschillende ministeries, met name Buitenlandse Zaken (BZ), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en Economische Zaken en Klimaat (EZK). Versterking van het diplomatieke netwerk, inclusief ambassades en landbouwraden, is daarbij essentieel om effectief in te kunnen spelen op kansen en risico's, en Nederlandse partijen actief te verbinden met actoren in partnerlanden. De overheid beschikt over verschillende kanalen, zoals Invest International, de RVO en ontwikkelingsbank FMO, om initiatieven te ondersteunen en op te schalen. Daarnaast kan de overheid duurzame koplopers in het bedrijfsleven gericht stimuleren, en achterblijvers juist aanzetten tot versnelling, onder andere via wetgeving op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- Investerings van het bedrijfsleven staan aan de basis van voedselzekerheid. Ook spelen bedrijven een onmisbare rol in het ontwikkelen en toepassen van duurzame en innovatieve technologieën. Op dat punt is sterker leiderschap nodig. Volgens de World Benchmarking Alliance handelen de meeste grote agri-food bedrijven nog niet op de schaal en met de snelheid die nodig zijn om gezonde en duurzame voedselsystemen te realiseren.⁴⁵ Bedrijven in de sector dienen te bouwen aan versterkte en weerbare ketens die voedselverspilling voorkomen. Tenslotte spelen bedrijven een belangrijke rol in het verdiepen van strategische partnerschappen, middels gelijkwaardige samenwerking met bedrijven in het buitenland.



- De sterke kennispositie is een belangrijke pijler onder de internationale rol van Nederland in het voedselsysteem. Blijvende investeringen zijn nodig om innovatie en toekomstig verdienvermogen te versterken. Een overkoepelende voedselstrategie kan daarbij richting en focus bieden. Een aandachtspunt betreft het delen van kennis en technologie met lage-inkomenslanden, een terrein waar Nederland in het verleden een vooraanstaande positie had, maar recent achterblijft.⁴⁶ Versterking van academische samenwerking, bijvoorbeeld via beurzen en gezamenlijke onderzoeksinitiatieven met universiteiten in het mondiale Zuiden, zou bijdragen aan meer wederkerige en duurzame kennisrelaties.
- Sterke participatie van maatschappelijke organisaties in het partnerland is essentieel om Nederlandse investeringen in het buitenland te laten slagen. Lokale ngo's, boerenorganisaties en coöperaties spelen een onmisbare rol bij het actief betrekken van kleinere producenten, het mogelijk maken van maatschappelijk verantwoord ondernemen voor grotere bedrijven, en bij het verankeren van interventies in de sociale en institutionele context. Nederlandse maatschappelijke organisaties kunnen hen ondersteunen en een rol van bruggenbouwer vervullen. Daarnaast fungeren deze organisaties ook als kritische tegenmacht en bewaker van publieke belangen en van kwetsbare groepen.

Een terugkerend aandachtspunt is dat samenwerking met partnerlanden vaak nog onvoldoende gebaseerd is op hun eigen prioriteiten en strategieën. Te vaak worden lokale partners vooral betrokken in de uitvoering, in plaats van in de gezamenlijke agendavorming, zo stelt een recent rapport over het functioneren van de Dutch Diamond.⁴⁷ Een effectievere benadering vraagt om meer nadruk op co-creatie en het aansluiten bij nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën om lokale en regionale ketens te versterken.

c) Conflictgebieden

Gezien de sterke samenhang tussen conflict en voedselonzekerheid, is de inzet van Nederland in conflictgebieden van bijzonder belang. Nederland heeft internationaal een actieve rol gespeeld, onder meer bij de totstandkoming in 2018 van VN-resolutie 2417 over het gebruik van honger als oorlogswapen. Sindsdien lijkt deze praktijk echter eerder te zijn toegenomen dan afgenomen. Nederland zou zich op diplomatiek vlak actiever kunnen inzetten voor naleving van de resolutie, onder meer door betrokken partijen consequent aan te spreken wanneer zij zich hier schuldig aan maken.

Nederland kan ook op andere manieren, met diplomatieke flexibiliteit en creativiteit, een rol spelen op het snijvlak van conflict en voedselzekerheid. De Nederlandse ondersteuning van het door UNCTAD gefaciliteerde Black Sea Grain Initiative na de Russische invasie van Oekraïne is daarvan een illustratief voorbeeld. Dergelijke initiatieven laten zien dat gerichte diplomatieke inzet acute knelpunten in mondiale voedselketens kan verlichten, ook in complexe geopolitieke omstandigheden. Tegelijkertijd is het voor een land als Nederland lastig om in conflictgebieden en fragiele staten zelfstandig 'on the ground' een doorslaggevend verschil te maken. In dergelijke contexten ligt het meer voor de hand om de inzet te richten op samenwerking via Europese en multilaterale kanalen, waar schaal, legitimiteit en continuïteit beter kunnen worden geborgd.



2.3 Europees beleid

Het Europese beleid vormt een essentieel kader voor de Nederlandse inzet op het gebied van landbouw, voedselzekerheid en internationale samenwerking. Vanaf 2019 werd dit beleid sterk beïnvloed door de Europese Green Deal en de daaruit voortvloeiende Farm to Fork-strategie, waarin voor het eerst expliciet werd gekozen voor een voedselsysteembenadering. Deze richtte zich naast landbouwproductie ook op gezondheid, duurzaamheid en de ecologische voetafdruk van consumptie. In recente jaren is echter een nieuwe verschuiving zichtbaar. In recente beleidsstukken zoals de *EU Vision for Agriculture and Food* komt meer nadruk te liggen op de concurrentiepositie en het verdienvermogen van Europese producenten, mede onder invloed van geopolitieke spanningen en zorgen over strategische autonomie.⁴⁸

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) blijft met circa een derde van de EU-begroting het belangrijkste financiële instrument. Hoewel het beleid in toenemende mate aandacht besteedt aan klimaat en biodiversiteit, ligt het zwaartepunt nog steeds bij inkomensondersteuning. Omdat deze grotendeels gebonden is aan het aantal hectares, vloeit een groot deel van de middelen naar vormen van landbouw die samenhangen met de veehouderij, onder meer via steun voor grasland en veevoerproductie.⁴⁹ Dit staat op gespannen voet met bredere doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en gezondheid, en onderstreept het belang om de onderhandelingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK 2028-34) aan te grijpen voor verdere hervorming van het GLB.

Ook het Europese handelsbeleid is van grote invloed op mondiale voedselsystemen. Handelsakkoorden illustreren dat hier sprake is van uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen, niet alleen tussen landen maar ook tussen sectoren binnen Europa. In de discussie over het Mercosur-akkoord vreest met name de Europese veehouderij concurrentie van Zuid-Amerikaanse import, terwijl andere sectoren, zoals zuivel en akkerbouw, juist exportkansen zien. Het begin 2026 bereikte akkoord met India is gebaseerd op een andere benadering, waarbij landbouwproducten grotendeels zijn uitgezonderd van liberalisering, terwijl wel kansen worden gecreëerd voor handel in landbouwtechnologieën zoals machines, zaden en kassen. Dit kan een richtinggevend model zijn voor toekomstige handelsakkoorden, aangezien liberalisering van voedselmarkten vaak een politiek gevoelig struikelblok vormt.

Op het terrein van duurzaamheid en internationale ketens heeft de EU de afgelopen jaren stappen gezet met wetgeving voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en ontbossingsvrije ketens, zoals de Corporate Sustainability Due Diligence Directive en de Europese ontbossingsverordening. Deze moeten de mondiale voetafdruk van Europese productie en consumptie verkleinen, maar staan onder druk vanuit zowel het Europese bedrijfsleven als vanuit het mondiale Zuiden, waar wordt gevreesd voor belemmering van hun toegang tot de Europese markt. Gezien de sterke samenhang tussen voedsel, klimaat en biodiversiteit, is het van belang om bij herziening van deze wetgeving wel de kern van de standaarden overeind te houden. Dit vraagt om interne consistentie binnen de EU, actieve dialoog met partnerlanden en flankerend beleid dat hen in staat stelt om aan de standaarden te voldoen.

Ook het Europese klimaatbeleid raakt in toenemende mate aan voedselvraagstukken. Eind 2025 besloten de EU-leiders dat 5% van het klimaatdoel voor 2040 (90% emissiereductie) mag worden behaald via internationale koolstofkredieten. Zonder goede waarborgen kan het daarmee samenhangende landgebruik ten koste gaan van lokale voedselproductie.

Binnen het ontwikkelingsbeleid van de EU is de afgelopen jaren aanzienlijke ervaring opgedaan met het ondersteunen van duurzame agri-voedselsystemen in partnerlanden. Evaluaties laten zien dat deze inzet met name effectief is wanneer zij nauw aansluit bij nationale strategieën en prioriteiten van partnerlanden.⁵⁰ In de praktijk blijft echter sprake van versnippering en overlap



tussen verschillende programma's en lidstaten. Het ligt voor de hand om institutionele versterking, bijvoorbeeld van de capaciteit van ministeries of nationale uitvoeringsorganisaties, meer in Europees verband te organiseren. Dit vergroot de effectiviteit en vermindert de uitvoeringslast voor partnerlanden, die anders met een veelheid aan afzonderlijke donoren te maken hebben.

Tot slot biedt het Global Gateway-initiatief belangrijke kansen om Europese investeringen strategischer in te zetten. Tot op heden ligt de nadruk sterk op energie, kritieke grondstoffen en daartoe benodigde infrastructuur, waardoor het initiatief door sommige Afrikaanse stakeholders met scepsis wordt bekeken als een instrument dat primair gericht is op het veiligstellen van grondstoffen voor Europa. Het is dan ook van belang dat dit instrument nadrukkelijk wordt ingezet voor de ontwikkeling van regionale voedselmarkten, met name in Afrika. Zo zouden Europees-Afrikaanse partnerschappen voor de duurzame productie van kunstmest voor beide continenten kunnen bijdragen aan robuuste en weerbare toegang tot dit cruciale productiemiddel.⁵¹

Initiatieven gericht op logistiek, verwerking, opslag en transport, inclusief van gekoelde producten, kunnen een belangrijke rol spelen bij het versterken van intra-Afrikaanse handel, die momenteel nog zeer beperkt is maar naar verwachting sterk zal groeien door bevolkingsgroei en urbanisatie. Dit sluit aan bij prioriteiten binnen de African Continental Free Trade Area en biedt tevens aanknopingspunten voor Nederlandse expertise. Nederland kan zich in Europees verband actiever inzetten om deze dimensie sterker op de agenda van Global Gateway te krijgen.

2.4 Nederland als onderdeel van het multilaterale systeem

Het multilaterale systeem op het gebied van voedselzekerheid en landbouw staat wereldwijd onder druk. Dit is deels het gevolg van geopolitieke spanningen, waaronder een meer terughoudende of selectieve opstelling van belangrijke spelers zoals de Verenigde Staten, maar ook van structurele tekortkomingen in het functioneren van multilaterale instellingen zelf.

De Agenda 2030 en de Sustainable Development Goals (SDG's) vormen nog steeds het belangrijkste mondiale referentiekader voor inspanningen gericht op voedselzekerheid. SDG 2 (Zero Hunger) is daarbij direct relevant, maar staat in nauwe samenhang met andere doelen, zoals SDG 13 (klimaatactie) en SDG 15 (biodiversiteit). Deze samenhang onderstreept het belang van een geïntegreerde benadering van voedselsystemen, waarin productie, consumptie, gezondheid en duurzaamheid met elkaar worden verbonden.

De VN Food Systems Summit heeft deze bredere benadering verder versterkt. Een belangrijk resultaat van deze top was de ontwikkeling van nationale *'Food Systems Transformation Pathways'*, waarin landen hun eigen prioriteiten en transitiepaden formuleren. Deze zijn echter vrijwillig, en niet afdwingbaar. Bovendien verschilt de kwaliteit en impact van deze trajecten sterk. In sommige landen hebben zij daadwerkelijk geleid tot beleidsvernieuwing en politieke betrokkenheid, terwijl zij in andere gevallen vooral het karakter hebben van door externe partijen opgestelde documenten met beperkte nationale verankering.

Binnen het multilaterale systeem vervullen verschillende organisaties een belangrijke, maar niet altijd goed op elkaar afgestemde rol. De FAO speelt een centrale rol bij het ontwikkelen van internationale normen, standaarden en kennis, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid, productiestatistiek en de monitoring van ziektes en plagen. De FAO beschikt echter ook over een omvangrijke uitvoeringsportefeuille, grotendeels gefinancierd via vrijwillige bijdragen, waarvan de effectiviteit minder eenduidig is. Het Wereldvoedselprogramma (WFP) is cruciaal voor noodhulp, maar kampt met aanzienlijke financieringstekorten. Zo zag het WFP zich in Ethiopië genoodzaakt de voedselrantsoenen voor bijna 800.000 vluchtelingen drastisch te verlagen



tot niveaus onder de minimale voedingsbehoefte.⁵² Instellingen als de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en het International Fund for Agricultural Development (IFAD) spelen op hun beurt een belangrijke rol bij investeringen in landbouwproductiviteit en plattelandontwikkeling.

Het geheel aan initiatieven en instellingen leidt echter niet automatisch tot een coherent en effectief systeem. Er is sprake van overlap, versnippering en onvoldoende afstemming, terwijl de geopolitieke context het functioneren van multilaterale samenwerking verder bemoeilijkt. Dit vraagt om een hernieuwde benadering, waarin zowel wordt ingezet op versterking van bestaande instellingen als op meer duidelijke taakverdeling. Een dergelijke *'back to basics'*-benadering zou inhouden dat de FAO zich primair richt op normen, kennis en informatievoorziening, het WFP op humanitaire voedselhulp, UNICEF op de bestrijding van ondervoeding, en ontwikkelingsbanken en IFAD op investeringen in productiviteit en structurele ontwikkeling. Daarbij ligt het voor de hand dat de programmering zich in het bijzonder richt op fragiele contexten, waar multilaterale organisaties een comparatief voordeel hebben. In stabielere lage- en middeninkomenlanden kan de rol van multilaterale programma's beperkter zijn en kunnen internationale partners zich meer richten op het mobiliseren van private middelen.

In de huidige geopolitieke context is het echter onwaarschijnlijk dat hervorming van het multilaterale systeem op korte termijn eenvoudig tot stand komt. Daarom zijn naast versterking van bestaande structuren ook nieuwe, flexibelere vormen van internationale samenwerking nodig. Minilaterale samenwerking, waarbij een beperkte groep gelijkgestemde landen rond specifieke thema's samenwerkt, kan hierbij een belangrijke rol spelen, zoals ook uitgewerkt in het AIV-advies over de relaties met het mondiale Zuiden.⁵³

Nederland zou, gezien zijn positie in het mondiale voedselsysteem, het initiatief kunnen nemen tot een coalitie van middelgrote landen uit verschillende regio's met een sterke positie op het gebied van voedselproductie, -export of kunstmest. Denk daarbij aan landen als Brazilië, Canada, Zuid-Afrika, Marokko en Thailand. Een dergelijke coalitie kan bijdragen aan het agenderen van thema's zoals duurzame voedselketens en de aanpak van honger in specifieke conflictsituaties. In tijden van crisis, zoals rond de Hormuz-blokkade, kan zo'n coalitie snel handelen door initiatieven in gang te zetten, waar andere landen zich vervolgens bij aan kunnen sluiten.

Daarnaast blijven transnationale, niet-gouvernementele netwerken een belangrijke rol spelen, juist wanneer multilaterale instellingen onder druk staan. In die context zorgen netwerken waarin bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk optrekken voor continuïteit, kennisuitwisseling en vertrouwen in internationale samenwerking. Voorbeelden zijn de Tropical Forest Alliance, de Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), de Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR), de World Farmers' Organisation en de World Business Council on Sustainable Development.

3. Conclusie:

Het belang van een bredere blik

Voedselzekerheid vraagt in de huidige geopolitieke en ecologische context om urgente en structurele aandacht. Hoofdstukken 1 en 2 hebben laten zien hoe voedselsystemen wereldwijd onder druk staan door gewapend conflict, toenemende geopolitieke spanningen, klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Nederland beschikt met zijn kennis, technologie en netwerken over uitzonderlijke mogelijkheden om bij te dragen aan versterking van de weerbaarheid van voedselsystemen, in Europa en daarbuiten. Om die positie doelgericht, effectief en verantwoord te kunnen inzetten, is echter een overkoepelende voedselstrategie nodig die de binnenlandse en buitenlandse dimensies van voedselbeleid met elkaar verbindt.

Twee vragen zouden daarbij het vertrekpunt moeten vormen. Ten eerste: hoe staat Nederland er zelf voor? Een scherpe analyse van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van het Nederlandse voedselsysteem helpt om realistisch te bepalen waar Nederland zich op zou moeten richten en langs welke weg. Ten tweede: wat verstaan we precies onder het Nederlandse belang waar het gaat om voedselzekerheid in internationaal verband?

Vanuit deze twee ankerpunten kan een coherente strategie worden ontwikkeld voor een doelgerichte Nederlandse inzet. In dit concluderende hoofdstuk geeft de AIV een aanzet tot het beantwoorden van deze vragen.

Sterkte-zwakte analyse van de Nederlandse positie

Figuur 2 presenteert een beknopte sterkte-zwakte analyse van de Nederlandse positie op voedselgebied, volgens het SWOT-model (*strengths, weaknesses, opportunities & threats*). De bovenste vakken (sterkten en zwakten) hebben betrekking op interne factoren waar Nederland via beleid directe invloed op kan uitoefenen. De onderste vlakken (kansen en bedreigingen) verwijzen naar externe factoren die Nederland niet direct kan sturen, maar waar het beleid wel goed op in moet spelen om kansen te kunnen benutten en externe risico's en bedreigingen beter beheersbaar te maken.

Figuur 2. Sterkte-zwakte analyse

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Kennis & innovatief vermogen (o.a. op het gebied van zaden) • Ketenorganisatie • Logistiek en verwerkende industrie 	<ul style="list-style-type: none"> • Te hoge ecologische voetafdruk, in binnen- en buitenland • Import-afhankelijkheden (veevoer, energie, kunstmest) die samenhangen met intensieve vormen van landbouw- en veehouderij
Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met nieuwe strategische partners op basis van complementaire belangen • Versterking van niche op snijvlak van voedsel- en watertechnologie • Inspelen op sterke groei van regionale ketens in Afrika • Transitie naar duurzaam voedselsysteem 	<ul style="list-style-type: none"> • Geopolitieke spanningen en verstoringen in internationale handelsketens, met gevolgen voor import en export • Klimaatverandering en biodiversiteitscrisis



Bredere belangen

Hoewel 'het' Nederlandse belang zich lastig laat definiëren, liet de analyse in hoofdstuk 2 zien dat voedselzekerheid op verschillende manieren raakt aan algemene Nederlandse belangen op het gebied van economie, veiligheid en migratie. Deze verbanden spelen altijd al een rol in het buitenlandbeleid, inclusief het ontwikkelingsbeleid. In de huidige geopolitieke context heeft het expliciet benoemen van het eigenbelang evenwel een prominenter plaats gekregen. Dat kan in zekere zin verhelderend werken, omdat het bijdraagt aan transparantie.

Daarin schuilt echter ook een risico. Wanneer het eigenbelang te eng wordt geïnterpreteerd en onvoldoende wordt verbonden met de belangen van partnerlanden, zou dit de effectiviteit van het beleid ondermijnen en op termijn zelfs contraproductief kunnen uitpakken. Een sterk transactionele benadering, waarin samenwerking primair wordt benaderd als een optelsom van directe 'deals', levert op korte termijn wellicht resultaat, maar tast op langere termijn vertrouwen, invloed en geloofwaardigheid aan.

Dit risico doet zich ook voor bij een al te directe koppeling tussen voedselzekerheid en Nederlandse belangen op het gebied van handel, veiligheid en migratie. Deze verbanden liggen intuïtief voor de hand. Een veelgehoorde redeneerlijn is dat mensen die honger hebben eerder de wapens oppakken of zullen migreren, wat ook Europa raakt. Ook zouden investeringen in voedselzekerheid leiden tot kansen voor Nederlandse bedrijven. Hoewel in elk van deze verbanden een kern van waarheid schuilt, heeft hoofdstuk 2 laten zien dat de onderliggende dynamieken complex en contextafhankelijk zijn. Een te simplistische benadering van deze relaties resulteert in beleid dat onvoldoende aansluit bij de werkelijkheid en daardoor ineffectief is. Daarbij spelen een aantal risico's:

- (i) Belangrijke factoren die nauw samenhangen met de genoemde belangen kunnen buiten beeld blijven. Vraagstukken rond voedselzekerheid zijn nauw verweven met geopolitiek, klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Wanneer deze dimensies niet expliciet worden meegenomen in de formulering van belangen en beleid, ontstaat het gevaar dat interventies onvoldoende duurzaam of strategisch zijn.
- (ii) Een te sterke focus op de korte termijn. Economische belangen worden al snel vertaald in directe exportkansen, wat kan afleiden van investeringen in sectoren waar het toekomstige verdienvermogen ligt, zoals kennisintensieve toepassingen en landbouwtechnologie. Investeren in de zadensector illustreren dit: het opbouwen van een sterke positie in opkomende markten vergt vaak langdurige investeringen in lokale relaties, partners en personeel. In de beginfase valt dan nog geen financieel rendement te behalen; de opbrengsten volgen soms pas na vele jaren. Een langetermijnperspectief is daarom essentieel.
- (iii) Focus op relatief eenvoudige, zichtbare interventies, terwijl structurele oorzaken buiten beeld blijven. Het verbeteren van voedselzekerheid vraagt in veel gevallen om investeringen in institutionele capaciteit, landrechten, markttoegang, infrastructuur en goed bestuur. Op internationaal niveau spelen bovendien structurele factoren zoals de werking van wereldmarkten, geo-economische machtsverhoudingen en de mondiale ecologische voetafdruk een belangrijke rol. Zonder aandacht voor deze onderliggende dimensies blijft de impact van beleid beperkt.
- (iv) Bij een te eenzijdige focus op nationale belangen verslapt de aandacht voor de gemeenschappelijkheid en complementariteit met de belangen van andere landen. Effectieve internationale samenwerking vereist juist dat wordt gezocht naar gedeelde belangen en gezamenlijke agenda's. Dit vergroot niet alleen de effectiviteit van interventies, maar ook de geloofwaardigheid en strategische positionering van Nederland als partner.



In de huidige internationale context is het begrijpelijk dat de Nederlandse inzet op voedselzekerheid meer dan voorheen wordt verbonden met Nederlandse belangen. Dit vraagt echter om een bredere en meer strategische benadering, waarin het Nederlands belang in een langetermijnperspectief wordt geplaatst en in samenhang met de belangen van partners wordt gezien. Dit is in lijn met eerdere AIV-adviezen over klimaatrechtvaardigheid (2023) en het mondiale Zuiden (2025), en komt ook aan de orde in het te verschijnen advies over migratiepartnerschappen.⁵⁴

Voedselzekerheid is via verschillende schakels verbonden met economie, veiligheid en migratie, maar kan niet worden gereduceerd tot een instrument voor deze doelen. Het thema verdient een integrale plaats binnen het Nederlandse buitenlandbeleid, waarin ontwikkelingssamenwerking, handel, investeringen en diplomatie als samenhangende instrumenten worden ingezet. Alleen op die manier kan Nederland zijn sterke positie in het mondiale voedselsysteem effectief benutten en bijdragen aan duurzame en rechtvaardige oplossingen voor een van de meest urgente mondiale vraagstukken.



4. Aanbevelingen

Voedselzekerheid is uitgegroeid tot een strategisch, geopolitiek en systeemvraagstuk dat niet effectief kan worden aangepakt met versnipperd beleid of een nauwe koppeling aan kortetermijnbelangen. Het huidige mondiale voedselsysteem loopt tegen ecologische, sociale en geopolitieke grenzen aan, wat hervorming noodzakelijk maakt. Nederland beschikt over een sterke positie op het gebied van voedsel, maar benut die nog onvoldoende. Om impact te hebben in een veranderende wereldorde is een overkoepelende langetermijnstrategie nodig die voedselzekerheid benadert als onderdeel van bredere Nederlandse belangen. Zo kan Nederland zijn sterke positie doelgericht inzetten voor de transitie naar duurzame en inclusieve voedselsystemen. Vanuit dit licht gezien formuleert de AIV de volgende aanbevelingen:

- 1. Geef prioriteit aan de ontwikkeling van een overkoepelende voedselstrategie voor de doelgerichte inzet van de sterke positie van Nederland ten behoeve van een urgente transformatie naar weerbare en duurzame voedselsystemen wereldwijd.**
 - Veranker weerbaarheid door een inzet op de beperking en diversificatie van afhankelijkheden, sterkere regionale samenwerking en kortere ketens, ook als antwoord op Nederlandse kwetsbaarheden.
 - Veranker gezondheid van mens en planeet door het bevorderen van gezonde voeding en verminderen van de ecologische voetafdruk van het Nederlandse voedselsysteem. Werk daarbij met concrete en tijdgebonden doelstellingen voor vermindering van de wereldwijde land- en watervoetafdruk van Nederland.
 - Veranker innovatie en kennis vanuit het besef dat de sterke Nederlandse positie geen gegeven is, en voortdurende investeringen in onderzoek vergt.

- 2. Expliciteer in deze strategie ook de Nederlandse belangen en wees daarover transparant in de context van internationale samenwerking op het gebied van voedselzekerheid.**
 - Plaats het verband tussen voedselzekerheid en de Nederlandse economische, veiligheids- en migratiebelangen in een breder systeemkader, om valkuilen zoals een te sterke kortetermijnfocus te voorkomen.
 - Erken mondiale publieke goederen, zoals klimaat en biodiversiteit expliciet als onderdeel van de strategische Nederlandse belangen.
 - Accepteer dat niet elke afzonderlijke interventie herleidbaar hoeft te zijn tot een direct Nederlands belang. In humanitaire en fragiele contexten dient effectiviteit voorop te staan.
 - Erken dat 'de Nederlandse belangen' geen uniform of samenhangend geheel vormen, maar uiteenlopende en soms botsende dimensies omvatten, en dat deze belangen bovendien met die van andere landen kunnen schuren. Dit betekent dat expliciete keuzes moeten worden gemaakt die volgen uit de strategie.



3. Gebruik de sterke Nederlandse positie op voedselzekerheid als strategische hefboom voor wederkerige partnerschappen in Azië, Afrika en Latijns-Amerika.

- Gebruik de Nederlandse ambassades en landbouwraden om, vanuit de strategie, actief te zoeken naar complementariteit en gedeelde belangen met partnerlanden. Focus daarbij op de combinatielanden van het Nederlandse BHOS-beleid.
- Ondersteun investeringen van Nederlandse actoren vanuit de Dutch Diamond-aanpak, onder andere via FMO, Invest International en RVO, maar altijd gekoppeld aan gelijkwaardige samenwerking met nationale actoren. Dit vraagt om co-creatie vanaf de agendavorming. Richt deze samenwerking op sectoren waar belangen samenkomen, zoals de verwerking van landbouwgoederen, logistiek voor gekoelde producten en productiviteitsverhogende technologieën zoals irrigatiesystemen en zaden, en draag zo bij aan de versterking van regionale ketens.
- Plaats dit type ondersteuning altijd binnen een kader van langdurige, strategische en institutionele samenwerking, gericht op de uitvoering van landen-gedreven strategieën. Dit is de meest effectieve manier om lokale en regionale voedselsystemen te versterken: een motor voor economische ontwikkeling en banen, waarmee ook Nederlandse belangen op economie, veiligheid en migratie gediend zijn.

4. Veranker de Nederlandse voedselinzet nadrukkelijk in de Europese agenda, om effectiever te kunnen zijn.

- Maak de ontwikkeling van weerbare regionale ketens tot een Europese prioriteit, zowel voor Europa zelf als voor andere continenten, met name het Afrikaanse buurcontinent.
- Richt Global Gateway vanuit die gedachte ook nadrukkelijker op strategische investeringen die bijdragen aan versterkte regionale voedselsystemen, inclusief verwerking, logistiek en productie van kunstmest. Dat sluit goed aan bij de prioriteiten van Afrikaanse landen.
- Bevorder handels- en investeringsakkoorden die ruimte laten voor versterking en verduurzaming van regionale ketens, met nadruk op liberalisatie van handel in technologische landbouwgoederen, waar Nederland een sterke positie heeft. Ondersteun boeren en bedrijven in lage- en middeninkomenlanden om aan de standaarden voor de Europese markt te kunnen voldoen.
- Vorm coalities met andere Europese lidstaten om de onderhandelingen over het nieuwe MFK (2028-34) aan te grijpen voor verdere hervorming van het GLB, gericht op de versnelde transformatie en verduurzaming van de Europese landbouwsector.
- Zorg dat Europese emissiereductie via koolstofkredieten niet via extra druk op landgebruik ten koste gaat van lokale voedselproductie elders.



5. Investeer in vernieuwing van multilaterale samenwerking voor het aanpakken van de hongerproblematiek in de wereld.

- Initieer een voedseldiplomatie-coalitie (met bijvoorbeeld Brazilië, Zuid-Afrika, Canada, Marokko en Thailand) die als dynamische katalysator kan werken voor multilaterale oplossingen en die in crisissituaties snel kan handelen. Deze coalitie kan gezamenlijk optrekken om de VN-resolutie tegen honger als wapen kracht bij te zetten, en om extra middelen te mobiliseren voor noodhulp.
- Versterk de inzet op het effectiever maken van VN-instellingen (FAO, WFP, IFAD, UNICEF), met een scherpere taakverdeling: normstelling, informatievoorziening en coördinatie bij de FAO; noodhulp en bescherming bij het WFP; investeringen in productiviteit en plattelandsontwikkeling bij IFAD; en ondervoeding bij UNICEF.
- Richt multilaterale programmering op die plekken waar de nood het hoogst is, waar de capaciteit van nationale overheden tekortschiet en waar multilaterale instellingen een meerwaarde hebben ten opzichte van andere individuele actoren zoals Nederland. Dat is met name het geval in fragiele contexten.
- Ondersteun transnationale niet-gouvernementele netwerken, van bedrijven, universiteiten en maatschappelijke organisaties, zoals GAIN en CGIAR. Juist wanneer inter-gouvernementele samenwerking onder druk staat, zijn dergelijke netwerken essentieel om continuïteit, innovatie en vertrouwen in internationale samenwerking te borgen.

Hoogachtend,

Bert Koenders



Eindnoten

- ¹ FAO, IFAD, UNICEF WFP en WHO (2025). [The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition](#). SOFI 2025 report.
- ² Wereldbank: [What is Food Security?](#) Geraadpleegd 18 maart 2026.
- ³ De jaarlijkse wereldhandel in granen is toegenomen van ongeveer 220 miljoen ton in 2000 naar zo'n 500 miljoen ton [vandaag](#). FAOSTAT.
- ⁴ UNCTAD (2025). The financial architecture of global food trading: new patterns and emerging risks. Chapter 3 in [Trade and Development Report 2025](#). United Nations Conference on Trade and Development.
- ⁵ WFP (2023). [Dangerously hungry. The link between food insecurity and conflict](#). World Food Program USA, Washington DC.
- ⁶ UNCTAD (2025). The financial architecture of global food trading: new patterns and emerging risks. Chapter 3 in [Trade and Development Report 2025](#). UN Conference on Trade and Development.
- ⁷ WFP (2023). [Dangerously hungry. The link between food insecurity and conflict](#). World Food Programme. World Food Program USA, Washington DC.
- ⁸ Savage, S. (2026). [Iran war risks global food shock as fertiliser supplies cut](#). Financial Times, 14 maart 2026.
- ⁹ Savage, S. (2026). [Why the world has started stockpiling food again](#). Financial Times, 14 januari 2026.
- ¹⁰ Studwell, J. (2014). [How Asia Works. Success and failure in the world's most dynamic region](#). Grove Atlantic.
- ¹¹ Smith, M.D. en D.Wesselbaum (2022). [Food Insecurity and International Migration Flows](#), International Migration Review 56 (2), 615-635.
- ¹² Economist (2026). [African trade has been vastly underestimated](#). The Economist, 18 januari 2026.
- ¹³ AGRA (2025). [African food systems report 2025: Drivers of change and innovation](#). Alliance for a Green Revolution in Africa.
- ¹⁴ Studwell, J. (2026). [How Africa Works. Success and failure on the world's last developmental frontier](#). Grove Atlantic.
- ¹⁵ De Waal, A. (2024). [Hunger in global war economies: understanding the decline and return of famines](#). *Disasters* Vol.49 (1).
- ¹⁶ De Waal, A. (2025). [The return of the starvation weapon: the collapse of global norms fueling the catastrophes in Gaza and Sudan](#). Foreign Affairs, 3 oktober 2025.
- ¹⁷ WFP (2023). [Dangerously hungry. The links between food insecurity and conflict](#). World Food Programme.
- ¹⁸ Presentatie van Kars de Bruijne, Clingendael
- ¹⁹ IPCC (2019). [Climate change and land](#). An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Chapter 5 'Food Security' Intergovernmental Panel on Climate Change.
- ²⁰ Schyns, V. (2026). [Aanhoudend noodweer ten zuiden van Pyreneeën leidt tot crisis in landbouw en lege schappen: 'Duizenden hectaren zijn overstroomd'](#). NRC Handelsblad, 11 februari 2026.
- ²¹ FAO (2024). [Greenhouse gas emissions from agrifood systems. Global, regional and country trends 2000-2022](#). Rome: FAOSTAT Analytical Briefs.
- ²² Ritchie, H. (2024). [Not the end of the world: surprising facts, dangerous myths and hopeful solutions for our future on planet Earth](#). London: Penguin Random House.
- ²³ WHO (2025). [Obesity and overweight](#). WHO website, geraadpleegd 26 maart 2026.
- ²⁴ Rockström, J. et al. (2025). [EAT-Lancet Commission on health, sustainable and just food systems](#). *The Lancet*, Vol.406, No.10512, p.1625-1700.
- ²⁵ Sandford, C., C.Malins en J.Phillips (2024). [Diverted harvest: Environmental risk from growth in international biofuel demand](#). *Cerulogy*.
- ²⁶ Jukema, G., P.Ramakers, J.Woltjer (2025). [De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2025](#). Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ²⁷ [QS World University Rankings 2025: Agriculture & Forestry](#). Geraadpleegd 10 maart 2026.
- ²⁸ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). [Gematigde groei](#). Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag.
- ²⁹ Muijlwijk, H., H.Westhoek en M.de Krom (2018). [Voedsel in Nederland. Verduurzaming bewerkstelligen in een veelvormig systeem](#). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).



- ³⁰ Van der Spek, B. (2022). [In het hart van Chili slurpen avocado's voor Europa het laatste beetje water op](#). *NRC Handelsblad*, 4 juli 2022.
- ³¹ Zie AIV (2023) [Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak](#), en AIV (2024) [Onlosmakelijk verbonden: SDG's in Nederland en de rest van de wereld](#). Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- ³² Rijksoverheid (2025). [Nationaal Biodiversiteit Strategie & Actieplan](#). De Nederlandse inzet op de 23 actiedoelen van het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. 25 maart 2025, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.
- ³³ Op basis van gesprek met de auteurs van de in 2026 te verschijnen studie naar de effecten van de Nederlandse agrifood export naar Afrika: Dekeyser, K., S. van Berkum, K. Leuvelde-Postma, S. Tossou en Y. Abdulai (forthcoming). Research into the possible structural impacts of Dutch agrifood exports to Africa. *ECDPM en Wageningen Social & Economic Research*.
- ³⁴ Analyse van UN COMTRADE data, via [Atlas of Economic Complexity](#) van Harvard Growth Lab.
- ³⁵ Europese Commissie (2023). [Organic Farming in the EU. A decade of organic growth](#). Agricultural Market Brief, januari 2023.
- ³⁶ Loi, A. en M. Gentile (2024). [The dependency of the EU's food system on inputs and their sources](#). European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. Research for AGRI Committee.
- ³⁷ UK Government (2026). [Global biodiversity loss, ecosystem collapse and national security](#). A national security assessment.
- ³⁸ UK Government (2022). [Government food strategy](#). Policy paper, 13 juni 2022.
- ³⁹ Watkins, K. (2024). [How the G20 could help eliminate hunger and extreme poverty](#). Project Syndicate, 23 juli 2024.
- ⁴⁰ Topsector Agrifood (2025). [Bouwen aan een sterk Nederlands voedselsysteem](#). November 2025.
- ⁴¹ IDH en VNO-NCW (2024). [Voedselzekerheid wereldwijd: naar een actieplan voor continuïteit en verdere verduurzaming van internationale ketens van voedsel en landbouwproducten](#).
- ⁴² IOB (2024). [Synergy in development](#). Coherence of Dutch policy and effects on food security, water and climate in developing countries, 2016-2023. IOB Periodic Policy Review, September 2024.
- ⁴³ Studwell, J. (2026). [How Africa Works. Success and failure on the world's last developmental frontier](#). Grove Atlantic.
- ⁴⁴ De Groot, H. (2026). Voedselzekerheid vraagt samenwerking. De Nederlandse Diamant als geopolitiek antwoord op mondiale systeemuitdagingen.
- ⁴⁵ World Benchmarking Alliance (2024). 2023 [Food and Agriculture Benchmark](#). Insights Report, April 2024.
- ⁴⁶ Op de 'Commitment to Development Index' van het Centre for Global Development (CGD) staat Nederland op het gebied van technologie op de 24e plaats. [Commitment to Development Index | Center for Global Development](#). Dit komt onder meer door het relatief lage aantal studenten uit deze landen en het beperkte aantal gezamenlijke onderzoeksprogramma's.
- ⁴⁷ Zie De Groot, H. (2026). [Voedselzekerheid vraagt samenwerking. De Nederlandse Diamant als geopolitiek antwoord op mondiale systeemuitdagingen](#). Als onderdeel van de realisatie van het 'Plan van aanpak Agro-handel – zeker, veerkrachtig en duurzaam', waarin het polijsten van de Nederlandse Diamant één van de prioritaire acties is, heeft Han de Groot in opdracht van Initiatief Duurzame Handel (IDH) dit rapport opgesteld.
- ⁴⁸ Dekeyser, K. (2025). [How the EU's Vision for Agriculture and Food could shape global food security and climate change](#). Policy Brief, ECDPM.
- ⁴⁹ Kortleve, A., J. Mogollon, H. Harwatt en P. Behrens (2024). [Over 80% of the European Union's Common Agricultural Policy supports emissions-intensive animal products](#). *Nature Food*, Vol.5, pp 288-92.
- ⁵⁰ European Commission, Particip, ECORYS, ECDPM and Mancala Consultores (2022). [EU Support to sustainable agri-food systems in partner countries 2014-20](#). Publications Office of the European Union.
- ⁵¹ Dekeyser, K. en A. Medinilla (2026). [The Iran war and the fertilizer crisis: what Europe and Africa can do](#). ECDPM Commentary, 1 april 2026. European Centre for Development Policy Management.
- ⁵² WFP (2025). [Refugee response in Ethiopia at breaking point: 1.1 million lives at risk as funds dry up](#). World Food Programme, 19 december 2025.
- ⁵³ AIV (2025). [Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde](#). Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- ⁵⁴ Dit betreft een gezamenlijk advies van de AIV en de Adviesraad Migratie over brede migratiepartnerschappen, en zal in 2026 worden gepubliceerd.

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep onder voorzitterschap van Annelies Zoomers bestaande uit de commissieleden Bas Arts, Maarten Biermans, Linda Broekhuizen, Dorette Corbey, Paul Engel, Louise van Schaik, Gulnaz Sibgatullina, Heske Verburg en raadsadviseur Jorrit Oppewal.

Samenstelling Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter: Prof. A.G. (Bert) Koenders

Leden

Gen b.d. G.J. (Jan) Broeks
Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey
M.W.J.A. (Tanya) van Gool
Prof. mr. dr. J.E. (Janne) Nijman
Drs. B. (Bram) van Ojik
Prof. dr. P.J. (Paul) Scheffer
Mr. H.J.J. (Henne) Schuwer
Prof. dr. A. (Annelies) Zoomers

Secretaris-Directeur: Prof. dr. D.J. (Dirk-Jan) Koch

Colofon

Uitgave

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
aiv@aminbuza.nl
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

Foto

ANP

Redactie

Jorrit Oppewal

Design

Public Cinema

© 2026, Adviesraad Internationale Vraagstukken
Alle rechten voorbehouden.
Overname van teksten is toegestaan
onder bronvermelding.



Adviesraad Internationale Vraagstukken

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
adviesraadinternationalevraagstukken.nl
aiv@minbuza.nl