

VOEDSELHULP EN ONTWIKKELING





Voedselhulp en Ontwikkeling

Een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp
met nadruk op Sub-Sahara Afrika
in de periode 1980-1989

Foto's:

Ron Giling (omslag, pp. 40, 48, 79, 90, 106, 110, 125, 140, 156, 184, 202, 212, 216, 241, 272)

UNICEF/Jeremy Hartley (p. 177)

World Food Programme (pp. 66, 264)

Woord vooraf

Veelal wordt voedselhulp geassocieerd met noodsituaties. Voedselhulp wordt echter ook met geheel andere oogmerken gegeven dan het lenigen van nood. Zo wordt voedselhulp verstrekt voor het financieren van projecten of als een vorm van betalingsbalanssteun. Dit is zelfs de meest voorkomende vorm van voedselhulp. In deze evaluatiestudie ligt de nadruk op voedselhulp en ontwikkeling. Veldonderzoek in het kader van deze voedselhulpevaluatie is uitsluitend verricht in Sub-Sahara Afrika. De bevindingen van dit rapport hebben dan ook primair betrekking op deze regio.

Het rapport bestaat uit zes delen. Na de beschrijving van de onderzoeksopzet in deel I, wordt in deel II ingegaan op een aantal relevante achtergrondgegevens, zoals de omvang van de voedseltekorten en de reactie daarop via internationale voedselhulpstromen. Tevens worden twee voor Nederland belangrijke internationale organisaties in dit deel behandeld, het WFP en de EG. In deel III komt het Nederlandse voedselhulpbeleid aan de orde, evenals de uitvoering hiervan. In deel IV worden de resultaten gepresenteerd van vijf landenstudies. Deze presentatie wordt voorafgegaan door een beschrijving van de voedselproblematiek in Sub-Sahara Afrika als geheel. Deel V geeft een beleidsanalyse van de voedselhulp aan de hand van de veldbevindingen. Dit deel wordt afgesloten met een hoofdstuk over het perspectief van voedselhulp in de jaren negentig. Deel VI bestaat uit een aantal bijlagen waaronder een korte beschrijving van de voedselhulpprogramma's van andere bilaterale donoren.

Het onderzoek is gerealiseerd onder leiding van Joos Koster (IOV). Arie van der Wiel en Tom Segaar (beiden van IOV) hebben meegewerkt aan de afronding van de rapportage. Bij de totstandkoming van dit rapport is een groot aantal mensen betrokken geweest. Al deze mensen zou ik gaarne willen bedanken voor hun inzet en bijdrage. Bijzondere dank gaat uit naar Gerard de Groot (IVO), die vanaf het begin betrokken is geweest bij het onderzoek. De verantwoordelijkheid voor het rapport berust uiteraard bij de IOV.

Chef IOV

Inhoud

LIJST VAN AFKORTINGEN	ix
HOOFDBEVINDINGEN	1
SAMENVATTING	11
DEEL I ONDERZOEKSOPZET	
1. Probleemstelling en verantwoording	
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	41
1.2 Vraagstelling en afbakening	41
1.3 Onderzoeksaanpak	43
1.4 Evaluatiecriteria	44
1.5 Indeling van het rapport	46
DEEL II ACHTERGRONDEN	
2. Voedseltekorten	
2.1 Wat is ondervoeding?	49
2.2 Voedseltekorten: omvang en trends	51
2.3 Voedselhulpbehoefte	52
3. Internationale voedselhulpstromen	
3.1 Ontstaan	54
3.2 Omvang	55
3.3 Produktsamenstelling	56
3.4 Geografische spreiding	58
3.5 Organisatie van de uitvoering	59
3.6 Hulptypen	60
3.7 Herkomst	63
4. Internationale organisaties	
4.1 Inleiding	67
4.2 Het World Food Programme	67
4.3 De Europese Gemeenschap	73

DEEL III HET NEDERLANDSE VOEDSELHULPPROGRAMMA

5. Het Nederlandse voedselhulpbeleid: fasen van ontwikkeling	
5.1 Inleiding	83
5.2 Voedselhulp en voedseloverschotten	83
5.3 Voedselhulp en voedseltekorten	86
5.4 Voedselhulp en de geïntegreerde benadering	88
6. Uitvoering van de Nederlandse voedselhulp	
6.1 Omvang	95
6.2 Voedselhulpprogramma's	96
6.3 Uitvoeringskanalen	98
6.4 Procedures	100
6.5 Financieel beheer	103
6.6 Kenmerken van de voedselhulpstroom	104

DEEL IV SUB-SAHARA AFRIKA

7. De voedselsector in Sub-Sahara Afrika	
7.1 Aard en omvang van de voedselcrisis	111
7.2 Voedselsectorbeleid	115
7.3 Voedselhulp	119
7.4 Nederlandse voedselhulp	122
8. Senegal	
8.1 Aard en omvang van de voedselproblematiek	127
8.2 Voedselsectorbeleid	130
8.3 Voedselhulp	135
8.4 Nederlandse hulp	142
8.5 Conclusies	145
9. Mali	
9.1 Aard en omvang van de voedselproblematiek	147
9.2 Voedselsectorbeleid	150
9.3 Voedselhulp	153
9.4 Nederlandse hulp	161
9.5 Conclusies	163
10. Soedan	
10.1 Aard en omvang van de voedselproblematiek	165
10.2 Voedselsectorbeleid	168

10.3	Voedselhulp	172
10.4	Nederlandse hulp	178
10.5	Conclusies	181
11.	Zambia	
11.1	Aard en omvang van de voedselproblematiek	185
11.2	Voedselsectorbeleid	188
11.3	Voedselhulp	193
11.4	Nederlandse hulp	196
11.5	Conclusies	199
12.	Mozambique	
12.1	Aard en omvang van de voedselproblematiek	201
12.2	Voedselsectorbeleid	204
12.3	Voedselhulp	206
12.4	Nederlandse hulp	210
12.5	Conclusies	211
 DEEL V BELEIDSANALYSE		
13.	Beleidsissues: een literatuuroverzicht	
13.1	Inleiding	217
13.2	Noodhulp	217
13.3	Ontwikkeling versus verstoring	220
13.4	Additionaliteit versus substitutie	221
13.5	Financiële hulp versus voedselhulp	222
13.6	Beschikbaarheid versus bereikbaarheid	225
14.	Effectiviteit van voedselhulp	
14.1	Inleiding	227
14.2	Additionaliteit versus substitutie	227
14.3	Voedselhulp en voedselonzeekerheid	229
14.4	Voedselhulp en voedsel(zelf)voorziening	233
14.5	Voedselhulp en voedselmarkt	238
15.	Doelmatigheid van de voedselhulp	
15.1	Inleiding	245
15.2	Modaliteiten van voedselhulp	245
15.3	Organisatie van de uitvoering	254
15.4	Produktsamenstelling	265

16. Voedselhulp in de jaren negentig	
16.1 Voedseltekort	269
16.2 Voedselhulp	270
16.3 Nederlandse voedselhulp	271

DEEL VI BIJLAGEN

bijlage 1 TOR Onderzoek	277
bijlage 2 Uitvoering van het onderzoek	288
bijlage 3 Donorverslagen	294

GERAADPLEEGDE LITERATUUR	301
---------------------------------	-----

Lijst van afkortingen

- ABS – Agricultural Bank of Sudan
- ACP – African, Carribean, Pacific Countries
- ARPON – Amélioration de la Rizculture Paysanne à l'Office du Niger
- ASC – Afrika Studie Centrum (Leiden)

- BMR – voedingsnorm
- BNP – Bruto Nationaal Produkt

- CARE – Cooperative for American Remittances for Everywhere
- CFA – Committee on Food Aid Policies and Programmes (bestuursorgaan van het WFP)
- CFB – Commercial Farmer's Bureau (Zambia)
- CIDA – Canadian International Development Agency
- CILSS – Comité Permanent Interétats de la Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
- CNAUR – Comité National d'Action d'Urgence et de Réhabilitation (Mali)
- CPSP – Senegalese staatsinstelling
- CRS – Catholic Relief Services
- CSA – Senegalees graanmarktinterventiebureau

- DAC – Development Assistance Committee
- DGIS – Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
- DIE – Directie Integratie Europa
- DMP – Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's
- DPCON – Department for the Prevention and Combat of Natural Disasters (Mozambique)
- DPO – Directie Particuliere Organisaties
- DST – Directie Coördinatie Sectorprogramma's en Technische Advisering

- ECA – Economic Commission for Africa (VN-commissie)
- ECU – European Currency Unit
- EG – Europese Gemeenschap
- EOP – Europees Ontwikkelingsfonds
- EUR – Erasmus Universiteit Rotterdam
- EWS – Early Warning System

- f.o.b. – free on board
- FAC – Food Aid Convention
- FANA – Food and Nutrition Administration (Soedan)
- FAO – Food and Agriculture Organisation (VN-organisatie)

- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
 GOM – Gemeenschappelijk Overleg Medefinancieringsorganisaties
- IAC – Internationaal Agrarisch Centrum
 ICCO – Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking
 IDA – International Development Association
 IEFR – International Emergency Food Reserve
 IFAD – International Fund for Agricultural Development
 IFPRI – International Food Policy Research Institute
 ILO – International Labour Organisation
 IMF – International Monetary Fund
 IOV – Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
 ISMOG – Instituut voor Sociaal-Economische Studie van Minder Ontwikkelde Gebieden
 ISS – Institute of Social Studies
 ISSAS – Institute of Social Studies Advisory Service
 IVO – Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken
- KIT – Koninklijk Instituut voor de Tropen
- LNv – Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministerie van)
- MALT – Management and Logistics Team
 MOL – Minst Ontwikkelde Landen
- NGO – Niet-Gouvernementele Organisatie
 NMC – National Milling Company (Zambia)
 NOVIB – Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking
 NPA – Nouvelle Politique Agricole (Senegal)
- ODA – Official Development Aid
 OPAM – Office des Produits Agricoles du Mali
 OS – Ontwikkelingssamenwerking
 OSL – Directie Ontwikkelingssamenwerking Landbouw (Ministerie van LNv)
- PCU – Provincial Cooperative Unions (Zambia)
 PIC – Price and Income Commission (Zambia)
 PL – Plattelandsontwikkeling (Sectorprogramma)
 PRMC – Proposition d'avant-projet Restructuration du Marché Céréaliier (Mali)
 PS – Primary Societies (Zambia)
- RRC – Relief and Rehabilitation Commission (Soedan)
- SADCC – Southern Africa Development Coordination Conference
 SAED – Regionale ontwikkelingsmaatschappij voor het Fleuve-gebied, Senegal
 SAP – Structural Adjustment Programme
 SDA – Social Dimension of Adjustment
 SOH – Stichting Oecumenische Hulp
 SSA – Sub-Sahara Afrika
 STC – Save the Children

- TCC – Technical Coordination Committee van RCC (Soedan)
TNO – Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TVA – Triangulaire Voedselaankopen
TWF – Tegenwaardefondsen
- UMR – Usual Marketing Requirements
UNEOS – United Nations Emergency Operations in the Sudan
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF – United Nations Children's Fund
USAID – United States Agency for International Development
- VH – Voedselhulp
VIB – Voedselvoorzienings en Inkoop Bureau
VN – Verenigde Naties
VPO – Voedselhulpprogramma ter ondersteuning van ontwikkelingsprojecten via Particuliere Organisaties
- WFC – World Food Conference
VS – Verenigde Staten
- WFP – World Food Programme
WHO – World Health Organisation
WRO – Western Relief Operation

Hoofdbevindingen

1. Beleidsoriëntatie

In dit onderzoek wordt geconstateerd dat het leveren van een bijdrage aan voedselzekerheid in toenemende mate als hoofddoelstelling van voedselhulp wordt gezien. Onder voedselzekerheidsbeleid wordt verstaan een reeks van maatregelen gericht op het vergroten van de beschikbaarheid (is er voldoende voedsel?) en de bereikbaarheid (is het betaalbaar?) van voedsel, zowel op het niveau van individuele huishoudens, op regionaal niveau, als voor het gehele land.

De vraag die daarbij gesteld dient te worden is of voedselhulp voor het realiseren van deze steeds breder en complexer wordende doelstellingen nog wel het meest geschikte instrument is.

Bij een aantal grotere donoren vindt het afwegen van de geschiktheid van het instrument voedselhulp ten opzichte van andere hulpvormen niet of nauwelijks plaats omdat voedselhulp een additionele post is op de begroting. Hierbij gaat men er min of meer voetstoots vanuit dat het altijd nog beter is voedselhulp te geven dan geen hulp. De additionaliteit van de voedselhulp hangt nauw samen met het bestaan van landbouwoverschotten.

In de Nederlandse situatie is de voedselhulp echter in belangrijke mate wel substitueerbaar door andere instrumenten. Juist bij de Nederlandse voedselhulp dient men zich derhalve af te vragen of voedselhulp de meest doelmattige manier van hulpverlening is en of andere instrumenten hiervoor niet geschikter zijn.

Binnen de Nederlandse hulp nemen we waar dat, naast de directe leniging van nood, voedsel is ingezet voor een steeds breder scala van doeleinden. Voedselhulp voor ontwikkeling is in Nederland de dominante hulpvorm. Twee derde van de voedselhulp wordt verstrekt in de vorm van project- of programmahulp.

Een eerste verklaring voor het blijven verstrekken van voedselhulp ligt in het feit dat binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking de verantwoordelijkheid voor het voedselzekerheidsbeleid lag bij het bureau dat tevens was belast met de uitvoering van de voedselhulp. Met name de bestedingsdruk heeft ertoe geleid dat het voedselzekerheidsbeleid vaak in de vorm van voedselhulpverlening werd uitgevoerd. De belangrijkste verklaring is echter de sterke multilateralisering van de Nederlandse voedselhulp. Twee derde van de Nederlandse bilaterale voedselhulp liep in de afgelopen jaren via het WFP, een organisatie die haar bestaan ontleent aan voedselleveranties.

Wat opvalt is de tamelijk omslachtige wijze waarop is getracht de bredere doelstellingen te realiseren, namelijk via uit de verkoop van voedsel gegenereerde tegenwaardefondsen of via het uitbetalen van voedsel voor arbeid. Een directe financiering lijkt op het eerste gezicht meer voor de hand te liggen.

2. Effectiviteit

In het veldonderzoek hebben de doelgroepgerichtheid, de relatie tot voedsel(zelf-)voorziening en de invloed op de voedselmarkt centraal gestaan.

De hieronder gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op veldonderzoek in de landen Senegal, Mali, Soedan, Zambia en Mozambique (dossierstudie). De conclusies hebben derhalve primair betrekking op Sub-Sahara Afrika.

Tijdens het veldonderzoek was veelal de Nederlandse voedselhulp niet te isoleren van de totale voedselhulpstroom. De bevindingen die hier worden gepresenteerd hebben dan ook vaak betrekking op de voedselhulpstroom in het algemeen.

Voedselhulp en voedselonzekerheid

Ten aanzien van de voedselonzekerheid heeft het onderzoek zich met name gericht op de doelgroepgerichtheid van voedselhulp. Voor de drie hoofdtypen van voedselhulp kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- *Noodhulp* blijkt moeilijk op een bepaalde doelgroep te kunnen worden gericht. Snelheid van handelen maar ook politieke factoren spelen hierbij een rol. Derhalve wordt bij noodhulp voornamelijk 'area targeting' toegepast, d.w.z. dat voedsel beschikbaar wordt gesteld voor geografische voedseltekortgebieden. Evaluatie toont aan dat in het algemeen noodhulp terecht komt in de gebieden waarvoor de hulp was bestemd. Een uitzondering hierop vormen de noodhulpacties in landen waar een burgeroorlog heerst. Zo heeft in Soedan slechts een deel van de voedselhulp haar bestemming bereikt. In mindere mate bestond hierover ook in Mozambique onvrede bij donoren. De slechte veiligheidssituatie speelt hierbij een rol. Maar ook de tegenwerking van de lokale overheid bij de distributie naar bepaalde gebieden is hier debet aan. Het betreft daarbij voornamelijk gebieden waar de oppositie sterk is vertegenwoordigd.
- Voedselhulp die in het kader van *voedsel-voor-werk-projecten* werd gegeven blijkt in het algemeen bij de armere bevolkingsgroepen terecht te komen. In het bijzonder vrouwen zijn veelvuldig betrokken bij dergelijke projecten. Dit is mede het gevolg van de zelfselecterende werking van deze vorm van uitbetaling.
- Voedselhulp die in de vorm van *programmahulp* wordt verstrekt bestaat vooral uit tarwe en rijst bestemd voor mensen in stedelijke gebieden. De arme stedelingen bleken veelal geen toegang te hebben tot dit voedsel.

Voedselhulp en voedsel(zelf)voorziening

Ten aanzien van de relatie tussen voedselproductie en voedselhulp kan worden geconcludeerd dat de belangrijkste bedreiging voor de lokale voedselproductie is dat mede door voedselhulp de zachte granen (tarwe en rijst) de harde granen in het lokale dieet zijn gaan verdringen.

Bijna 90% van de graanvoedselhulp bestaat uit tarwe en rijst, dit terwijl harde granen het basisvoedsel zijn in Sub-Sahara Afrika. Deze bias bij donoren ten gunste van zachte granen is niet alleen bij voedselhulp waar te nemen maar ook bij hulpinvesteringen in de landbouwsector. Slechts 10% van de hulpfondsen ten behoeve van de landbouw gaat naar de ontwikkeling van de harde granen.

Opvallend is voorts dat er nauwelijks een verband bestaat tussen de omvang van de voedselhulp en de grootte van de voedseloogsten in het ontvangende land. Zo is de voedselhulp in de tweede helft van de jaren tachtig aan Sub-Sahara Afrika ondanks relatief goede oogsten in volume nauwelijks teruggelopen. Illustratief is het voorbeeld van Soedan dat bij een absolute recordoogst in 1988-89 op grote schaal voedselhulp in de vorm van programmahulp (tarwe) ontving.

De goedkope voedselhulp stelt lokale overheden bovendien in staat tegen sterk gesubsidieerde prijzen deze zachte granen op de markt aan te bieden. Mede als gevolg hiervan is bijvoorbeeld in Soedan geleidelijk aan de lokale sorghummaaltijd kiswa in de steden verdwenen en vervangen door brood.

Door de hoge mate van substitutie die is waargenomen bij zachte granen is het echter evenzeer het beleid van het ontvangende land dat medeverantwoordelijk is voor het feit dat harde granen de concurrentieslag dreigen te verliezen van de zachte granen. Geconcludeerd is namelijk dat wanneer deze voedselhulp niet zou zijn verstrekt het ontvangende land zeer waarschijnlijk het voedsel commercieel zou hebben aangekocht. Wel kan men zich afvragen in hoeverre een dergelijk beleid beïnvloed is door de dumpingprijzen van deze producten op de wereldmarkt. Deze problematiek viel echter buiten het bestek van deze studie.

Voedselhulp en voedselmarkt

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de rol van voedselhulp als instrument ter ondersteuning van beleidshervormingen, in het bijzonder ten aanzien van het terugdringen van de overheidsbemoediging met de graanmarkt, bescheiden is. Een uitzondering hierop vormt Mali, waar voedselhulp naar de mening van donoren een belangrijke rol heeft gespeeld in het graanmarktliberalisatieproces. In Senegal, Soedan en tot voor kort Zambia stelde voedselhulp (tarwe, rijst) de lokale overheid zelfs veelal in staat om liberalisatiemaatregelen uit te stellen. Voedselhulp bestaat voornamelijk uit producten (tarwe) waarvoor de lokale overheid de subsidie in stand wenst te houden. Het betreft hier gewoonlijk voedsel voor de stedelijke bevolking.

De ironie wil voorts dat donoren een dergelijk marktliberalisatieproces tot stand willen brengen met gesubsidieerde Westerse granen.

Over het effect van liberalisatie lopen hovendien de meningen uiteen. Dit geldt in het bijzonder voor Sub-Sahara Afrika, waar de markten verre van volkomen zijn.

3. Doelmatigheid

Bij de doelmatigheidsanalyse van voedselhulp is onder andere gekeken naar de uitvoeringsmodaliteiten van voedselhulp en de organisatie van de uitvoering.

Uitvoeringsmodaliteiten

Bij de uitvoeringsmodaliteiten kunnen drie typen benaderingen worden onderscheiden: monetisatie van voedselhulp (tegenwaardefondsen), voedsel voor werk en targeting. Deze benaderingen zijn nauw gelieerd aan de drie hoofdtypen van voedselhulp, respectievelijk programmahulp, projecthulp en noodhulp.

De resultaten die in de landen van onderzoek zijn bereikt met *tegenwaardefondsen* zijn niet erg bevredigend. De afspraken over de besteding van de tegenwaardefondsen hebben veelal ofwel een globaal karakter, ofwel donoren geven hieraan een specifieke bestemming, zoals de financiering van de lokale kosten van hun bilaterale ontwikkelingsprojecten. In het eerste geval heeft het maken van afspraken nauwelijks reële betekenis. In het laatste geval dreigen lokale prioriteiten te worden doorkruist en wordt derhalve de duurzaamheid van deze projecten belemmerd. Daarnaast spelen nog allerlei administratieve en organisatorische problemen die verhinderen dat tegenwaardefondsen een doelmatig instrument zijn voor ontwikkeling. Niet zelden is er hierdoor sprake van een aanzienlijke onderbesteding van de beschikbare fondsen.

Ten aanzien van *voedsel voor werk* zijn de veldbevindingen niet onverdeeld gunstig. Zo bestaat er veel kritiek op de kwaliteit van de uitgevoerde projecten. Het feit dat de aard van de uitbetaling (namelijk in voedsel) minder produktieve en minder gemotiveerde arbeidskrachten aantrekt is hier mede debet aan. Maar zeker zo belangrijk is de geringe prioriteit die door lokale overheden aan dergelijke projecten wordt gegeven. Economische kosten-effectiviteitsanalyses van voedsel-voor-werk-projecten lieten in het algemeen ongunstige resultaten zien voor deze aanpak. Voorts was een regelmatig gehoorde kritiek dat het veelal om activiteiten ging die traditioneel vrijwillig door de lokale gemeenschap werden uitgevoerd. Ook over het effect op de voedingssituatie van de deelnemers zijn de onderzoeksresultaten tamelijk negatief. Het betreft veelal westerse produkten, die slecht aansluiten op de lokale voedingsgewoonten en niet zelden mede daarom door de ontvanger

worden doorverkocht. Tot slot kleven aan dergelijke projecten bezwaren vanwege de complexiteit van vervoer, opslag en distributie. Betaling met geld lijkt derhalve aanzienlijk effectiever en doelmatiger.

Targeting, het richten van voedselhulp op bepaalde doelgroepen, vereist een meerjarenaanpak. Dientengevolge is *targeting* minder geschikt om aan te wenden voor noodhulp, die een incidenteel, vaak eenmalig karakter heeft. De tijd ontbreekt meestal voor een adequate uitsplitsing van de getroffen bevolking. Maar ook met bijvoorbeeld meerjarige bijvoedingsprogramma's zijn de ervaringen niet onverdeeld positief.

Een van de belangrijkste knelpunten bij *targeting* van voedselhulp vormt de selectie van doelgroepen. Kanalisatie via bestaande structuren leidt noodzakelijkerwijs tot acceptatie van lokale verdelingsmaatstaven. Het omzeilen van structuren geeft allerlei politieke conflicten. Aan de uitvoerende organisaties stellen dergelijke projecten dan ook vaak zeer zware administratieve eisen, reden waarom bijvoorbeeld bijvoedingsprogramma's in omvang sterk zijn teruggelopen. Het belangrijkste bezwaar tegen dit type projecten is echter dat ze de structurele oorzaken van ondervoeding niet wegnemen.

Organisatie van de uitvoering

Binnen de Nederlandse OS-begroting bestaan drie reguliere voedselhulpprogramma's, namelijk in het kader van het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling, de EG-toerekening en via particuliere organisaties (VPO). De verdeling over deze drie programma's was tussen 1980 en 1989 respectievelijk 60%, 30% en 10%.

De kanalisering van de voedselhulp uit het sectorprogramma is als volgt: multilateraal (WFP) 65%, NGO's 20% en bilateraal 15%. De voedselhulp uit dit sectorprogramma is over de afgelopen tien jaar steeds sterker gemultilateraliseerd. Dit is voornamelijk ten koste gegaan van de bilaterale voedselhulp.

Ook bij de EG-hulp wordt in belangrijke mate van het WFP en NGO's gebruik gemaakt. Ongeveer 40% van de EG-hulp loopt via deze beide kanalen. De rest verstrekt de EG rechtstreeks.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de doelmatigheid van het WFP negatief beïnvloed wordt doordat een belangrijk deel van de financiering van deze organisatie geschiedt in de vorm van voedsel. Flexibel aanpassen aan lokale omstandigheden en prioriteiten wordt daardoor bemoeilijkt.

De rol van het WFP blijkt voornamelijk beperkt tot logistieke taken. In het algemeen zijn ontvangers en donoren tevreden over de wijze waarop het WFP deze taak vervult.

De druk van het WFP op donoren om van de voedselmand af te zien vertoont een zekere ambivalentie. In vergelijking met lokaal voedsel hebben voor het WFP

(en de ontvangers) de standaardkwaliteit, de korte levertijd en de betrouwbaarheid van de leveranties uit landbouwvoorraden en overschotten praktische voordelen. Bovendien is het de vraag of donoren bereid zijn een zelfde bedrag in contanten beschikbaar te stellen aan het WFP als nu in de vorm van goederen geschiedt. Maar wellicht nog belangrijker is dat het bestaansrecht van het WFP in het geding komt wanneer voedselleveranties niet langer centraal staan.

Voor het uitvoeren van ontwikkelingsactiviteiten met voedsel is het WFP volledig afhankelijk van derden, veelal de lokale overheid. Voor inhoudelijke voorbereiding, beoordeling en begeleiding van deze activiteiten is het WFP met name aangewezen op andere VN-organisaties, in het bijzonder de FAO. Deze samenwerking verloopt verre van probleemloos, met name door verschil van mening over de vraag of het WFP een ontwikkelingsorganisatie is of een dienstverlenende instantie.

De EG-voedselhulp wordt vrijwel volledig aangeboden in de vorm van Europese voedselproducten (met name tarwe en zuivel). Hierdoor is een flexibele inzet van voedselhulp nauwelijks mogelijk. Dit wordt nog bemoeilijkt door gecompliceerde besluitvormingsprocedures binnen de EG. De doelmatigheid van de EG-voedselhulp is in het verleden meerdere malen ernstig bekritiseerd door de Europese Rekenkamer. Belangrijke kritiekpunten waren de trage besluitvormingsprocedure, de afhankelijkheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de versnipperde verantwoordelijkheden. Ook in dit onderzoek worden dergelijke tekortkomingen geconstateerd.

Voorts wordt in het onderzoek kritiek gegeven op de inzet van EG-voedselhulp als programmahulp in situaties waar over het macro-economische beleid een grote mate van onenigheid bestaat (bijvoorbeeld Soedan).

Ook bestaat er ernstige kritiek op de doelmatigheid van de uit de programmahulp gegenereerde tegenwaardefondsen. Onvoldoende administratief toezicht en gebrekkige afspraken met ontvangende overheden zijn hier mede oorzaak van.

Uit het onderzoek blijkt dat *particuliere organisaties* belangwekkende resultaten hebben geboekt ten aanzien van de inzet van voedselhulp, onder andere voor wat betreft het direct ondersteunen van getroffen bevolkingsgroepen. Evenals bij het WFP bestaat bij de NGO's de steun van veel donoren uit een voedselmand, bijvoorbeeld van de EG. In het algemeen valt waar te nemen dat NGO's ernaar streven voedselhulp waar mogelijk te vervangen door financiële hulp, en voedsel lokaal en regionaal aan te kopen.

Het verwijt van lokale overheden dat deze organisaties sterk gericht zijn om met voedselhulp het eigen voortbestaan veilig te stellen, wordt niet bevestigd door het onderzoek. Wel wordt geconstateerd dat NGO's vaak worden ingeschakeld bij de distributie van voedselhulp in situaties zoals burgeroorlogen, waar donoren onvoldoende vertrouwen hebben in lokale overheden. Dit brengt NGO's niet zelden in conflict met bestaande lokale machtsstructuren.

De positieve ervaringen hangen nauw samen met de kleine schaal waarop NGO's opereren. Een aanzienlijke schaalvergroting van hun activiteiten lijkt moeilijk te realiseren, terwijl het ontstaan van parallelle structuren de coördinatie van voedselhulp ernstig kan belemmeren.

De Nederlandse *bilaterale voedselhulp* vertoont een grote mate van flexibiliteit. Zo zijn uit het bilaterale programma op grote schaal aankopen in ontwikkelingslanden gedaan (lokaal en triangulair). Daarnaast is het mogelijk gebleken ook niet-voedseluitgaven te financieren. Deze behelzen hoofdzakelijk logistieke ondersteuning voor de distributie van voedsel.

Het aandeel van de bilaterale voedselhulp in het sectorprogramma is over de afgelopen tien jaar sterk teruggelopen en bedraagt thans nog circa 15%. Dit is enerzijds conform het Nederlandse beleid in deze periode om een groter deel van de hulp uit te besteden. Anderzijds heeft dit te maken met de wens tot versterking van donorcoördinatie. Dit is in het bijzonder van groot belang bij voedselhulpoperaties in het kader van noodhulpacties. Aan multilaterale organisaties is hierbij een belangrijke rol toebedacht.

Geconcludeerd moet worden dat ondanks het feit dat een belangrijk deel van de Nederlandse voedselhulp de jure geheel is ontbonden, toch een opvallend hoog percentage van de middelen in Nederland wordt besteed. Opmerkelijk daarbij is dat de multilaterale voedselhulp een aanzienlijk hogere besteding in Nederland te zien geeft dan de bilaterale voedselhulp. In de periode 1985-89 bleek ongeveer twee derde van de totale voedselhulp in Nederland of een van de andere EG-lidstaten te zijn aangekocht.

4. Perspectief

De scenario's over de voedselsituatie in ontwikkelingslanden rond het jaar 2000 wijzen alle op groeiende voedseltekorten. Dit geldt in het bijzonder voor Sub-Sahara Afrika. De schattingen variëren van 30 miljoen tot 40 miljoen ton, bijna drie maal zo hoog als thans.

Op deze scenario's bestaat wel kritiek. Volgens sommigen wordt in deze scenario's te weinig rekening gehouden met de lokale voedselgewassen die buiten het marktcircuit vallen (zoals bijvoorbeeld cassave). Ook deze critici echter twijfelen er niet aan dat er de komende jaren weer ernstige tekorten zullen zijn in Sub-Sahara Afrika. Recente VN-rapporten maken bovendien melding van een nieuwe hongersnood die de regio bedreigt en die de omvang zal hebben van de voedselcrisis van 1984.

Sub-Sahara Afrika zal dan ook in de jaren negentig in belangrijke mate aangewezen blijven op hulp om in deze tekorten te voorzien. Thans bestaat 30-40% van de voedselimporten van Sub-Sahara Afrika uit voedselhulp.

Voedselhulp is in de meeste donorlanden nog nauw gekoppeld aan landbouwoverschotten. Deze overschotten zijn mede een gevolg van het gevoerde landbouwsubsidiebeleid. Gezien de zeer moeizame internationale onderhandelingen in het kader van de Uruguay-ronde van de GATT kan men er voorlopig van uitgaan dat 'extra' voedselhulp uit de donorlanden ook het komende decennium beschikbaar zal blijven. Een sterke groei van de voedselhulp wordt echter niet verwacht zodat het verschil tussen voedselhulpbehoefte en daadwerkelijke voedselhulp zeer waarschijnlijk nog zal toenemen.

De stijgende tekorten in Sub-Sahara Afrika en het daarmee gepaard gaande groeiende aantal voedselonzekereren zijn niet zozeer het gevolg van incidentele factoren zoals droogte, maar vertonen veeleer een structureel karakter. Voedselhulp kan aan het oplossen van deze problematiek slechts een zeer beperkte bijdrage leveren, voornamelijk in de sfeer van symptoombestrijding. Voor een structureel terugdringen van de voedselonzekerheid zal een veel fundamentele aanpak nodig zijn waarvoor andere hulpinstrumenten meer geschikt zijn.

5. Conclusies

Het evaluatieonderzoek heeft aangetoond dat de veldbevindingen met betrekking tot voedselhulp in de vorm van project- en programmahulp niet gunstig zijn. De geringe effectiviteit en doelmatigheid ervan hangen nauw samen met het veelal sterk gebonden karakter van deze hulp. Hierdoor sluiten de aangeboden voedselproducten onvoldoende aan op de lokale voedingsgewoonten. Verder is de kritiek op programmahulp dat deze niet terecht komt bij de doelgroep en dat ze verstoring werkt op de lokale voedselproductie. Mede door de programmahulp dreigen de lokale harde granen de concurrentieslag te verliezen van de geïmporteerde zachte granen, die tegen gesubsidieerde prijzen op de markt worden gebracht.

Wat betekent deze constatering voor de Nederlandse bilaterale voedselhulp voor de komende jaren? Op grond van de onderzoeksresultaten komt de IOV tot de volgende aanbevelingen met betrekking tot de drie hoofdtypen van voedselhulp, te weten programmahulp, projecthulp en noodhulp.

De IOV onderschrijft de recent genomen beslissing om niet langer een aparte hulpcategorie te handhaven vanwaaruit voedselhulp in de vorm van programmahulp wordt gefinancierd. Gezien de precaire voedselsituatie in Sub-Sahara Afrika voor de komende jaren is de kans echter groot dat verzoeken om voedselhulp zullen toenemen. Financiering van dergelijke aanvragen kan thans alleen gebeuren uit de fondsen beschikbaar voor de Landen- en Regioprogramma's. Consumptiegoederen zijn immers uitgesloten van financiering uit het Betalingsbalanssteunprogramma. Beoordeling van dit soort aanvragen dient te gebeuren op grond van

dezelfde uitgangspunten, prioriteiten en criteria als andere importsteunvoorstellen. Hierbij dient dan wel met name gelet te worden op het voedselsectorbeleid van het ontvangende land, de institutionele capaciteit en de mogelijkheid van donorcoördinatie.

De belangrijkste vorm waarin de Nederlandse voedselhulp de afgelopen tien jaar beschikbaar is gesteld is de projecthulp. Projecthulp verloopt overwegend via het WFP. Gezien de nadelen van de voedselmand verdient het overweging om de bijdrage aan het WFP in geld beschikbaar te stellen. Het is echter de vraag of het WFP het meest geschikte kanaal is voor de uitvoering van ontwikkelingsprojecten met geld. Nader dient te worden onderzocht of er voor het WFP een rol c.q. taak is weggelegd als afzonderlijke ontwikkelingsorganisatie of dat het WFP, ook in de toekomst, uitsluitend beschouwd moet worden als een ondersteunende instantie voor de logistieke afwikkeling van voedselhulptransporten. Over het algemeen zijn de donoren tevreden over de wijze waarop het WFP deze laatste taak vervult. Met name haar uitvoering van lokale en triangulaire voedselaankopen wordt zeer gewaardeerd. De IOV is voornemens samen met enkele andere donoren het mandaat, de organisatie en het projectenprogramma van het WFP te evalueren.

Over de noodzaak van het instrument noodhulp bestaat brede overeenstemming. De doelmatigheid van noodhulpoperaties kan echter nog worden verbeterd. Dit geldt met name in de sfeer van identificatie, planning en coördinatie. Nog te vaak arriveert noodhulp te laat. Dit vormde een van de hoofdkritiekpunten in een evaluatie van de International Emergency Food Reserve van het WFP. Verbetering is echter zeer goed mogelijk omdat in het merendeel van de noodgevallen het niet gaat om acute problemen, maar om voorzienbare voedseltekorten. In dit verband lijkt het ook zinvol om de definitie van noodhulp nog eens opnieuw te bezien. Bepaalde vormen van noodhulp vertonen een sterk structureel karakter, terwijl de intentie van noodhulp is om tijdelijke, veelal eenmalige hulp ter beschikking te stellen voor acuut ontstane voedseltekorten.

Over de voedselhulp die door de EG wordt verstrekt zijn de onderzoeksbevindingen tamelijk negatief. De hoofdkritiek op de EG-voedselhulp is dat voedselhulp, hoewel formeel sedert 1986 onderdeel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, in de praktijk in belangrijke mate blijkt te worden aangewend om landbouwoverschotten kwijt te raken. Zo'n 90% van de voedselhulpbegroting bestaat in feite uit een voedselmand waar zuivel en tarwe sterk in domineren.

Nederland zal er bij de EG op moeten blijven aandringen dat de EG-voedselhulp en andere hulpinstrumenten meer onderling verwisselbaar worden. De eerste stap hiertoe zou kunnen zijn om ervoor te pleiten dat de programmering van de voedselhulp in produkten en hoeveelheden wordt losgelaten.

Bij de realisering van voedselzekerheidsbeleid wordt bij de meeste donoren, en dat gold ook voor het Nederlandse beleid in de jaren tachtig, een hoofdrol toebedacht aan het instrument voedselhulp. Onder voedselzekerheid wordt verstaan de mate waarin voedsel beschikbaar en bereikbaar is, zowel op nationaal als op huishoudniveau. Het gaat hierbij enerzijds om het voedselproductie- en voedselimportbeleid en anderzijds om de toegang tot voedsel van kwetsbare groepen ofwel gebrek aan koopkracht. Voor een structurele aanpak van voedselonzekerheid, zo concludeert dit onderzoek, is voedselhulp niet het meest geëigende instrument. Hiervoor zijn andere hulpinstrumenten meer geschikt. In de Landen- en Regioprogramma's wordt reeds een breed scala van instrumenten ingezet die op deze problematiek inspelen. Voedselzekerheid met nadruk op de toegankelijkheid van voedsel voor de meest kwetsbare groepen kan dan ook het beste worden gerealiseerd als het integraal onderdeel uitmaakt van het landen- en regiobeleid.

Om de afhankelijkheid van voedselhulp terug te dringen in Sub-Sahara Afrika verdient het aanbeveling dat harde granen (sorghum, gierst, maïs) aanzienlijk meer prioriteit krijgen in de bilaterale programma's dan in het verleden het geval was. Thans is slechts een fractie van de hulpfondsen voor de ontwikkeling van deze gewassen bestemd, terwijl harde granen voor ruim 80% in de voedselbehoeften voorzien in Sub-Sahara Afrika.

SAMENVATTING

1. Probleemstelling en aanpak

In het Nederlandse voedselhulpbeleid hebben over de afgelopen tien jaar drie thema's centraal gestaan.

- Op de eerste plaats: voedselhulp en *voedselonzekerheid*. Ondervoeding kan het gevolg zijn van incidentele factoren (bijvoorbeeld droogte, oorlog) of een meer structureel karakter hebben (armoede). Het begrip voedselonzekerheid, dat vanaf het midden van de jaren tachtig een steeds centralere rol is gaan spelen in het Nederlandse voedselhulpbeleid, betreft met name dit laatste aspect, namelijk ondervoeding als een koopkrachtprobleem.
- Op de tweede plaats: voedselhulp en *voedsel(zelf)voorziening*. Al min of meer vanaf het begin van de voedselhulp is onderkend dat voedselhulp een verstorend effect op de lokale voedselproductie kan hebben. Daarnaast wordt echter gesteld dat voedselhulp ook een positieve bijdrage kan leveren aan de lokale voedselproductie, bijvoorbeeld door het opkopen van voedsel in ontwikkelingslanden zelf.
- Tot slot: de relatie tussen voedselhulp en het *voedselmarktbeleid* van het ontvangende land. Steeds vaker wordt voedselhulp ingezet ter ondersteuning van economische hervormingsplannen, bij voorkeur in de voedselsector.

Deze drie aandachtsgebieden van het Nederlandse voedselhulpbeleid hebben centraal gestaan in dit onderzoek. De vragen die hierbij met name aan de orde kwamen waren respectievelijk: in welke mate is de voedselhulp terechtgekomen bij de armsten; wat waren de effecten van de voedselhulp op de lokale voedselproductie en voedingspatronen; en welke invloed heeft voedselhulp gehad op het graanmarktliberalisatieproces.

Het bureau-onderzoek bestond uit een uitgebreide dossierstudie van de Nederlandse voedselhulp van de afgelopen tien jaar. Daarnaast is een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar voedselhulpverleners van andere donoren. Het plaatsen van de Nederlandse voedselhulp in een bredere context is van belang omdat de effecten van de Nederlandse voedselhulp veelal niet te isoleren zijn van de totale

voedselhulpstroom naar de ontvangende landen. Dit is mede een gevolg van de sterke multilateralisering van de Nederlandse voedselhulp.

Het veldonderzoek is beperkt tot Sub-Sahara Afrika. Belangrijkste reden hiervoor was dat het Nederlandse voedselvoorzieningsbeleid zich in de afgelopen jaren vooral op deze regio heeft geconcentreerd. Binnen Sub-Sahara Afrika zijn vijf landen geselecteerd voor nader onderzoek. Veldonderzoek vond plaats in vier landen, te weten Senegal, Mali, Soedan en Zambia, terwijl een uitgebreide dossierstudie werd uitgevoerd voor Mozambique.

Centraal in deze studie stond voedselhulp voor ontwikkeling in de vorm van programma- en projecthulp. Noodhulp vormde geen hoofdthema van dit onderzoek, en is slechts op ad hoc basis bekeken. Evenmin is ingegaan op de vraag in hoeverre voedselhulp effectief is geweest in het bestrijden van ondervoeding. Een onderzoek naar de voedingswaarde van de hulp heeft geen deel uitgemaakt van deze evaluatie.

2. De internationale context

Geschat wordt dat eind jaren tachtig ruim 500 miljoen mensen in ontwikkelingslanden (excl. China) in meerdere of mindere mate ondervoed zijn. Dit is een vijfde deel van de bevolking. Voor Sub-Sahara Afrika gaat het om ongeveer 150 miljoen mensen, oftewel een derde van de bevolking.

De bijdrage van voedselhulp in de totale consumptie in ontwikkelingslanden is slechts bescheiden, circa 1%. Ook in de totale invoer van voedsel in ontwikkelingslanden is het aandeel van voedselhulp minder dan 10%. In Sub-Sahara Afrika speelt voedselhulp echter een duidelijk belangrijker rol; 6% van de consumptie en 30-40% van de voedselimporten bestaat uit voedselhulp.

De geschiedenis van de internationale voedselhulp begint na de Tweede Wereldoorlog. In eerste instantie betrof dit leveringen van de Verenigde Staten aan Europa. Al vrij snel werd de groep ontvangende landen uitgebreid met ontwikkelingslanden. De positie van de Verenigde Staten wordt pas minder dominant na de ondertekening van de eerste Food Aid Convention (FAC) in 1967. In het kader van dit verdrag zijn door donoren afspraken gemaakt over omvang en samenstelling van de voedselhulp. Het jaar 1967 markeert ook het begin van de EG-voedselhulp. Vergeleken met de situatie midden jaren zestig beweegt zich tegenwoordig een groot aantal donoren op het gebied van de voedselhulp. De EG is de op één na grootste voedselhulpleverancier.

Onder invloed van de Wereldvoedselconferentie in 1974 nam de omvang van de voedselhulp sterk toe. Sindsdien vertoont de stroom voedselhulp een redelijk stabiel beeld. In relatieve termen is er echter al geruime tijd sprake van een daling. Het aandeel van voedselhulp in de totale ODA-stroom is in de jaren tachtig

teruggelopen van bijna 10% naar circa 7%. Wel zijn de financiële condities waaronder voedselhulp wordt verstrekt verbeterd. Wereldwijd werd eind jaren zeventig nog twee vijfde van de voedselhulp geleverd tegen (zachte) leningen, eind jaren tachtig was dat gedaald tot 15% (WFP, 1990). Deze daling hangt vooral samen met de veranderde positie van de Verenigde Staten, de enige donor die op grote schaal voedselhulpverlening verstrekt.

Tot nu toe hebben in de verschillende voedselhulpprogramma's vooral granen en graanproducten gedomineerd. Binnen de granen is het dan weer de tarwe die het beeld overheerst, met een aandeel van ongeveer 75% van de graanhulp. De gemiddelde omvang van de graanhulp bedroeg de afgelopen tien jaar circa tien miljoen ton per jaar. De omvang vertoonde een stijging in de tweede helft van de jaren tachtig ten opzichte van de periode daarvoor. Tussen de jaren bestaan soms aanzienlijke verschillen. Deze worden met name veroorzaakt door plotseling optredende noodsituaties.

Naast granen gaat een groeiende reeks van andere producten deel uitmaken van de programma's van de verschillende donoren. Van het totaal verschepte voedselhulpvolume bestaat ongeveer 10% uit andere producten dan granen. Doordat deze producten (bijvoorbeeld zuivel) gemiddeld per gewichtseenheid aanzienlijk duurder zijn, is in financiële termen het aandeel van niet-graanproducten echter beduidend groter, namelijk een derde van de totale waarde van de voedselhulp. De algemene tendens is, dat het aandeel van de niet-granen de afgelopen jaren is toegenomen.

Opvallend is het grote verschil in produktsamenstelling van de voedselhulpprogramma's van de afzonderlijke donoren, hoewel ieder van hen stelt dat hun aanbod is gebaseerd op de vraag vanuit ontwikkelingslanden.

Ten aanzien van de bestemming van de graanvoedselhulp heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van Azië naar Afrika. In de jaren zeventig ging nog ruim de helft van deze voedselhulp naar Azië. Thans gaat ongeveer de helft van de graanhulp naar Afrika en het Midden-Oosten en nog slechts een derde naar Azië. Een belangrijk deel van de hulp voor Afrika betrof de regio ten zuiden van de Sahara. Medio 1980 was zelfs 40% van alle wereldgraanhulp bestemd voor Sub-Sahara Afrika. In de tweede helft van de jaren tachtig is dit aandeel echter weer teruggelopen tot circa 25%.

Er bestaat een breed scala van internationale organisaties die zich bezighouden met aspecten van de distributie van voedselhulp. De belangrijkste organisatie is het WFP. Na een snelle stijging van het aandeel van het multilaterale kanaal in de wereldwijd verstrekte voedselhulp in de jaren zestig en zeventig is deze groei in de jaren tachtig tot stilstand gekomen. Hun aandeel bedraagt nu een vijfde. Via particuliere organisaties wordt wereldwijd een zevende van de voedselhulp gedistribueerd.

Voedselhulp bestaat mondiaal gezien voor bijna de helft uit programmahulp en voor een-vijfde deel uit noodhulp. Circa een derde komt voor rekening van de projecthulp. Tussen de afzonderlijke regio's blijken grote verschillen te bestaan ten aanzien van de rol van de verschillende hulptypes. Zo overheerst in Latijns Amerika en het Midden-Oosten de programmahulp, terwijl in Azië programma- en projecthulp vrijwel even belangrijk zijn. In Sub-Sahara Afrika zijn nood- en programmahulp ongeveer even groot.

Programmahulp wordt vrijwel uitsluitend bilateraal verstrekt. Bij projecthulp is de multilateralisatie het verst voortgeschreden. Daarnaast wordt in belangrijke mate gebruik gemaakt van particuliere organisaties.

Noodhulp vertoont zeer grote schommelingen. Zo verdubbelde de noodhulp tussen 1984 en 1985 van 1,5 miljoen naar 3,2 miljoen ton. Enkele jaren later trad weer een daling op tot 2,5 miljoen ton. Van de noodhulp komt ongeveer een kwart voor rekening van multilaterale organisaties. Een belangrijk deel (circa twee derde) van de noodhulp was bestemd voor vluchtelingen en ontheemden in landen die in oorlog verkeren (zoals Soedan, Mozambique en Ethiopië). Daarnaast was noodhulp vooral bestemd voor landen die als gevolg van langdurige droogtes hun oogsten zagen mislukken.

Vanwege het veelal gebonden karakter van de voedselhulp, niet alleen naar produkt maar ook naar herkomst, is het overgrote deel van de voedselhulp nog steeds afkomstig uit het donorland. Steeds vaker wordt er echter bij donoren op aangedrongen om aan regionale of lokale voedselaankopen prioriteit te geven.

Wereldwijd bestond gedurende de eerste helft van de jaren tachtig gemiddeld 5% van de graanhulp uit driehoeksaankopen. Dit is geleidelijk toegenomen tot bijna 9% eind jaren tachtig. Bij de niet-graanprodukten is het verschijnsel van driehoeksaankopen vrijwel onbekend.

Triangulaire transacties blijken tot nu toe voornamelijk plaats te vinden in Sub-Sahara Afrika, ruim twee derde van al deze transacties speelt zich hier af.

3. De Nederlandse voedselhulp

3.1. Het voedselhulpbeleid

Voedselhulp stamt uit de beginjaren van de Nederlandse internationale samenwerking. Bij de analyse van het Nederlandse beleid wordt een drietal periodes onderscheiden. Dit onderscheid is gebaseerd op accentverschillen tussen de doelstellingen en de uitvoeringsmodaliteiten van het voedselhulpprogramma, en niet zozeer op absolute tegenstellingen. Zo is opvallend dat in alle drie de periodes het gevaar van voedselhulp als potentieel versturende factor voor de lokale voedselproductie wordt erkend.

In de eerste periode – tot medio jaren zeventig – ligt de nadruk op de mogelijke inzet van landbouwoverschotten in ontwikkelingslanden waar een ernstig voedseltekort heerst. Er is in deze periode sprake van een dubbele binding van de hulp: naar leverancier en naar produkt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zuivelhulp een belangrijk onderdeel vormt van het Nederlandse programma.

In deze periode wordt uitgegaan van incidentele voedselleveranties om lokale nood en ondervoeding te helpen bestrijden. Voedselhulp staat in directe relatie tot voedseltekorten. Humanitaire aspecten overheersen zodoende. Voedselhulp is geen instrument voor een verder gelegen doel. Van een mogelijke ontwikkelingsbijdrage van voedselhulp op het vlak van voedselzelfvoorziening, marktliberalisatie of voedselzekerheid is in de eerste fase nog geen sprake.

Ten aanzien van de relatie tussen voedselhulp en de mogelijke inzet van landbouwoverschotten uit donorlanden werd er in het begin nog gesproken van een 'gelukkige combinatie' van ons overschot met een tekort aldaar. Gelcidelijk aan groeien tegen het einde van de eerste fase echter de bedenkingen tegen de groot-schalige inzet van het instrument voedselhulp.

Ook in de tweede periode lag het accent op voedseltekorten, mede onder invloed van het sombere perspectief dat werd geschetst tijdens de Wereldvoedselconferentie (1974). Als uitvloeisel van de tijdens deze conferentie gesignaleerde snelle stijging van de voedseltekorten worden de voor voedselhulp bestemde fondsen sterk vergroot.

Tegelijkertijd groeit het inzicht dat ondervoeding niet alleen het gevolg is van voedseltekorten, maar evenzeer van ongelijkheid. Armoedebestrijding komt in deze visie in de plaats van voedselleveranties. Het beleid beoogt niet aanbodgericht, maar vraag- en behoeftegericht te werk te gaan. Dit verklaart onder meer waarom in deze periode het aandeel van de graanleveranties in de Nederlandse voedselhulp groeit ten koste van de zuivelhulp.

In de laatste periode – vanaf begin jaren tachtig – wordt voedselhulp steeds meer gezien als een instrument met een potentiële ontwikkelingsdimensie. Voedselhulp wordt steeds sterker gedifferentieerd, met name naar typen van hulp (noodhulp, projecthulp en programmahulp). Voedselhulp als programmahulp krijgt in deze periode zeer hoge prioriteit. Daarmee verdwijnt het doelgroepgerichte karakter van voedselhulp naar de achtergrond. Voedselhulp wordt nu opgevat als een instrument om verder gelegen doelen te bereiken.

In deze periode wordt het beleid in toenemende mate geënt op dat van multilaterale en internationale organisaties. Het WFP, de FAO en de Wereldbank dragen concepten aan, waaraan het Nederlandse beleid zijn impulsen ontleent.

Steeds duidelijker blijkt dat de oorspronkelijk vooral bilaterale hulp geleidelijk plaats maakt voor enerzijds de multilaterale voedselhulp en anderzijds de hulp via particuliere organisaties. Door de voedselhulp steeds meer uit te besteden aan het WFP en de NGO's gelooft men de doelmatigheid te vergroten (onder andere

betere coördinatie), verstoring van lokale voedselmarkten te voorkomen en de doelgroepen beter te bereiken.

Aan de geïntegreerde benadering (voedselhulp als instrument van ontwikkeling) wordt een wisselende invulling gegeven. In de eerste helft van de jaren tachtig dient voedselhulp ingepast te worden in een voedselstrategie. Daarmee wordt primair beoogd de voedsel(zelf)voorzieningsgraad te verhogen. Bijzondere aandacht in voedselstrategieën krijgen marktliberalisatie en verbetering van de positie van de kleine boer.

In de tweede helft van de jaren tachtig verdwijnt het concept voedselstrategie uit beeld. De geringe belangstelling van donoren voor het steunen van de voedselstrategiemaatregelen speelt hierbij een belangrijke rol. Bovendien doen zich in de eerste helft van de jaren tachtig in een aantal ontwikkelingslanden opnieuw ernstige voedseltekorten voor, waardoor het accent weer komt te liggen op grootschalige voedselhulpverlening. Tevens was er kritiek op de eenzijdige gerichtheid van de voedselstrategiebenadering op de produktie. Ondervoeding was immers niet alleen een aanbod-, maar ook een koopkrachtprobleem. Het begrip voedselstrategie wordt vervangen door dat van voedselzekerheid. Voedselzekerheid besteedt aandacht aan beide kanten van de problematiek, namelijk de mate waarin voedsel beschikbaar is en de mate van bereikbaarheid van voedsel voor verschillende groepen in de samenleving.

De belangstelling voor de vraagzijde is met de invoering van structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) nog vergroot. De in het kader van de SAP's doorgevoerde bezuinigingen hebben met name de zwakkeren in de samenleving zwaar getroffen. Om deze negatieve effecten voor bepaalde groepen te verzachten is erop aangedrongen de SAP's een meer 'menselijk gezicht' te geven. Hieruit is een bijgestelde benadering voortgekomen, de zgn. Social Dimension of Adjustment (SDA). Voedselhulp zou volgens veel donoren, waaronder Nederland, bij de SDA-aanpak een rol kunnen spelen. Er bestaan diverse mogelijkheden om de doelgroepen te bereiken met voedselhulp, zoals invoering van rantsoenerings-systemen, bonnensystemen, voedselsubsidies etc. Aan deze aanpak kleeft wel een praktisch probleem. De uitvoering van dergelijke programma's wordt moeilijker (organisatorisch, financieel) naarmate de doelgroep groter wordt. In landen waar het merendeel van de bevolking reeds onder het bestaansminimum leeft, zoals het geval is in Sub-Sahara Afrika, kunnen via doelgroepgerichte programma's nauwelijks nog oplossingen worden geboden.

In de nota 'Een wereld van verschil' wordt het voedselzekerheidsbeleid dat in de jaren tachtig is ingezet gecontinueerd. Voedselhulpfondsen dienen op flexibele wijze te worden gebruikt ter ondersteuning van een dergelijk beleid. In alle gevallen zal voedselhulp afgewogen worden tegen andere mogelijke hulpvormen. Deze hebben de voorkeur waar het comparatieve voordeel van voedselhulp niet aantoonbaar is.

3.2. *Uitvoering*

3.2.1. *Omvang*

De Nederlandse voedselhulp uit de verschillende programma's bedroeg in de periode 1980-1989 ongeveer f 2.500 mln. De waarde van de Nederlandse voedselhulp vertoont in absolute zin in deze periode een tamelijk constant beeld, hoewel er in een enkel jaar wel eens een piek of dal voorkomt. In relatieve zin is het aandeel van de voedselhulp in de totaal bestede ODA-fondsen in deze periode gedaald, namelijk van 10% eind jaren zeventig tot 4,5% in 1989. In vrijwel geen van de DAC-landen is deze relatieve daling zo sterk geweest als in Nederland. De middelen waren vooral afkomstig uit drie bronnen: voedselhulp binnen het programma voor plattelandontwikkeling (PL-a), het voedselhulpprogramma voor particuliere organisaties (VPO) en de toegerekende bijdrage aan het voedselhulpprogramma van de EG.

Daarnaast is er de afgelopen jaren incidenteel ook uit het kasplafond van de reguliere Landen- en Regioprogramma's voedselhulp geleverd. Tussen 1985 en 1989 is hieruit in totaal voor ruim f 180 mln aan voedselleveranties gefinancierd. De belangrijkste ontvangende landen waren India (f 115 mln), Tanzania (f 30 mln), Mozambique (f 15 mln) en Suriname (f 15 mln). Het betrof hier voornamelijk producten als spijsolie, suiker en zuivel. Deze hulp is overwegend aangeboden in de vorm van programmahulp.

Ook in het kader van het Noodhulpprogramma is voedselhulp gegeven. Leveranties uit dit programma bestaan echter voornamelijk uit medicijnen, kleding en tenten. Slechts 10% is verstrekt in de vorm van voedsel, hetgeen neerkomt op totaal ongeveer f 50-75 mln voor de periode 1980-1989.

Voedselhulp uit de reguliere Landen- en Regioprogramma's en uit het Noodhulpprogramma komt in de rest van het rapport niet meer aan de orde.

3.2.2. *Organisatie*

In de organisatie van de voedselhulp in het DGIS zijn vier periodes te onderscheiden. Aanvankelijk was de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de voedselhulp binnen het DGIS sterk versnipperd doordat vele afdelingen bij de besluitvorming en uitvoering waren betrokken. In deze fase was het voedselhulpprogramma ingedeeld naar producten. Zo was er een zuivel- en een graanprogramma.

Aan het begin van de tweede periode, midden jaren zeventig, werd hieraan een eind gemaakt door het besluit de voedselhulpactiviteiten te bundelen en onder te brengen in een budgetcategorie, namelijk categorie IV: 'sectorprogramma Voedselhulp en Voedselproductie'.

In 1981 gaat een derde periode in. De naam van categorie IV werd gewijzigd in 'sectorprogramma Voedselproductie en Voedingsprogramma's'. Centraal

uitgangspunt werd een integrale benadering per land voor het voedselvoorzieningsbeleid.

Na de herijking van het bilaterale beleid in 1984 veranderde de plaats van het voedselhulp- en voedselproductieprogramma in het DGIS opnicuw. Met ingang van januari 1985 kwam dit programma te vallen onder het nieuwe sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (PL). Binnen dit voedselhulp- en voedselproductieprogramma werden twee categorieën onderscheiden: a. voedselhulp en landbouwrehabilitatie, en b. voedselproductie, voedselveiligheid en voeding. De integrale aanpak van plattelandsontwikkeling bleef voorop staan. Beheer en uitvoering kwamen in handen van een aparte eenheid (PL-a). Door de jaren heen bleef de bezetting voor de voedselhulp beperkt tot één formatieplaats. De financiering van de activiteiten kwam ten laste van budgetcategorie Ia.

De geringe operationele capaciteit van het behandelende bureau laat niet toe dat op grote schaal projecten in eigen beheer worden uitgevoerd.

- Bijna twee derde van de fondsen uit het PL-a-programma tussen 1980 en 1989 is uitbesteed aan het WFP. Deze uitbesteding bestond uit een reguliere bijdrage en ad hoc bijdragen. De reguliere bijdrage is gegroeid van f 55 mln in 1980 tot f 66 mln in 1990. Voor 1991 is f 73 mln begroot. Daarnaast is het regelmatig voorgekomen dat extra toezeggingen zijn gedaan. Voorts maakt het DGIS gebruik van het WFP voor de uitvoering van specifieke ontwikkelingsactiviteiten, zgn. multi-bi projecten. Tenslotte wordt het WFP door het DGIS ingeschakeld bij de aankoop en het transport van voedsel dat Nederland bilateraal aanbiedt. In dat geval is het WFP slechts dienstverlener.
- Daarnaast spelen niet-gouvernementele organisaties een belangrijke rol bij de uitvoering van de bilaterale voedselhulp. Hun aandeel is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Circa een vijfde van de voedselhulp uit het PL-a-programma wordt thans via NGO's gekanaliseerd.
- Het resterende deel, nu zo'n 15%, wordt door het DGIS bilateraal behandeld. Hierbij speelt het Voedselvoorzienings en Inkoop Bureau (VIB) een belangrijke ondersteunende rol. Verder zijn voor een aantal logistieke operaties Nederlandse bedrijven ingeschakeld.

Naast het bovengenoemde programma is er bij het DGIS nog een tweede voedselhulpprogramma, namelijk het voedingsprogramma ter ondersteuning van ontwikkelingsactiviteiten van particuliere organisaties (VPO). Het VPO bestaat sinds het midden van de jaren zeventig en heeft als doel steun te geven aan kleinschalige voedsel- en voedingsprojecten die doelgroepgericht zijn. Als doelgroepen worden voornamelijk zwangere en zogende vrouwen en kinderen tot 5 jaar gezien. Het VPO-budget nam in de periode 1980–1990 toe van f 15 mln tot f 28 mln per jaar. Deze uitgaven komen ten laste van budgetcategorie IV.

Tot slot draagt Ontwikkelingssamenwerking bij aan het deel van de EG-begroting

dat betrekking heeft op het EG-ontwikkelingsprogramma. Hieruit wordt onder andere het EG-voedselhulpprogramma gefinancierd. De toerekening ten laste van de OS-begroting voor het voedselhulpprogramma van de EG is gestegen van f 55 mln in 1980 tot f 74 mln in 1990. Voor 1991 is deze bijdrage begroot op f 81 mln

In de jaren 1980-1989 was het PI-a-programma veruit het omvangrijkst (60% van de totale voedselhulp), gevolgd door het EG-programma (30%) en het VPO (10%).

In de nota 'Een wereld van verschil' wordt geconstateerd dat de bilaterale voedselhulp steeds meer in het verlengde is komen te liggen van de noodhulp, respectievelijk het Betalingsbalanssteunprogramma. De bilaterale voedselhulp zal in de toekomst dan ook in dat kader worden behandeld. De Nederlandse bijdrage aan het WFP zal worden ondergebracht bij de andere VN-programma's.

Binnen de Nederlandse voedselhulpbijdrage kan in feite een onderscheid worden gemaakt tussen bijdragen waartoe Nederland verplicht is in verband met (internationale) afspraken en bijdragen die geschieden op basis van vrijwilligheid.

Zowel de voedselhulp in het kader van de EG-bijdrage als de toezeggingen in het kader van de Food Aid Convention vallen onder de categorie verplichte bijdragen. De FAC-afspraken verplichten Nederland jaarlijks ruim 50.000 ton graanequivalenten te leveren. Een deel daarvan (circa de helft) wordt via het WFP uitgevoerd; voor het resterende deel gebeurt dit bilateraal. Ook triangulaire aankopen kunnen sinds 1982 hiertoe worden gerekend.

3.2.3. *Procedures*

Op het gebied van voedselhulp bestaat er een taakverdeling tussen het DGIS en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), in eerste instantie vastgelegd in het zgn. Herenakkoord van 1984. Dit akkoord is in 1989 aangepast nadat in een rapport van de Algemene Rekenkamer over voedselhulp (1988) de onduidelijkheid over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over de procedures was bekritiseerd.

Op basis van het principe 'wie betaalt bepaalt' is sindsdien eenduidig de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van opdrachten bij het DGIS gelegd. Tevens is overeengekomen het VIB (onderdeel van het Ministerie van LNV) meer dan voorheen bij de uitvoering te betrekken.

Het Ministerie van LNV heeft zowel een signaalfunctie als een adviserende en beleidsondersteunende functie. De signaalfunctie houdt in: het DGIS attent maken op noodsituaties, op mogelijkheden voor structurele aanwending van voedselhulp en op het voedselpakket dat daarbij het meest geschikt is. Het Ministerie van LNV kan gevraagd of ongevroegd advies geven aan het DGIS met betrekking tot beleidsvragen, bilaterale voedselhulpacties, uit te zenden missies, en bijdragen

aan het WFP en de International Emergency Food Reserve (IEFR). Tevens heeft het, na afstemming met DGIS, een beleidsondersteunende en adviserende taak in internationale fora in het algemeen en met betrekking tot het WFP, de EG en de FAC in het bijzonder. Tenslotte ondersteunt LNV het DGIS in de uitvoering van hulpleveranties en een juiste en tijdige besteding en verantwoording van de daarvoor uitgetrokken begrotingsmiddelen.

Ten aanzien van de nieuwe procedureafspraken tussen Ontwikkelingssamenwerking en het Ministerie van LNV bestaat thans de indruk dat de advisering voor voedselhulp als programmahulp door LNV moeilijk is te verwezenlijken. Dit vereist immers een grondige kennis van het macro-economische beleid en de institutionele capaciteit van het ontvangende land.

Met betrekking tot de drie uitvoerende instanties buiten het DGIS zijn nog de volgende procedurele afspraken van belang.

Uit het Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking (categorie 1-a) wordt voor een periode van steeds twee jaar een vrijwillige, reguliere bijdrage aan het WFP vastgesteld. Jaarlijks vindt er overleg plaats met het WFP over de uitvoering van het WFP-basisdocument (de 'Basic Understanding'), waarin de procedures voor een periode van vijf jaar zijn vastgelegd. Aan het eind van elk kalenderjaar doet het WFP een voorstel aan Nederland ten aanzien van de samenstelling van de voedselmand die uit de Nederlandse bijdrage voor het komende jaar zal worden gefinancierd. Het DGIS beslist over dit voorstel op basis van het advies van LNV.

Het EG-voedselhulpprogramma wordt jaarlijks vastgesteld als onderdeel van de totale EG-begroting. De Nederlandse deelname aan de begrotingsbehandeling vindt plaats onder leiding van de Directie Integratie Europa (Ministerie van Buitenlandse Zaken), met inachtneming van interdepartementale coördinatie. Voor het DGIS neemt het bureau DMP/EG deel aan het instructieoverleg. De Europese Commissie doet ten aanzien van de uitvoering voorstellen aan het Comité Voedselhulp, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Binnen het Comité vindt besluitvorming plaats op basis van een gekwalificeerde meerderheid.

Voor de uitvoering van het VPO-programma wordt gebruik gemaakt van drie bemiddelende organisaties: Caritas/Mensen in Nood, Stichting Occumenische Hulp (SOH) en NOVIB. De beschikbare fondsen worden toegewezen op basis van projectaanvragen van deze organisaties. In de afgelopen jaren ontving elk van hen ongeveer een derde van de beschikbare fondsen. Sinds 1989 behoeven mini-projecten (tot f 50.000) geen toestemming vooraf.

3.2.4. *Financieel beheer*

Van eind jaren zeventig tot midden jaren tachtig heeft het sectorprogramma Voedselhulp en Voedselproductie te maken gehad met ernstige onderuitputtingsproblemen. In de periode 1979–1982 waren de begrote bedragen voor het bilaterale deel van het voedselhulpprogramma voortdurend hoger dan de werkelijke uitgaven. Als gevolg hiervan vormde zich geleidelijk aan een aanzienlijk stuwmeer.

Gedurende de eerste helft van de jaren tachtig is in ruime mate hulp verstrekt als reactie op voedseltekorten in Afrika en Latijns Amerika. De financiering hiervan werd vergemakkelijkt door de bestaande onderuitputtingsproblemen bij de begroting van Ontwikkelingssamenwerking, mede onder druk van de afschaffing van het stuwmeer in 1984. Met name de additionele voedselhulpacties in 1983 en 1984 ten behoeve van Sub-Sahara Afrika zijn op deze wijze gefinancierd.

In 1985 is er een apart programma met een eigen budget gecreëerd voor voedselproductie, voedselveiligheid en voeding. Hiermee werd mede beoogd de voedselhulputgaven terug te dringen. Ook dit programma had in het begin met ernstige onderuitputtingsproblemen te maken. In 1986 en 1987 is een deel van deze fondsen gebruikt voor additionele voedselhulpacties. Sinds 1987 zijn uit de begrotingscategorie voor voedselproductie echter geen voedselhulputgaven meer gefinancierd.

In de periode 1985–1988 werd ook het tweede deelbudget van PL-a, dat voor voedselhulp en landbouwrehabilitatie, geconfronteerd met onderuitputtingsproblemen. De oplossing hiervoor werd gezocht in additionele toezeggingen aan het WFP.

In de periode 1985–1989 bedroeg het aandeel van de voedselhulp uit PL-a ongeveer 65%. Derhalve is 35% besteed aan voedselproductieactiviteiten. De intentie was dat ongeveer de helft aan deze laatste activiteiten zou worden uitgegeven. Sinds 1987 is wel van een verschuiving sprake, mede als gevolg van de daling in de voedselhulputgaven in 1989.

3.2.5. *Kenmerken van de voedselhulpstroom*

De Nederlandse voedselhulp ging aanvankelijk – medio jaren zestig tot medio jaren zeventig – vooral naar Azië, met name India en Indonesië. Daarna is het aandeel van Afrika geleidelijk groter geworden, waarbij de aandacht zich in eerste instantie vooral op de Sahel-landen richtte.

In de jaren tachtig ging veruit de meeste voedselhulp naar Sub-Sahara Afrika (45%), gevolgd door Azië (25%), Latijns Amerika (20%) en het Midden-Oosten (10%). De belangrijkste ontvangende landen van Nederlandse voedselhulp waren Mozambique, Soedan, Ethiopië, Mali en Bangladesh.

De verdeling van de Nederlandse voedselhulp naar type gedurende de jaren tachtig was: een derde noodhulp, bijna de helft projecthulp en een vijfde programmahulp (zie tabel 1).

Tabel 1. Nederlandse voedselhulp naar hulptype, 1980-1989 (in miljoenen guldens)

	1980-1984	1985-1989	Totaal
Noodhulp	510	300	810
Projecthulp	550	610	1.160
Programmahulp	130	340	470
Totaal	1.190	1.250	2.440

De meeste Nederlandse voedselhulp wordt gegeven als projecthulp. Het aandeel van dit hulptype was over de afgelopen tien jaar tamelijk stabiel. De grote omvang van de projecthulp is vooral een gevolg van het gekozen uitvoeringskanaal. De Nederlandse voedselhulp wordt in belangrijke mate uitgevoerd via het WFP en NGO's, instanties die voedselhulp vooral inzetten ten behoeve van projectactiviteiten.

Het aandeel van de noodhulp is in de tweede helft van de jaren tachtig sterk afgenomen. Dit komt met name door de relatief goede oogstresultaten in Sub-Sahara Afrika.

De stijging van de programmahulp is conform het Nederlandse beleid om voedselhulp mede in te zetten ter ondersteuning van structurele aanpassingsprogramma's. Het aan dit hulptype bestede bedrag is in de tweede helft van de jaren tachtig meer dan verdubbeld. Voorts wordt een aanzienlijk deel (60%) van de EG-voedselhulp in de vorm van programmahulp beschikbaar gesteld.

De belangrijkste produkten waaraan de Nederlandse voedselhulp in de afgelopen jaren (1985-1989) is besteed zijn graan- en zuivelprodukten; bijna 60% van het voedselhulpbudget ging naar deze twee categorieën. Andere produkten, waaronder oliën/vetten en conserven (vlees/kip/vis), maakten een zesde deel uit van de Nederlandse voedselhulp. Een relatief groot aandeel nam de categorie niet-voedsel 'items' in, namelijk ruim een kwart (voor transport, logistieke middelen en kasmiddelen).

In de praktijk blijkt dat in de periode 1985-1989 bijna twee derde van de totale voedselhulp is aangekocht in Nederland of andere EG-lidstaten. In het voedselhulpprogramma dat het DGIS bilateraal uitvoerde was de besteding in Nederland het geringst (een derde). Ruim de helft van de bilateraal bestede fondsen werd gebruikt voor lokale en triangulaire voedselaankopen. De voedselhulp die via het WFP werd gegeven bestond voor meer dan de helft uit produkten die in Nederland waren aangekocht.

De voedselhulp die via de EG werd gegeven was praktisch volledig gebonden (meer dan 90%), zowel naar produkt als naar Europese herkomst.

4. Beleidsanalyse

4.1. *Effectiviteit van voedselhulp*

De vraag wat voedselhulp betekent voor de lokale voedselsector behelst in feite de kern van het onderzoek. In het onderzoek is de relatie onderzocht tussen voedselhulp en de drie dimensies van de voedselsector: voedselonzekeerheid, voedsel-(zelf)voorziening en voedselmarkt. In het onderzoek is niet gepoogd het geïsoleerde effect van de Nederlandse bijdrage nauwkeurig vast te stellen. Nederlandse voedselhulp blijkt in de meeste gevallen onlosmakelijk verbonden met de totale voedselhulpstroom naar de ontvangende landen. Alvorens op de drie dimensies van de voedselsector wordt ingegaan, zal eerst worden gekeken naar de mate waarin er sprake is van additionaliteit en substitutie bij voedselhulpverlening.

4.1.1. *Additionaliteit versus substitutie*

Van additionaliteit is sprake wanneer de voedselhulp een verruiming van de totale voedselvoorziening creëert die zonder de hulp niet zou hebben plaatsgevonden. Er wordt gesproken van substitutie wanneer de voedselhulp een andere voedselstroom vervangt, bijvoorbeeld geplande commerciële invoer. Dit verschijnsel is met name van belang om vast te stellen of effectiviteitsmeting op leverantieniveau wel zinvol is. Als er sprake is van additionaliteit kan een waargenomen effect worden toegeschreven aan de leverantie zelf. In geval van substitutie kunnen in feite alleen zinvolle uitspraken gedaan worden op macroniveau.

Op basis van de onderzoeksbevindingen kan worden geconcludeerd dat voedselhulp in de vorm van zachte granen (tarwe, rijst) een sterk substituerend karakter heeft, terwijl voedselhulp in de vorm van harde granen (sorghum, gierst, maïs) veelal additioneel is. Factoren die de mate van substitutie bepalen zijn de financiële positie van een land en het politieke belang van het geïmporteerde voedselproduct. Zo spelen rijstimporten in Senegal en tarwe-importen in Soedan een dermate belangrijke rol in de voedselvoorziening voor de stedelijke centra dat de lokale autoriteiten zich politiek gedwongen voelen om aan de vraag te voldoen. De Soedanese regering heeft bijvoorbeeld recentelijk (1990) de commerciële invoer van tarwe sterk verhoogd, om teruglopende tarwevoedselhulp op te vangen. Dit terwijl de financiële positie van de overheid als gevolg van de burgeroorlog kritiek is.

Ten aanzien van de hulptypen kan worden opgemerkt dat noodhulp in de landen van onderzoek een additioneel karakter had. Programmahulp is daarentegen overwegend substituerend.

4.1.2. *Voedselhulp en voedselonzekerheid*

Het onderzoek was ten aanzien van voedselonzekerheid met name gericht op de vraag aan wie de voedselhulp ten goede is gekomen. Waren dit ook de groepen waarvoor de hulp was bedoeld? Bij bepaalde typen voedselhulp, zoals noodhulp, zijn deze groepen vaak duidelijk omschreven, bijvoorbeeld vluchtelingen. Bij andere vormen is niet expliciet aangegeven voor wie de voedselhulp is bestemd. Het algemene uitgangspunt van het voedselzekerheidsbeleid is echter, dat hulp primair gericht dient te zijn op de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

Geconcludeerd wordt dat noodhulp moeilijk op een bepaalde groep kan worden gericht. Snelheid van handelen maar ook politieke factoren spelen hierbij een rol. Derhalve wordt bij noodhulp voornamelijk 'area targeting' toegepast, d.w.z. dat voedsel beschikbaar wordt gesteld voor geografische tekortgebieden. Evaluatie toont aan dat noodhulp in het algemeen terechtkomt in gebieden waarvoor de hulp was bestemd. Een uitzondering hierop vormen de noodhulpacties in landen waar een burgeroorlog heerst. Zo heeft in Soedan slechts een deel van de voedselhulp haar bestemming bereikt. Ook in Mozambique deed dit probleem zich voor, hoewel in mindere mate. De slechte veiligheidssituatie speelt hierbij een rol, maar ook de tegenwerking van de lokale overheid bij de distributie naar bepaalde gebieden is hier debet aan. Het betreft daarbij voornamelijk gebieden waar de oppositie sterk is vertegenwoordigd.

Voedselhulp die in het kader van projecthulp werd gegeven blijkt in het algemeen bij de armere bevolkingsgroepen terecht te komen. Bijvoedingsprogramma's zijn veelal gericht op vrouwen en kinderen. Deze doelgroep wordt gewoonlijk gerekend tot de meest kwetsbare en voedselonzekere groep in de samenleving. Deelnemers aan voedsel-voor-werk-projecten zijn in het algemeen vrouwen, bejaarden en werklozen. Het feit dat met voedsel voor werk in het bijzonder de armsten worden bereikt heeft vooral te maken met de zelfselecterende werking van deze vorm van uitbetaling. Alleen zij zijn gewoonlijk bereid om te werken voor voedsel.

De grootschalige programmahulp, die vooral bestaat uit zachte granen (tarwe, rijst), is met name bestemd voor de stedelijke centra. Veelal wordt deze voedselhulp op de lokale markt verkocht tegen sterk gesubsidieerde prijzen. Het platteland, waar de grootste voedselonzekerheid heerst, profiteert hier nauwelijks van. De distributie in de steden verloopt bovendien vaak via een zgn. rantsoenerings- of bonnensysteem. De arme bevolkingsgroepen bleken veelal geen toegang te hebben tot een dergelijk systeem. Met name Soedan biedt hiervan een voorbeeld: de distributie van tarwe is hier zo opgezet dat vooral de rijkere ervan profiteren. Het alternatief is dat programmahulp tegen niet-gesubsidieerde prijzen wordt verkocht. In dat geval zijn alleen degenen die over voldoende koopkracht beschikken in staat dit voedsel te kopen. Voorbeelden hiervan zijn Zambia en Mali.

De uit de verkoop van de programmahulp verkregen tegenwaardefondsen kunnen ook worden gebruikt om bepaalde zwakke groepen in de samenleving te ondersteunen. Dit is de wijze waarop in Mozambique voedselhulp als een soort vangnet wordt gebruikt om de negatieve effecten van het structurele aanpassingsprogramma te verminderen. De registratie van wie tot de armsten behoren verloopt echter verre van probleemloos.

De algemene indruk is dat programmahulp met name aan de rijkere ten goede komt.

4.1.3. *Voedselhulp en voedsel(zelf)voorziening*

Over de relatie tussen voedselhulp en voedselproductie zijn de meningen zeer verdeeld. Critici stellen, dat voedselhulp verstoring werkt op de lokale voedselproductie. Op de eerste plaats kunnen als gevolg van voedselhulp de afzetmogelijkheden voor lokale producenten afnemen. Door vergroting van het aanbod kan bovendien een neerwaartse druk ontstaan op de prijs. Voedselhulp kan tot slot bijdragen aan een verandering van de consumentenvoorkeur in de richting van granen die lokaal moeilijk te produceren zijn.

Daartegenover wordt gesteld dat er van voedselhulp een prijsstabiliserende werking kan uitgaan, met name in situaties waarbij er een groot tekort is aan voedsel. Als belangrijkste argument vóór voedselhulp wordt echter genoemd, dat de uit verkoop van voedselhulp verkregen tegenwaardefondsen kunnen worden gebruikt om de lokale voedselproductie te ondersteunen.

Ten aanzien van de relatie tussen voedselproductie en voedselhulp kan worden geconcludeerd, dat de belangrijkste bedreiging voor de lokale voedselproductie is dat mede door voedselhulp de zachte granen de harde granen in het lokale dieet zijn gaan verdringen. Bijna 90% van de graanvoedselhulp bestaat uit zachte granen terwijl harde granen het basisvoedsel vormen in Sub-Sahara Afrika.

Dat lokale harde granen de concurrentieslag met importgranen dreigen te verliezen heeft een aantal oorzaken. Op de eerste plaats worden zachte granen vaak relatief goedkoop op de lokale markt aangeboden. De gunstige prijs van importgranen op de lokale markt wordt onder meer bepaald door de te hoge wisselkoers waaraan veel Afrikaanse landen lange tijd hebben vastgehouden. Voorts worden in veel landen deze importgranen gesubsidieerd door de overheid. Dit heeft een politieke achtergrond: importgranen worden vooral geconsumeerd in de stedelijke gebieden. In Soedan bijvoorbeeld verdwijnt als gevolg hiervan de lokale sorghumaaltijd (kisra) steeds meer uit het dieet van de stedelijke bevolking. Een kisramaaltijd is thans drie keer zo duur als een maaltijd gebaseerd op brood. Voor de consument hebben importgranen bovendien nog een aantal praktische voordelen boven lokale granen. Maaltijden met zachte granen vergen een kortere bereidings-tijd.

Het grote nadeel van zachte granen is, dat de produktie hiervan in de meeste Afrikaanse landen niet of alleen tegen zeer hoge kosten (irrigatie) mogelijk is. Voor het opvoeren van de produktie van de harde granen, die goed bestand zijn tegen de grillige klimatologische omstandigheden in Afrika, zijn aanzienlijk minder investeringen nodig.

Desalniettemin vertonen donoren niet alleen bij de voedselhulp, maar ook bij de steun aan de voedselproduktie een duidelijke voorkeur voor de zachte granen. Nog geen 10% van de hulp gelden ten behoeve van de landbouwsector gaat naar de ontwikkeling van de harde granen. Het leeuwedeel van de donoorinvesteringen is bestemd voor de irrigatielandbouw (met name rijst) en de exportgewassen. Ook in het Nederlandse hulpbeleid is een dergelijke concentratie in de landbouwsector in Sub-Sahara Afrika waar te nemen.

De ironie wil, dat de meeste donoren het probleem van de eenzijdigheid in hun programma's wel erkennen, maar dit trachten op te vangen door uit voedselhulp gegeneerde tegenwaardefondsen aan te wenden voor de ontwikkeling van harde granen. De oorspronkelijk voorziene tijdelijke rol van voedselhulp in relatie tot zelfvoorziening verandert daardoor in een meer permanente rol als financier van projecten in de lokale voedselproduktie.

Een prijsverstoring door voedselhulp zal optreden wanneer voedselhulp wordt ingebracht in situaties waar het lokale aanbod toereikend is. In Senegal noch Mozambique is van het laatste sprake geweest. In zowel Mali, Soedan als Zambia heeft deze situatie zich de afgelopen jaren wel een aantal malen voorgedaan. Alle drie de landen hebben tussen 1986 en 1989 recordoogsten gekend. Ondanks deze goede oogsten ontvingen deze landen ook in de jaren met een topproduktie voedselhulp. In Soedan ging het daarbij zelfs om zeer omvangrijke hoeveelheden. In Zambia en Mali betrof het relatief kleine hoeveelheden. In Mali heeft een aantal donoren, waaronder Nederland, besloten een deel van de voedselhulp beschikbaar te stellen in geld ten behoeve van lokale voedselaankopen. In deze drie landen zijn dalingen waargenomen van de voedselprijs. Het is echter moeilijk vast te stellen in hoeverre de recordoogst of de voedselhulp hiervan de oorzaak is.

In Zambia heeft dit er echter wel toe geleid dat bepaalde donoren hun tarwehulp hebben afgebouwd. In Soedan heeft de regering een prijsval trachten te voorkomen door enorme hoeveelheden op te kopen en tijdelijk op te slaan, echter zonder succes. In Mali ontbrak het de overheid aan de middelen om tot dergelijke aankopen over te gaan en is de prijs sterk gedaald.

Bij het leggen van een relatie tussen voedselhulp en marktverstoring zal echter rekening gehouden dienen te worden met het substitutie-effect. Zo is geconstateerd dat zachte granen een hoge mate van substitutie kennen. Dat wil zeggen dat het importeren van deze produkten tot op zekere hoogte ook zou hebben plaatsgevonden zonder voedselhulp. Het is derhalve evenzeer het gevoerde beleid van het ontvangende land dat verantwoordelijk is voor de versturende werking van importvoedsel op de lokale produktie. Wel kan men zich afvragen in hoeverre een

dergelijk beleid beïnvloed is door de dumpingprijzen van deze produkten op de wereldmarkt. Deze problematiek viel echter buiten het bestek van deze studie.

4.1.4. Voedselhulp en voedselmarkt

De voedselmarkten in Sub-Sahara Afrika zijn in de jaren tachtig steeds meer in de belangstelling komen te staan. Het slechte functioneren ervan zou volgens donoren hoofdoorzaak zijn van de groeiende voedseltekorten. Dit slechte functioneren wordt zowel veroorzaakt door het beleid van Afrikaanse overheden – die zeer dominant op de lokale voedselmarkten aanwezig waren – als door de gebrekkige infrastructuur.

Knelpunten bij de voedselmarkten liggen echter niet uitsluitend in de infrastructuur, maar wellicht nog meer in de gehele organisatie daaromheen. Een belangrijke rol bij de marketing van voedsel spelen de zogenaamde staatsopkooporganisaties. In veel Afrikaanse landen (Zambia, Mali, Mozambique) hadden/hebben deze markt bureaus een monopoliepositie in de handel in (bepaalde) voedselprodukten. De achterliggende gedachte hierbij was, dat de overheid het aangewezen instituut was om de tekortkomingen in het functioneren van de lokale voedselmarkten te compenseren en kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen.

De afgelopen jaren is echter sterk de nadruk gelegd op het belang van een verregaande liberalisatie van de Afrikaanse markten. In het overgangsproces naar marktliberalisatie wordt een belangrijke rol toegeschreven aan voedselhulp. Zo kunnen met behulp van de uit voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen subsidies worden gefinancierd om de gevolgen van de stijgende prijzen voor bepaalde groepen op te vangen.

Anderen beweren daarentegen dat voedselhulp overheden in staat stelt belangrijke beleidshervormingen uit te stellen. Voedselhulp werkt in hun ogen voortzetting van de bestaande structuur in de hand. Zo wordt in het onderzoek kritiek geleverd op de continuering van de EG-voedselhulp als programmahulp in situaties waar over het macro-economisch beleid een grote mate van onenigheid bestaat, zoals in Soedan.

Geconcludeerd wordt dat de rol van voedselhulp als instrument ter ondersteuning van beleidshervormingen, in het bijzonder ten aanzien van het terugdringen van de overheidsinterventie op de graanmarkt, bescheiden is. Een uitzondering hierop vormt Mali, waar voedselhulp naar de mening van donoren een belangrijke rol heeft gespeeld in het graanmarktliberalisatieproces. In Senegal, Soedan en tot voor kort Zambia stelde voedselhulp (tarwe, rijst) de lokale overheid zelfs veelal in staat om liberalisatiemaatregelen uit te stellen. Voedselhulp bestaat voornamelijk uit produkten (tarwe) waarvoor de lokale overheid de subsidie in stand wenst te houden. Het betreft hier gewoonlijk voedsel voor de stedelijke bevolking.

Er zit bovendien ook iets paradoxaals in de doelstelling om marktliberalisering

te bewerkstelligen met behulp van voedselhulp. In alle landen van onderzoek zijn overheidsorganisaties in belangrijke mate verantwoordelijk voor de feitelijke distributie van voedselhulp. Daarmee lijkt de rol van de overheid door voedselhulp eerder te worden versterkt dan verzwakt.

De ironie wil voorts dat donoren een dergelijk marktliberalisatieproces tot stand willen brengen met gesubsidieerde westerse granen.

Gezien de marktsituatie in Afrika is het ook de vraag of volledige liberalisatie moet worden nagestreefd. Er lijkt ook in de toekomst wel degelijk een taak weggelegd voor de overheid bij de marketing van voedselproducten. In de meeste landen in Sub-Sahara Afrika hebben we te maken met zogenaamde onvolkomen markten, waarbij allerlei distorsies optreden. Dit geldt met name voor situaties waar sprake is van grote fluctuaties in oogsten, de markt sterk gefragmenteerd is en de infrastructuur zwak. Het is onder dergelijke omstandigheden nog maar de vraag of boeren een betere prijs zullen ontvangen voor hun produkten, en liberalisatie zo zal leiden tot produktiestijging. Zo bleek in Soedan dat voornamelijk grote handclaren profiteerden van de geliberaliseerde sorghummarkt.

4.2. *Doelmatigheid van voedselhulp*

Bij de doelmatigheidsanalyse van voedselhulp staan de volgende punten centraal:

- a. De uitvoeringsmodaliteit. Drie typen benaderingen kunnen worden onderscheiden: monetisatie van voedselhulp, voedsel voor werk en targetting.
- b. De organisatie van de uitvoering. Voedselhulp verloopt gewoonlijk via drie kanalen: via internationale organisaties (WFP), via niet-gouvernementele organisaties, of bilateraal.
- c. De mate van aangepastheid van de geleverde produkten. In hoeverre beantwoorden de voedselhulpleveranties aan de behoeften en voedingsgewoontes in de ontvangende landen? Binding en aankoopbeleid spelen hierbij een belangrijke rol. Bijzondere aandacht zal daarbij worden besteed aan triangulaire transacties en lokale aankopen.

4.2.1. *Modaliteiten van voedselhulp*

Voedselhulp wordt allang niet meer exclusief gericht op noodsituaties, maar streeft steeds verder gelegen doelen na. In het algemeen kunnen drie vormen van voedselhulpinzet worden onderscheiden. Deze uitvoeringsmodaliteiten hangen nauw samen met het type van voedselhulp: noodhulp, projecthulp of programmahulp.

Wanneer de voedselhulp primair bedoeld is om ondervoeding te bestrijden bij mensen die onvoldoende toegang hebben tot voedsel, is de aanpak die wordt gevolgd die van targetting, dat wil zeggen dat men de voedselhulp zoveel mogelijk doelgroepgericht tracht in te zetten.

Indien de doelstelling van voedselhulp is om een rurale ontwikkelingsactiviteit te ondersteunen, is de meest gehanteerde werkwijze de 'voedsel-voor-werk'-benadering.

Een steeds groter deel van de voedselhulp wordt echter verkocht op de markt. De hieruit verkregen tegenwaardefondsen worden vervolgens gebruikt om bepaalde economische herstructureringsmaatregelen te ondersteunen, zoals bijvoorbeeld liberalisering van de graanmarkt. Deze wijze van aanwending van voedselhulp wordt ook wel aangeduid met de term monetisatie.

Monetisatie

Monetisatie is geen eenvoudige zaak. Op de eerste plaats is er het probleem van de overgewaardeerde wisselkoersen. Wanneer geen correcties worden toegepast bij de verkoop in geval van een overgewaardeerde munteenheid, dan wordt indirect een stukje subsidie aan de koper van het voedsel doorgegeven.

Een hieraan gerelateerd probleem is dat voedselprijzen op de lokale markt vaak worden gesubsidieerd. Bij monetisatie van voedselhulp bestaat dan het gevaar dat men het bestaande subsidiestelsel ongewild in stand helpt te houden. Ook kan het financieren van activiteiten buiten de begroting om het financieel management, inclusief het in de hand houden van het begrotingstekort, van de ontvangende overheid doorkruisen.

Een veel gehoord knelpunt is tot slot het beheer van de tegenwaardefondsen. Wie beheert de tegenwaardefondsen? Hoe worden de prioriteiten bij de besteding van tegenwaardefondsen bepaald? En hoe is de controle op tegenwaardefondsen geregeld?

De resultaten die in de landen van onderzoek zijn bereikt met tegenwaardefondsen zijn niet erg bevredigend. De afspraken over de besteding van tegenwaardefondsen hebben veelal ofwel een globaal karakter, ofwel donoren geven hieraan een specifieke bestemming zoals de financiering van de lokale kosten van hun bilaterale ontwikkelingsprojecten. In het eerste geval hebben de afspraken nauwelijks reële betekenis. In het laatste geval dreigen lokale prioriteiten te worden doorkruist en wordt derhalve de duurzaamheid van deze projecten belemmerd. Daarnaast spelen er nog allerlei administratieve en organisatorische problemen die verhinderen dat tegenwaardefondsen een doelmatig instrument zijn voor ontwikkeling. Niet zelden is er hierdoor sprake van een aanzienlijke onderbesteding van de beschikbare fondsen (Senegal, Zambia en Soedan). Een uitzondering hierop is Mali. Ook hier blijken echter in toenemende mate problemen op te treden bij het vinden van zinvolle bestedingsmogelijkheden. Kredietverlening aan grote handelaren uit tegenwaardefondsen vormt hiervan een voorbeeld.

Voedsel voor werk

De term 'voedsel voor werk' duidt op de beloning van arbeid met voedsel. Activiteiten die in dit kader worden ondersteund zijn vrijwel allemaal gericht op de ontwikkeling van het platteland. Hierbij worden gewoonlijk twee hoofdcategorieën

onderscheiden. In de categorie sociaal-economische infrastructuur wordt voedsel voor werk met name gebruikt voor het ondersteunen van de aanleg van wegen en de constructie van openbare gebouwen (scholen, klinieken). Bij op de produktie gerichte projecten wordt voedsel voor werk vooral ingezet bij activiteiten als landverbetering, erosiebestrijding en herbebossing.

Het voedsel dat beschikbaar wordt gesteld in voedsel-voor-werk-projecten is hoofdzakelijk afkomstig uit het donorland. Slechts een klein deel wordt aangekocht op de lokale markt.

In het Nederlandse voedselhulpprogramma neemt voedsel voor werk een relatief belangrijke plaats in. Dit komt voornamelijk door het feit dat Nederland een groot deel van zijn hulp kanaliseert via NGO's en het WFP. Met name bij het WFP speelt voedsel voor werk een zeer belangrijke rol.

De voedsel-voor-werk-benadering hinkt op twee gedachten. Enerzijds probeert men op deze manier een bijdrage te leveren aan lokale ontwikkelingsprocessen. Anderzijds hoopt men met voedsel voor werk de voedingssituatie van kwetsbare groepen te verbeteren.

De veldbevindingen ten aanzien van voedsel-voor-werk-projecten zijn niet onverdeeld gunstig. Zo bestaat er kritiek op de kwaliteit van de uitgevoerde projecten. Gezien de zelfselecterende werking van de wijze van uitbetaling, namelijk in natura, worden veelal minder produktieve en minder gemotiveerde arbeidskrachten aangetrokken. Een zeker zo belangrijk aspect is echter dat de met voedsel ondersteunde projecten lage prioriteit genieten bij de lokale overheid waardoor de voorbereiding, de supervisie en het onderhoud na oplevering vaak gebrekkig zijn. De kwaliteit van het geleverde werk bleek daardoor vaak gering. Deelnemers aan deze projecten zijn vaak werklozen en ongeschoolden. Slecht afgeleverd werk doet echter afbreuk aan het tweede doel en kan zelfs desastreuze gevolgen hebben (bijvoorbeeld bij de bouw van een dam). Om de kwaliteit van het werk te garanderen kan derhalve beter gebruik worden gemaakt van geschoolde arbeid. Maar dit zijn meestal niet de meest hulpbehoevenden, en bovendien zijn zij veelal niet geïnteresseerd om voor voedsel te werken.

Voedsel-voor-werk-projecten zijn relatief duur in de uitvoering door de hoge kosten van het voedsel. De verhouding tussen kosten en effectiviteit van dergelijke projecten is derhalve ongunstig.

Het is voorts de vraag of deze vorm van voedselhulp bijdraagt tot een betere voeding of dat het hier primair gaat om het verwerven van additionele inkomsten. In een aantal gevallen worden de verkregen produkten namelijk weer doorverkocht. Dit betreft met name die voedselprodukten die niet passen in het lokale voedingspatroon. Het voedselaanbod bij voedsel-voor-werk-projecten bestaat grotendeels uit westerse overschotprodukten. Hierdoor is het WFP onder andere aangewezen op Amerikaanse tarwe en soja-olie, Japanse visconserven, Nederlandse kipconserven, Zweedse raapolie, Noorse stokvis, Canadese melkpoeder en Italiaanse olijfolie.

Een veel gehoorde kritiek op voedsel-voor-werk-projecten is bovendien dat het

veelal om activiteiten gaat die traditioneel door de lokale gemeenschap werden uitgevoerd. De indruk bestaat, dat deze gemeenschapszin door voedsel voor werk wordt ontmoedigd.

Niet in de laatste plaats vormen logistieke zaken als administratie, vervoer, opslag en distributie van het voedsel een zware en extra belasting voor de organisatie. Betaling met geld lijkt derhalve aanzienlijk effectiever en doelmatiger.

Aangezien alleen projecten in Sub-Sahara Afrika zijn bekeken, is het moeilijk om aan deze constatering meer algemene conclusies te verbinden. Daarvoor zou een breder opgezet onderzoek noodzakelijk zijn. De meeste voedsel-voor-werk-projecten vinden plaats in Azië.

Targeting

Met targeting wordt bedoeld het zeker stellen dat voedsel(hulp) bij een bepaalde doelgroep terecht komt. In de landen van onderzoek blijkt, dat het bereiken van een gekozen doelgroep allerm minst een eenvoudige opgave is, vooral als het een eenmalige actie betreft. Targeting vereist een meerjarenaanpak.

Dientengevolge is noodhulp, die een incidenteel, vaak eenmalig karakter heeft, minder geschikt om voor specifieke doelgroepen aan te wenden. De tijd ontbreekt meestal voor een adequate uitsplitsing van de getroffen bevolking. Wel is zgn. area targeting mogelijk op basis van eenvoudige criteria.

Maar ook met meerjarige projecten zoals bijvoedingsprogramma's zijn de ervaringen niet onverdeeld positief. Zowel in Mali als in Senegal constateren de onderzoeksmisies problemen bij de uitvoering van dergelijke projecten. In een aantal gevallen hebben de uitvoerende organisaties (NGO's) zich zelfs na verloop van tijd teruggetrokken. Problemen doen zich met name voor bij de selectie van hulpontvangers. Kanalisatie via bestaande structuren leidt noodzakelijkerwijs tot acceptatie van lokale verdelingsmaatstaven. Het omzeilen van de structuren geeft daarentegen allerlei politieke conflicten. Aan de uitvoerende organisaties stellen dergelijke projecten dan ook vaak zeer zware administratieve eisen. Dit heeft mede tot gevolg dat grootschalige aanpak van voedseltargeting nauwelijks mogelijk is.

Een andere veel gehoorde kritiek ten aanzien van bijvoedingsprogramma's is dat ze nogal eens produkten omvatten die niet overeenkomen met de plaatselijke voedingsgewoonten, waardoor mogelijk een vraag wordt gestimuleerd naar produkten (bijvoorbeeld babyvoeding) die later met duur geld gekocht moeten worden. Maar het belangrijkste bezwaar is dat deze programma's de structurele oorzaak van ondervoeding niet wegnemen.

4.2.2. Organisatie van de uitvoering

Het WFP

De rol van het WFP is binnen de Nederlandse voedselhulp steeds belangrijker geworden. Thans loopt twee derde van de Nederlandse bilaterale voedselhulp via

het WFP. Inschakeling gebeurt vooral vanwege de logistieke expertise van het WFP. Financiering vindt voor twee derde in produkten – de zgn. voedselman – en voor een derde in cash plaats. De cash-bijdrage is primair bedoeld voor transport- en apparaatskosten. De voedselman bestaat voor een derde uit zuivelprodukten, voor een derde uit blikconserven en een derde uit graanprodukten. Voor de aankoop van graanprodukten stelt Nederland geld beschikbaar om triangulaire of lokale transacties van het WFP te financieren.

Geconcludeerd wordt, dat de doelmatigheid van het WFP negatief beïnvloed wordt door het feit dat een belangrijk deel van de financiering van deze organisatie geschiedt in de vorm van voedsel. Flexibel aanpassen aan lokale omstandigheden en prioriteiten wordt daardoor bemoeilijkt. Mede hierdoor zijn bijvoorbeeld de ervaringen met voedsel voor werk tamelijk gemengd.

De rol van het WFP blijft voornamelijk beperkt tot logistieke zaken. Op de wijze waarop de lokale distributie werd uitgevoerd bestond in enkele gevallen (Senegal, Soedan) kritiek. In het algemeen zijn ontvangers en donoren echter tevreden over de wijze waarop het WFP deze rol vervult. Voor de uitvoering van voedsel-voor-werk-projecten is het WFP volledig afhankelijk van derden, veelal de lokale overheid. Het feit dat multilaterale organisaties zoals het WFP normaliter via regeringskanalen dienen te opereren verkleint voor deze instanties de mogelijkheid om afstand te houden van het binnenlandse beleid. Dit kan soms tot spanningen leiden met donoren (zoals recentelijk in Soedan). Maar ook ten aanzien van de voorbereiding (formulering) en begeleiding (monitoring/evaluatie) van deze activiteiten is het WFP afhankelijk van anderen. Hierbij speelt met name de FAO een belangrijke rol. De veldkantoren van het WFP zijn om die reden bewust klein gehouden en bestaan overwegend uit logistiek deskundigen. In die zin is het WFP dan ook veel meer een dienstverlenende instantie dan een ontwikkelingsorganisatie.

De EG

De voedselhulp van de EG wordt geprogrammeerd in hoeveelheden. Verreweg de belangrijkste twee produkten zijn tarwe en zuivel. Zestig procent van de voedselhulp wordt aangeboden in de vorm van programmahulp. Doelgroepgerichte activiteiten worden door de EG overgelaten aan particuliere en internationale organisaties.

Hoofdkritiek op de EG-voedselhulp is in het algemeen dat voor de uitvoering hiervan nog steeds overwegend landbouwoverschotten worden ingezet. Hierdoor is een flexibele inzet van voedselhulp nauwelijks mogelijk. Mali en Mozambique vormden hierop een gunstige uitzondering, waar respectievelijk substitutie van voedselhulp door financiële hulp en regelmatige triangulaire voedselhulpveranties hebben plaatsgevonden. Gecomplieerde en vaak tijdrovende voorbereiding en opzet leidden er bovendien toe dat over de doelmatigheid van de EG-voedselhulp in het veld veel kritiek bestond. Niet zelden kwam voedselhulp, maar ook noodhulp, aanzienlijk later aan dan gepland. De doelmatigheid van

de EG-voedselhulp wordt eveneens bekritiseerd door de Europese Rekenkamer. Belangrijkste kritiekpunten zijn de trage besluitvormingsprocedures, de afhankelijkheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de versnipperde verantwoordelijkheden van de diverse organen.

Voorts wordt er in het onderzoek kritiek gegeven op de inzet van EG-voedselhulp in situaties waar over het macro-economisch beleid een grote mate van onenigheid bestaat (zoals Soedan). Ook bestaat er ernstige kritiek onder meer door de Europese Rekenkamer op de doelmatigheid van de uit de programmahulp gegenereerde tegenwaardefondsen. Onvoldoende administratief toezicht en gebrekkige afspraken met ontvangende landen zijn hier mede oorzaak van. De geringe capaciteit van de EG-vertegenwoordiging in het veld stond overigens een actievere betrokkenheid nauwelijks toe.

NGO's

NGO's worden in toenemende mate ingeschakeld bij de uitvoering van voedselhulpprogramma's vanwege hun doelgroepgerichtheid, lokale kennis en ervaring. Voedselhulp via NGO's wordt door donoren veelal in natura aangeboden, waardoor hun mogelijkheden om flexibel in te spelen op lokale omstandigheden ernstig worden beperkt. Daarnaast is er kritiek van overheidswege (Mali, Mozambique en Soedan) dat deze organisaties onvoldoende geneigd zouden zijn hun aanwezigheid overbodig te maken.

Gesteld kan worden dat particuliere organisaties belangwekkende resultaten hebben geboekt ten aanzien van de inzet van voedselhulp, onder andere voor wat betreft het direct ondersteunen van getroffen bevolkingsgroepen. Onder bepaalde omstandigheden stellen donoren voedselhulp bij voorkeur beschikbaar via NGO's. Dit betreft met name situaties waar de lokale overheid bepaalde groepen niet kan of wil helpen vanwege etnische/religieuze/ideologische tegenstellingen. Dit brengt de NGO's regelmatig in conflict met bestaande lokale machtsstructuren. Dergelijke conflicten treden vooral op in situaties van burgeroorlogen waar NGO's bijvoorbeeld afscheidingsbewegingen steunen met voedsel. De NGO's worden dan al snel gezien als verlengstuk van westerse mogelijkheden (Soedan).

In het algemeen zijn NGO's er grote voorstanders van om voedselhulp waar mogelijk te vervangen door financiële hulp en het voedsel lokaal of regionaal aan te kopen. Dit heeft er zelfs toe geleid dat een aantal NGO's hun voedselprogramma's stopzetten (zoals in Mali en Senegal) toen bleek dat donoren niet bereid waren om de door hen verstrekte voedselmand te vervangen door meer flexibele hulpvormen. De kritiek op NGO's dat deze geneigd zijn hun aanwezigheid langer dan strikt noodzakelijk is te continueren, wordt dan ook niet bevestigd door het veldonderzoek.

Inschakeling van NGO's kent echter ook beperkingen. De positieve ervaringen met NGO's hangen nauw samen met de kleine schaal waarop zij opereren. Hun regionale kennis en lokale contacten (netwerken) zijn daarbij van essentieel belang. Uitbesteding van zeer grootschalige noodhulp aan NGO's is derhalve niet

realistisch. Ook kan het ontstaan van parallelle structuren door inschakeling van een groot aantal NGO's de coördinatie van voedselhulp ernstig belemmeren. Bij zeer grootschalige noodhulp zal men dan ook nauwelijks om overheidskanalen heen kunnen.

Bilateraal

Het bilaterale voedselhulpprogramma heeft nog slechts geringe betekenis vergeleken met de andere kanalen. Het feit dat Nederland geen belangrijke graan-exporteur is speelt hierbij een rol: het Nederlandse aanbod leent zich minder goed voor programmahulp. Ook de geringe operationele capaciteit van het DGIS is hier debet aan. Maar ook heeft dit te maken met de wens tot versterking van donorcoördinatie. Dit is in het bijzonder van belang bij voedselhulpoperaties in het kader van noodhulpacties. Bij de uitvoering van het bilaterale programma speelt het VIB een belangrijke rol. In beginsel zijn de Nederlandse fondsen volledig ontbonden, zowel naar herkomst als naar aard van het produkt.

Het Nederlandse bilaterale voedselhulpprogramma blijkt een grote mate van flexibiliteit te vertonen. Zo zijn uit het bilaterale programma op grote schaal lokale en triangulaire aankopen gedaan. Daarnaast is het mogelijk gebleken ook niet-voedseluitgaven te financieren. Deze behelzen hoofdzakelijk logistieke ondersteuning voor de distributie van voedsel.

4.2.3. *Produktsamenstelling*

Niet-lokale produkten, met name zachte granen, blijken sterk te domineren in de voedselhulp. Ofschoon het Nederlandse voedselhulpprogramma in beginsel geheel ontbonden is, komen ook bij de Nederlandse voedselhulp nog regelmatig onaangepaste leveranties voor. Met name de Nederlandse voedselmand aan het WFP is hiervan een voorbeeld. Ook op de voedselhulp in het kader van de EG is deze kritiek in belangrijke mate van toepassing.

Wanneer men voedselhulp beter wil doen aansluiten op het lokale voedingspatroon dan zullen lokale of regionale aankopen van voedsel meer gestimuleerd dienen te worden. Problemen die zich hierbij voordoen volgens een EG-evaluatiestudie van driehoekshandel in Sub-Sahara Afrika zijn vooral van organisatorische en logistieke aard. Daarnaast vormen prijsonderhandelingen regelmatig een knelpunt. De Nederlandse ervaringen met triangulaire transacties zijn overwegend positief.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat de samenstelling van een voedselhulp pakket door meerdere factoren wordt bepaald. Naast aangepastheid spelen de beschikbaarheid (omvang en snelheid), de houdbaarheid en de kwaliteit hierbij een belangrijke rol. Zo kan bijvoorbeeld op het moment dat zich plotseling een nood situatie voordoet, het meest geschikte produkt niet of te laat verkrijgbaar zijn.

5. Perspectief

De scenario's over de voedselsituatie in ontwikkelingslanden rond het jaar 2000 wijzen alle op groeiende voedseltekorten. De sterkste groei wordt verwacht in Sub-Sahara Afrika. In deze regio is de voedselproductie de afgelopen decennia sterk achtergebleven bij de bevolkingsgroei. Ook voor de komende jaren zijn de verwachtingen niet bepaald positief. De schattingen over de tekorten in Sub-Sahara Afrika variëren van 30–40 miljoen ton rond 2000, tegen 13 miljoen ton op dit moment. In deze scenario's wordt ervan uitgegaan dat zich geen abnormale omstandigheden zullen voordoen zoals langdurige droogtes.

Terwijl in de andere ontwikkelingslanden de groeiende tekorten grotendeels zullen worden opgevangen door commerciële importen, zijn de mogelijkheden hiertoe in Sub-Sahara Afrika beperkt. Vanwege de economische crisis zullen de toekomstige voedselimportbehoeften de financiële draagkracht ver te boven gaan.

Op deze scenario's bestaat echter de nodige kritiek. Zo wordt volgens sommigen bij deze schattingen te weinig rekening gehouden met de lokale voedselgewassen die buiten het marktcircuit vallen, zoals cassave. Maar ook deze critici twijfelen er niet aan dat er de komende jaren weer grote tekorten zullen zijn in Sub-Sahara Afrika. In rapporten van de Verenigde Naties over de voedselsituatie in Sub-Sahara Afrika is recent alarm geslagen voor een nieuwe hongersnood die dit continent op korte termijn zal bedreigen en die de omvang zal hebben van de voedselcrisis in 1984.

Sub-Sahara Afrika zal dan ook in de jaren negentig in belangrijke mate aangewezen blijven op hulp om in de tekorten te voorzien. Thans bestaat 30–40% van de voedselimporten van Sub-Sahara Afrika uit voedselhulp.

De afgelopen tien jaar vertoonde de voedselhulp een grote mate van stabiliteit en schommelde rond de 10 miljoen ton, waarvan 3 à 4 miljoen ton ten behoeve van Sub-Sahara Afrika. In relatieve termen is er echter sprake van een daling.

Voedselhulp is in de meeste donorlanden nog nauw gekoppeld aan landbouwoverschotten. Deze overschotten zijn mede een gevolg van het gevoerde landbouwsubsidiebeleid. Overproductie is hierdoor gestimuleerd. Gezien de zeer moeizame internationale onderhandelingen in het kader van de Uruguay-ronde van de GATT kan men er voorlopig van uitgaan dat extra voedselhulp uit de donorlanden ook het komende decennium beschikbaar zal blijven. Een sterke groei van de voedselhulp wordt echter niet verwacht, zodat het verschil tussen voedselbehoefte en daadwerkelijke voedselhulp nog zal toenemen.

Opvallend in de samenstelling van de voedselhulp is de dominante positie van de zachte granen (tarwe) en zuivel. Lokale producten komen vrijwel uitsluitend voor in het kader van noodhulpacties. Aangenomen mag worden dat deze bias ook de komende jaren zal blijven bestaan.

Maar niet alleen de voedselhulp, ook de bilaterale financiële hulp vertoont een dergelijke bias ten gunste van zachte granen. Het overgrote deel van de

donorinvesteringen in de landbouw is bestemd voor de produktverbetering van met name geïrrigeerde gewassen zoals rijst. Wil men de afhankelijkheid van voedselhulp terugdringen dan zal juist de produktie van de lokale harde granen de komende jaren de hoogste prioriteit dienen te krijgen, zowel bij de ontvangende overheden als bij de donoren.

6. Conclusies

Gezien de groeiende voedselproblematiek met name in Sub-Sahara Afrika zal ook het komende decennium een Nederlandse bijdrage nodig blijven. De vorm waarin deze bijdrage kan plaatsvinden zal worden behandeld aan de hand van de drie te onderscheiden voedselhulptypen: programmahulp, projecthulp en noodhulp.

Ten aanzien van de effectiviteit van *programmahulp* is in de landenonderzoeken geconcludeerd dat de rol van voedselhulp ter ondersteuning van beleidshervormingen bescheiden is. Zelfs is geconstateerd dat in een aantal gevallen (Senegal, Zambia en Soedan) deze programmahulp is verstrekt c.q. voortgezet ondanks een gebrek aan overeenstemming over het te voeren beleid.

Inzet van voedselhulp ter ondersteuning van beleidshervorming vereist een meerjaren-aanpak. Dit brengt het gevaar met zich mee dat voedselhulpacties worden gecontinueerd zonder dat de toegevoegde waarde van het verzenden van voedsel is aangetoond. Zo zijn bijvoorbeeld in Soedan grootschalige voedselhulpleveranties voortgezet ten tijde van record-oogsten. De kans dat voedselhulp verstrend werkt op de lokale voedselproduktie is onder die omstandigheden groot.

De ontwikkelingsbijdrage van programmahulp wordt met name gerealiseerd via verkoop van voedselhulp op de markt. De opbrengsten (tegenwaardefondsen) kunnen dan worden aangewend ter ondersteuning van beleidshervormingsprogramma's of ter financiering van ontwikkelingsprojecten. In het onderzoek wordt de doelmatigheid van tegenwaardefondsen ernstig bekritiseerd. Genoemd worden onder andere het doorkruisen van lokale prioriteiten, problemen rond duurzaamheid van projecten, administratieve en organisatorische knelpunten en tot slot een aanzienlijke mate van onderbesteding.

Tenslotte blijkt dat als programmahulp verstrekt voedsel overwegend ten goede is gekomen aan de rijkere in de stedelijke gebieden.

Op grond van het voorgaande onderschrijft de IOV de recent genomen beslissing om niet langer een aparte hulpcategorie te handhaven vanwaaruit voedselhulp in de vorm van programmahulp wordt gefinancierd. Identificatie en beoordeling van dergelijke aanvragen dienen te gebeuren op grond van dezelfde uitgangspunten, prioriteiten en criteria als andere importsteunvoorstellen. Hierbij dient dan met name gelet te worden op het voedselsectorbeleid van het ontvangende land, de institutionele capaciteit en de mogelijkheid van donorcoördinatie.

Gezien de preciaire voedselsituatie in Sub-Sahara Afrika is de komende jaren de kans groot dat verzoeken om voedselhulp zullen toenemen. Financiering van deze aanvragen kan thans alleen gebcuren uit fondsen beschikbaar voor de Landen- en Regioprogramma's. Consumptiegoederen zijn immers uitgesloten van financiering uit het Betalingsbalanssteunprogramma.

Een zelfde benadering zou wenselijk zijn ten aanzien van het EG-voedselhulp-programma. De huidige praktijk is hiervan nog ver verwijderd. Als eerste stap zou Nederland erop moeten blijven aandringen dat de EG-voedselhulp en andere hulpinstrumenten meer onderling verwisselbaar worden om zo een grotere mate van flexibiliteit te verkrijgen.

De belangrijkste vorm waarin de Nederlandse voedselhulp in het verleden is aangeboden is de *projecthulp*. Projecthulp verloopt voor een belangrijk deel via het WFP. Bij projecthulp kunnen twee hoofdvormen worden onderscheiden: voedsel voor werk en bijvoedingsprogramma's.

Het belang van bijvoedingsprojecten is in het WFP-programma in de afgelopen jaren sterk teruggelopen, van twee derde naar één derde van het totale projectenprogramma. De geringe ontwikkelingswaarde is hiervoor een van de hoofdredenen. Bijvoedingsprogramma's nemen immers de structurele oorzaken van ondervoeding niet weg.

Ten aanzien van voedsel voor werk zijn de bevindingen nogal negatief. Zo bestaat er veel kritiek op de kwaliteit van de uitgevoerde projecten. De wijze van uitbetaling, namelijk in de vorm van voedsel, ligt hieraan mede ten grondslag. Andere bezwaren zijn de complexiteit en de hoge kosten.

Op beide programma's is de kritiek van toepassing dat de WFP-voedselproducten onvoldoende aansluiten bij de lokale voedingsgewoonten. Hierdoor worden niet zelden de ontvangen produkten weer doorverkocht. Soms wordt ook een vraag gecreëerd naar nieuwe produkten die lokaal nauwelijks voorhanden zijn, zoals bij babyvoeding het geval is.

Gezien de nadelen van de voedselmand verdient het overweging om de bijdrage aan het WFP in geld beschikbaar te stellen. Hieraan dient wel de voorwaarde te worden verbonden dat deze middelen bij voorkeur worden aangewend voor lokale en triangulaire aankopen van produkten die aansluiten bij de lokale voedingsgewoonten.

De druk van het WFP op donoren om van de voedselmand af te zien vertoont overigens een zekere ambivalentie. In vergelijking met lokaal voedsel hebben voor het WFP (en de ontvanger) de standaardkwaliteit, de korte levertijd en de betrouwbaarheid van de leveranties uit landbouwvoorraden en overschotten praktische voordelen. Bovendien is het de vraag of donoren bereid zijn een zelfde bijdrage in contanten beschikbaar te stellen aan het WFP als nu in de vorm van goederen geschiedt. Maar wellicht nog belangrijker is dat het bestaansrecht van het WFP in het geding komt wanneer voedselleveranties niet langer centraal staan.

Over de noodzaak van het instrument *noodhulp* bestaat brede consensus. De meningen lopen echter uiteen over wat onder noodhulp valt. De meeste donoren waaronder ook het DGIS hanteren de zogenaamde enge definitie van noodhulp, waarbij het in beginsel gaat om acuut ontstane voedseltekorten waarvoor tijdelijk, veelal eenmalig hulp wordt verstrekt. Dit soort noodoperaties vraagt om snelheid, haastige beslissingen en soms overhaaste actie om snel ter plaatse te kunnen zijn.

In de praktijk blijkt dat een aanzienlijk deel van de noodhulp, met name die voor vluchtelingen, een quasi-structureel karakter draagt. In geval van cyclische tekorten als gevolg van droogte kunnen via zgn. Early Warning systemen dreigende voedseltekorten veelal tijdig worden gesignaleerd.

Onderzoeken tonen aan dat ten aanzien van de doelmatigheid van noodhulpoperaties nog wel het een en ander te verbeteren valt. Nog te vaak arriveert de noodhulp te laat. Dit vormde een van de hoofdkritiekpunten in een WFP-evaluatie van de IEFB. Verbetering is echter zeer goed mogelijk omdat het in het merendeel van de gevallen niet gaat om acute problemen, maar om voorzienbare voedseltekorten. Overheden in tekort-landen en donoren reageren echter vaak pas als mensen in de getroffen gebieden door hongersnood worden bedreigd. Verbeteringen zijn met name mogelijk in de sfeer van identificatie, planning en coördinatie.

Ook noodhulp dient in beginsel te worden verstrekt in de vorm van producten die lokaal bekend zijn. Dit betekent bijvoorbeeld voor Afrika dat harde granen een belangrijk bestanddeel dienen uit te maken van noodvoedselhulp. Ervaringen hebben geleerd dat lokale aankopen en triangulaire transacties hiervoor een goede mogelijkheid bieden. Gezien de kennis en ervaring die op dit terrein bij het WFP aanwezig zijn, lijkt deze organisatie bij uitstek geschikt om bij dergelijke aankopen een belangrijke rol te spelen.

In beginsel verdient het aanbeveling de verantwoordelijkheid van noodhulpoperaties te leggen bij lokale overheden. Bij coördinatie van noodhulp vervullen multilaterale instellingen een belangrijke ondersteunende rol. Donoren hebben echter onder bepaalde omstandigheden (zoals bij burgeroorlogen) weinig vertrouwen dat lokale overheden bereid zijn de aangeboden voedselhulp eerlijk te verdelen. De NGO's vormen dan een alternatief. Daarnaast kunnen particuliere organisaties een belangrijke rol vervullen bij het bereiken van slachtoffers; deze organisaties blijken namelijk vaak te beschikken over een uitgebreid lokaal netwerk waarmee doelgroepen bereikt kunnen worden. Probleem bij de inschakeling van NGO's is echter dat deze instanties nauwelijks in staat zijn grootschalige voedselhulpacties uit te voeren. De parallelle structuren die hierdoor zouden ontstaan kunnen bovendien een goede planning en coördinatie van de voedselhulp ernstig belemmeren.

DEEL I. ONDERZOEKSOPZET



Mali: een jongen, onderweg om water te halen, rust uit in een droge rivierbedding.

1. Probleemstelling en verantwoording

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Voedselhulp is een van de oudste programma's binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Vanaf het begin is voedselhulp echter een zeer controversiële vorm van hulpverlening geweest.

Voedselhulp wordt enerzijds gezien als een morele verplichting van de rijke landen om mensen die in hongersnood verkeren te helpen. Anderzijds wordt gewezen op de versturende werking die van voedselhulp zou uitgaan, met name op de lokale voedselproductie.

Er bestond dan ook reeds geruime tijd zowel bij de Kamer als bij het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking behoefte aan een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp, te meer daar het hier gaat om een kwantitatief belangrijke component van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In de afgelopen tien jaar bedroeg de Nederlandse voedselhulp gemiddeld bijna f 300 miljoen per jaar.

In het verleden zijn wel een aantal evaluatiestudies uitgevoerd van individuele voedselhulpverleningen. Het ging hier veelal om studies naar de doelmatigheid van de transacties. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in 1988 een rapport uitgebracht over voedselhulp. Deze studie had betrekking op elf voedselhulpacties. Ook de IOV heeft zich in het verleden incidenteel beziggehouden met onderzoek van voedselhulp. In 1980 werden graanleveranties aan Burkina Faso en Senegal onderzocht en in de periode 1984-1985 is een monitoring-onderzoek uitgevoerd van bilaterale voedselleveranties aan drie landen: Mali, Peru en Zambia.

Nimmer is echter het Nederlandse voedselhulpprogramma onderwerp van een evaluatiestudie geweest. Eind 1987 werd door de IOV besloten tot een samenvattend evaluatieonderzoek van het Nederlandse voedselhulpbeleid. Daarbij werd de aandacht primair gericht op het bilaterale voedselhulpprogramma.

1.2. Vraagstelling en afbakening

In het Nederlandse voedselhulpbeleid hebben over de afgelopen tien jaar drie thema's centraal gestaan.

a. Voedselhulp als instrument ter bestrijding van ondervoeding. Ondervoeding kan het gevolg zijn van incidentele factoren, zoals bijvoorbeeld droogte of

oorlog, of een meer structureel karakter hebben. In dat geval is ondervoeding primair een armoedeprobleem, dat nauw gelieerd is aan gebrek aan inkomen. Het begrip voedselonzekerheid, dat vanaf het midden van de jaren tachtig een steeds centralere rol is gaan spelen in het Nederlandse voedselhulpbeleid, betreft met name dit laatste aspect, namelijk ondervoeding als een koopkrachtprobleem.

- b. Voedselhulp en voedsel(zelf)voorziening. Al min of meer vanaf het begin van de voedselhulp is onderkend dat voedselhulp een verstorend effect op de lokale voedselproductie kan hebben. Daarnaast wordt echter gesteld dat voedselhulp ook een positieve bijdrage kan leveren aan de lokale voedselproductie, bijvoorbeeld door het opkopen van voedsel in ontwikkelingslanden zelf.
- c. De relatie tussen voedselhulp en het voedselmarktbeleid van het ontvangende land. Steeds vaker wordt voedselhulp ingezet ter ondersteuning van economische hervormingsplannen, bij voorkeur in de voedselsector, zoals graanmarkttherstructureringsprogramma's.

Dit onderzoek is gericht op deze drie aandachtsgebieden van het Nederlandse voedselhulpbeleid.

De centrale vraag die bij voedselhulp en voedselonzekerheid aan de orde komt, is: in welke mate is de voedselhulp terechtgekomen bij de armsten?

Bij voedselhulp en voedsel(zelf)voorziening wordt onder meer de invloed nagegaan van voedselhulp op het consumptiepatroon, de prijsvorming en de mate waarin voedselhulp de lokale productiecycclus doorkruist, bijvoorbeeld door te late aankomst.

Bij de relatie tussen voedselhulp en voedselmarktbeleid wordt vooral ingegaan op de vraag of deze vorm van hulp het liberalisatieproces in de landbouw kan stimuleren of juist overheden in staat stelt belangrijke hervormingen uit te stellen.

De middelen voor voedselhulp zijn binnen de OS-begroting vooral afkomstig uit drie bronnen: voedselhulp binnen het programma voor plattelandsontwikkeling (PL-a), het voedselhulpprogramma voor particuliere organisaties (VPO) en de toegerekende bijdrage aan het voedselhulpprogramma van de EG.

Het onderzoek was primair gericht op het bilaterale voedselhulpprogramma. Voedselhulp van de EG en via het VPO wordt in deze studie eveneens behandeld. Hierbij is echter in belangrijke mate gebruik gemaakt van evaluatiemateriaal van derden. Voedselhulp in het kader van de landenprogramma's is buiten beschouwing gelaten.

Het bureau-onderzoek bestond uit een uitgebreid dossieronderzoek van het bilaterale Nederlandse voedselhulpprogramma over de afgelopen tien jaar. Daarnaast is een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar voedselhulpleveranties van andere donoren. Het plaatsen van de Nederlandse voedselhulp in een bredere context is van belang omdat de effecten van de Nederlandse voedselhulp veelal niet te isoleren zijn van de totale voedselhulpstroom naar de ontvangende landen en er sprake is van een sterke multilateralisering van de Nederlandse voedselhulp.

Het veldonderzoek is beperkt tot Sub-Sahara Afrika. Belangrijkste reden hiervoor was dat het Nederlandse voedselvoorzieningsbeleid zich in de afgelopen jaren vooral op deze regio heeft geconcentreerd. Binnen Sub-Sahara Afrika zijn vijf landen geselecteerd voor nader onderzoek. Veldonderzoek vond plaats in vier landen, te weten Senegal, Mali, Soedan en Zambia, terwijl een uitgebreide dossierstudie werd uitgevoerd voor Mozambique.

Bij de selectie van deze landen heeft een aantal overwegingen gegolden. De belangrijkste zijn: Nederland heeft er voedselhulp (mee)gefinancierd; de landen zijn qua ecologische situatie voldoende verschillend; er bestaat tussen de landen verschil in niveau van voedselvoorziening en in het beleid dat ten aanzien van de voedselvoorziening wordt gevoerd; in de landen is het praktisch mogelijk om onderzoek te doen.

In het onderzoek is aandacht geschonken aan de betekenis van voedselhulp voor de rurale economie, in het bijzonder de lokale graanproductie. De veeteeltsector valt buiten deze studie.

Centraal in deze studie stond voedselhulp voor ontwikkeling in de vorm van programma- en projecthulp. Noodhulp die wordt verstrekt bij calamiteiten vormde geen hoofdthema van dit onderzoek, en is slechts op ad hoc basis bekeken.

Evenmin is ingegaan op de vraag in hoeverre voedselhulp effectief is geweest in het bestrijden van ondervoeding. Een onderzoek naar de voedingswaarde van de hulp heeft geen deel uitgemaakt van deze evaluatie.

1.3. Onderzoeksanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in zeven deelstudies en vier fasen (zie bijlagen 1 en 2). In elk der deelstudies worden specifieke vragen beantwoord. Deze vragen vormen de operationalisering van de centrale vraagstelling van het onderzoek (zie par. 1.2).

In de eerste drie deelstudies is een analyse gemaakt van respectievelijk de ontwikkeling in het Nederlandse voedselhulp- en voedselvoorzieningsbeleid in de afgelopen jaren, van de wijze waarop dit beleid door Nederland en andere donoren wordt geoperationaliseerd en van het beleid dat de vijf geselecteerde ontwikkelingslanden hebben gevoerd met betrekking tot voedselvoorziening.

In de deelstudies 4 t/m 7 is achtereenvolgens gekeken naar: het functioneren van de voedselmarkt in de geselecteerde landen, het voedselaanbod (voedselhulp, commerciële voedselimporten en het lokale voedselaanbod), de voedselvraag en de effecten van voedselleveranties.

In het onderzoek kunnen vier onderzoeksfasen worden onderscheiden, te weten: de vraagstelling en onderzoeksopzet, een bureaustudie, het veldonderzoek en een samenvatting van bestaande evaluaties en literatuur.

Een inventarisatieonderzoek is uitgevoerd met als doel tot een goede vraagstelling te komen en vond plaats bij een veertigtal bij voedselhulp betrokken personen van binnen en buiten het DGIS, onder wie deskundigen bij WFP, FAO, IFAD, ODA en IDS (University of Sussex).

In het bureau-onderzoek lag het accent op de beleidsontwikkeling, de organisatie en de uitvoering van de Nederlandse voedselhulp, op het beleid van andere donoren en op het landbouw- en voedselzekerheidsbeleid van Senegal, Mali, Soedan, Zambia en Mozambique.

In deze landen werd vervolgens, met uitzondering van Mozambique, veldonderzoek gedaan. Het veldonderzoek bestond uit twee delen, namelijk veldonderzoek op microregionaal niveau (lokaal/district/provincie), dat is uitbesteed, en veldonderzoek dat door de IOV zelf is uitgevoerd om de bevindingen van de macroregionale studies te verifiëren en de relatie tussen deze bevindingen en het macrobeleid van de overheid nader te onderzoeken.

Voor het veldonderzoek op microregionaal niveau in Mali, Soedan en Zambia is gebruik gemaakt van Nederlandse onderzoekinstellingen die al jarenlang in deze landen werkzaam zijn op het gebied van plattelandsontwikkeling en voedselvoorziening. Dit waren respectievelijk de Vakgroep Sociale Geografie van Ontwikkelingslanden van de Rijksuniversiteit Utrecht, het Institute of Social Studies Advisory Services (ISSAS) en het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT). Voor het veldonderzoek in Senegal is de Vakgroep Marktkunde en Marktonderzoek van de Landbouw Universiteit Wageningen ingeschakeld. Per land werden twee of drie microregio's geselecteerd (zie voor een overzicht van deze microregio's bijlage 2). Binnen deze regio's is gekeken naar de effectiviteit van voedselhulp in relatie tot voedselzekerheid, voedsel(zelf)voorziening en het functioneren van de graanmarkt (zie voor een lijst van projecten die in het onderzoek zijn opgenomen bijlage 2).

Tenslotte werd een evaluatie gemaakt van door andere donoren uitgevoerde voedselhulpevaluaties en van relevante literatuur tencinde eigen bevindingen te kunnen toetsen aan die van anderen.

Het veldonderzoek werd uitgevoerd in de periode 1988–1989, jaren van relatief goede oogsten in het grootste deel van Afrika. Er is echter naar gestreefd om zicht te krijgen op de periode 1980–89 als geheel zodat de bevindingen betrekking hebben op een langere, meer representatieve periode.

Een referentiegroep heeft het onderzoek vanaf het begin begeleid (bijlage 2).

1.4. Evaluatiecriteria

De bevindingen van het onderzoek in de vijf onderzochte landen worden getoetst aan de hand van twee criteria, namelijk:

- a. de effectiviteit van voedselhulp;
- b. de doelmatigheid van voedselhulp.

Effectiviteit van voedselhulp

Bij de beoordeling van de effectiviteit van voedselhulp wordt gepoogd de centrale vraag van het onderzoek (par. 1.2) te beantwoorden door na te gaan wat de gevolgen zijn geweest van voedselhulp voor de voedselonzeekerheid, de voedsel(zelf)voorziening en de lokale voedselmarkt.

Alvorens de effectiviteit van voedselhulp wordt behandeld, zal eerst gekeken worden of deze hulp additioneel of substituerend is geweest in het ontvangende land. Er is sprake van additionaliteit als de voedselhulp heeft geleid tot een verruiming van de totale voedselvoorziening in het ontvangende land die op een andere wijze niet zou hebben plaatsgehad. Indien de invoer toch zou hebben plaatsgevonden door commerciële importen is er sprake van substitutie.

In een dergelijk geval moet terughoudendheid worden betracht bij het leggen van causale verbanden tussen voedselhulp en de waargenomen effecten. Het effect zou immers ook zijn opgetreden als geen voedselhulp was gegeven. Wel zijn door middel van voedselhulp additionele middelen vrijgekomen waarmee een andere activiteit kon worden gefinancierd. In feite zou het ontwikkelingseffect moeten worden vastgesteld van het marginale project: het project dat gezien de prioriteitsbepaling van het ontvangende land nog net als laatste voor financiering uit het totaal aan beschikbare middelen in aanmerking is gekomen. In de praktijk is het marginale project niet bekend. In zo'n geval is een macro-analyse van het ontwikkelingsbeleid van het ontvangende land de beste benadering.

Doelmatigheid van voedselhulp

Bij de doelmatigheid wordt nagegaan in hoeverre de wijze waarop de voedselhulp is uitgevoerd bevredigend is geweest.

Daarbij wordt gekeken naar de uitvoeringsmodaliteiten, gebaseerd op de drie typen voedselhulp die worden onderscheiden (programmahulp, projecthulp en noodhulp), de organisatie van de uitvoering via drie uitvoeringskanalen (internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en bilaterale organisaties) en de produktsamenstelling van de voedselleveranties.

De doelmatigheid van voedselhulp wordt tenslotte gezien vanuit de vraag of deze hulp additioneel of substituerend is geweest voor de donor. Aan donorzijde is voedselhulp additioneel als deze een extra hulpstroom creëert naast het reguliere ontwikkelingsbudget onder een aparte begrotingscategorie. Als dit niet het geval is – waardoor het voedselhulpbudget binnen de begroting van ontwikkelings-samenwerking valt – is er sprake van substitutie.

1.5. Indeling van het rapport

Het rapport is opgebouwd uit zes delen.

Na de beschrijving van de onderzoeksopzet in dit deel wordt in deel II het internationale kader aangegeven waarin het Nederlandse voedselhulpprogramma dient te worden geplaatst, te weten de omvang van de voedseltekorten, de reactie daarop via internationale voedselhulpstromen en de multilaterale instellingen die daarbij zijn betrokken.

Deel III beschrijft het Nederlandse voedselhulpprogramma in termen van het beleid, de omvang, de organisatie en de aard van de voedselhulp.

In deel IV worden de resultaten gepresenteerd van het veldonderzoek in Senegal, Mali, Soedan, Zambia en van het dossieronderzoek met betrekking tot Mozambique, aangevuld met reeds bestaand onderzoeksmateriaal voor elk van deze landen. Deze presentatie wordt voorafgegaan door een beschrijving van de voedselproblematiek in Sub-Sahara Afrika als geheel, van het voedselsectorbeleid dat in Sub-Sahara Afrika is gevoerd en van de voedselhulp die voor dit subcontinent is gegeven in de periode 1980-1989.

Deel V geeft een beleidsanalyse, dat wil zeggen een beschouwing waarin de voedselhulp wordt getoetst op effectiviteit en doelmatigheid. Aan deze twee hoofdstukken gaat een korte samenvatting vooraf van de bevindingen van andere voedselhulpstudies. Deel V wordt afgesloten met een hoofdstuk over het perspectief voor voedselhulp in de jaren negentig.

De bijlagen waarnaar in dit rapport wordt verwezen zijn ondergebracht in deel VI.

DEEL II. ACHTERGRONDEN



Mali

2. Voedseltekorten

2.1. Wat is ondervoeding?

Doel van dit hoofdstuk is aan te geven wat de omvang van het voedseltekort is in de ontwikkelingslanden en welke rol voedselhulp daarin speelt. Alvorens hierop wordt ingegaan zal allereerst worden aangegeven wanneer van ondervoeding sprake is.

De ernstige vormen van ondervoeding, zoals kwashiorkor en marasmus, zijn tamelijk eenvoudig waar te nemen. Voor het onderkennen van de lichte en matige vormen van ondervoeding maakt men gewoonlijk gebruik van gegevens over groei en lichaamssamenstelling (antropometrie). Voor het bepalen van de ernst van de ondervoeding is de classificatie van Gomez op basis van gewicht naar leeftijd de meest bekende. Daarbij worden als normen gehanteerd: normaal 90–100%; eerste graad (licht) 75–90%; tweede graad (matig) 60–74%; en ernstig beneden 60% van het standaard gewicht-naar-leeftijd.

Aan deze eenvoudige meetmethoden kleven uiteraard wel een aantal nadelen. Zo wordt bij de gewichtbenadering geen onderscheid gemaakt naar type en duur van ondervoeding (acuut of chronisch). Er zijn wel aanzienlijk betere methoden ontwikkeld, maar het probleem daarbij is dat de uitvoering van dergelijk onderzoek veel meer tijd vergt en vaak alleen door deskundigen kan worden gedaan.

Ondervoeding is nauw gelieerd aan een te lage voedselconsumptie. Er doen zich twee problemen voor wanneer aangegeven moet worden in welke gevallen er sprake is van een te lage voedselconsumptie. Op de eerste plaats dient een norm te worden vastgesteld voor de minimale voedingsbehoefte. Op de tweede plaats dient nagegaan te worden hoeveel er werkelijk is geconsumeerd.

Voedingsbehoefte

Door voedingsdeskundigen zijn normen ontwikkeld voor wat een persoon minimaal aan voeding nodig heeft om gezond te kunnen leven. Probleem daarbij is dat de minimum-voedingsbehoefte geen absolute norm is maar kan variëren tussen mensen, onder meer als gevolg van leeftijd, werk, sexe, klimaat en lichaamsbouw.

Als voedingsnormen zijn door de WHO en de FAO minimum-energie- en eiwit-niveaus vastgesteld voor verschillende groepen onder uiteenlopende klimaat- en werkomstandigheden. De energievoedingsnorm wordt veelal uitgedrukt in kilocalorieën (Kcal.). Zo ligt de minimale energienorm voor een kind tot tien jaar op 1600, voor vrouwen tussen 20 en 60 jaar op 1800, voor mannen in dezelfde leeftijdscategorie op 2200 en voor zogende vrouwen op 2750 Kcal.

Bij het schatten van de behoeften van groepen in noodsituaties hanteert men doorgaans de norm van 1800 Kcal per persoon per dag. Het betreft hier een gemiddelde waarbij men ervan uitgaat dat circa twee vijfde van de bevolking bestaat uit mensen onder de vijftien jaar.

Voedselconsumptie

Voor het vaststellen van de mate waarin de werkelijke voedselconsumptie onder deze voedingsnorm blijft kunnen verschillende benaderingen worden toegepast.

De meest betrouwbare wijze om een eventueel verschil vast te stellen is door het uitvoeren van zgn. voedselconsumptiesurveys. Hierbij wordt voor een bepaalde periode nagegaan wat een persoon of een huishouden aan voedsel consumeert. Het nadeel van deze benadering is dat ze zeer tijdrovend is en derhalve slechts sporadisch wordt uitgevoerd.

Om een globale indruk van de voedselconsumptie te krijgen wordt meestal gebruik gemaakt van een meer indirecte benadering, waarbij men de in totaal beschikbare hoeveelheid van voedsel als uitgangspunt neemt. Op nationaal niveau wordt de globale beschikbaarheid gewoonlijk vastgesteld aan de hand van zgn. food balance sheets. Food balance sheets geven een overzicht van het totale voor menselijke consumptie beschikbare voedselvolumen. Hierin zijn gegevens opgenomen over de lokale produktie, voedsel(veiligheids)voorraden, opslagverliezen, commerciële voedselimporten en voedselhulp.

De beperkingen van deze food balance sheets zijn dat hierin geen rekening wordt gehouden met aspecten als interne verdeling en sociale ongelijkheid. Zo kan op landelijk niveau de beschikbaarheid van voedsel voldoende zijn, terwijl er op huishoud- of regionaal niveau toch ernstige tekorten bestaan omdat huishoudens niet de middelen hebben om voedsel aan te kopen of omdat het marketingsysteem niet adequaat functioneert. Tot de meest kwetsbare groepen worden gerekend moeders en jonge kinderen. Vaak zijn voedselhulpprogramma's dan ook op deze groepen gericht.

Voedseltekorten zijn bovendien niet gelijkmatig over het hele jaar verspreid. In vele Afrikaanse landen treffen voedseltekorten het huishouden van boeren in de regentijd, wanneer voedselschaarste samenvalt met zware fysieke arbeid op het land.

2.2. Voedseltekorten: omvang en trends

Sinds kort wordt voor het vaststellen van de mate waarin de voedselconsumptie achterblijft bij de voedingsbehoefte getracht meer rekening te houden met inkomensaspecten. Door Parikh en Tims (1988) is bij het vaststellen van ondervoeding uitgegaan van een zekere relatie tussen de hoeveelheid energie in het dagelijks dieet en het inkomensniveau. In tabel 2.1 zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven.

Tabel 2.1 Omvang ondervoeding in 89 ontwikkelingslanden*

	1969/71	1979/81	1983/85	2000
A. Beneden 1,2 BMR**				
	Percentage van de bevolking			
89 minder ontwikkelde landen	18,6	14,7	14,6	10,5
– Sub-Sahara Afrika	23,5	21,9	26,0	20,3
– Azië	19,5	15,6	14,3	18,7
	Aantal ondervoede mensen (in miljoenen)			
89 minder ontwikkelde landen	316	320	348	353
– Sub-Sahara Afrika	63	78	105	137
– Azië	190	191	191	155
B. Beneden 1,4 BMR				
	Percentage van de bevolking			
89 minder ontwikkelde landen	27,0	21,8	21,5	15,6
– Sub-Sahara Afrika	32,6	30,6	35,2	28,7
– Azië	28,7	23,5	21,8	13,9
	Aantal ondervoede mensen (in miljoenen)			
89 minder ontwikkelde landen	460	475	512	532
– Sub-Sahara Afrika	86	110	142	194
– Azië	281	288	291	246

* Exclusief China.

** De BMR wordt gedefinieerd als 'the daily calorie requirements for a person lying at rest, but awake.' De standaard 1,2 BMR staat voor 'moderate activity', terwijl 1,4 BMR een energie-standaard inhoudt voor een 'active working life'. Deze laatste norm komt overeen met een calorie-inname van 2200 per dag.

Bron: Parikh & Tims 1988.

Tabel 2.1 toont onder meer aan dat de pessimistische verwachtingen van de Wereldvoedselconferentie in Rome in 1974 achteraf onjuist zijn gebleken. Volgens de

deelnemers aan deze conferentie zou het toekomstperspectief voor de arme landen zijn: een stagnatie in het voedselaanbod, dalende graanvoorraden, stijgende voedselprijzen en een tekort aan deviezen om voedselimporten te financieren. Op basis van deze verwachting adviseerde de conferentie landen met ernstige voedseltekorten om hun eigen produktie te stimuleren tot het niveau van zelfvoorziening. De internationale gemeenschap werd verzocht de voedselhulp te verhogen en buffervoorraden aan te leggen. Internationale hulp en toename van de lokale voedselproduktie waren de twee peilers waarop midden jaren zeventig het voedselzekerheidsdenken was gebaseerd.

Vijftien jaar na de conferentie blijkt dat een aantal van de assumpties zijn achterhaald. De wereld-graanproduktie is sinds 1974 sterk toegenomen en graanvoorraden stegen van 12% van de totale wereldconsumptie in 1975 tot ongeveer het dubbele eind jaren tachtig.

De gunstige ontwikkeling van de voedselproduktie betekent echter niet dat het ondervoedingsprobleem sinds 1974 is geëlimineerd. De produktieverhoging vond met name plaats in de rijke westerse landen. In de ontwikkelingslanden was de verhoging aanzienlijk minder spectaculair. Bovendien vertoonden de ontwikkelingslanden in de produktieresultaten onderling grote verschillen, in het bijzonder tussen Azië en Afrika.

Sinds 1974 kan dan ook in zekere zin gesproken worden van een verschuiving van het ondervoedingsvraagstuk van Azië naar Afrika. Alhoewel Azië nog steeds in absolute termen het grootste aantal ondervoede mensen telt, is voor dit continent de afgelopen jaren wel een duidelijke verbetering te zien. In Afrika lijkt echter de pessimistische veronderstelling van de Rome-conferentie van 1974 wel uit te komen.

2.3. Voedselhulpbehoefte

De hierboven genoemde methoden voor het schatten van het aantal ondervoede mensen zijn in het verleden ook gebruikt om voedselhulpprojecties te maken. Eind jaren tachtig zijn door verschillende instellingen – zoals de FAO, USDA's Economic Research Service en het International Food Policy Research Institute (IFPRI) – berekeningen gemaakt van het voedseltekort in ontwikkelingslanden voor de jaren negentig. Van een tekort is sprake wanneer een land onvoldoende in zijn voedselbehoefte kan voorzien door middel van lokale produktie en importen. In een dergelijk geval kan voedselhulp nodig zijn om het tekort op te vangen.

De aanzienlijke verschillen in de cijfers van onderzoeksinstellingen illustreren dat de identificatie van armoede en ondervoeding nog steeds op grote problemen stuit. De schattingen over tekorten lopen uiteen van 30 miljoen ton graan tot ruim 50 miljoen ton. Deze verschillen worden onder meer bepaald door variaties in de veronderstellingen ten aanzien van factoren als bevolkingstoename, groei van het per capita inkomen, en verbetering van de betalingsbalanspositie.

Ondanks deze verschillen tonen deze cijfers echter wel aan dat de schattingen van de voedselhulpbehoefte in alle gevallen aanzienlijk hoger liggen dan de huidige stroom van jaarlijkse voedselhulp, die ongeveer 10 miljoen ton bedraagt.

Niet alleen met betrekking tot de omvang van het voedseltekort is de rol van voedselhulp bescheiden te noemen. In verhouding tot de totale voedselproductie en voedselhandel vervult de voedselhulp zelfs nog een veel geringere rol.

Tabel 2.2 Voedselproductie, voedselimport en voedselhulp, 1989/1990

	Eenheid	Alle ontwikke- lingslanden	Minst ontwikkelde landen	Sub-Sahara Afrika
Productie	mln ton	828	66	53
Productie per capita	kg.	207	152	109
Importen	mln ton	123	9	9
Voedselhulp	mln ton	10	4	3
Voedselhulp t.o.v. importen	%	8	40	30
Per capita consumptie	kg.	231	170	124

Bron: WFP, 1990.

De totale wereldproductie van graan wordt geschat op 1800 miljoen ton. Hiervan wordt bijna de helft geproduceerd in ontwikkelingslanden, namelijk 830 miljoen ton. De consumptie in alle ontwikkelingslanden samen bedroeg in 1989/1990 950 miljoen ton, hetgeen impliceert dat 120 miljoen ton graan moest worden ingevoerd. Ongeveer 10 miljoen ton van deze importen wordt gefinancierd uit ontwikkelingsfondsen. Of anders gezegd: minder dan 10% van de graanimporten in ontwikkelingslanden bestaat uit voedselhulp, en slechts 1% van de graanconsumptie is afkomstig van voedselhulp.

Het zal duidelijk zijn dat de conclusies over voedselhulp, zeker in relatie tot voedselzekerheid en voedselzelfvoorziening, mede in deze context dienen te worden gezien.

Uiteraard zijn er grote verschillen tussen ontwikkelingslanden in de mate waarin ze afhankelijk zijn van voedselhulp voor het voeden van de bevolking. In Sub-Sahara Afrika, de regio waarop deze studie primair is gericht, is de afhankelijkheid van voedselhulp verreweg het grootst.

3. Internationale voedselhulpstromen

3.1. Ontstaan

De eerste grootschalige voedselhulpverleningen dateren van het begin van de jaren vijftig. In deze periode was vrijwel alle voedselhulp afkomstig van de Verenigde Staten. Drie factoren hebben volgens Hopkins (1990) een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van dit hulpinstrument. Op de eerste plaats ontstond in de Verenigde Staten een groeiend surplus aan landbouwproducten mede als gevolg van het gevoerde binnenlandse prijsbeleid. Voedselhulp werd gezien als een middel om deze overschotten kwijt te raken en zodoende nieuwe afzetmarkten te openen. Een tweede overweging was van meer politieke aard. Door het verlenen van voedselhulp hoopte men arme landen uit de greep van linkse bewegingen te kunnen houden. Tot slot hebben ook hongersnoden, vooral in landen als India en Pakistan, de Amerikaanse meningsvorming sterk beïnvloed. Voedselhulp om humanitaire redenen is met name gestimuleerd door kerken en NGO's. Deze druk vanuit de Amerikaanse samenleving heeft geleid tot de formalisering van een omvangrijk voedselhulpprogramma. Het Amerikaanse congres nam in 1954 de zgn. Public Law 480 aan, waarbij de tot dan toe ad hoc en korte-termijn voedselhulp werd geïnstitutionaliseerd. Binnen een periode van twee jaar leverden de Verenigde Staten voor meer dan 10 miljoen ton graan aan Amerikaanse naoorlogse bondgenoten zoals Japan, het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en Taiwan alsmede aan arme landen in Azië en Latijns Amerika.

Door de mislukking van de graanoogsten in de Sovjetunie en India in de periode 1963-66 veranderde de situatie op de tarwe-markt van een van chronische overschotten in een van beperkte voorraden. De prijzen stegen navenant. Mede omdat de stabiliteit van de Canadese en Amerikaanse markten in het gedrang kwam door het veranderde voorraadbeeld, begonnen beide landen erop aan te dringen dat andere landen een deel van de voedselhulp zouden overnemen. Dit heeft uiteindelijk in 1967 geleid tot een overeenkomst, de Food Aid Convention (FAC), waarbij deelnemers toezegden jaarlijks 4,5 miljoen ton tarwe-equivalenten (in de vorm van tarwe en harde granen als maïs) te leveren op concessionele voorwaarden ten behoeve van ontwikkelingslanden. Het belang van het gebruik daarbij van multilaterale kanalen werd benadrukt. Ondertekenaars van het eerste verdrag waren Argentinië (als enige ontwikkelingsland), Australië, Canada, Denemarken,

Finland, Japan, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en de EG met haar zes oorspronkelijke lidstaten, waaronder Nederland. Naast de belangrijkste tarwe-exporteurs waren hier dus ook enkele belangrijke tarwe-importeurs onder: de EG, Japan en het Verenigd Koninkrijk. Dat deze landen zich verplichtten tot het leveren van tarwehulp betekende een zekere afzetgarantie voor de exporteurs.

In 1971 werd het verdrag vernieuwd zonder grote wijzigingen. Het bewees zijn nut tijdens de voedselcrisis in de eerste helft van de jaren zeventig, toen de meeste voedselhulpprogramma's onder druk kwamen te staan doordat de prijzen sterk stegen, terwijl de beschikbare budgetten vastlagen.

De derde FAC stamt uit 1980. In dat jaar werd het verdrag grotendeels losgekoppeld van het graanverdrag van 1967: de onderhandelingen daarover waren in 1979 ernstig in het slop geraakt. De donoren die de conventie ondertekenden, kwamen overeen minimaal 7,6 miljoen ton te leveren. Er werd gezocht naar nieuwe donoren om het tekort aan te vullen. Dit is weliswaar niet gelukt, maar in de praktijk is de geleverde voedselhulp al jaren groter dan de FAC-verplichting en sinds het midden van de jaren tachtig ook groter dan de door de Wereldvoedselconferentie (1974) genoemde 10 miljoen ton.

Sinds de derde FAC is het produktenpakket verruimd. Zo zijn nu rijst en sommige secundaire produkten als macaroni en spaghetti toegestaan. Ook werd vastgelegd dat financiële bijdragen zoveel mogelijk moeten worden gebruikt voor aankopen in ontwikkelingslanden, met prioriteit voor landen die lid zijn van de FAC (met andere woorden Argentinië). Opnieuw benadrukt het verdrag de wenselijkheid van het gebruik van multilaterale kanalen (met name het WFP).

In 1986 werd de FAC weer vernieuwd. Oorspronkelijk zou de looptijd van het verdrag op 30 juni 1989 verstrijken. Inmiddels is de geldigheidsduur van het verdrag verlengd tot 30 juni 1991 zonder dat verdere wijzigingen zijn aangebracht. De doelstelling bleef hetzelfde. Het aantal in ontwikkelingslanden verbouwde produkten dat onder de FAC mag worden aangekocht, werd uitgebreid. De FAC beveelt de leden ook aan om de transportkosten boven het f.o.b.-niveau te dragen bij leveranties in noodsituaties en aan lage-inkomenslanden.

3.2. Omvang

Hoewel de omvang van de voedselhulp de afgelopen tien in absolute termen is gestegen, is er in relatieve termen sprake van een daling. Het aandeel van voedselhulp in de totale ODA-stroom is teruggelopen van circa 10% naar circa 7%. Wel zijn de financiële condities waaronder voedselhulp wordt verstrekt verbeterd. Werd eind jaren zeventig nog twee vijfde van de voedselhulp geleverd tegen (zachte) leningen, eind jaren tachtig was dat gedaald tot 15% (WFP, 1990). Deze daling hangt vooral samen met de veranderde positie van de Verenigde Staten, de enige donor die op grote schaal voedselhulpverleningen verstrekt.

Van 1950 tot het midden van de jaren zestig blijft de totale bijdrage in de voedselhulp van alle niet-Amerikaanse donoren samen beperkt tot slechts 1,5%. De Verenigde Staten verstrekken in die periode voedselhulp op een schaal die later niet meer is geëvenaard. De positie van de Verenigde Staten wordt pas minder dominant na de ondertekening van de eerste Food Aid Convention in 1967. Dit jaar markeert ook het begin van de EG-voedselhulp. Vergeleken met de situatie midden jaren zestig beweegt zich tegenwoordig een groter aantal donoren op het gebied van de voedselhulp (zie tabel 3.2). De EG is de op één na grootste voedselhulpverancier. Van de EG-lidstaten hebben met name West-Duitsland en Italië daarnaast nog een omvangrijk bilateraal voedselhulpprogramma. Het Verenigd Koninkrijk en Nederland behoren tot de middelgrote donoren. In bijlage 3 is een korte beschrijving gegeven van de belangrijkste bilaterale donoren.

Tabel 3.1 Omvang voedselhulp, 1980–1989 (× US\$ miljard)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Totale ODA	27,3	25,5	27,8	27,6	28,7	29,4	36,7	41,4	48,1	46,7
Voedselhulp	2,6	2,9	2,5	2,5	3,0	3,1	2,9	2,9	3,8	3,1
% ODA	9,6	11,5	8,9	9,2	10,4	10,6	8,0	6,9	7,9	6,6

Bron: DAC, 1990.

Tabel 3.2 De belangrijkste bilaterale voedselhulpdonoren, 1985–1989 (× US\$ miljoen)

	1985	1986	1987	1988	1989
Verenigde Staten	1.859	1.518	1.513	1.823	1.739
Canada	263	262	299	412	276
West-Duitsland	204	227	228	325	289
Italië	164	259	180	298	237
Verenigd Koninkrijk	137	98	117	173	179
Japan	27	66	102	137	102
Nederland	85	109	83	133	102
Australië	51	84	60	93	96
DAC totaal	3.113	2.920	2.865	3.798	3.119

Bron: DAC, 1990.

3.3. Produktsamenstelling

Uit een aantal door het WFP uitgevoerde evaluaties van voedselhulpprogramma's van verschillende donoren komt een opvallend beeld naar voren. Alle donoren

stellen namelijk, dat de samenstelling van hun voedselaanbod is gebaseerd op de vraag vanuit ontwikkelingslanden. Gezien de samenstelling van de hulpleveranties lijkt eerder het tegendeel het geval te zijn:

- in de Europese Gemeenschap vormen zuivelproducten nog altijd 12% van het volume van de hulp (tegen 30% in 1979). In waardetermen ligt het aandeel echter rond de 40%. De EG is dan ook de grootste zuiveldonor ter wereld;
- in Noorwegen is het belangrijkste produkt stokvis;
- in Japan bestaat de voedselhulp voornamelijk uit rijst, die triangulair wordt aangekocht in Thailand, Burkina Faso en Pakistan. Verder worden sinds 1978 visproducten opgenomen;
- Australië levert vooral tarwe (vaak ten behoeve van ruiltransacties);
- het Canadese voedselpakket bestaat vooral uit tarwe (circa 55%), tarwemeel (circa 15%) en gele maïs, en verder vooral melk- en visproducten en plantaardige olie;
- de Verenigde Staten leveren in het kader van het PL480-programma vooral tarwe, soja-olie, gele maïs e.d.

Het Australische Ministerie van Buitenlandse Zaken merkt volgens de WFP-evaluatie op: "There is after all little point in calling our aid Australian aid if the goods and services are bought from other countries."

Tot nu toe hebben granen en graanproducten de samenstelling van de verschillende voedselhulpprogramma's gedomineerd. Binnen het totaal aan granen is het dan weer de tarwe die het beeld overheerst. Voedselhulp is qua volume nog steeds grotendeels graanhulp. Tussen de 70% en 80% van de graanhulp bestaat uit tarwe, een aandeel dat sinds het begin van de jaren tachtig verder is gestegen. Rijst heeft een aandeel van circa 10% in de graanhulp en heeft sinds het begin van de jaren tachtig - toen het aandeel 17% bedroeg - duidelijk terrein verloren aan tarwe. Het aandeel van de harde granen (maïs, sorghum en gierst) tenslotte bedroeg in 1989 ongeveer 10%. Pieken werden bereikt in 1981 en 1985 (respectievelijk 18% en 19%), jaren die samenvielen met voedselcrises in Sub-Sahara Afrika.

Tabel 3.3 Omvang voedselhulp naar produkt, 1980-1989 (× miljoen ton)

	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Graan	8,8	8,9	9,1	9,1	9,8	12,4	10,9	12,5	13,6	11,1
Niet-graan	0,6	0,8	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	1,4	1,3	1,0

Bron: WFP, 1990.

De gemiddelde omvang van de graanhulp bedroeg de afgelopen tien jaar circa 10 miljoen ton (zie tabel 3.3). De omvang vertoonde een stijging in de tweede helft van de jaren tachtig ten opzichte van de periode daarvoor. Tussen de jaren bestaan

echter soms aanzienlijke verschillen. Deze worden met name veroorzaakt door plotseling optredende noodsituaties.

De belangrijkste graandonor is nog steeds de Verenigde Staten met bijna 60% van het totaal aan verschepingen. Ongeveer een vijfde deel komt voor rekening van de Europese Gemeenschap. Daarnaast zijn Canada en Australië belangrijke graandonoren.

Naast granen gaat een groeiende reeks van andere produkten deel uitmaken van de programma's van de verschillende donoren. Van het totaal verscheepte voedselhulpvolume bestaat ongeveer 10% uit andere produkten dan granen. Doordat deze produkten (bijvoorbeeld zuivel) gemiddeld per gewichtseenheid aanzienlijk duurder zijn, is in financiële termen het aandeel van niet-graanprodukten echter beduidend groter, namelijk een derde van de totale waarde van de voedselhulp. De algemene tendens is, dat het aandeel van de niet-granen de afgelopen jaren is toegenomen.

Plantaardige olie vormt momenteel het belangrijkste onderdeel van het niet-graanprogramma. Het volume hiervan is in tien jaar meer dan verdrievoudigd (tot 600.000 ton in 1988). Het volume aan zuivelprodukten is het afgelopen decennium licht gedaald en bedraagt nu 300.000 ton. Ook peulvruchten zijn (met bijna 200.000 ton) de laatste vijf jaar snel belangrijker geworden. Kleinere hoeveelheden worden verscheept van vlees- en visprodukten (respectievelijk 15.000 en 29.000 ton in 1988).

De verdeling naar donor van de niet-graan-voedselhulp vertoont ongeveer hetzelfde beeld als die van de graanhulp. De Verenigde Staten is met bijna de helft verreweg de grootste donor. Andere belangrijke donoren zijn de EG en Canada. In de programma's van een aantal belangrijke bilaterale donoren, zoals Australië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, ontbreken deze produkten echter vrijwel volledig.

3.4. Geografische spreiding

Ten aanzien van de bestemming van de graanvoedselhulp heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van Azië naar Afrika. In de jaren zeventig ging nog ruim de helft van deze voedselhulp naar Azië. Thans gaat ongeveer de helft van de graanhulp naar Afrika en het Midden-Oosten en nog slechts een derde naar Azië (tabel 3.4). Een belangrijk deel van de hulp voor Afrika betrof de regio ten zuiden van de Sahara. Medio 1980 was zelfs 40% van alle wereld-graanhulp bestemd voor Sub-Sahara Afrika. In de tweede helft van de jaren tachtig is dit aandeel echter weer teruggelopen tot circa een kwart. De relatief goede oogsten in Sub-Sahara Afrika de afgelopen jaren spelen hierbij een belangrijke rol.

De bestemming van de niet-graan-voedselhulp wijkt enigszins af van die van de graanhulp. De belangrijkste ontvangers van deze produkten zijn Sub-Sahara

Tabel 3.4 Graanvoedselhulp naar bestemming (× miljoen ton)

Bestemming	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Totaal	12,4	10,9	12,5	13,6	11,1
- Afrika en Midden-Oosten	7,9	6,3	6,6	6,9	5,1
- Azië en Pacific	3,2	3,0	4,0	4,3	3,6
- Latijns en Midden-Amerika	1,4	1,6	1,8	2,3	2,4
Lage inkomens, voedseltekort-landen	11,3	10,0	11,1	11,7	9,0
Minst ontwikkelde landen	5,5	4,8	4,5	4,9	4,0
Sub-Sahara Afrika	5,0	3,9	3,3	3,8	3,0

Bron: WFP, 1990.

Afrika en Noord-Afrika/Midden-Oosten, met ieder circa 30%. Ongeveer 25% gaat naar Zuid-Amerika en de resterende 15% naar Azië.

3.5. Organisatie van de uitvoering

Donoren verstrekken hun voedselhulp via drie kanalen, namelijk bilateraal, multilateraal en via niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

Zoals tabel 3.5 laat zien is er een groot verschil tussen donoren ten aanzien van de mate waarin van deze kanalen gebruik wordt gemaakt.

Tabel 3.5 Kanalen van graanhulp naar donor, 1988 (in %)

Donor	bilateraal	bilateraal/NGO's	multilateraal
Australië	34	7	59
Canada	36	6	58
Japan	95	2	3
Verenigde Staten	73	15	12
EG Commissie	72	12	16
Frankrijk	70	12	18
West-Duitsland	50	21	29
Italië	64	20	16
Verenigd Koninkrijk	38	29	33
Totaal*	65	12	21

* 2% van het totaal kwam uit eigen fondsen van NGO's.

Bron: WFP, 1989.

Twee factoren spelen voor donoren een belangrijke rol bij het bilateraal beschikbaar stellen van voedselhulp. Op de eerste plaats de mate waarin de voedselhulp gebonden is. Zowel de Amerikaanse als de Franse, Italiaanse en EG-voedselhulp

kent een hoge mate van binding. Een tweede factor is de mate waarin een donor via zijn hulp invloed wil uitoefenen op economische hervormingen. Ook politieke overwegingen kunnen hier een rol spelen. De grootschalige Amerikaanse voedselhulp aan bijvoorbeeld Egypte dient mede in dit licht te worden gezien.

Er bestaat een breed scala van multilaterale organisaties die zich bezighouden met aspecten van de distributie van voedselhulp. De belangrijkste organisatie is het WFP. Van de multilateraal gedistribueerde voedselhulp loopt ruim 90% via het WFP. Daarnaast zijn er vluchtelingenorganisaties van de Verenigde Naties (zoals UNHCR en UNRWA) op dit terrein actief, evenals bijvoorbeeld een wereldwijd opererende noodhulporganisatie als het Rode Kruis.

Het aandeel van het multilaterale kanaal in de wereldwijd verstrekte voedselhulp steeg aanvankelijk snel. In de jaren tachtig is deze groei tot stilstand gekomen; na een piek in het aandeel van de multilaterale hulp van bijna 25% in 1983 is er sindsdien zelfs sprake van een lichte teruggang. In 1988 bedroeg het multilaterale aandeel iets meer dan 21%.

Via particuliere organisaties wordt wereldwijd een zevende van de voedselhulp gedistribueerd, in totaal in 1988 ruim 1,6 miljoen ton graan en 200.000 ton andere produkten. Dit voedsel is voor bijna 70% afkomstig van de Verenigde Staten, de grootste donor, die meer dan gemiddeld gebruik maken van dit kanaal. De EG (inclusief de lidstaten) verspreidt via NGO's ruim 350.000 ton graanhulp en 60.000 ton aan andere produkten. Binnen de EG maken vooral het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en Nederland gebruik van NGO's.

De twee grootste voedselhulp-NGO's ter wereld zijn CARE en CRS. Samen verscheepten deze twee organisaties in 1988 bijna een half miljoen ton voedselhulp. Bij de EG-voedselhulp speelt Euronaid een belangrijke rol. Euronaid is een overkoepelende organisatie van Europese NGO's. Jaarlijks loopt voor ruim 100 miljoen ECU aan EG-voedselhulp via deze instanties.

3.6. Hulptypen

Volgens een veel gehanteerde indeling kunnen bij voedselhulp een drietal hulptypen worden onderscheiden, namelijk noodhulp, projecthulp en programmahulp. Een nauwkeurige afbakening van de drie hulptypen blijkt in de praktijk niet altijd even eenvoudig.¹ Met name de vraag wat onder noodhulp wordt verstaan levert nogal eens verwarring op. In dit rapport worden de begrippen nood-, project- en programmahulp als volgt gebruikt:

1. Bovendien komt in deze indeling het doel waarvoor voedselhulp wordt verstrekt niet altijd duidelijk naar voren. De VS-voedselhulp aan het Midden-Oosten wordt bijvoorbeeld vooral op politieke gronden verstrekt.

Noodhulp: er bestaan twee definities van noodhulp.

In de zgn. beperkte definitie van noodhulp gaat het om niet voorziene, acute tekorten in aanwijsbare gebieden bij geïdentificeerde groepen. Het gaat tevens om nood die vraagt om onmiddellijke actie van beperkte duur. Een bijzondere vorm van noodhulp is de hulpverlening aan ontheemden en vluchtelingen. Hierbij is veelal geen sprake van kortstondige hulp, maar draagt de ondersteuning vaak een meer permanent karakter. Ondanks dit meer structurele karakter valt hulp aan vluchtelingen gewoonlijk onder de enge definitie van noodhulp. In het Nederlandse OS-programma wordt uitgegaan van de beperkte definitie van noodhulp.

In de tweede definitie van noodhulp, die aanzienlijk ruimer is, wordt onder het begrip noodhulp ook hulp opgenomen aan gebieden of groepen die een chronisch gebrek aan koopkracht hebben of waar sprake is van cyclische tekorten. Verder worden nog tot de noodhulp gerekend bepaalde vormen van rehabilitatiehulp die gegeven wordt voor de wederopbouw na bijvoorbeeld een natuurramp.

In deze studie zal van de beperkte definitie worden uitgegaan.

Projecthulp: voedselhulp die wordt ingezet ten behoeve van projecten. In deze projecten worden drie typen onderscheiden, namelijk projecten die zich richten op:

- a. de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen (zoals het verstrekken van voedsel aan kwetsbare groepen – moeders, zuigelingen, etc. – en aan scholen en trainingscentra);
- b. de ‘voedsel-voor-werk’-projecten; hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen op (landbouw-)productie gerichte projecten en projecten die zich bezighouden met verbetering van de infrastructuur;
- c. het aanleggen van voedselvoorraden met enerzijds als doel het opbouwen van voedselzekerheidsreserves voor acute noodsituaties en anderzijds om scherpe prijsfluctuaties tegen te gaan.

Programmahulp: voedselhulp die wordt gegeven ter ondersteuning van macrobeleid, veelal in de vorm van meerjarige budgetsteun of betalingsbalanssteun. Voedselhulp wordt in dat geval verkocht op de markt en genereert tegenwaardefondsen.

In dit rapport wordt ook de voedselhulp waarbij voedsel gesubsidieerd, d.w.z. onder de geldende marktwaarde, beschikbaar wordt gesteld in niet-noodsituaties onder de categorie programmahulp gebracht.

Voedselhulp bestaat mondiaal gezien voor bijna de helft uit programmahulp en voor een-vijfde deel uit noodhulp. Circa een derde komt voor rekening van de projecthulp.

Tussen de afzonderlijke regio's blijken grote verschillen te bestaan ten aanzien van de rol van de verschillende hulptypes (zie tabel 3.6). Zo overheerst in Latijns

Amerika en het Midden-Oosten de programmahulp, terwijl in Azië programma- en projecthulp vrijwel even belangrijk zijn. In Sub-Sahara Afrika zijn nood- en programmahulp ongeveer even groot.

Tabel 3.6 Regionale verdeling naar type voedselhulp, 1989 (in procenten)*

Regio	Programmahulp	Projecthulp	Noodhulp
Sub-Sahara Afrika	34	28	38
Azië	42	36	22
Latijns Amerika	59	40	1
Midden-Oosten	67	24	9
Totaal	51	30	19

*Samengestelde tabel op basis van graan- en niet-graanhulp.

Bron: WFP, 1990.

Voor de bilaterale donoren geldt dat bijna twee derde van hun graanvoedselhulp wordt verstrekt in de vorm van programmahulp. Met name in de leveranties van de Verenigde Staten is het aandeel van programmahulp zeer groot: deze donor verstrekt drie kwart van de totale programmahulp. Andere belangrijke programmahulp-donoren zijn de Europese Gemeenschap, Frankrijk, Canada en Japan. Gezamenlijk verstrekken zij 20% van deze hulp. Dit betekent, dat de kleinere donoren maar in zeer beperkte mate actief zijn bij het verstrekken van programmahulp: gezamenlijk leveren zij minder dan 5%.

Bij projecthulp is de multilateralisatie het verst voortgeschreden: het WFP verzorgt ongeveer de helft van de wereldwijde projecthulp. Daarnaast komt bijna een derde voor rekening van de Verenigde Staten en een kleine 10% van de EG. Het restant is verdeeld over een groot aantal kleinere donoren. Bij de uitvoering van de bilaterale projecthulp wordt in belangrijke mate gebruik gemaakt van particuliere organisaties.

Tabel 3.7 Projecthulp naar sectoren (in procenten)

Sector/activiteit	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Plattelandsontwikkeling	51	62	54	50	46
Voeding	33	31	34	35	25
Voedselveiligheidsreserves	10	2	1	1	2
Andere activiteiten	6	5	11	14	29

Bron: WFP, 1990.

In tabel 3.7 is een verdeling gegeven naar de aard van de projecten. Circa de helft van de fondsen is de afgelopen jaren aangewend voor activiteiten op het gebied

van plattelandsonwikkeling en een kwart tot een derde voor voedingsprojecten. Opvallend is de teruggelopen belangstelling voor activiteiten op het gebied van de voedselveiligheidsreserves.

De noodhulp vertoont zeer grote schommelingen. Zo verdubbelde de noodhulp tussen 1984 en 1985 van 1,5 miljoen naar 3,2 miljoen ton. Enkele jaren later trad weer een daling op tot 2,5 miljoen ton. Van de noodhulp komt ongeveer een kwart voor rekening van multilaterale organisaties, vooral het WFP, maar ook de vluchtelingenorganisaties van de Verenigde Naties en het Rode Kruis. Van de bilaterale donoren zijn de Verenigde Staten wel de grootste (met circa 15%), maar niet zo dominant aanwezig als bij de andere hulptypes. Naast de EG spelen ook Canada en Japan een belangrijke rol bij het verstrekken van noodhulp.

Een belangrijk deel (circa twee derde) van de noodhulp was bestemd voor vluchtelingen en ontheemden in landen die in oorlog verkeerden (zoals Soedan, Mozambique en Ethiopië). Een andere belangrijke categorie van noodhulp betrof landen die als gevolg van langdurige droogte hun oogsten zagen mislukken.

3.7. Herkomst

Vanwege het veelal gebonden karakter van de voedselhulp, niet alleen naar produkt maar ook naar herkomst, is het overgrote deel van de voedselhulp nog steeds afkomstig uit het donorland. Steeds vaker wordt er echter bij donoren op aangedrongen om aan regionale of lokale voedselaankopen prioriteit te geven. Aandacht voor deze hulpvorm bestaat er al geruime tijd. In 1974 werd een resolutie tijdens de Wereldvoedselconferentie aanvaard, "urging all donor countries to provide, as appropriate to food aid programmes, additional cash resources for food commodity purchases from developing countries to the maximum extent possible."

Aan een dergelijk aankoopbeleid worden de volgende voordelen toegeschreven: kostenbesparend; snellere leveranties mogelijk; en betere aangepastheid van de produkten. Bovendien komt een dergelijk aankoopbeleid niet alleen ten goede aan het importerende land maar wordt ook een bijdrage geleverd aan het ontwikkelingsproces in het exporterende land.

Er zijn in de loop der jaren verschillende termen gebruikt om dergelijke aankopen te beschrijven. De meest voorkomende term is 'triangulaire transacties'. Hieronder wordt verstaan transacties waarbij de donor geld beschikbaar stelt voor de aankoop van voedsel in een ontwikkelingsland. Bij triangulaire transacties wordt gewoonlijk onderscheid gemaakt tussen de zgn. reguliere en niet-reguliere exportlanden. Er zijn landen in de Derde Wereld, zoals Argentinië en Thailand, die zich al jarenlang richten op graanexporten. De positie van Argentinië is daarbij bijzonder, omdat dit land in het kader van de FAC zelfs de verplichting op zich heeft genomen jaarlijks een bepaalde hoeveelheid voedselhulp te leveren. Niet-reguliere exporteurs zijn

die landen die slechts incidenteel voedsel uitvoeren aangezien ze niet beschikken over regelmatige overschotten. Donoren die kopen op dergelijke markten onder vinden niet zelden grote logistieke problemen vanwege het ontbreken van een adequate infrastructuur.

Aankopen in reguliere exportlanden hebben het karakter van normale commerciële aankopen. Door sommigen wordt ervoor gepleit het begrip triangulaire aankopen slechts te gebruiken voor regionale handel.

De term 'lokale aankopen' is van toepassing op die situaties waar het voedsel in één land wordt gekocht en gedistribueerd. Deze aankopen worden door de donor direct gefinancierd. In dit opzicht verschillen lokale aankopen van zgn. 'swap arrangements', ook wel ruiltransacties genoemd. Bij ruiltransacties worden lokale granen aangekocht met c.q. geruild tegen importgranen. De importgranen zijn vervolgens bedoeld voor de commerciële verkoop terwijl de lokale granen worden aangewend voor bijvoorbeeld noodhulpoperaties. Een variant hierop is de zgn. trilaterale ruil: voedsel van een donor wordt geruild voor voedsel van een ontwikkelingsland; vervolgens wordt dit laatste voedsel aangeboden aan een ander ontwikkelingsland.

Een bekend voorbeeld van een dergelijke transactie is de zgn. 'Zimbabwe maize-train' operatie in 1982/1983. Hierbij werden grote hoeveelheden witte mais uit overschotten beschikbaar gesteld als voedselhulp aan de buurlanden van Zimbabwe. In ruil daarvoor ontving Zimbabwe van een aantal donoren tarwe.

Tabel 3.8 Triangulaire transacties, trilaterale ruil en lokale aankopen ($\times 1.000$ ton graan)

Herkomst	1983/1984	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Reguliere exporteurs	199	462	482	428	318
Niet-reguliere exporteurs	221	244	200	330	453
Lokale aankopen	23	27	140	169	234
onbekend	0	3	9	28	166
(a) Totale aankoop	443	736	831	954	1.171
(b) Voedselhulp	9.850	12.511	10.949	12.579	13.176
(a) als % van (b)	4,5	5,9	7,6	7,6	8,9

Bron: Clay & Benson, 1990.

Zoals tabel 3.8 aangeeft is driehoekshandel tot nu toe in de praktijk echter een bescheiden fenomeen gebleven. Wereldwijd bestond gedurende de eerste helft van de jaren tachtig gemiddeld 5% van de graanhulp uit driehoeksaankopen. In de tweede helft is dit geleidelijk toegenomen tot bijna 9% in 1988. Bij de niet-graanproducten is het verschijnsel van driehoeksaankopen vrijwel onbekend.

De harde granen nemen ongeveer 60% van de triangulaire aankopen voor hun rekening. Het resterende deel bestaat bijna volledig uit rijst. Tarwe ontbreekt vrijwel geheel in het triangulaire voedselhulp pakket.

Ook regionaal bestaan er significante verschillen. Zo komen triangulaire transacties in Latijns Amerika nauwelijks voor. Triangulaire transacties lijken tot nu toe voornamelijk (ruim twee derde van de transacties) plaats te vinden in Sub-Sahara-Afrika.

Tabel 3.9 Triangulaire voedselaankopen van belangrijkste donoren, 1984-1988
(× 1.000 ton)

Land	Totale graan-voedselhulp	Triangulaire voedselaankopen	Aandeel (%)
Japan	2.270	1.269	56
EG	5.570	628	11
Nederland	720	465	64
West-Duitsland	1.160	352	30
Verenigd Koninkrijk	730	196	27
Noorwegen	190	163	85
Zwitserland	220	175	78
Australië	1.970	126	6
Denemarken	100	100	100
Oostenrijk	100	2	2
Verenigde Staten	35.670	60	0,2
België	210	40	19
Italië	610	34	6
WFP-aankopen*	190	190	99
Anderen	4.070	180	4
Totaal	59.050	4.135	7

* Betreft alleen aankopen uit eigen financiële middelen.

Bron: WFP, 1989.

Tot slot zijn er ook opmerkelijke verschillen te constateren tussen de donoren. De Verenigde Staten en Canada verstrekken ieder minder dan 2% van hun graanvoedselhulp in de vorm van triangulaire voedselaankopen (tabel 3.9). Bij een aantal kleinere donoren zoals de Scandinavische landen bestaat ruim twee derde van de graanhulp uit driehoeks-aankopen. Maar ook Japan is een belangrijke donor die van een dergelijk aankoopbeleid gebruik maakt. Japan koopt met name aan in de traditionele exportlanden, zoals Thailand, Birma en Pakistan. In feite wordt alle rijstvoedselhulp van Japan triangulair aangekocht. Zowel bij Scandinavië als Japan is er sprake van donoren die zelf granen moeten importeren.

De grootste aankoper van voedselhulp op triangulaire basis is het WFP. Het betreft hier echter niet zozeer aankopen uit eigen middelen, maar vooral transacties uitgevoerd namens bilaterale donoren.

World Food Programme



FOOD AID WORKS
FOR THE FUTURE

4. Internationale organisaties

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we kort de twee belangrijkste internationale instellingen bespreken waarvan door Nederland gebruik wordt gemaakt om voedselhulp aan te bieden. Bij het behandelen van deze organisaties zal achtereenvolgens het beleid, de organisatie en procedures en het budget worden beschreven. Aan het slot zal kort een aantal karakteristieken worden gegeven van het uitgevoerde voedselhulp-programma zoals regionale bestemming van de voedselhulp, produktsamenstelling en type van activiteiten die worden gesteund.

4.2. Het World Food Programme

4.2.1. *Beleid*

Het WFP is door de FAO en de VN opgericht als multilaterale voedselhulporganisatie. Zij startte haar werkzaamheden in 1963. Vanaf het begin heeft de nadruk gelegen op het financieren van ontwikkelingsprojecten met voedselhulp. Het type activiteiten dat door het WFP wordt gesteund valt globaal uiteen in twee categorieën, projecthulp en noodhulp.

Projecthulp wordt verstrekt ten behoeve van rurale ontwikkeling en ten behoeve van de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.

Onder rurale ontwikkeling valt een veelheid van projecten, zoals landbouwproductie (voedselproductie, visserij, bosbouw, zuivelontwikkeling), landontwikkeling (bodembeheer, irrigatie, waterbeheersing), rurale infrastructuur (rurale wegen, coöperaties, gemeenschapsontwikkeling), rurale vestigingen (inclusief vestiging van vluchtelingen) en vorming van voedselreserves.

Onder ontwikkeling van menselijke hulpbronnen vallen activiteiten als: het voeden van kwetsbare groepen (moeders, zuigelingen, kinderen die nog niet naar school gaan) en voedingssteun aan het lager en middelbaar onderwijs en training.

Naast deze twee vormen van projecthulp verstrekt het WFP voedselhulp in het kader van noodsituaties. In dit verband is in het begin van de jaren zeventig de

International Emergency Food Reserve (IEFR) opgericht. Daarvóór werd voor noodhulpoperaties een vast deel van de begroting uitgetrokken. Vanwege de groeiende vraag was echter de behoefte ontstaan om in noodsituaties te kunnen beschikken over voldoende financiële middelen om snel te kunnen reageren. In de loop der jaren is de doelstelling steeds verder verruimd. Met behulp van deze reserves worden thans grote groepen ontheemden en vluchtelingen geholpen, vaak meerdere jaren achtereen, omdat hiervoor in de praktijk nauwelijks voldoende andere multilaterale voedselhulp beschikbaar is. In 1989 is voor de hulp aan vluchtelingen een apart programma opgezet, de zgn. 'protracted refugee projects'. De reden hiervoor was, dat de hulp aan langdurige vluchtelingen een andere benadering vergt dan die in incidentele noodsituaties.

Het mandaat van het WFP heeft in het verleden een aantal malen ter discussie gestaan. Met name de Verenigde Staten waren voorstander van een WFP dat uitsluitend voedselhulpprojecten uitvoert die direct ten goede komen aan arme en kwetsbare bevolkingsgroepen. De ruimte om voedselhulp te verkopen op de lokale markt teneinde met tegenwaardefondsen binnen bijvoorbeeld een structureel aanpassingsprogramma lokale projecten te financieren, wilden de Verenigde Staten niet aan een VN-instantie toestaan. Commerciële en concessionele graanexporten spelen hierbij een rol. De Europese Commissie – daarin gesteund door Nederland – overweegt voor te stellen het mandaat van het WFP zodanig te verruimen dat het WFP ook voedselhulp kan verstrekken voor verkoop op de lokale markt en bestedingsafspraken kan maken over de tegenwaardefondsen. Recentelijk is ook het VS-standpunt ten aanzien van de rol van het WFP bij structurele aanpassingsprogramma's versoepeld.

De doelstellingen van het WFP zijn steeds meer gaan uitwaaiëren, mede onder druk van een groot aantal donoren, zodat het WFP nu een organisatie is die ontwikkelingsprojecten met voedsel steunt en steeds meer buiten haar oorspronkelijke mandaat treedt. Mede door deze uitwaaiering van doelstellingen is er een competentiestrijd ontstaan tussen het WFP en de FAO. Deze strijd dreigt de vorm aan te nemen van een Noord/Zuid-tegenstelling waarbij het WFP met name wordt gesteund door de industrielanden.

4.2.2. *Organisatie en procedures*

Het 'Committee on Food Aid Policies and Programmes' is het bestuursorgaan van het WFP. Het CFA vergadert als bestuursorgaan van het WFP tweemaal per jaar. Het bestaat uit 30 leden, waarvan er 15 door de ECOSOC en 15 door de FAO-raad worden gekozen. Nederland is sinds de oprichting van het WFP onafgebroken lid geweest van het CFA.

De financiering van de WFP-operaties vindt plaats in de vorm van vrijwillige bijdragen, steeds voor twee jaar. Zij worden door donoren beschikbaar gesteld in

de vorm van geld en goederen. De goederen vormen de zgn. voedselmand ('food basket') van het WFP. Het WFP streeft ernaar dat donoren hun bijdrage voor een derde in contanten beschikbaar stellen. Uit deze bijdrage in contanten moeten onder andere de administratieve kosten van het WFP worden gefinancierd, die circa 7% van de uitgaven bedragen. Daarnaast worden met deze cash-bijdragen de transportkosten gefinancierd van de goederen uit de voedselmand.

Kanaliserings van de WFP-voedselhulp geschiedt in beginsel via lokale overheidsinstanties. De taak die het WFP hierbij vervult is die van 'shipping and delivery company': aankoop, transport en distributie van voedsel. Voor eventuele technische begeleiding van de projectactiviteiten bij de formulering, uitvoering en evaluatie is het WFP aangewezen op andere VN-organisaties, met name de FAO. Om die reden is de WFP-vertegenwoordiging in de ontvangende landen veelal beperkt en bestaat deze gewoonlijk uit logistiek deskundigen. De besluitvormingsprocedures van het WFP zijn nogal omslachtig, mede doordat meerdere organisaties hierbij zijn betrokken.

Op de distributie van het voedsel zijn de volgende algemene richtlijnen van toepassing. De voedselhulp die in het kader van noodhulporganisaties wordt ingezet dient gratis ter beschikking te worden gesteld aan de doelgroep. Wel wordt soms een bescheiden bijdrage van de consumenten gevraagd om de distributiekosten te financieren. Het voedsel ten behoeve van projecten wordt gebruikt als voedsel voor werk, of door het project verkocht. In het laatste geval worden de tegenwaardefondsen aangewend ter financiering van specifieke projectactiviteiten.

Naast dit reguliere programma wordt het WFP steeds vaker door donoren ingeschakeld voor de uitvoering van bilaterale voedselhulpoperaties, de zgn. multi-bi projecten.

Het WFP is al een aantal jaren sterk voorstander van triangulaire voedselaankopen. Het overgrote deel van het WFP-programma wordt echter in natura gefinancierd door bilaterale donoren. Triangulaire aankopen kunnen derhalve alleen uit de cash-bijdrage worden gefinancierd of uit multi-bi fondsen.

Sinds een aantal jaren beschikt het WFP over een fonds (de 'non-food items') bestemd voor onvoorziene uitgaven. Dit programma is met name bedoeld om plotselinge knelpunten bij de uitvoering van projecten te kunnen opvangen. Prioriteit wordt gegeven aan materieel en diensten direct gerelateerd aan voedseloverslag en -opslag en transport. Nederland is met Zweden de belangrijkste financier van dit programma.

4.2.3. Budget

De totale omzet van het WFP bedroeg in 1989 – inclusief dienstverlening aan bilaterale donoren en het IEFB – ruim een miljard dollar. Aan het einde van 1989 was voor de tweejarige periode 1989–1990 door donoren aan het WFP een bedrag toegezegd van bijna 1,4 miljard dollar. In deze toezeggingen was 3,6 miljoen ton

voedsel opgenomen. Dit betreft de reguliere bijdrage die het WFP ontvangt van de donoren. Daarnaast ontvangt het WFP extra fondsen voor noodhulpoperaties en om namens bilaterale donoren bepaalde voedselhulptransacties te verzorgen.

In tabel 4.1 is een overzicht gegeven van de committeringen en uitgaven voor 1989 naar financieringsbron en bestedingscategorie.

Tabel 4.1 Begroting WFP, 1989 (× US\$ miljoen)

Financieringsbron	Committering	Bestedingscategorie	Uitgaven
Regulier	727	Regulier	694
–algemeen	643	–projecten	567
–vluchtelingen	67	–vluchtelingen	54
–FAC	9	–overhead	70
–overig	8	–overig	3
IEFR	141	IEFR	141
Extra-budgettair	187	Extra-budgettair	166
–sub-trust fonds	8	–sub-trust fonds	9
–diensten aan bilaterale donoren	157	–diensten aan bilaterale donoren	140
–overige inkomsten	22	–overige uitgaven	17
Totaal	1.055	Totaal	1.001

Bron: WFP, 1990.

De belangrijkste donoren van het WFP (zie tabel 4.2) zijn de Verenigde Staten en Canada. Nederland was in 1989 de zevende donoor van het WFP.

Zoals in de voorgaande paragraaf is gesteld, streeft het WFP ernaar een derde van de bijdragen in cash te ontvangen. In de praktijk blijkt echter dat slechts een kwart van de bijdragen in de vorm van geld wordt gegeven.

4.2.4. *Uitvoering*

Het WFP is qua volume het tweede voedselhulpkanaal ter wereld. In totaal werd in 1989 door het WFP 2,2 miljoen ton voedsel verscheept. Eén miljoen ton hiervan was bestemd voor projecten, 0,7 miljoen ton voor noodhulpoperaties, en 0,5 miljoen ton werd verscheept ten behoeve van bilaterale donoren.

Van de door het WFP verscheepte hoeveelheid voedselhulp bestond ruim 80% uit graanproducten. Het aandeel van oliën, vetten, zuivelproducten, vlees- en visproducten en peulvruchten lag met 15% boven het gemiddelde van de bilaterale donoren.

Ruim 40% van alle WFP-hulp was in 1989 bestemd voor Sub-Sahara Afrika en ongeveer een derde voor Azië. De rest is in ongeveer gelijke bedragen bestemd

Tabel 4.2 Bijdragen aan het WFP 1989-1990 (× US\$ miljoen)

Land	Regulier	IEFR	Non-food items	Vluchtelingen	Afghaanse vluchtel.	Totaal
Verenigde Staten	200	46	–	57	38	341
Canada	266	8	1	–	2	277
EG	69	17	2	24	–	112
Nederland	62	2	9	–	–	71
West-Duitsland	55	10	–	5	–	70
Zweden	32	19	7	–	–	58
Australië	69	2	–	8	3	82
Noorwegen	47	2	2	7	1	59
Finland	62	14	–	10	–	86
Denemarken	58	4	–	–	–	62
Italië	21	5	4	2	10	42
Japan	15	4	1	–	18	38
Zwitserland	9	6	–	7	–	22
Verenigd Koninkrijk	9	3	0	2	–	14
Saoedi Arabië	15	–	–	–	–	15
Frankrijk	6	–	–	–	3	9
Totaal*	1.020	144	27	111	78	1.386

*Totaal inclusief niet-opgenomen landen.

Bron: WFP, 1990.

voor Latijns Amerika en Noord-Afrika. Noodhulp is voor bijna drie kwart gegaan naar Sub-Sahara Afrika (met name Malawi en Ethiopië). In de andere regio's zijn de ontwikkelingsgerichte activiteiten sterk overheersend. De projectactiviteiten zijn gespreid over een groot aantal landen, met als belangrijkste India en Bangladesh. Ongeveer de helft van de WFP-hulp gaat naar de minst ontwikkelde landen (MOL's).

Het WFP verschaftte in 1989 meer dan 15 miljoen mensen in 24 landen noodvoedselhulp via het beschikbaar stellen van 830.000 ton voedsel ter waarde van 254 miljoen dollar. De WFP-noodhulpoperaties hadden voor een zeer belangrijk deel (70%) betrekking op ontheemden en vluchtelingen. Bijna zeven miljoen vluchtelingen werden bereikt in 1989. Dit betekent dat ongeveer de helft van de in totaal 13 miljoen vluchtelingen in de wereld gesteund wordt via het WFP.

Een kwart van de WFP-noodhulp is voornamelijk bestemd voor landen die te kampen hebben met langdurige droogtes, waardoor oogsten mislukken. Slechts een klein deel (5%) is bestemd voor noden als gevolg van plotselinge natuurrampen zoals bijvoorbeeld aardbevingen.

Er bestaat wel enige kritiek op de noodhulpoperaties in het kader van de IEFR. Een interne WFP-evaluatie toonde aan dat vanwege complexe en bureaucratische procedures van donoren de noodhulp vaak te laat arriveert. Maar ook interne procedures (de relatie met de FAO) zijn hier debet aan.

Tabel 4.3 WFP-voedselhulp naar regio (in procenten)

	1986	1987	1988	1989
Sub-Sahara Afrika	35	34	35	45
Azië	39	41	39	25
Zuid-Amerika	12	15	13	15
Midden-Oosten	14	10	13	14
Totaal	100	100	100	100

Zoals tabel 4.4 aangeeft is thans twee derde van de projecthulp bestemd voor voedsel-voor-werk-activiteiten en een derde voor bijvoedingsprogramma's. In de beginjaren van het WFP lag deze verhouding juist omgekeerd, en vormden bijvoedingsprogramma's verreweg de belangrijkste activiteiten van het WFP.

Binnen de voedsel-voor-werk-activiteiten gaat ruim 80% van de beschikbare middelen naar landbouwproductie-activiteiten. Slechts een zeer bescheiden bedrag wordt besteed aan nationale voedselreserves of aan marktherstructureringsprogramma's of prijsstabilisatieschema's. De looptijd van deze projecten is meestal aanzienlijk; bijna de helft van de projectactiviteiten loopt reeds langer dan tien jaar.

Tabel 4.4 WFP-ontwikkelingsprojecten naar activiteit (in procenten)

Activiteit	1985	1986	1987	1988	1989
Plattelandontwikkeling	78	81	48	56	67
– landbouwproductie	54	55	34	40	57
– infrastructuur	16	5	11	9	4
– settlement	6	13	3	6	7
– voedselreserves	2	8	–	–	–
Voeding	22	19	52	44	33
–lager onderwijs/gezondheidszorg	16	13	49	38	28
–middelbaar onderwijs/training	6	6	3	7	5
Totaal (mln dollar)	642	629	621	779	575

Bron: WFP, 1990.

Het WFP is de grootste aankoper van voedselhulp op triangulaire basis, omdat naast aankoop uit eigen middelen ook veel transacties worden uitgevoerd namens bilaterale donoren. In totaal werd door het WFP in 1988 466.000 ton triangulair aangekocht, waarvan 400.000 ton graan. Daarmee liep ruim een derde van de totale triangulaire voedselaankoop via het WFP. Bijna de helft van de WFP-aankopen was afkomstig uit Sub-Sahara Afrika, met name Kenya, Malawi en Zimbabwe. Veertig procent was afkomstig uit Azië, vooral Thailand en Pakistan, en het restant kwam voornamelijk uit Argentinië.

4.3. De Europese Gemeenschap

4.3.1. *Beleid*

De Europese Gemeenschap houdt zich sinds 1967 bezig met het verstrekken van voedselhulp. In dat jaar werd de eerste Food Aid Convention (FAC) gesloten. Dit Voedselhulpverdrag kwam tot stand als onderdeel van een zogenaamde 'package deal' in het kader van de Internationale Graanovereenkomst. Toetreding tot de FAC wordt gezien als een concessie van de EG aan de Verenigde Staten.

In het kader van het Voedselhulpverdrag verplichten de deelnemers zich jaarlijks bepaalde minimum-hoeveelheden graan te leveren. De verplichting van de EG (inclusief de lidstaten) bij het eerste Voedselhulpverdrag in 1967 bedroeg 1 miljoen ton graan. In de loop der jaren is deze geleidelijk verhoogd tot 1,67 miljoen ton in 1986.

Voedselhulp werd in de beginperiode primair gezien als een instrument om landbouwoverschotten af te zetten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zuivelproducten naast granen een zeer belangrijk onderdeel uitmaakten van het EG-voedselhulppakket. De EG kampte namelijk eveneens met enorme zuiveloverschotten.

Vanaf 1980 volgt het voedselhulpbeleid van de EG een meer geïntegreerde hulpbenadering. Was er daarvoor alleen oog voor het al of niet bestaan van een tekortsituatie, na 1980 wordt ook gekeken naar het voedselsectorbeleid van het ontvangende land. Voedselhulp dient aan te sluiten bij het beleid van het ontwikkelingsland ter verbetering van hun voedselhulpvoorziening. Het opstellen van voedselstrategieën speelde daarbij een belangrijke rol. Het accent lag in deze benadering primair op de produktiekant. Sinds medio jaren tachtig is het begrip voedselzekerheid een steeds centralere rol gaan spelen in het beleid van de EG. Hierbij krijgt naast de lokale productie ook de toegankelijkheid van het voedsel een belangrijke plaats in het voedselhulpbeleid. Voedselzekerheid in een dergelijke opvatting betekent niet noodzakelijkerwijs dat een land zelfverzorgend moet zijn. In deze visie kan voedselhulp ook worden ingezet ter leniging van een structureel voedseltekort, i.e. ter vervanging van commerciële importen.

Voedselhulp staat de facto los van de rest van het OS-programma van de EG. De laatste jaren beoogt de EG voedselhulp uit dit isolement te halen en in te kaderen in het algemene ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de EG. Het streven hierbij is dat de middelen voor voedselhulp en voor financiële en technische hulp gezamenlijk kunnen worden ingezet voor soortgelijke acties. Nederland is een belangrijke pleitbezorger binnen de EG voor deze integratiegedachte.

Het voedselhulpprogramma van de EG bestaat globaal uit twee delen.

Het eerste deel is de normale ofwel de programmeerbare voedselhulp. Een land komt voor deze hulp in aanmerking wanneer er als gevolg van tekortschietende

binnenlandse productie een structureel tekort aan voedsel is dat niet via commerciële voedselimporten gedekt kan worden.

Het tweede onderdeel van het programma is de niet-programmeerbare voedselhulp. Dit is de humanitaire hulp. Ze bestaat uit noodvoedselhulp en rampenhulp. Deze hulp wordt ook wel aangeduid met de term spoedacties. Voor spoedacties kan de EG binnen de beschikbare budgetten besluiten nemen. De hoeveelheid voedselhulp mag officieel niet groter zijn dan nodig om de getroffen bevolking in staat te stellen gedurende ten hoogste vier maanden de situatie het hoofd te bieden. In de optiek van de Commissie dient noodhulp in de vorm van voedsel dan ook beperkt van omvang te blijven.

In 1989 is het beleid van de EG ten aanzien van voedselhulp op een aantal punten verduidelijkt en aangescherpt.¹ Uitdrukkelijk is uitgesproken dat het verstrekken van voedselhulp niet afhankelijk wordt gesteld van de uitvoering van een structureel aanpassingsprogramma. Wel wordt de integratie van sociale aspecten in dergelijke programma's benadrukt. Dit houdt in dat voor landen die een proces van economische aanpassing doormaken, voedselhulp geïntegreerd kan worden in dat proces door het gebruik van tegenwaardefondsen of door het gratis of gesubsidieerd verstrekken van voedselhulp aan kwetsbare groepen of aan groepen die worden getroffen door het aanpassingsproces. De eerste prioriteit bij de aanwending van tegenwaardefondsen is echter het bevorderen van rurale ontwikkeling.

Gratis distributie wordt wenselijk geacht in die gevallen waarin het mogelijk is kwetsbare groepen te identificeren. Dergelijke operaties dienen echter beperkt te blijven om te voorkomen dat lokale productie of lokale markten verstoord worden.

Het belang van triangulaire en lokale aankopen wordt opnieuw onderstreept, vooral als steunpilaar van voedselzekerheid op regionaal niveau. Het tekortschieten van de rurale infrastructuur wordt als een belangrijke hinderpaal genoemd bij het uitvoeren van dergelijke transacties. Bij de inzet van andere ontwikkelingsinstrumenten dient hieraan dan ook bijzondere aandacht te worden besteed.

4.3.2. *Organisatie en procedures*

De nadruk bij de EG ligt op de programmeerbare voedselhulp. De kanalisering van deze voedselhulp vindt plaats deels rechtstreeks en deels via multilaterale instellingen en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). De rechtstreekse voedselhulp wordt voornamelijk beschikbaar gesteld in de vorm van programmahulp.

Om te bepalen of een land in aanmerking komt voor programmahulp hanteert de Commissie onder meer de volgende criteria: omvang van het structurele voedseltekort, het inkomen per hoofd van de bevolking en de betalingsbalanssituatie.

1. Resolutie van de Raad van 21 november 1989 over richtlijnen voor voedselhulp.

De tegenwaardefondsen die door deze programmahulp worden gegenereerd zijn onderwerp van overleg. In beginsel moeten zij worden gebruikt om de agrarische ontwikkeling van het ontvangende land te stimuleren.

De Commissie dringt erop aan dat bij de berekening van de tegenwaardefondsen de wereldmarktprijs gehanteerd wordt.

De belangrijkste multilaterale instelling waarlangs de EG voedselhulp kanaliseert is het WFP. De EG-steun aan het WFP wordt voor 15% in geld en voor 85% in natura beschikbaar gesteld. In de EG-voedselmand zijn tarwe en zuivelproducten (melkpoeder en boterolie) verreweg de belangrijkste produkten, waarbij zuivelproducten twee derde van de totale waarde voor hun rekening nemen.

NGO's dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen, willen zij in aanmerking komen voor voedselhulp uit de EG-voedselmand:

- a. zij dienen hun zetel te hebben in een lidstaat van de EG (hierop bestaan uitzonderingen);
- b. zij dienen statutair het karakter van een NGO te hebben;
- c. zij dienen bewezen te hebben in staat te zijn voedselhulpacties naar behoren uit te voeren;
- d. zij dienen de door de EG vastgestelde leveringsvoorwaarden na te leven.

Een belangrijke rol bij de inschakeling van NGO's wordt gespeeld door Euronaid. Deze organisatie is in 1980 opgericht met een dubbele doelstelling. Enerzijds doet zij dienst als platform voor discussie over de meest effectieve manier om mensen in nood te helpen. Anderzijds functioneert zij als organisatie voor de coördinatie, uitvoering en controle van het deel van het voedselhulpprogramma van de EG dat via NGO's loopt. Tot de acht oprichtende particuliere organisaties uit verschillende Europese landen behoorden vanuit Nederland Caritas/Mensen in Nood en de Stichting Oecumenische Hulp (SOH). Later is ook de NOVIB toegetreden.

Het aankoopbeleid van de EG wordt nog steeds gekenmerkt door een sterke mate van binding. De door velen toegejuichte loskoppeling van landbouw- en voedselhulpbeleid blijkt in de praktijk dan ook niet te leiden tot een wezenlijk ander aankooppatroon van de EG-voedselhulp. Zo blijkt in de verordening van 1986 dat de mogelijkheid van uitvoering van triangulaire aankopen door de EG aan nauwe beperkingen is onderworpen.

Het voorgaande betekent overigens wel dat lokale aankopen – die in de eerdere verordening van 1982 nog waren uitgesloten – nu formeel worden toegelaten. Er mag echter niet verwacht worden dat het aandeel van de triangulaire voedselaankopen (TVA) in de EG aanzienlijk zal toenemen. Er bestaat een interne overeenkomst binnen de Commissie om het gebruik van het TVA-instrument beperkt te houden tot 10% van de totale EG-voedselhulp.

Sinds 1984 is het voor de Europese Gemeenschap bovendien mogelijk om onder bepaalde omstandigheden over te gaan tot substitutie. Dit houdt in, dat in het geval

van een uitzonderlijke goede oogst in een ontwikkelingsland waarmee meerjarenafspraken zijn gemaakt, voedselhulp kan worden vervangen door financiële hulp.

4.3.3. Budget

De EG-voedselhulp wordt gefinancierd uit een aparte begrotingscategorie. Deze begrotingscategorie ad 1,2 miljard ECU is bestemd voor alle ontwikkelingslanden. Daarnaast kent de EG nog een speciaal hulpprogramma voor de zogenaamde ACP-landen,² het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF). De EG-voedselhulp wordt op jaarbasis geprogrammeerd. De programmering vindt plaats aan de hand van produkten en hoeveelheden. Daarnaast is een financieel plafond vastgelegd voor voedselhulp. In tabel 4.5 is een overzicht gegeven van de produkten en hoeveelheden in 1980 en 1990.

Tabel 4.5 Voedselhulpbegroting van de EG

Produkt	Hoeveelheid (× 1.000 ton)		Waarde (in mln ECU)	
	1980	1990	1980	1990
FAC graan	721	928	111,1	120,6
Overig graan		432		56,2
Melkpoeder	150	95	110,0	123,5
Boterolie	45	18	67,8	27,0
Suiker	1	15	1,8	3,8
Plant aardige olie		50		35,0
Overige produkten				40,0
Transport			52,1	70,0
UNRWA				3,4
Andere uitgaven			5,5	6,5
Voorraden				10,0
Substitutie				5,0
Totaal			348,3	501,0

Voor voedselhulp staat ruim 500 miljoen ECU op de begroting voor ontwikkelings-samenwerking (hoofdstuk 92 van de EG-begroting). Daarnaast wordt in het kader van de voedselhulp ruim 250 miljoen ECU aan exportrestituties betaald ten laste van de landbouwbegroting (hoofdstuk 29 van de EG-begroting).

Naar volume domineren de graanprodukten met ruim 1,3 miljoen ton tegen circa 180.000 ton aan andere produkten. Door ondertekening van de FAC hebben de EG en haar lidstaten zich ertoe verbonden jaarlijks minimaal 1.670.000 ton

2. ACP-landen zijn de geassocieerde ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbische gebied en de Pacifics.

granen te leveren. De Commissie neemt hiervan 927.700 ton voor haar rekening. De resterende 742.300 ton is verdeeld over de lidstaten. Frankrijk levert hiervan de grootste bijdrage (200.000 ton), gevolgd door Duitsland (193.500 ton) en het Verenigd Koninkrijk (110.700 ton). Het aandeel van Nederland bedraagt 50.200 ton.

Door de prijsverschillen – de prijsverhouding van graan ten opzichte van zuivel is ongeveer 1:10 – legt het zuivelprogramma (150 miljoen ECU) echter nog steeds een vrijwel even groot beslag op de begroting als de granen (177 miljoen ECU). Sinds 1983 is er wel sprake van een aanzienlijke vermindering van het aandeel van het zuivelprogramma. Deze teruggang is mede een gevolg van een evaluatie uit 1985, waarin met name boterolie wordt genoemd als een minder doeltreffend en minder kosteneffectief produkt. De conclusie was, dat boterolie voortaan vooral in combinatie met melkpoeder diende te worden geleverd. Boterolie als bron van vetten zou door plantaardige olie – lees Italiaanse olijfolie – vervangen kunnen worden.

De voedselhulpbegroting van de EG wordt belast met de kosten van het aangekochte voedsel na aftrek van de restitutie. Het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interventieprijs wordt ten laste van de landbouwbegroting gebracht. Dat het hierbij om aanzienlijke verschillen gaat blijkt uit tabel 4.6. Voorzien wordt dat voor de uitvoering van het EG-voedselhulpprogramma in totaal 280 miljoen ECU aan restituties wordt ontvangen, vooral voor granen (130 miljoen ECU) en melkpoeder (100 miljoen ECU).

Tabel 4.6 Voedselhulpprijzen binnen de EG (ECU/ton)

Produkten	Interventieprijs	Restitutiebedrag	'Voedselhulpprijs'
Granen	226	96	130
Melkpoeder	2.350	1.050	1.300
Boterolie	4.200	2.700	1.500
A suiker	644	465	179
C suiker	300	0	300
Plantaardige olie	700	0	700

In 1989 zijn er, als gevolg van de programmering in hoeveelheden, grote problemen gerezen rond de financiering van het EG-voedselhulpprogramma door de sterke stijging van de prijzen van graan en vooral zuivelprodukten op de wereldmarkt. Het resultaat was een tekort op de begroting van voedselhulp van 200 miljoen ECU (een overschrijding met 40%). De Commissie was van mening, dat voor de financiering hiervan gebruik kon worden gemaakt van de ruimte die ontstond op de landbouwbegroting.

Nederland heeft zich tegen deze opstelling verzet, mede op grond van het feit dat de beleidsmatige ontkoppeling van landbouw- en voedselhulpbeleid hiermee zou

worden teruggedraaid. Er werd gepleit voor een inhoudelijk debat over voedselhulp teneinde te komen tot het stellen van prioriteiten in de toewijzing en tot een vergroting van de beheersbaarheid van de voedselhulpbegroting. Programmering in tonnen maakt bij sterk schommelende prijzen het budget onbeheersbaar. Uiteindelijk is er toch voor gekozen het tekort op het voedselhulpprogramma te dekken uit de landbouwbegroting.

Het tweede probleem in de EG-programmering betrof de wijze waarop de tekorten binnen het voedselhulpprogramma zelf dienden te worden opgevangen. Volgens Nederland zouden de volgende soorten voedselhulpoperaties het minst in de continuïteit van hun uitvoering bedreigd mogen worden:

- a. voedselhulp ter ondersteuning van een nationaal voedselzekerheidsbeleid;
- b. voedselhulp voor ontwikkeling;
- c. voedselhulp voor noodsituaties in engere zin.

Daarnaast zouden het WFP en NGO's zoveel mogelijk gevrijwaard moeten worden, omdat anders de continuïteit van hun meerjarige projecten en programma's ernstig in gevaar zou worden gebracht.

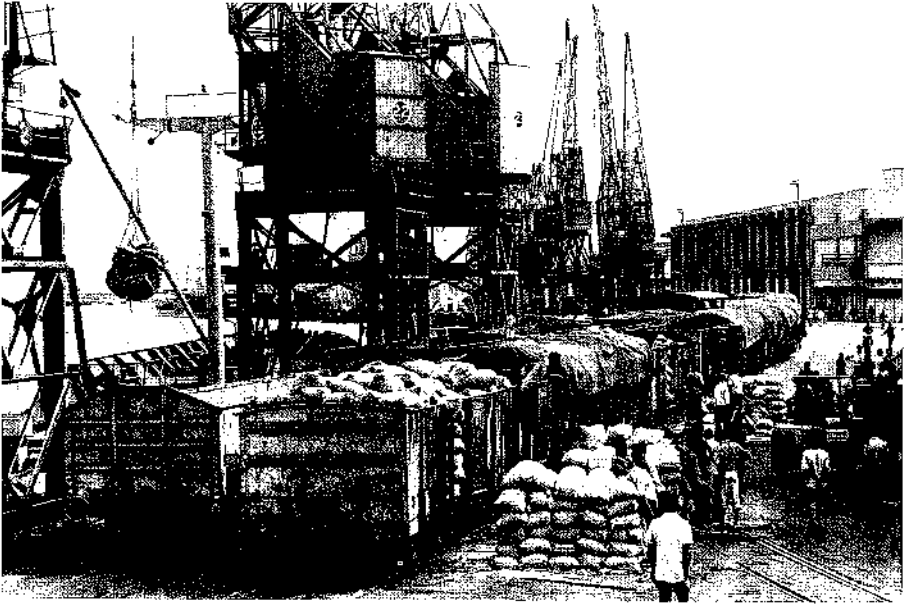
Toch heeft de Commissie de NGO's niet willen ontzien. Volgens de Commissie diende de levering van de totale hoeveelheid graan prioriteit te krijgen – een voorkeur die overigens niet gemotiveerd werd. Dit betekende dat de kredieten voor andere produkten dan graan en melkpoeder – voor beide produktgroepen is het programma in 1989 volledig uitgevoerd – zijn gekort met 15–40%. Overigens stelt de Commissie, dat de feitelijk geannuleerde hoeveelheden beperkt zijn gebleven tot circa 25.000 ton (hoofdzakelijk boterolie). De door de EG doorgevoerde korting leidde tot een verzoek van Euronaid aan PL-a om ondersteuning teneinde de gevolgen van de 'schoktherapie' van de EG te kunnen opvangen. Hoewel een beleidsmatige toetsing van het verzoek niet mogelijk werd geacht, werd toch overgegaan tot een eenmalige gedeeltelijke compensatie van de ontstane tekorten (tot een bedrag van f 3 miljoen).

4.3.4. *Uitvoering*³

Het EG-programma is relatief sterk geconcentreerd op Sub-Sahara Afrika, waar ongeveer 40% van de totale EG-hulp naar toe gaat. Door deze concentratie op Sub-Sahara Afrika is de EG in meerdere Afrikaanse landen de grootste donor, zeker als ook de leveranties van de deelstaten wordt meegeteld. Daarnaast gaat circa 30% van de hulp naar Azië, 20% naar het Midden-Oosten en Noord-Afrika en 10% naar Latijns Amerika.

Een tweede opmerkelijke constatering is dat de EG-voedselhulp geconcentreerd is op een beperkt aantal landen. Twee derde van het graanprogramma van de

3. Cijfers gebaseerd op voedselhulpstromen 1988.



Mozambique: Maisoverslag in de haven van Beira.

EG is gericht op slechts vier ontvangende landen, te weten Bangladesh, Ethiopië, Mozambique en Egypte. Een vergelijkbaar aandeel van het zuivelprogramma gaat naar vijf landen, te weten India (Operation Flood), Ethiopië, Egypte, Mozambique en Nicaragua. Opvallend is verder dat het aandeel van de voedselhulp in het programma buiten de ACP-landen zeer groot is: bijna de helft van de voor Latijns Amerika en Azië beschikbare hulpmiddelen wordt verstrekt in de vorm van voedselhulp. Dit hoge aandeel wordt toegeschreven aan het ontbreken van een andere vorm van snel besteedbare hulp voor die landen.

Van de EG-hulp gaat 35 à 40% naar de minst ontwikkelde landen. Van de graanhulp gaat ruim de helft naar deze groep landen; bij de niet-granen (met name zuivel) is hun aandeel een kwart.

De verdeling van de voedselhulp over de drie hoofdtypen is als volgt. Ongeveer 60% van de voedselhulp wordt aangeboden als programmahulp, 30% als projecthulp en 10% als noodhulp.

De verdeling over de drie uitvoeringskanalen verloopt tot op zekere hoogte parallel hieraan. Ongeveer zestig procent van de hulp wordt rechtstreeks door de EG zelf verzorgd. Het betreft hier hoofdzakelijk programmahulp. De resterende 40% loopt via multilaterale en particuliere organisaties. Met name de rol van de NGO's is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Een kwart van de EG-hulp wordt thans door hen uitgevoerd. Circa 15% van de voedselhulp loopt via het WFP.

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds is vermeld (zie tabel 4.5) bestaat circa 45% van de voedselhulp uit granen (vooral tarwe) en 35% uit zuivelproducten. Volgens WFP-gegevens heeft circa 15% van de graanleveranties van de gemeenschap inmiddels betrekking op lokale en driehoeksaankopen. Wordt rekening gehouden met de budgetten in plaats van met de hoeveelheden, dan daalt het aandeel van lokale en triangulaire aankopen tot beneden de 10%. Zuivelproducten worden immers in het geheel niet buiten de Gemeenschap aangekocht.

Van de substitutieregeling, dat wil zeggen de mogelijkheid om voedselhulp te vervangen door financiële hulp, is nauwelijks gebruik gemaakt. Zo is in 1985, het eerste jaar van deze regeling, voor een bedrag van 1,6 miljoen ECU aan voedselhulp leveranties omgezet in financiële hulp. In 1986 gebeurde dit voor een bedrag van 10 miljoen ECU. In 1987 is voor een bedrag van 5 miljoen ECU gesubstitueerd. In 1988 is de substitutie achterwege gebleven. Samengevat betekent dit in vier jaar substitutie van voedselhulp door financiële hulp voor een bedrag van minder dan 20 miljoen ECU (gemiddeld 5 miljoen ECU per jaar) bij een jaarlijkse begroting van circa 500 miljoen ECU, dus nauwelijks 1% van de totale hulp. In 1990 is het voor substitutie beschikbare budget gehalveerd (tot 5 miljoen ECU) ten opzichte van 1989.

DEEL III. HET NEDERLANDSE
VOEDSELHULPPROGRAMMA

5. Het Nederlandse voedselhulpbeleid: fasen van ontwikkeling

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse voedselhulpbeleid besproken. Hiervoor is met name gebruik gemaakt van officiële beleidsstukken, zoals kamerstukken, nota's en notities, die een belangrijke rol hebben gespeeld in de beleidsdiscussies.

Voedselhulp stamt uit de beginjaren van de Nederlandse internationale samenwerking. Bij de analyse van het Nederlandse beleid wordt een drietal periodes onderscheiden. Dit onderscheid is gebaseerd op accentverschillen tussen de doelstellingen en uitvoeringsmodaliteiten van het voedselhulpprogramma en niet zozeer op absolute tegenstellingen. Zo is opvallend, dat in alle drie de periodes het gevaar van voedselhulp als potentieel versturende factor voor de lokale voedselproductie wordt erkend.

In de eerste periode – tot medio jaren zeventig – ligt de nadruk op de mogelijke inzet van landbouwoverschotten uit donorlanden in ontwikkelingslanden waar een ernstig voedseltekort heerst. Bij het instrument voedselhulp spelen in deze periode naast humanitaire overwegingen ook exportbelangen een rol.

Ook in de tweede periode lag het accent op voedseltekorten. Voedselhulp behoort volgens het beleid eerder uitzondering dan regel te zijn, is een noodzakelijk kwaad en kan slechts soelaas bieden voor de korte termijn. Voedselhulp is in deze visie bij uitstek bestemd voor onvoorzienbare situaties. Belangrijk verschil met de voorgaande periode is dat de voedselhulp in beginsel wordt ontbonden c.q. losgekoppeld van eigen belangen. In deze periode vinden de eerste discussies over voedselhulp als katalysator voor ontwikkeling plaats.

In de laatste periode – vanaf het begin van de jaren tachtig – wordt voedselhulp steeds meer gezien als een instrument met een potentiële ontwikkelingsdimensie. Voedselhulp als programmahulp krijgt in deze periode zeer hoge prioriteit. Daarmee verdwijnt het doelgroepgerichte karakter van voedselhulp enigszins naar de achtergrond.

5.2. Voedselhulp en voedseloverschotten

De 'Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden' van 1956 maakte melding van een Nederlandse bijdrage aan een multilateraal plan om India

en Pakistan te steunen bij de aanschaf van een installatie "voor de bereiding van volwaardige melk uit geïmporteerd mager melkpoeder en lokale buffelmelk". Het benodigde melkpoeder zal door de donorlanden tegen concessionele voorwaarden worden geleverd. In de nota werd het volgende opgemerkt:

"Dit project vormt een gelukkige combinatie van uitbreiding van de afzetmogelijkheden voor een agrarisch surplus produkt en het verlenen van hulp aan onderontwikkelde landen..."

In 1962 wijdde de 'Nota over de hulp aan minder ontwikkelde landen' de volgende woorden aan voedselhulp:

"Naast de financiering door middel van giften en leningen wordt de laatste tijd veel aandacht besteed aan de mogelijkheid van bijdragen aan ontwikkelingsprogramma's met behulp van voedseloverschotten. Werden deze tot op heden voornamelijk gebruikt ter voorziening in incidentele consumptie tekorten, thans worden zij meer en meer aangewend ter dekking van een stijgende vraag naar voedsel, welke optreedt bij de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. In verband met de verwachte langdurige aard van de voedseltekorten in de onderontwikkelde landen is het wenselijk dat de verstrekking van overschotten plaatsvindt in een programmaring op zeer lange termijn. Er dient voor gewaakt te worden, dat de gelden welke uit de verkoop van voedsel aan de bevolking worden verkregen, zodanig worden besteed dat zij geen inflatoire effecten oproepen."

Tijdens een debat in de vaste Commissie voor Landbouw en Visserij, waarin onder meer het functioneren van het Wereldvoedselprogramma aan de orde was, noemt de toenmalige minister het WFP "naast de bilaterale hulpverlening het eerste pogen om multilateraal voedseloverschotten te gebruiken in het kader van de ontwikkelingshulp".

De minister ontkent echter, dat de regering zou aansturen op de produktie van voedseloverschotten om die vervolgens in ontwikkelingslanden af te zetten en stelt, dat de oplossing ligt in de verhoging van de landbouwproduktie in de ontwikkelingslanden zelf.

In 1967 komt een nieuwe 'Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen' uit met daarin als standpunt over voedselhulp:

"Naast de verhoging van de eigen voedselproduktie en de vergroting van de voedselimport is (...) een derde mogelijke oplossing van het wereldvoedselvraagstuk, de verstrekking van voedsel als ontwikkelingshulp. Hiermee hangt samen de mogelijkheid van het eventueel bewust creëren van daartoe bestemde voedseloverschotten in voedsel-exporterende landen."

Na een uitgebreide afweging komt de regering echter tot de conclusie dat het wenselijk is dat de minder ontwikkelde landen prioriteit geven aan de opvoering en rationalisering van hun landbouwproduktie en dat de hulpverlening zich daar dan ook op dient te richten. De noodzaak van zogenaamde 'planned surplus production' lijkt vooralsnog niet aanwezig. Wel is het nodig "zodanig met voedselhulp

te manoeuvreren, dat deze noch de lokale markt in de ontwikkelingslanden verstoort door ongunstige invloed op de prijs en de produktie, noch de internationale handels- en produktieverhoudingen”.

In deze periode stelt de overheid op incidentele basis voedsel ter beschikking aan particuliere organisaties, die op religieuze en/of humanitaire grondslag werkzaam zijn in de Derde Wereld. Deze samenwerking wordt in 1970 geformaliseerd, als de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een overeenkomst over zuivelhulp aangaat met drie particuliere organisaties (Mensen in Nood/Caritas, NOVIB en SOH). Zo komt het programma ‘Zuivelhulp via Particuliere Organisaties’ tot stand, met als doelstelling het verlenen van zuivelhulp aan sociaal zwakke groepen en kinderen. De drie bemiddelende organisaties krijgen de beschikking over een jaarlijks budget ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking, te besteden aan de aankoop van zuivelprodukten in Nederland en aan het transport daarvan naar ontwikkelingslanden.

In 1972 vindt uitbreiding van het produktenpakket van de particuliere organisaties plaats en vanaf 1973 wordt het mogelijk een deel van het projectbudget in de vorm van financiële steun aan de lokale counterparts ter beschikking te stellen. Inmiddels is het programma sterk van inhoud veranderd en kreeg het een nieuwe naam, ‘Voedselhulpprogramma ter ondersteuning van ontwikkelingsprojecten via Particuliere Organisaties’ – het VPO-programma.

Kritische geluiden klinken echter ook door. De toenmalige minister:

“Voedselhulp is onder de huidige omstandigheden een vorm van dubbelgebonden hulp: naar leverancier en naar produkt. Aangezien de voedselhulp zich ontwikkeld heeft tot een onderdeel van de overige hulp onttrekt deze hulpsoort zich door zijn karakter aan de prioriteiten afweging van de ontwikkelingslanden en is een optimale besteding van het equivalent aan hulp gelden niet mogelijk. Een ander nadeel is dat de voedselhulp een druk kan leggen op de normale expansie van de voedselproduktie in de ontwikkelingslanden (...) Een en ander neemt echter niet weg dat de afgelopen jaren het verstrekken van voedselhulp in vele gevallen een nuttige functie in de ontwikkelingssamenwerking heeft vervuld.”

In een nota van het Ministerie van Landbouw en Visserij (1971) wordt een voorkeur uitgesproken voor projecthulp boven programmahulp, “gezien de grote kans op marktverstoring in de ontvangende landen bij programmahulp”, en gezien het feit dat “het voedsel meestal niet terechtkomt bij degenen, die het nodig hebben”.

De Memorie van Toelichting 1974 stelt:

“De Regering is voornemens de rol en effectiviteit van de voedselhulp als instrument van ontwikkelingssamenwerking aan een hernieuwd onderzoek te onderwerpen; hierbij zal met name aandacht worden besteed aan het effect van deze hulp op de lokale produktie en distributiestructuur (...) Hangende deze nadere oordeelsvorming en gelet op de noodzaak om in acute noodsituaties noodzakelijke bijdragen te kunnen leveren, zullen de bestaande programma’s met een zekere matiging worden voortgezet.”

5.3. Voedselhulp en voedseltekorten

De gevolgen van de voedselcrisis die zich begin jaren zeventig voordeed, leidden tot een verandering in het beleid. De Wereldvoedselconferentie van 1974, door de Verenigde Naties naar aanleiding van de crisis bijeengeroepen, neemt een resolutie aan waarin aan voedselhulp een structureel en lange-termijnkarakter wordt gegeven. Voortgaande en geplande voedselhulp wordt noodzakelijk geacht, zolang de produktie in ontwikkelingslanden niet is opgevoerd en er geen koopkrachtige vraag is ontstaan. De nota 'De beleidsmatige consequenties van de op de Wereldvoedselconferentie 1974 genomen beslissingen' (1975) geeft aan, dat de Nederlandse regering van plan is de op de conferentie genomen initiatieven gericht op een structurele aanpak van het wereldvoedselprobleem (instelling IFAD, WFC, FAO-Committee for food-security) daadwerkelijk te steunen. De nota trekt als conclusie over voedselhulp:

"In de meerjarenplanning voor de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking heeft de tweede ondergetekende (Pronk) een verdubbeling van de totale Nederlandse voedselhulp voorzien in 1976 ten opzichte van 1974. De Regering stemt volledig in met de aanbevelingen van de WFC inzake voedselhulp; de voedselhulp mag zeker geen nadelige invloed hebben op de bevordering van de produktie in ontwikkelingslanden."

De voor voedselhulp bestemde fondsen worden dus sterk vergroot, al houdt de regering haar bedenkingen. Tegelijkertijd spreekt de regering zich met name uit tegen voedselhulp die niet zozeer gericht is op de behoeften van de ontwikkelingslanden, en tegen voedselhulp die plaatsvindt zonder dat tegelijkertijd inspanningen worden geleverd ter verhoging van de voedselproduktie in de ontwikkelingslanden. Toch vertoont de allocatie opnieuw een aanzienlijke stijging. Die stijging wordt beargumenteerd door te stellen, dat veel reserves ten aanzien van voedselhulp wegvallen als men tegelijkertijd bijstand verleent aan de verhoging van de lokale voedselproduktie en bovendien bereid is de landbouwproduktie in het westen aan te passen aan de behoeften in de ontwikkelingslanden.¹

Vanaf het midden van de jaren zeventig wordt ernaar gestreefd de mogelijkheden te vergroten voor het voeren van een innovatief voedselhulpbeleid. Hiertoe wordt een aparte post voor bilaterale voedselhulp (subcategorie IVd) gecreëerd. De fondsen uit de nieuwe subcategorie worden als volgt bestemd:

1. voor voedselhulp in noodsituaties aan de meest getroffen landen;
2. voor opbouw van voedselvoorraden voor prijsstabilisatie en opvang van oogstfluctuaties;
3. als input in ontwikkelingsprojecten, zoals voedsel-voor-werk-programma's en institutionele voedingsprogramma's;
4. als betalingsbalanssteun aan concentratielanden.

1. Memorie van Toelichting 1976, pp. 72 en 163.

De voedselhulp uit categorie IVd is niet per definitie gebonden en behoort bij voorkeur te gaan naar landen die zelf een actief beleid voeren op het gebied van agrarische ontwikkeling.

Echt van harte gaan de beleidswijzigingen niet:

“De Nederlandse regering acht voedselhulp in beginsel niet de meest geschikte vorm van hulpverlening aan ontwikkelingslanden. Naast het feit, dat het hier gaat om gebonden hulp, heeft de voedselhulp in het verleden dikwijls remmend gewerkt op de ontwikkeling van de eigen voedselproductie in de ontwikkelingslanden en op hun exportmogelijkheden. Met name de voedselhulp, die het karakter draagt van een sluitstuk van het in de geïndustrialiseerde landen gevoerde landbouwbeleid, wijst de Regering af (...) Thans is echter een situatie ontstaan, waarin door factoren als ongunstige klimatologische omstandigheden, tegenvallende resultaten van de groene revolutie en een aanzienlijke bevolkingsaanwas, de op middellange termijn te verwachten toename van de voedselproductie in de ontwikkelingslanden ontoereikend zal zijn om aan de stijgende vraag te voldoen. Daarom acht de Regering (...) uitbreiding van de voedselhulp op dit moment gerechtvaardigd.”²

Ook in VPO-kringen is het denken over voedselhulp in beweging. In 1979 brengt een VPO-werkgroep een discussienota uit: ‘Van Voedselhulp naar Voedingshulp’. Kerngedachte is dat voedsel uitdelen geen doel op zich moet zijn, maar dat voedsel middel tot ontwikkeling kan worden.

De nota ‘Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief’ (1980) plaatst het wereldvoedselvraagstuk tegen de achtergrond van de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: ‘het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan de bestrijding van armoede en het uitbannen van de honger in de ontwikkelingslanden’. De noodzaak van een structurele en integrale benadering van het wereldvoedselvraagstuk wordt benadrukt: ‘voedseltekort vormt één van de oorzaken van honger, doch verklaart deze niet. Dat doet armoede wel...’ De functie van voedselhulp omschrijft de nota als ‘het overbruggen van de kloof tussen de tekort situatie nu en de structurele verbetering daarvan in de toekomst’.

Voedselhulp wordt ondergebracht bij activiteiten met korte-termijneffecten, want:

“Algemeen is men van mening dat het onmogelijk is (...) voedseltekorten aan te vullen door middel van voedseloverdrachten uit de meer welvarende landen (...) De enige aanvaardbare oplossing is dat de ontwikkelingslanden streven naar een zo hoog mogelijke graad van zelfvoorziening en dat voedseloverdrachten alleen plaatsvinden in geval van onvoorziene noodsituaties (rampenhelp) en van voorspelbare tekorten. De eerder genoemde voedselstrategie planning kan nuttige aanwijzingen geven omtrent de mate waarin met dergelijke situaties rekening zal moeten worden gehouden. Hulpverlening middels voedselhulp (door overdracht van voedsel in natura dan wel van financiële middelen) dient als uitzondering en niet als regel te worden gehanteerd. Derhalve worden dergelijke maatregelen in deze nota gerangschikt onder de activiteiten met

effect op korte termijn. De realiteit van de grote tekorten – kwalitatief en kwantitatief – zal ook in de jaren '80 voedselhulp noodzakelijk maken; voedselhulp zal daarom – als een in feite noodzakelijk kwaad – vooralsnog een grote component blijven van het hulpverleningspakket en in hoge mate beleidsmatige aandacht vragen.”³

Door het benadrukken van innovatieve aspecten wordt de derde fase al enigszins aangekondigd. Tegelijkertijd wordt voedselhulp echter nog steeds primair gemotiveerd vanuit lokale tekorten en veel minder vanuit de ontwikkelingsbijdrage die het verstrekken van voedselhulp kan geven. Voedselhulp is nog steeds een korte-termijninstrument met een tijdelijk karakter, bedoeld als overbrugging tot bestaande tekorten zijn teruggedrongen.

5.4. Voedselhulp en de geïntegreerde benadering

Begin jaren tachtig wordt door de EG (Plan Pisani) een nieuw beleid ontwikkeld met betrekking tot voedselhulp en voedselproductie. De EG wilde af van het jaarlijks geven van voedselhulp zonder dat de situatie verbeterde. Integratie van voedselhulp in de landbouwontwikkeling werd noodzakelijk geacht. Het bekendste instrument dat hiervoor werd aangedragen was de voedselstrategie. In een voedselstrategie wordt uitgegaan van de samenhang tussen de landbouwproductiemogelijkheden van een land en de minimale voedselbehoefte van de bevolking. De strategie suggereert een beleid waarin de produktie wordt afgestemd op de te verwachten behoefte, teneinde de oplossing van het voedselprobleem op nationaal niveau mogelijk te maken. Het concept voedselstrategie biedt mogelijkheden voor een integrale aanpak van het wereldvoedselvraagstuk en voor coördinatie tussen donoren.

Ook Nederland sluit zich hierbij aan. De beleidsontwikkeling ten aanzien van categorie IV wordt vervolgens bepaald door de ‘Beleidsnota inzake het Sectorprogramma Voedselproductie en Voedingsprogramma’s’ (1981). Doel van het sectorprogramma is:

“door een continue discussie met een aantal ontvangers te komen tot een gezamenlijke uitvoering van subprogramma’s en projecten, gericht op verbetering van de voedselvoorziening; uitgangspunt daarbij is een door beide partijen aanvaard integraal voedselvoorzieningsbeleid.”⁴

De verdere ontwikkeling van het sectorprogramma voltrekt zich de eerste jaren in grote lijnen volgens de in de beleidsnota uiteengezette principes. De nadruk op voedselstrategieën en een structurele aanpak blijft vooralsnog gehandhaafd. In de eerste helft van de jaren tachtig doen zich echter opnieuw in een aantal ontwikkelingslanden ernstige voedseltekorten voor. Na een oproep van de FAO is

3. Ibid., p. 38.

4. Nota ‘Sectorprogramma voedselproductie- en voedingsprogramma’s’, 1981, p. 26.

Nederland bereid – in afwijking van het op ondersteunen van voedselstrategieën gerichte beleid – een aantal speciale voedselhulpveranties te financieren.

De notitie 'De uitvoering van de voedsel- en noodhulp aan Afrika' (1984) plaatst de acties tegen de achtergrond van de voedseltekortsituatie in Afrika, waarbij het gecombineerde effect van het door de Afrikaanse landen gevoerde landbouw- en voedselproductiebeleid en de aanhoudende droogte als voornaamste oorzaak van dat tekort wordt gekwalificeerd. Wat de afgrenzing tussen voedsel- en noodhulp betreft stelt de notitie:

"het programma Nood- en Humanitaire Hulp richt zich op de leniging van ernstige, acute noden, die het gevolg zijn van rampen, veroorzaakt door natuurverschijnselen of door mensen. Het programma kan zich voor dat doel van diverse middelen bedienen (...) Grootschalige voedselhulp behoort echter niet tot deze middelen: hiervoor is een andere begrotingscategorie competent. Het Noodhulpprogramma draagt een ad hoc karakter: ingesprongen wordt daar waar zich de noden voordoen; de hulp is in beginsel eenmalig en niet 'programmatisch' van aard."⁵

De notitie benadrukt opnieuw de noodzaak van de inpassing van voedselhulp in een voedselstrategie en noemt als gunstig voorbeeld het 'Projet de Réstructuration du Marché Céréalière' (PRMC) in Mali. Voor de inpassing van voedselhulp in een voedselstrategie staan volgens de notitie verschillende wegen open:

- a. met behulp van tegenwaardefondsen (voor uitvoering van specifieke projecten of de vorming van vereveningsfondsen),
- b. inzet van de geleverde produkten bij de aanleg van een buffervoorraad waarmee de lokale markt kan worden gestabiliseerd,
- c. driehoekstransacties.

Is inpassing in een voedselstrategie niet mogelijk (in feite eerder regel dan uitzondering) dan moeten negatieve effecten van de voedselhulp worden tegengegaan, door de hulp te kanaliseren via particuliere organisaties of het WFP. Hierdoor zou betere targeting respectievelijk coördinatie en integratie mogelijk worden.

Nederland meent dat er voldoende aanleiding is om te komen tot een zekere mate marktordening in ontwikkelingslanden. Die dient gepaard te gaan met steun aan marktontwikkeling. Een zekere mate van externe marktbescherming wordt wenselijk geacht teneinde in de eigen voedselvoorziening te kunnen voorzien. Instabiliteit maakt dat boeren minder geneigd zijn te investeren in de landbouw, gegeven de oogstonzekerheid. Enige protectie is dan ook nodig, tenslotte heeft die ook de Nederlandse boeren voordelen gebracht. De instrumenten die thans nodig zijn in het westen respectievelijk in ontwikkelingslanden zijn echter niet dezelfde.

In de tweede helft van de jaren tachtig verdwijnt het concept voedselstrategie uit beeld en wordt het geleidelijk vervangen door het begrip voedselzekerheid.

5. Ibid., p. 10.



Mali: Vrouwencoöperatie heeft een graanmolentje gekocht. Het geleende geld wordt terugbetaald met het geld dat moet worden betaald als men gebruik maakt van het molentje.

Een van de hoofdredenen voor het verdwijnen van de voedselstrategie was de tezijdige gerichtheid in deze benadering op de voedselproductie. In deze periode groeide het besef dat honger niet alleen een aanbodprobleem was, maar evenzeer met gebrek aan koopkracht te maken had. Het begrip voedselzekerheid dekt beide kanten van de problematiek.

Maar ook de geringe belangstelling van donoren voor het steunen van de voedselsector heeft hiermee te maken. Uitvoering van de aanbevelingen van de verschillende voedselstrategie-studies (onder andere in Zambia, Kaap Verdië en Kenya) vereiste aanzienlijke additionele middelen gedurende een lange periode. Donoren bleken niet bereid die beschikbaar te stellen.

Daar kwam nog bij dat er in de eerste helft van de jaren tachtig vanwege mislukte oogsten in Sub-Sahara Afrika behoefte bestond aan grootschalige voedselhulp. Daarmee kwam het accent toch weer sterk te liggen op het aanbod van voedsel.

De Memorie van Toelichting 1986 onderscheidt binnen de voedselsector vier aandachtsgebieden, nl. voedselproductie, voedselveiligheid, voedingsverbetering en voedselhulp.⁶

Doel van activiteiten gericht op voedselproductie is verhoging van de lokale zelfvoorzieningsgraad. De subsector voedselveiligheid betreft het voorkómen van

6. Memorie van Toelichting 1986, pp. 116 en 117.

na-oogstverliezen en het verbeteren van voedselopslag en -distributie. De subsector voedingsverbetering wil bijdragen aan een verbetering van de voedings situatie in kwalitatieve zin en aan bestrijding van ondervoeding.

Voedselhulp wordt vervolgens geplaatst in de context van structurele aanpassing:

“Doel van de voedselhulp uit het Sectorprogramma is structurele aanpassingen in de voedselvoorziening te ondersteunen en de periode te overbruggen waarin maatregelen worden getroffen om zelf lokaal voldoende te produceren (...) Voedselhulp zal veelal gebonden zijn en verkozen worden boven andere vormen van betalingsbalanssteun wanneer prijs, kwaliteit en urgentie daartoe aanleiding geven.”

Negatieve effecten zullen moeten worden voorkomen door vorm, dosering, kanalisering en voorwaarden zo nauwkeurig mogelijk te bepalen en donorcoördinatie te bevorderen.

Uit recente beleidsstukken⁷ blijkt dat het structurele aanpassingsbeleid van de Wereldbank steeds sterker richting geeft aan het denken over de voedselsector. Het beleid van de Afrikaanse landen wordt aangewezen als één van de voornaamste oorzaken van het voortbestaande structurele voedsel- c.q. koopkrachtttekort en de beleidsdialoog ter verbetering van de randvoorwaarden voor agrarische productie krijgt daarom veel nadruk. Voedselvoorzieningsbeleid moet onderdeel uitmaken van of in verband staan met

“...op duurzame armoedebestrijding gerichte structurele en sectorale aanpassingsprogramma's. Nederland juicht dan ook toe, dat deze relatie in dergelijke programma's van de Wereldbank (voor m.n. Sub-Sahara Afrika) wordt bevestigd en dat getracht wordt de voedselzekerheid in processen van aanpassing te waarborgen.”⁸

Enigszins haaks op dit integratiestreven van voedselhulp in voedselstrategie en structureel aanpassingsbeleid staat de instelling van een nieuw programma 'bilaterale voedselhulp'. Onder de naam voedselhulp wordt het nu tevens mogelijk gemaakt om de programmafondsen te gebruiken voor de aanschaf van landbouwinputs (zaaizaad, kunstmest), voor logistieke steun, voor infrastructurele voorzieningen, lokaal transport en distributie van voedselhulp. Op deze wijze komt de integratie met andere OS-programma's dichterbij.

Voedselhulp blijft in de visie van het hedendaagse beleid een belangrijk instrument voor de bevordering van plattelandsontwikkeling en zal zich vooral richten op:

1. het opvangen van de gevolgen van structurele aanpassingsprogramma's door het beschikbaar stellen van voedsel aan de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en assistentie bij het terugdringen van commerciële voedselimporten;

7. Memorie van Toelichting 1988, 1989 en de CoCos-notities 'Structurele aanpassing en armoedebestrijding' en 'Bevordering van het voedselvoorzieningsbeleid van ontwikkelingslanden, met name in Sub-Sahara Afrika'.

8. CoCos-notitie 'Bevordering van het voedselvoorzieningsbeleid van ontwikkelingslanden, met name in Sub-Sahara Afrika', 1987, p. 49.

2. uitbreiding van het aandeel van driehoekstransacties en lokale aankopen in het totale voedselhulp pakket;
3. voortzetting van de samenwerking met het WFP bij de uitvoering van plattelandsontwikkelingsactiviteiten waarbij voedselhulp een belangrijke input vormt;
4. verkoop door ontwikkelingslanden van voedselhulpgoederen om hen in staat te stellen met de zo gegenereerde tegenwaardefondsen de lokale kosten van plattelandsactiviteiten te financieren.⁹

Nederland is al meer dan een decennium actief op het gebied van driehoekstransacties en lokale aankopen (IVA). Het begrip wordt voor het eerst gebruikt in 1978.¹⁰ Als voordelen worden in het Nederlandse beleid naarvoren gebracht:

- er is een betere aanpassing mogelijk aan de voedselgewoontes in het ontvangende land;
- er wordt een bijdrage geleverd aan het stabiliseren van de markt in het surplusland;
- in de exporterende ontwikkelingslanden wordt de voedselproductie gestimuleerd, waarmee wordt bijgedragen aan de lokale voedselzekerheid;
- het is een middel voor het bevorderen van Zuid/Zuid-handel;
- de transportkosten verminderen, doordat de afstand waarover voedselhulp moet worden vervoerd kleiner wordt;
- er is sprake van een verbetering van het logistieke systeem en de infrastructuur, met name in het exportland;
- de leveringstermijn kan gereduceerd worden (dit geldt in het bijzonder voor noodhulp).

Alle voedselleveranties (uitgezonderd noodhulp), ook die welke passen in het kader van programmahulp en betalingsbalanssteun, vallen na de introductie van het sectorprogramma onder het voedselhulpbeleid. Met andere woorden: er worden geen leveranties goedgekeurd die slechts zijn bedoeld om door middel van verkoop het overheidsbudget te steunen. Bedoeling is om de ervaring met betrekking tot het gericht ten goede laten komen van voedselhulp aan niet-koopkrachtige bevolkingsgroepen ('targeting'), ook te gebruiken bij het plannen van programmahulp. Principeel is men weliswaar tegenstander van uitbreiding van voedselhulp, maar vanwege de gestegen behoefte stijgen toch ook de voedselleveranties.¹¹

De belangstelling voor de vraagzijde is met de invoering van structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) nog vergroot. De in het kader van de SAP's doorgevoerde bezuinigingen hebben met name de zwakkeren in de samenleving zwaar

9. Memorie van Toelichting 1988, pp. 99 en 100.

10. Zie P. Vogel, *Van driehoek en doolhof, tussen droom en daad? Een onderzoek naar triangulaire transacties en lokale voedselaankopen*. Twente, mei 1988, p. 8.

11. CoCos-notitie 'Bevordering van het voedselvoorzieningsbeleid van ontwikkelingslanden, met name in Sub-Sahara Afrika', 1987, p. 45.

getroffen. Om deze negatieve effecten voor bepaalde groepen te verzachten is erop aangedrongen de SAP's een meer 'menselijk gezicht' te geven. Hieruit is een bijgestelde benadering voortgekomen, de zgn. Social Dimension of Adjustment (SDA). Voedselhulp zou volgens veel donoren, waaronder Nederland, bij de SDA-aanpak een rol kunnen spelen. Er bestaan diverse mogelijkheden om de doelgroepen te bereiken met voedselhulp, zoals invoering van rantsoenerings-systemen, bonnensystemen, voedselsubsidies etc. Aan deze aanpak kleeft wel een praktisch probleem. De uitvoering van dergelijke programma's wordt moeilijker (organisatorisch, financieel) naarmate de doelgroep groter wordt. In landen waar het merendeel van de bevolking reeds onder het bestaansminimum leeft, zoals het geval is in Sub-Sahara Afrika, kunnen via doelgroepgerichte programma's nauwelijks nog oplossingen worden geboden.

Aan de vermindering van de omvang van de bilaterale voedselhulp in de laatste jaren (1985-1989) liggen niet zozeer beleidsmatige als wel pragmatische overwegingen ten grondslag. De stijging van het hulpplafond bleek niet voldoende om een aantal verhogingen in andere categorieën te financieren en daarom "moest enige herschikking van prioriteiten plaatsvinden".¹²

Besteding van de in 1989 binnen categorie Ia beschikbare middelen zal, volgens de Memorie van Toelichting, gebouwen vanuit de beleidsopvatting dat het voedselzekerheidsbeleid tracht te bevorderen dat ieder mens op elk moment voldoende voedsel kan produceren, kopen of anderszins verwerven, voor een actief en gezond leven. Bijzondere aandacht blijft daarbij uitgaan naar de sociale dimensie van structurele aanpassingsprogramma's en het opzetten van monitoring- en evaluatiesystemen om de consequenties van die programma's voor kwetsbare groepen te volgen.

Voedselhulp zal daarbij waar mogelijk ter beschikking worden gesteld in het kader van een voedselvoorzieningsbeleid, om een blijvende verbetering van de voedselsituatie in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Dit voornemen wil men vooral verwezenlijken door:

- voedselhulp in zo weinig mogelijk gevallen gratis te verstrekken, maar deze vooral in te zetten in voedsel-voor-werk-activiteiten die een blijvend ontwikkelingseffect ten doel hebben of als programmahulp ter ondersteuning van economische hervormingsplannen, bij voorkeur in de voedselsector, zoals graanmarkt-herstructureringsprogramma's;
- van geval tot geval te bezien of verstrekking van logistieke steun of levering van landbouwbenodigdheden niet effectiever zijn dan het zenden van voedsel;
- waar mogelijk voedsel aan te kopen in ontwikkelingslanden zelf.¹³

12. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20800 hoofdstuk V, nr. 2, p. 87.

13. Ibid., p. 95.

Een bijzonder kenmerk van deze periode is dat het beleid steeds duidelijker geënt wordt op dat van multilaterale en internationale organisaties. Het WFP, de FAO en de Wereldbank dragen de concepten aan waaraan het Nederlandse beleid zijn impulsen ontleend. Nederland participeert in dit verband actief in internationale overlegstructuren, zoals CFA, de EG Groep Voedselhulp en het Food Aid Committee van de FAC. In alle drie heeft Nederland de rol gespeeld van behartiger van de belangen van ontwikkelingslanden en soms van stimulator van vernieuwingen, samen met een aantal 'natuurlijke partners', zoals de Scandinavische landen.

Steeds duidelijker blijkt in de laatste periode dat het oorspronkelijk bilaterale karakter van de voedselhulp geleidelijk plaats maakt voor enerzijds de multilaterale voedselhulp en anderzijds de hulp via particuliere organisaties. Door de voedselhulp steeds meer uit te besteden aan het WFP en aan NGO's gelooft men de negatieve aspecten ervan te kunnen wegnemen. Door de multilateralisatie van de hulp lijkt het element van de binding van de hulp te zijn afgehandeld. Werden over dit aspect in de eerste fase nog ondubbelzinnige uitspraken gedaan, allengs gaat de aandacht hiervoor ontbreken en is het een 'non-issue' geworden voor het beleid.

In de nota 'Een wereld van verschil' wordt teneinde de effectiviteit van de voedselhulp te verhogen gesteld dat Nederland voorstander is van een verdere integratie van voedselhulp in nationaal en regionaal voedselzekerheidsbeleid. Voorts zal Nederland pleiten voor duidelijker criteria en voorwaarden voor meerjarige voedselhulp. Daarnaast zal worden aangedrongen op het gebruik van alternatieve of complementaire instrumenten waar dat mogelijk is. Hierbij kan zowel worden gedacht aan vervangende technische of financiële hulp als aan aankopen binnen de regio of de landen zelf. In alle gevallen zal voedselhulp afgewogen worden tegen andere mogelijke hulpvormen. Deze hebben de voorkeur waar het comparatieve voordeel van voedselhulp niet aantoonbaar is.

Zowel voor het WFP als voor de EG zal het Nederlandse beleid erop gericht zijn het voedselaanbod uit lokaal gangbare produkten te laten bestaan. Hiermee wordt een volgende stap gezet naar de ontkoppeling van voedselhulp en landbouwbeleid van de donoren. Met het oog hierop zal Nederland blijven aandringen op meer flexibiliteit in de multilaterale hulp, zodat (a) het aanbod van voedselhulp steeds zal worden bepaald op basis van de voedselsituatie in ontwikkelingslanden en (b) een groter deel beschikbaar komt in de vorm van geld voor lokale of regionale aankopen of voor de financiering van geld-voor-werk-projecten of -programma's.

6. Uitvoering van de Nederlandse voedselhulp

6.1. Omvang

De reguliere Nederlandse voedselhulp bedroeg in de periode 1980-1989 in totaal ongeveer f 2.500 miljoen (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Nederlandse voedselhulp in de periode 1980-1989

Jaar	Voedselhulp (f mln)	% van ODA
1980	205	6,4
1981	267	7,1
1982	215	5,4
1983	239	7,0
1984	369	9,1
1985	283	7,5
1986	267	6,3
1987	168	4,0
1988	262	6,0
1989	216	4,5

De waarde van de Nederlandse voedselhulp, die uit tabel 6.1 blijkt, vertoont in absolute zin in deze periode een tamelijk constant beeld, hoewel er in een enkel individueel jaar wel eens een piek of dal voorkomt. In relatieve zin is het aandeel van de voedselhulp in de totaal bestede ODA-fondsen in deze periode gedaald, namelijk van circa 10% eind jaren zeventig tot 4,5% in 1989. In vrijwel geen van de DAC-landen is deze relatieve daling zo sterk geweest als in Nederland.

Incidenteel is er de afgelopen jaren ook uit het kasplafond van de reguliere landen- en regioprogramma's voedselhulp geleverd. Tussen 1985 en 1989 is in totaal voor ruim f 180 miljoen aan voedselleveranties gefinancierd. De belangrijkste ontvangende landen waren India (f 115 miljoen), Tanzania (f 30 miljoen), Mozambique (f 15 miljoen) en Suriname (f 15 miljoen). Het betrof hier voornamelijk producten als spijsoolie, suiker en zuivel. Deze hulp is overwegend aangeboden in de vorm van programmahulp.

Ook uit het programma voor humanitaire noodsituaties (budget in 1990 f 95 miljoen) wordt voedsel aangekocht als onderdeel van een hulppakket dat verder vooral bestaat uit medicijnen, kleding, tenten en dergelijke. Naar schatting wordt minder dan 10% van de uitgaven van dit programma besteed aan voedsel. Voor de gehele periode 1980–1989 komt dit neer op een bedrag van 50 miljoen à 75 miljoen gulden.

In de rest van dit hoofdstuk wordt uitsluitend ingegaan op de drie voedselhulpprogramma's die structureel op de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking verschijnen: de voedselhulp via PL-a, de bijdrage aan het voedselhulpprogramma van de EG en de voedselhulp ter ondersteuning van particuliere organisaties.

6.2. Voedselhulpprogramma's

In de organisatie van de voedselhulp in het DGIS zijn vier periodes te onderscheiden.

Aanvankelijk – in de jaren zestig – was de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de voedselhulp binnen het DGIS sterk versnipperd doordat vele afdelingen bij de besluitvorming en uitvoering waren betrokken.

Aan het begin van de tweede periode, eind jaren zeventig, werd hieraan een eind gemaakt door het besluit (in 1979) de voedselhulpactiviteiten te bundelen en onder te brengen in een aparte budgetcategorie (categorie IV: 'sectorprogramma Voedselhulp en Voedselproductie'). Naast de traditionele post voedselhulp kwamen de activiteiten die tot doel hadden voedselvoorraden aan te leggen en de voedselproductie in de ontwikkelingslanden te bevorderen in deze categorie samen. Door deze bundeling werd gepoogd een sectoraal beleid mogelijk te maken.

De Memorie van Toelichting van 1979 stelde dat hergroepering van begrotingsposten tot één categorie nog niet zonder meer leidt tot een beter, effectiever beleid. Daarvoor werden ook organisatorische en personele aanpassingen nodig geacht. Er ontstond dan ook een nieuwe, aparte eenheid: DA1/VI. (later DMP/VI. genoemd). De personele bezetting van deze eenheid bleef echter beperkt tot één formatieplaats. Dit was niet in overeenstemming met het steeds omvangrijker wordende voedselhulpprogramma dat in die periode werd uitgevoerd en de coördinerende taak die aan deze afdeling binnen het DGIS was opgedragen.

In 1981 gaat een derde periode in. De naam van categorie IV werd gewijzigd in 'sectorprogramma Voedselproductie en Voedingsprogramma's'. Centraal uitgangspunt werd een integrale benadering per land voor het voedselvoorzieningsbeleid. Als rechtvaardiging voor een apart sectorprogramma onder deze nieuwe naam werd in 1981 genoemd:

- de omvang en het complexe karakter van de problematiek;
- de betekenis van de landbouw voor de groei van de overige sectoren in ontwikkelingslanden;
- mogelijkheden voor meerjarige samenwerking op basis van een weloverwogen

hulpprogramma en voor het rechtstreeks stimuleren van de inbreng van landbouw en voedselvoorzieningsactiviteiten in de bilaterale samenwerkingsprogramma's;

– mogelijkheden om een andersoortige aanpak te beproeven.

Er volgden ook een aantal organisatorische aanpassingen. Een aparte eenheid werd belast met de verdere uitwerking van het voedselvoorzieningsbeleid en er werd een adviescommissie ingesteld voor beleidsadvisering, ressorterend onder de Coördinatie-Commissie Ontwikkelingssamenwerking.¹ Tevens werden er afspraken gemaakt tussen het Ministerie van LNV en dat voor Ontwikkelingssamenwerking over de taakverdeling, de zgn. 'Herenafpraak over de uitvoering van de Nederlandse voedselhulpprogramma's' (1984). Tenslotte kwam er een systeem voor evaluatie en inspectie. De personele bezetting van dit sectorprogramma bleef voor de voedselhulp opnieuw beperkt tot één formatieplaats.

Na de herijking van het bilaterale beleid in 1984 veranderde de plaats van het voedselhulp- en voedselproductieprogramma in het DGIS opnieuw. Met ingang van januari 1985 kwam dit programma te vallen onder het nieuwe sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (PL). Binnen dit programma werden twee categorieën onderscheiden, namelijk a. voedselhulp en landbouwrehabilitatie, en b. voedselproductie, voedselveiligheid en voeding. De integrale aanpak van plattelandsontwikkeling bleef voorop staan. Beheer en uitvoering kwamen in handen van een aparte eenheid (PL-a). Door de jaren heen bleef de bezetting beperkt tot één formatieplaats. De financiering van de activiteiten kwamen ten laste van budgetcategorie Ia.

Naast PL-a zijn er bij het DGIS twee andere bureaus betrokken bij voedselhulpprogramma's, namelijk DPO/BIJ, dat het voedselhulpprogramma voor particuliere organisaties (VPO) beheert, en het bureau DMP/EG, dat belast wordt met de Nederlandse bijdrage aan het voedselhulpprogramma ten behoeve van de EG. Hierbij zijn deze particuliere organisaties c.q. de EG voor de uitvoering verantwoordelijk.

In tabel 6.2 is de omvang van deze drie voedselhulpprogramma's aangegeven voor de perioden 1980-84 en 1985-89. Het betreft hier geschatte orden van grootte.

Tabel 6.2 Verdeling Nederlandse voedselhulp over programma's, 1980-89
(in miljoenen gulden)

Voedselhulpprogramma	1980-1984	1985-1989	Totaal
PL-a	720	750	1.470
VPO	90	120	210
EG	380	380	760
Totaal	1.190	1.250	2.440

1. In deze commissie hadden zitting: LNV, IAC, SOW, KIT, Landbouwschap, TNO (Hoofdgroep voeding en voedingsmiddelen), GOM, Verkeer en Waterstaat.

In de jaren 1980–89 was het PL-a-programma veruit het omvangrijkst (60% van de totale voedselhulp), gevolgd door het EG-programma (30%) en het VPO (10%). Deze verhouding is gedurende beide 5-jaarsperioden ongeveer hetzelfde gebleven.

In de nota 'Een wereld van verschil' wordt geconstateerd dat de bilaterale voedselhulp steeds meer in het verlengde is komen te liggen van de noodhulp, respectievelijk het Betalingsbalanssteunprogramma. De bilaterale voedselhulp zal in de toekomst dan ook in dat kader worden behandeld. De bijdrage aan het WFP zal worden ondergebracht bij de andere VN-programma's.

Binnen de Nederlandse voedselhulpprogramma's kan in feite een onderscheid worden gemaakt tussen bijdragen waartoe Nederland verplicht is in verband met (internationale) afspraken hierover en bijdragen die geschieden op basis van vrijwilligheid.

Zowel de voedselhulp die loopt via de EG als de toezeggingen in het kader van de Food Aid Convention vallen onder de categorie verplichte bijdragen. De FAC-afspraken verplichten Nederland jaarlijks ruim 50.000 ton graanequivalenten te leveren. Een deel daarvan (circa de helft) wordt via het WFP uitgevoerd; voor het resterende deel gebeurt dit bilateraal. Ook triangulaire aankopen kunnen sinds 1982 hiertoe worden gerekend. Deze zogenaamde verplichte bijdragen vormen circa een derde van de Nederlandse voedselhulpstroom.

6.3. Uitvoeringskanalen

De uitvoering van de voedselhulpveranties uit het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling loopt via een drietal kanalen, namelijk multilateraal (WFP), NGO's en bilateraal.

De uitvoering van het PL-a-programma vindt voor bijna twee derde plaats via inschakeling van het WFP. De uitbesteding aan het WFP bestaat uit een reguliere bijdrage en ad hoc bijdragen. De laatste hebben zowel betrekking op extra toezeggingen als op inschakeling bij specifieke ontwikkelingsactiviteiten, zgn. multi-bi projecten.

De reguliere bijdrage aan het WFP is tussen 1980 en 1989 gestegen van f 55 miljoen tot f 66 miljoen per jaar. In totaal kwam dit neer op een bedrag van circa f 600 miljoen. Voor 1991 is voorgesteld het budget te verhogen tot f 73 miljoen. De feitelijke verhoging is geringer omdat in dit bedrag is opgenomen de bijdrage voor non-food items die daarvoor apart werden aangeboden.

De bijdrage aan het WFP wordt voor een derde beschikbaar gesteld in de vorm van geld. De rest vormt de zgn. voedselman van het WFP.

De extra toezeggingen hebben met name plaatsgevonden in de periode 1985–1987. Deels betrof dit extra budgetsteun aan het WFP, deels waren deze middelen bestemd voor specifieke acties (onder andere in Ethiopië).

Tot slot heeft Nederland bijdragen geleverd aan de financiering van specifieke activiteiten, de zogenaamde multi-bi projecten.

De verdeling tussen reguliere bijdragen en additionele steun aan het WFP is globaal twee derde versus een derde geweest. Over het afgelopen decennium heeft het WFP uit het PL-a-programma een bedrag van circa f 900 miljoen ontvangen.

Naast het WFP spelen niet-gouvernementele organisaties een belangrijke rol bij de uitvoering van het PL-a-programma. Dit betreft overwegend dezelfde organisaties die ook in het kader van het VPO worden ingeschakeld. Hun aandeel is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Circa 20% van de PL-a-middelen wordt thans op deze wijze gekanaliseerd. Begin jaren tachtig was hun aandeel beduidend minder.

Het resterende deel van het PL-a-programma, nu circa 15%, wordt bilateraal uitgevoerd. In het begin van de jaren tachtig bedroeg dit nog ruim een kwart. Bij de uitvoering daarvan speelt het VIB – een onderdeel van het Ministerie van LNV – voor wat betreft aankoop en verscheping een belangrijke rol. Overigens wordt het VIB ook ingeschakeld bij de aankoop van produkten voor het WFP en particuliere organisaties.

In tegenstelling tot het PL-a-programma wordt de EG-voedselhulp voor 60% bilateraal door de EG zelf uitgevoerd. Bijna een kwart van de EG-voedselhulp loopt via particuliere organisaties. Hiervoor is een aparte overkoepelende organisatie in het leven geroepen, Euronaid, die als intermediair functioneert tussen de EG en NGO's. Circa 15% wordt verzorgd door het WFP. Ontwikkelingssamenwerking draagt indirect bij aan de EG-begroting, namelijk dat deel dat betrekking heeft op het ontwikkelingsprogramma. Hieruit wordt onder andere de voedselhulp gefinancierd. De toerekening ten laste van de OS-begroting voor het voedselhulpprogramma van de EG is gestegen van f 55 miljoen in 1980 tot f 74 miljoen in 1990. Voor 1991 is deze bijdrage begroot op f 81 miljoen.

Voor de uitvoering van het VPO-programma wordt gebruik gemaakt van drie bemiddelende organisaties: Caritas/Mensen in Nood, SOH en NOVIB. Bij de aankopen voor het VPO speelt het VIB belangrijke een rol. De betekenis daarvan is echter wel sterk teruggelopen. Momenteel bedraagt dit nog een kwart. Steeds meer zijn particuliere organisaties overgegaan tot het lokaal aankopen van voedsel, waarbij counterparts ter plaatse worden ingeschakeld. Het VPO-budget nam in de periode 1980–1989 toe van f 15 miljoen tot f 25 miljoen per jaar. Deze uitgaven komen ten laste van budget-categorie IV.

Als men de drie programma's te zamen neemt is de verdeling tussen 1980 en 1989 naar uitvoeringskanaal als volgt: EG bilateraal 20%, DGIS bilateraal 15%, NGO's 25% en WFP 40%.

6.4. Procedures

Ministerie van LNV

Op het gebied van voedselhulp bestaat er een taakverdeling tussen het DGIS en het Ministerie van LNV/OSL, in eerste instantie vastgelegd in het zgn. Herenakkoord van 1984. Dit akkoord is in 1989 aangepast nadat in een rapport van de Algemene Rekenkamer over voedselhulp (1988) de onduidelijkheid over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over de procedures was bekritiseerd.

Sinds 1989 is de contractuele verantwoordelijkheid voor de voedselhulp gelegd bij het DGIS, conform het principe: wie betaalt bepaalt. Tevens is overeengekomen het VIB meer dan voorheen bij de uitvoering te betrekken.

LNV/OSL kreeg zowel een signaalfunctie als een adviserende en beleidsondersteunende functie. De signaalfunctie houdt in: het DGIS attent maken (op basis van Early Warning systemen en andere bronnen) op noodsituaties, op mogelijkheden voor structurele aanwending van voedselhulp en op het voedselpakket dat daarbij het meest geschikt is. LNV/OSL kan gevraagd of ongevraagd advies geven aan het DGIS (zowel aan het bureau PL-a als aan DPO/BIJ) met betrekking tot beleidsvragen, bilaterale voedselhulpacties, uit te zenden missies, bijdragen aan het WFP en de IEFER. Tevens heeft het, na afstemming met het DGIS, een beleidsondersteunende en adviserende taak in internationale fora in het algemeen en met betrekking tot het WFP, de EG en de FAC in het bijzonder. Tenslotte ondersteunt LNV/OSL het DGIS in de uitvoering van hulpverantwoordelijkheden en een juiste en tijdige besteding en verantwoording van de daarvoor uitgetrokken begrotingsmiddelen.

Ten aanzien van de nieuwe procedureafspraken tussen Ontwikkelingssamenwerking en LNV bestaat thans de indruk dat de advisering voor structurele aanwending van voedselhulp door LNV moeilijk te verwezenlijken is. Daarvoor lijkt een adviesstructuur in het ontwikkelingsland zelf meer voor de hand te liggen.

Met betrekking tot de drie andere uitvoerende instanties buiten het DGIS zijn nog de volgende procedurele afspraken van belang.

DGIS – WFP

De bijdrage aan het WFP is opgebouwd uit meerdere componenten:

- a. Een bijdrage aan de 'voedselmand' van het WFP. Dit betreft een pakket voedselhulpgoederen dat deels in Nederland, deels in ontwikkelingslanden wordt aangekocht (momenteel geldt de verhouding 2:1).
- b. Een bijdrage in cash ten behoeve van de financiering van transport-, distributie- en 'overhead' kosten van het WFP. Dit bedrag is gelijk aan de helft van de bijdrage aan de voedselmand.
- c. Een bijdrage voor 'non-food items' en diensten, waaruit onder andere logistieke steun en verpakkingsmateriaal worden gefinancierd.

d. Een bijdrage aan de IEFR. Uit de Nederlandse bijdrage kunnen alleen basisproducten, bij voorkeur lokaal geproduceerd voedsel, worden gekocht ten behoeve van werkelijke noodsituaties. Deze bijdrage is in overleg met het WFP recentelijk gereduceerd tot een kwart, omdat de IEFR-middelen voor een belangrijk deel worden aangewend voor voorzienbare voedseltekorten. De vrijgekomen middelen worden thans beschikbaar gesteld voor een nieuw WFP-programma, gericht op langlopende vluchtelingenoperaties.

Uit het Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking (categorie I-a) wordt voor een periode van steeds twee jaar een vrijwillige, reguliere bijdrage aan het WFP gegeven. Daarnaast is het tot en met 1987 voorgekomen dat extra toezeggingen werden gedaan. In 1990 is het WFP-basisdocument (de 'Basic Understanding') ondertekend, waarin de procedures voor een periode van vijf jaar zijn vastgelegd. In de jaren daarvoor gebeurde dit op basis van deelaafspraken.

Aan het eind van elk kalenderjaar doet het WFP een voorstel aan Nederland ten aanzien van de samenstelling van de voedselmand die uit de Nederlandse bijdrage voor het komende jaar zal worden gefinancierd. Het DGIS beslist over dit voorstel op basis van het advies van LNV/OSL.

Voorts maakt het DGIS gebruik van het WFP voor de uitvoering van bilaterale voedselhulpacties, zgn. multi-bi projecten. In dergelijke gevallen maakt het DGIS gebruik van de diensten van het WFP voor de uitvoering van de totale actie of onderdelen daarvan.

DGIS - EG

De lidstaten dragen volgens een bepaalde verdeelsleutel bij aan de EG-begroting waaruit onder andere voedselhulp wordt gefinancierd. De besluitvorming met betrekking tot de voedselhulpbegroting van de EG vindt jaarlijks plaats tijdens het gemeenschappelijk overleg van de lidstaten. De Nederlandse deelname aan de begrotingsbehandeling vindt plaats onder leiding van de Directie Integratie Europa (DIE), met inachtneming van interdepartementale coördinatie. Voor het DGIS neemt DMP/EG deel aan het instructieoverleg.

De Commissie geeft in haar ontwerpbegroting aan, welke hoeveelheden voedselproducten zij in het komende begrotingsjaar denkt te distribueren. Het verplichte aandeel van Nederland hierin wordt toegerekend aan het OS-budget. Het komt regelmatig voor dat gecommitteerde bedragen pas in een volgend begrotingsjaar tot werkelijke uitgaven leiden, waardoor achteraf verrekening plaats heeft. Het Nederlandse Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij houdt toezicht op deze afrekening.

De hoeveelheden, vermenigvuldigd met de verwachte prijs voor het desbetreffende produkt, vormen het bedrag dat voor het komende jaar in de OS-begroting wordt opgenomen. Prijschommelingen hebben daarmee een invloed op het bedrag dat werkelijk aan het OS-budget wordt toegerekend.

De Europese Commissie doet ten aanzien van de uitvoering voorstellen aan het Comité Voedselhulp, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten.

Binnen het Comité vindt besluitvorming plaats op basis van een gekwalificeerde meerderheid.

Nederland heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk gepleit voor verdere ont koppeling in de praktijk van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het voedselhulpbeleid, voor verruiming van de mogelijkheden voor vervangende hulpvormen en bevordering van lokale aankopen en triangulaire transacties. Voorts is door Nederland aangedrongen op duidelijker criteria en voorwaarden voor meerjarige voedselhulp. Teneinde de effectiviteit te verhogen is Nederland voorstander van de verdere integratie van voedselhulp in nationaal en regionaal voedselzekerheidsbeleid.

De Nederlandse invloed op de EG-besluitvorming is formeel echter beperkt en is evenredig aan de Nederlandse bijdrage aan het budget van de gemeenschap, nl. 6,1%. Het EG-beleid wordt derhalve in feite gemaakt door de vier grote donoren: Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Engeland. Via een actieve opstelling kan de invloed echter worden vergroot. Met name de openingen die er de afgelopen jaren zijn gekomen met betrekking tot triangulaire transacties en substitutie van voedselhulp door financiële hulp zijn in belangrijke mate op initiatief van Nederland doorgevoerd.

DGIS – particuliere organisaties

Het VPO bestaat sinds midden jaren zeventig. Het programma wil ondersteuning bieden aan ontwikkelingsprocessen door middel van doelgerichte interventies ter verbetering van de voedingssituatie van kansarme groepen. In het VPO wordt aan deze doelstelling in twee typen projecten vorm gegeven:

- projecten met als expliciete doelstelling het verbeteren van de voedingssituatie van de doelgroep (voedingsverbetering);
- projecten waarbij voedsel wordt ingezet als middel om ontwikkelingsdoelinden van uiteenlopende aard te verwezenlijken (voedsel als middel).

Het VPO heeft zich sinds het verschijnen van de beleidsnota in 1982 ontwikkeld tot een programma waarbinnen lokale aankoop van voedsel een steeds belangrijker plaats is gaan innemen. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor financiering van ondersteunende activiteiten uitgebreid tot 100% van de totale projectkosten. Een in de periode 1984–1986 uitgevoerde evaluatie concludeerde dat de effectiviteit van het programma verbeterd kan worden, maar dat de projecten in het algemeen gesproken met relatief geringe middelen een positief resultaat bereiken. Dit schrijft de evaluatie toe aan het doelgroepgerichte, kleinschalige karakter van het programma, de centrale rol van voeding als basisbehoefte, en de opbouw van sectordeskundigheid bij de bemiddelende particuliere organisaties, mede mogelijk gemaakt door een relatief grote stafbezetting.

De beschikbare fondsen worden toegewezen op basis van projectaanvragen van deze organisaties. In de afgelopen jaren ontving elk van hen een derde van de beschikbare fondsen. Voor de uitvoering van het programma wordt sinds 1984

een vergoeding voor apparaatskosten aan de organisaties gegeven overeenkomend met 6% van het projectbedrag. Sinds 1989 behoeven mini-projecten (tot f 50.000) geen toestemming vooraf van DPO/BIJ. Aan het eind van elk jaar leveren de VPO-organisaties een overzicht van de mini-projecten die in dat jaar zijn gestart.

6.5. Financieel beheer

Van eind jaren zeventig tot midden jaren tachtig heeft het sectorprogramma Voedselhulp en Voedselproductie te maken gehad met ernstige onderuitputtingsproblemen.

In de periode 1979–1982 waren de begrote bedragen voor het bilaterale deel van het voedselhulpprogramma voortdurend hoger dan de werkelijke uitgaven. Als gevolg hiervan vormde zich geleidelijk aan een aanzienlijk stuwmeer. Tegenover de voor die periode begrote uitgaven van f 290 miljoen voor bilaterale voedselhulpacties stonden werkelijke uitgaven van f 177 miljoen. Belangrijke oorzaak voor deze onderuitputting was de onderbesteding op het gebied van voedselproductie en voedselveiligheid.

Gedurende de eerste helft van de jaren tachtig is in ruime mate hulp verstrekt als reactie op voedseltekorten in Afrika en Latijns Amerika. De financiering hiervan werd vergemakkelijkt door de bestaande onderuitputtingsproblemen bij de begroting van Ontwikkelingssamenwerking, mede onder druk van de afschaffing van het stuwmeer in 1984. Met name de additionele voedselhulpacties in 1983 en 1984 ten behoeve van Sub-Sahara Afrika zijn op deze wijze gefinancierd.

Sinds 1985 is er een apart programma met een eigen budget gecreëerd voor voedselproductie, voedselveiligheid en voeding. Hiermee werd mede beoogd de voedselhulpuitgaven terug te dringen. Ook dit programma had in het begin met ernstige uitgavenproblemen te maken. In 1986 en 1987 is een deel van deze fondsen gebruikt voor additionele voedselhulpacties. Sinds 1987 zijn uit de begrotingscategorie voor voedselproductie echter geen voedselhulpuitgaven meer gefinancierd.

In de periode 1985–1988 werd ook het budget voor voedselhulp en landbouwrehabilitatie geconfronteerd met uitputtingsproblemen. De oplossing hiervoor werd gezocht in additionele toezeggingen aan het WFP.

Aan de hand van tabel 6.3 kan worden geconstateerd dat in de periode 1985–1989 het aandeel van de voedselhulp in het totaal van beide begrotingscategorieën ongeveer 65% bedroeg en dat derhalve 35% is besteed aan voedselproductie en voedselveiligheid. De intentie was dat ongeveer de helft aan laatstgenoemde categorie zou worden uitgegeven.

Opgemerkt dient te worden dat sinds het midden van de jaren tachtig wel van een verschuiving sprake is, met name geaccentueerd door de daling in de voedselhulpuitgaven in 1989.

Tabel 6.3 Bilaterale bestedingen uit het PL-a-programma t.b.v. voedselproductie en voedselhulp, 1985-89 (in miljoenen guldens)

	Voedselproductie			Voedselhulp			Totaal		
	Begroot	Uitgaven		Begroot	Uitgaven		Begroot	Uitgaven	
		VH	overig		VH	overig		VH	overig
1985	100	56	53	94	125	1	194	181	54
1986	100	27	53	144	136	18	244	163	71
1987	95	-	70	139	154	14	234	154	84
1988	95	-	73	145	155	23	240	155	96
1989	100	-	92	115	109	7	215	109	99
Totaal	490	83	341	637	679	63	1.127	762	404

6.6. Kenmerken van de voedselhulpstroom

In deze paragraaf zullen de volgende aspecten aan de orde komen: de regionale spreiding van de voedselhulp, de hulptypen, de samenstelling en de herkomst van de producten die worden geleverd.

Regionale spreiding

De Nederlandse voedselhulp ging aanvankelijk – medio jaren zestig tot medio jaren zeventig – vooral naar Azië, met name India en Indonesië. Daarna is het aandeel van Afrika groter geworden dan dat van Azië, waarbij de aandacht zich in eerste instantie vooral op de Sahel-landen richtte. In de jaren tachtig werd de voedselhulp steeds meer over het Afrikaanse continent verspreid. Veel voedsel ging toen ook naar Zuidelijk Afrika (Angola, Mozambique, Zambia), Ethiopië, Soedan en Kaap Verdië. Belangrijke ontvangers van Nederlandse voedselhulp buiten Afrika waren de afgelopen tien jaar Pakistan, Bangladesh, Thailand, Nicaragua en Peru.

Tabel 6.4 Regionale spreiding Nederlandse voedselhulp, 1980-1989 (in miljoenen guldens)

Regio	1980-84	1985-89	Totaal	
Sub-Sahara Afrika	530	540	1.070	(45%)
Azië	305	345	650	(25%)
Latijns Amerika	200	260	460	(20%)
Midden-Oosten	155	105	260	(10%)
Totaal	1.190	1.250	2.440	(100%)

In tabel 6.4 is de regionale spreiding in de jaren tachtig weergegeven. Er worden vier regio's onderscheiden: Sub-Sahara Afrika, Azië, Latijns Amerika en het Midden-Oosten (Egypte, Jemen). Uit deze tabel blijkt dat vanuit de meeste voedselhulp naar Sub-Sahara Afrika ging (45%), gevolgd door Azië (25%), Latijns Amerika (20%) en het Midden-Oosten (10%). Deze spreiding over de vier regio's is in de eerste en tweede helft van de jaren tachtig gelijk gebleven.

Hulptypen

De verdeling van voedselhulp naar noodhulp, projecthulp en programmahulp (zie voor definities hoofdstuk 3) laat voor de perioden 1980-84 en 1985-89 het volgende beeld zien (tabel 6.5).

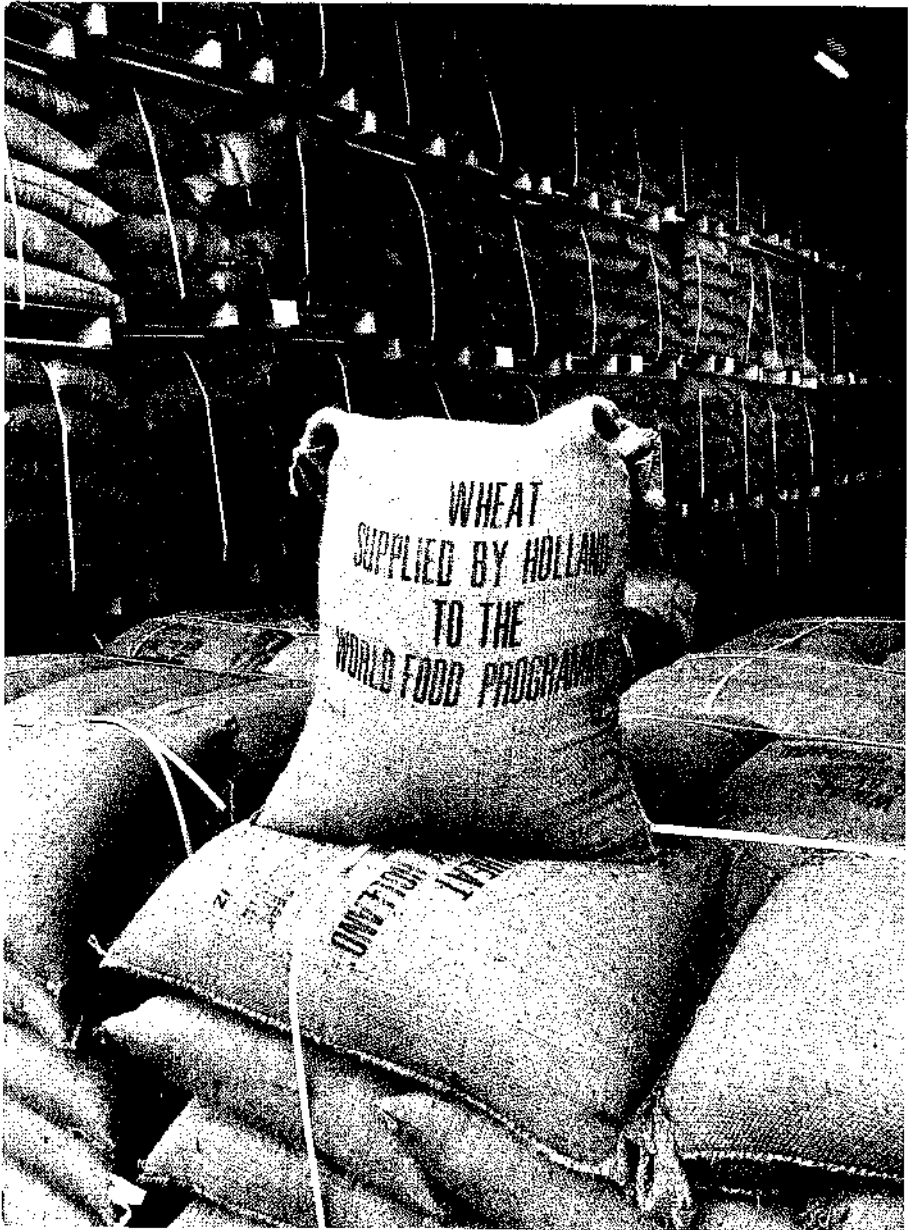
Tabel 6.5 Nederlandse voedselhulp naar hulptype, 1980-1989 (in procenten)

	1980-1984	1985-1989
Noodhulp	43	24
Projecthulp	46	49
Programmahulp	11	27
Totaal	100	100

Uit tabel 6.5 blijkt dat de meeste Nederlandse voedselhulp werd gegeven als projecthulp. Het aandeel van dit hulptype is over de afgelopen tien jaar tamelijk stabiel gebleven. De grote omvang van de projecthulp is vooral een gevolg van het gekozen uitvoeringskanaal. De Nederlandse voedselhulp wordt in belangrijke mate uitgevoerd via het WFP en NGO's, instanties die voedselhulp vooral inzetten ten behoeve van projectactiviteiten.

Het aandeel van de noodhulp is in de tweede helft van de jaren tachtig sterk afgenomen. Dit komt met name door de daling van de noodhulp die bestemd was voor Sub-Sahara Afrika. Gunstige weersomstandigheden hebben ervoor gezorgd dat de oogstresultaten in deze regio de afgelopen jaren aanzienlijk beter waren dan in de periode daarvoor.

De stijging van de programmahulp is conform het Nederlandse beleid om voedselhulp mede in te zetten ter ondersteuning van structurele aanpassingsprogramma's. Het aan dit hulptype bestede bedrag is in de tweede helft van de jaren tachtig meer dan verdubbeld. Een aanzienlijk deel (60%) van de EG-voedselhulp wordt in de vorm van programmahulp beschikbaar gesteld. Ondanks de aanzienlijke stijging blijft het aandeel van de programmahulp overigens achter bij dat van andere donoren.



Opslagplaats van het WFP, beschikbaar gesteld door Nederland.

Produktsamenstelling

In tabel 6.6 is een overzicht gegeven van de produktsamenstelling van de Nederlandse voedselhulp in de periode 1985–89.

Tabel 6.6 Produktsamenstelling van de Nederlandse voedselhulp, 1985–1989

Produkt	Omvang	
	(f miljoen)	(%)
Graan	440	35
Zuivel	270	22
Oliën/vetten	30	2
Conserven	80	6
Overige	100	8
Geld/transport	330	27
Totaal	1.250	100

De belangrijkste produkten waaraan de Nederlandse voedselhulp in de afgelopen jaren (1985–89) is besteed zijn graan- en zuivelprodukten; 57% van het voedselhulpbudget ging naar deze twee categorieën. Andere produkten, waaronder oliën/vetten en conserven (vlees, kip en vis), maakten circa 16% uit van de Nederlandse voedselhulp.

Een relatief groot aandeel nam de categorie ‘niet-voedsel’ in, namelijk circa 27% (voor transport, logistieke middelen en kasmiddelen).

Het WFP en de NGO's vormden de belangrijkste uitvoeringskanalen voor de graan- en zuivelleveranties. Zo'n 75% van alle graanleveranties en 70% van alle zuivelleveranties werden via deze twee kanalen uitgevoerd. Van de voedselhulp van de EG bestond ruim een derde uit graan- en een derde uit zuivelprodukten.

Herkomst

De geschiedenis van het voedselhulpprogramma als ‘overschotprogramma’ heeft ertoe geleid, dat in de beginfase van de Nederlandse voedselhulp de beschikbare fondsen volledig in Nederland werden besteed. In de jaren zeventig zijn de Nederlandse bilaterale voedselhulpaankopen geheel ontbonden.

In de praktijk blijkt echter dat toch een opvallend hoog percentage van de fondsen in Nederland wordt besteed. In de periode 1985–1989 bleek ongeveer twee derde van de totale voedselhulp in Nederland of een van de andere EG-lidstaten te zijn aangekocht.

In het voedselhulpprogramma dat het DGIS bilateraal uitvoerde was de besteding in Nederland het geringst (een derde). In het bilaterale programma, inclusief de multi-bi activiteiten van Nederland via het WFP, was het aandeel van lokale en driehoeksaankopen tamelijk groot, namelijk ruim de helft, d.w.z. ongeveer f 25 miljoen per jaar.

De triangulair aangekochte goederen kwamen met name uit Thailand, Zimbabwe en Argentinië, landen die behoren tot de geregelde exporteurs. Het grootste deel van de transacties had betrekking op maïs, sorghum en rijst. Tarwe nam slechts een bescheiden plaats in.

Bij de multilaterale voedselhulp via het WFP bleek er sprake te zijn van een grotere mate van binding dan in het bilaterale programma. De vrijwillige reguliere Nederlandse bijdrage werd namelijk niet volledig vrij ter beschikking besteld aan het WFP: twee derde ervan werd geleverd in natura, het restant in geld.

De Nederlandse delegatie heeft bij de besprekingen over de committering voor 1989 voorstellen gedaan teneinde de flexibiliteit te vergroten. Hiermee werd tevens een voorbeeldfunctie ten opzichte van andere donoren nagestreefd. De belangrijkste wijziging is, dat het WFP ernaar dient te streven 25% van de door Nederland beschikbaar gestelde middelen aan te wenden voor lokale of triangulaire aankopen. Tevens werd overeengekomen de totale hoeveelheid vlees en kip in blik in de komende jaren te laten dalen. Dit leidt ertoe dat de WFP-voedselmand een steeds duidelijker tweedeling laat zien. Enerzijds het Nederlandse aanbod van zuivel- en blikproducten (twee derde van de voedselmand), anderzijds granen die overwegend lokaal en triangulair dienen te worden aangekocht.

De voedselhulp die via de EG werd gegeven was praktisch volledig gebonden (meer dan 90%), zowel naar produkt als naar Europese herkomst.

De minste binding vond plaats bij de graanleveranties die werden uitgevoerd via WFP, NGO's en DGIS-bilateraal. De leveranties van zuivel, oliën en vetten en conserven werden vrijwel geheel aangeschaft in Nederland. Bovendien genoemde verschillen in bindingspercentages tussen de verschillende kanalen zijn dan ook deels terug te voeren op verschillen in samenstelling van het produktenpakket dat wordt geleverd.

DEEL IV. SUB-SAHARA AFRIKA



Rijsveld in de Western Province, Zambia.

7. De voedselsector in Sub-Sahara Afrika

7.1. Aard en omvang van de voedselcrisis

Enkele tientallen jaren geleden produceerde Sub-Sahara Afrika in een gemiddeld jaar nog voldoende voedsel om in de eigen behoefte te kunnen voorzien. Sinds begin jaren zestig wordt de voedselsituatie in deze regio echter gekenmerkt door toenemende afhankelijkheid van voedselimporten en voedselhelp. Deze zijn nodig niet alleen om de snel groeiende stedelijke centra te voeden, maar ook de plattelandsbevolking.

Figuur 7.1 Trends in de voedselproductie in Sub-Sahara Afrika (1979-1981=100)



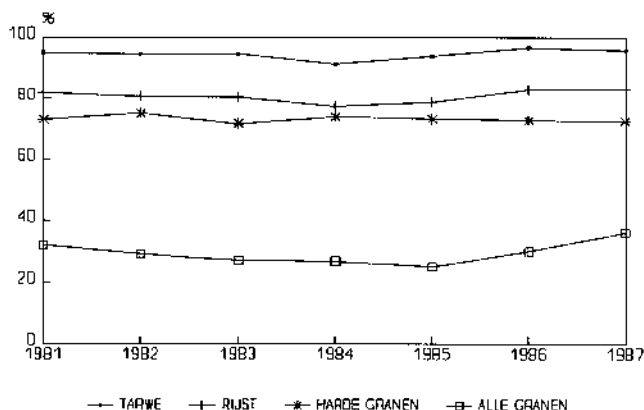
Figuur 7.1 geeft overduidelijk de vrijwel continue daling weer van de voedselproductie per capita in Sub-Sahara Afrika vanaf 1960. In de jaren zeventig daalde de per capita voedselproductie met 10%. Weliswaar steeg de voedselproductie in deze periode met gemiddeld 1,7% per jaar, maar de bevolking nam met 2,7% toe.

In de eerste helft van de jaren tachtig is de situatie nog verder verslechterd. Enerzijds is dit het gevolg van een nog verdere stagnatie van de voedselproductie met slechts 1% op jaarbasis. Anderzijds nam de bevolking nog sterker toe; medio jaren tachtig bedroeg de groei ruim 3%. In de tweede helft van de jaren tachtig lijkt er sprake te zijn van een zeker herstel van de productie, mede vanwege gunstige klimatologische omstandigheden.

Thans ligt de zelfvoorzieningsgraad voor alle granen in Sub-Sahara Afrika rond de 80%. De afgelopen jaren werd door de landen in deze regio gemiddeld jaarlijks 10 miljoen ton graan ingevoerd. Door de zwakke financieel-economische positie van de landen in Sub-Sahara Afrika is men voor de invoer steeds sterker afhankelijk geworden van voedselhulp. Eind jaren tachtig was 30–40% van het geïmporteerde voedsel afkomstig van voedselhulp.

Ten aanzien van de mate van zelfvoorziening (zie figuur 7.2) blijken er fundamentele verschillen te bestaan tussen de verschillende graansoorten, namelijk de zachte granen (tarwe en rijst) en de harde granen (vooral gierst, sorghum en maïs). Bij de harde granen blijkt maar in zeer beperkte mate gebruik te worden gemaakt van importen van buiten de regio om schommelingen in de productie op te vangen. Alleen voor maïs wordt hierop in beperkte mate een uitzondering gemaakt. Er bestaat voor deze granen nauwelijks een wereldmarkt.

Figuur 7.2 Zelfvoorzieningsgraad naar graansoort in Sub-Sahara Afrika



Bron: FAO.

Heel anders ligt de situatie voor tarwe en rijst, de zachte granen. Deze vormen het overgrote deel van de graaninvoer van Sub-Sahara Afrika. Zij maken ook het grootste deel uit van de granen die als voedselhulp van buiten de regio worden binnengebracht. De problematiek van de tekortschietende zelfvoorziening is dan ook vooral de problematiek van de concurrentie tussen de 'nieuwe' en de 'oude'

granen in het consumptiepatroon en het tekortschieten of ontbreken van lokaal aanbod van zachte granen. Daarbij zijn vooral twee factoren van belang.

Op de eerste plaats hebben de oude granen niet of nauwelijks kunnen inspelen op de snelle jaarlijkse groei (van 5–6% per jaar) van de stedelijke vraag naar granen in Sub-Sahara Afrika. Toenemende urbanisatie betekent daardoor tevens toenemende afhankelijkheid van importgranen. De ondervoeding op het platteland is echter vooral een gevolg van een te geringe produktie van (voor eigen consumptie bestemde) harde granen en onvoldoende diversificatiemogelijkheden in de richting van andere inkomensbronnen op het platteland.

De opmars van de zachte granen is vooral, maar niet alleen, een stedelijk fenomeen. Met een derde van de bevolking nemen de steden ongeveer driekwart van de consumptie van tarwe en rijst voor hun rekening. Van de groei van de stedelijke afzetmarkt hebben de Afrikaanse boeren maar in bescheiden mate kunnen profiteren. De steden zijn als het ware losgeraakt van het platteland, waarmee een van de meest dynamische sectoren van de Afrikaanse economie – de stedelijke voedselmarkt – grotendeels buiten bereik van de eigen landbouw is gebleven.

Qua hoeveelheid wordt de graanproduktie in Sub-Sahara Afrika nog steeds gedomineerd door de harde granen, met een produktievolume van circa 60 miljoen ton. De produktie van rijst (circa 8 miljoen ton) en tarwe (3 à 4 miljoen ton) blijft hier ver bij achter.

Het al of niet stimuleren van de lokale produktie van de huidige importgranen tarwe en rijst houdt de gemoederen van deskundigen en politici voortdurend bezig. Lokale rijstproduktie (maar in mindere mate ook tarweproduktie) impliceert in Sub-Sahara Afrika de introductie en rehabilitatie van geïrrigeerde landbouw. Irrigatie wordt met name van groot belang geacht, omdat daardoor de oogstzekerheid aanzienlijk toeneemt en meer dan één oogst per jaar mogelijk wordt. De groei van het irrigatieareaal is de afgelopen jaren significant geweest (ruim 4% per jaar), al is hij beperkt gebleven tot een klein aantal landen. Het geïrrigeerde oppervlak maakt in Sub-Sahara Afrika nauwelijks 3% van het bouwland uit, tegen in Azië bijvoorbeeld 30%. De zeer hoge investeringskosten vormen echter het belangrijkste knelpunt bij geïrrigeerde landbouw.

De landbouwkundige eisen die de lokale tarweverbouw stelt zijn van een andere aard. Door klimatologische omstandigheden (tarwe heeft een koele periode nodig tijdens het groeiseizoen) is het vrijwel niet mogelijk tarwe in bepaalde zones – zoals de Sahel en rond de Evenaar – te produceren. Pogingen om in de groeiende consumptie te voorzien via eigen produktie blijven dan ook beperkt tot delen van Oostelijk en Zuidelijk Afrika.

Het verhogen van de zelfvoorzieningsgraad van tarwe wordt terecht vooral gezocht in de introductie van nieuwe variëteiten, irrigatie en een gunstig input-beleid van de overheid. Tot nu toe lijkt aan die ervaringen, met name met betrekking tot kleinschalige tarweproduktie, door donoren weinig beleidsaandacht te

zijn gegeven. Tarweverbouw blijft daardoor voorbehouden aan grote commerciële boeren.

In veel landen neemt het aandeel van granen als leverancier van calorieën af, terwijl bijvoorbeeld vlees, zuivel en suiker in betekenis toenemen. De onderschatting van de betekenis van knolgewassen (zoals cassave) en van het voorkomen van aanpassingsmechanismes als het verzamelen van voedsel, kan echter bijdragen aan het overschatten van de voedselhulpbehoefte en dientengevolge tot een onjuiste identificatie van behoeftige groepen, disproportionele voedselhulp, etc.

In veel landen is de cassaveproductie een veelvoud van de gecombineerde sorghum- en gierstproductie. Nauwkeurige gegevens hierover zijn echter zeldzaam. Volgens de statistieken produceert Tanzania bijvoorbeeld 2 miljoen ton cassave, tegen 920.000 ton gierst en sorghum; daarnaast voedselgewassen als bananen (1,2 miljoen ton), zoete aardappelen (300.000 ton) en bonen (350.000 ton), producten die eveneens vaak worden genegeerd in internationale productie- en voedingsstatistieken. Voor geheel Sub-Sahara Afrika wordt de consumptie en daarmee de productie (er is vrijwel geen handel buiten de regio) van knol- en wortelgewassen begin jaren tachtig door de FAO geschat op 72 miljoen ton, overeenkomend met een graanequivalent van circa 18 miljoen ton. Daarmee komt 30% van het calorieverbruik voor rekening van deze gewassen. Regionaal doen zich overigens grote verschillen voor. In de Sahelregio zou nauwelijks 5% van de caloriebehoefte worden gedekt door knol- en wortelgewassen, in Centraal Afrika daarentegen 60%.

Ondanks de snel groeiende stroom van voedselhulp naar Sub-Sahara Afrika (zie paragraaf 7.3) zijn naar schatting 150 miljoen mensen in deze regio ernstig ondervoed (Owusu 1990), ongeveer een derde van de bevolking. Tot deze groep van ondervoede mensen behoren relatief veel jonge kinderen en vrouwen.

Tussen de landen in Sub-Sahara Afrika bestaan grote verschillen. De gebieden die het meest te kampen hebben met regelmatig terugkerende voedselproblemen zijn, volgens de Wereldbank (1989), de Sahellanden, Ethiopië, Somalië, delen van Soedan en delen van Zuidelijk Afrika, in het bijzonder Mozambique. Daarnaast zijn er landen met een adequate voedselvoorziening waar de verdeling van inkomens dermate ongelijk is dat grote groepen niet in staat zijn om aan voldoende voedsel te komen, zoals het geval is in Kenya en Nigeria.

In zeven landen in Sub-Sahara Afrika wordt meer dan 40% van de bevolking tot de groep van voedselonzekeren gerekend, namelijk Ethiopië, Zaïre, Uganda, Mozambique, Zambia, Chaad en Somalië (Wereldbank 1988).

De voorspellingen over de voedselsituatie aan het einde van deze eeuw zijn bovendien zeer somber. Wanneer geen ingrijpende wijzigingen plaatsvinden in de trend van de produktiegroei zal de behoefte aan voedselimport volgens de Wereldbank (1990) rond het jaar 2000 zijn gestegen tot 30 à 40 miljoen ton (zie tabel 7.1). Ter vergelijking: het totaal aan voedselimporten bedraagt thans circa 13 miljoen ton.

Tabel 7.1 Voedselimportscenario's voor het jaar 2000 (× 1 miljoen ton graanequivalent)

	I	II	III
Graanimporten	17,6	20,0	25,3
Niet-graanimporten	11,7	13,3	14,5
Totaal voedselimporten	29,3	33,3	39,8
Veronderstellingen (% per jaar):			
– produktiegroei	2,0	3,0	2,5
– per capita consumptiegroei	0,5	0,5	0,5
– bevolkingsgroei	3,0	3,0	3,0
– totale consumptiegroei	2,5	3,5	3,5

Bron: Wereldbank, 1990.

Gezien het economische perspectief van deze regio is het niet te verwachten dat Sub-Sahara Afrika in staat zal zijn dit tekort aan te vullen met commerciële aankopen. De afhankelijkheid van voedselhulp voor deze regio dreigt daarmee de komende jaren nog sterk te zullen toenemen.

7.2. Voedselsectorbeleid

Mede gezien de vrijwel continu neergaande lijn van de voedselproductie in Sub-Sahara Afrika sinds 1960 is men het er in het algemeen over eens dat de oorzaken van de voedselcrisis vooral van structurele aard zijn. Dit neemt niet weg dat incidentele factoren als bijvoorbeeld droogte (Zuidelijk Afrika en de Sahel) wel degelijk een belangrijke rol hebben gespeeld; echter veel meer als een factor die de reeds lang bestaande problemen verergert en zichtbaar gemaakt heeft dan als werkelijke oorzaak voor de crisis. Klimaatfactoren zijn met name van belang om trendbreuken te verklaren in de neergaande lijn. Voor bepaalde delen van Sub-Sahara Afrika rijst wel de vraag of de droogteperiodes niet het gevolg zijn van de achteruitgang van het fysisch milieu. Deze verslechtering van het fysisch milieu komt onder meer tot uiting in een snelle expansie van bodemerosie en verwoestijning. Andere voorbeelden van incidentele factoren zijn burgeroorlogen en politieke onrust (Soedan, Ethiopië, Mozambique). Evenals bij droogte geldt voor deze politieke factoren de vraag of de economische achteruitgang niet steeds meer een endemisch karakter is gaan dragen.

Als de belangrijkste structurele factoren voor de voedselcrisis in Afrika worden genoemd enerzijds het gevoerde overheidsbeleid en anderzijds de verslechterende ruilvoet van Afrika's belangrijkste exportproducten. De meeste landen in Sub-Sahara Afrika zijn voor hun deviezeninkomsten vrijwel uitsluitend aangewezen op de export van één of enkele handelsgewassen. De belangrijkste gewassen zijn suiker, aardnoten, koffie en cacao.

Over de afgelopen jaren zijn de prijzen voor deze produkten op de wereldmarkt sterk teruggelopen. Voor een aantal produkten (zoals cacao en koffie) is Afrika's aandeel op de wereldmarkt bovendien geslonken. Deze teruggang in inkomsten uit de export van handelsgewassen heeft er onder meer toe geleid, dat de meeste landen in Sub-Sahara Afrika momenteel in een zeer ernstige financiële crisis verkeren. De meeste landen zijn dan ook niet of nauwelijks meer in staat om hun meest noodzakelijke importen, waaronder landbouwinputs, te financieren. Hierdoor wordt zelfs het bestaande, al veel te lage, productiepeil nog verder bedreigd.

De andere structurele factor die frequent genoemd wordt is het gevoerde overheidsbeleid. Het overheidsbeleid in Sub-Sahara Afrika ten aanzien van de voedselproductie wordt gekenmerkt door een grote bemoeienis ten aanzien van de marktregulering. In het algemeen wordt gesteld dat het door de overheden gevoerde voedselsectorbeleid in Sub-Sahara Afrika een bias vertoonde ten gunste van de consument, in het bijzonder in de urbane gebieden, en ten koste ging van de producenten. Uitbreiding van de voedselproductie is hierdoor bepaald niet gestimuleerd en in sommige gevallen zelfs negatief beïnvloed. Met name het feit dat de prijzen die boeren ontvangen voor hun landbouwprodukten laag zijn weerhoudt hen ervan om op grote schaal voor de markt te produceren en bevordert derhalve de continuering van de bestaanslandbouw. Een andere indicatie voor de lage prioriteit die overheden aan de voedsellandbouw geven is de omvang van de overheidsuitgaven ten behoeve van deze sector. Op dit moment wordt minder dan 10% van het overheidsbudget hieraan besteed.

Tot slot dient als belangrijke factor voor de voedselcrisis in Afrika te worden genoemd de bevolkingsgroei. Reeds geruime tijd ligt de bevolkingsgroei aanzienlijk boven die van de voedselproductie. De huidige bevolkingsgroei bedraagt ruim 3% per jaar en is in sommige landen zelfs 4%. Rond het jaar 2020 zal Afrika circa 800 miljoen mensen moeten voeden, dat is bijna twee keer zoveel als nu. De bewering in dit verband dat Afrika nog zou beschikken over een vrijwel onuitputtelijk landbouwpotentieel getuigt van een te groot optimisme. Bijna de helft van het continent wordt door de FAO beschouwd als ongeschikt voor gewassenverbouw. Bovendien hebben grote streken te kampen met zeer onregelmatige regenval. De schatting is, dat van de 45 SSA-landen er een veertiental onvoldoende landbouwgrond hebben om de huidige bevolking te kunnen voeden (uitgaande van de bestaande produktiemethoden).

Terwijl er over de oorzaken van de problematiek onder onderzoekers en beleidsmakers een grote mate van consensus bestaat, bestaat over de aard van de te treffen maatregelen onenigheid. Hierbij gaat het vooral om de strijd tussen hen die menen dat het openbreken van de markt op termijn de oplossing kan bieden, en anderen die ervan overtuigd zijn dat een zekere mate van protectionisme noodzakelijk is om de landbouw in Sub-Sahara Afrika te redden en, bij gebrek aan werkelijke alternatieven, daarmee de voedselzekerheid. Belangrijkste aanhangers van het

eerste standpunt zijn met name de Wereldbank en het IMF, die al vele jaren pleiten voor een herstel van het marktmechanisme.

De dominante positie van de overheid op de voedselmarkt heeft volgens deze instellingen het functioneren van de markten grote schade berokkend tegen zeer hoge kosten. In het begin van de jaren tachtig zijn onder druk van het IMF en de Wereldbank in een groot aantal landen in Sub-Sahara Afrika zgn. structurele aanpassingsprogramma's doorgevoerd. De oplossing, nagestreefd via deze SAP's, zou liggen in deregulering en privatisering.

Standaardmaatregelen die in dit verband dienden te worden getroffen met betrekking tot de voedselsector waren: afschaffing van voedsel-, transport- en inputsubsidies en liberalisatie van de markten voor landbouwinputs en outputs. Overheden in Afrika hebben vaak een monopoliepositie bij het opkopen van de oogst en het distribueren van de landbouwinputs.

Voorts worden de prijzen die de staatsopkooporganisaties aan de boeren betalen stelselmatig laag gehouden. De structurele hervormingen die de Wereldbank verlangt zijn erop gericht de producentenprijzen voor landbouwproducten te verhogen om daardoor de productie te stimuleren.

Uit het pakket beleidshervormingen dat de Wereldbank voorschrijft, spreekt een groot vertrouwen in de particuliere sector. De overheid wordt verweten de markt te verstikken, en dient zich daarom terug te trekken. De schuld van de Afrikaanse crisis legt de Wereldbank dus bij het intern gevoerde beleid.

Lijnrecht tegenover de Wereldbank staat de ECA (Economische Commissie voor Afrika van de Verenigde Naties). De onevenwichtigheid die de Wereldbank als oorzaak van de crisis ziet, beschouwt de ECA als een symptoom. Als werkelijke oorzaken van de stagnerende groei in Afrika noemt zij een gebrek aan menselijk en fysiek kapitaal, een slechte infrastructuur en een weinig ontwikkelde particuliere sector. Boeren kunnen, ook bij hogere prijzen, hun productie niet opvoeren, omdat de meer fundamentele knelpunten blijven bestaan.

Voorts hebben de door de Wereldbank voorgestelde maatregelen ook ingrijpende consequenties aan de vraagzijde. Aanpassingsprogramma's zijn er veelal op gericht om de effectieve vraag op korte termijn terug te dringen (van bijvoorbeeld importen en overheidsuitgaven). Het terugdringen van de effectieve vraag zal het gebruik van de productiecapaciteit en daardoor de productie doen afnemen. Dit kan ten koste gaan van de economische groei op langere termijn. Maar ook zullen de voorgestelde maatregelen de koopkracht en de voedselzekerheid van bepaalde groepen in de samenleving ernstig bedreigen. Over het algemeen zullen het volgens de ECA de armsten zijn die het meest getroffen worden door de bezuinigingen.

Om dit soort knelpunten te verhelpen wordt een actieve rol van de overheid noodzakelijk geacht. De Afrikaanse markten zijn nog te zwak om zelfstandige groei te genereren. Behalve ruimte voor de particulier is er ook ondersteuning van deze sector nodig. De uitdaging van de jaren negentig is volgens de aanhangers van deze visie (zie onder meer Bakels en Klaasse Bos 1990) dan ook niet hoe de overheid verder terug te dringen, maar hoe deze meer efficiënt te laten functioneren.

De Wereldbank zelf lijkt ook tot deze conclusie te zijn gekomen, gezien de strekking van een in 1989 verschenen rapport. Daarin toont de Wereldbank op een aantal belangrijke punten tot een wezenlijk andere opvatting te zijn gekomen dan waarvan ze in eerdere studies over Afrika gewag maakte. Ten eerste is de kijk op de betekenis en de rol die de overheid heeft en behoudt onder herstructurering nogal veranderd. Waar de Wereldbank vroeger sterk pleitte voor de terugtrekkende staat, is er nu een herwaardering van de taken van de staat op til, die een zekere convergentie belooft met het alternatieve programma dat de ECA opstelde. Hoewel de Wereldbank de inefficiënte werking van veel staatsinstellingen blijft benadrukken, hecht zij nu ook belang aan het verbeteren van de efficiëntie en het versterken van de organisatie, alsmede aan de opbouw van het benodigde menselijke kapitaal.

Ten tweede is van belang dat ter vermindering of vermindering van chronische voedselonzekeerheid de noodzaak wordt erkend van overheidsactie aan de vraagzijde, speciaal voor huishoudens met een laag en wisselend inkomen. Voorts ziet de Wereldbank het nu als een taak van de regering om targetingprogramma's ter verbetering van de voedselsituatie van doelgroepen op te zetten. De Bank rekent dit kennelijk tot een belangrijk terrein van staatszorg. Daarmee is de Wereldbank duidelijk tegemoet gekomen aan de kritische aanbeveling van organisaties zoals UNICEF 'om aan de aanpassingsprogramma's een meer menselijk gezicht te geven'.

Bijzondere aandacht verdient tenslotte de rol van de vrouw in het voedselvoorzieningssysteem in Sub-Sahara Afrika. Vrouwen spelen in Sub-Sahara Afrika niet alleen in de voedselbereiding een hoofdrol maar evenzeer in de voedselproductie. Het merendeel van de werkzaamheden in de traditionele voedselproductie wordt verricht door vrouwen. Studies tonen bovendien aan dat vrouwen zich allerm minst beperken tot de voedselvoorziening van huishoudens. Zij verbouwen in veel gevallen ook gewassen die direct voor de verkoop zijn bestemd. Voedselproductie door vrouwen is dus niet alleen op zelfvoorziening gericht.

Vrouwen ondervinden nogal wat moeilijkheden in de productie, verwerking en vermarkting van voedsel. De arbeidsproductiviteit van vrouwen is laag: per arbeidsuur produceren zij weinig, gemiddeld minder dan mannen. Door Louise Fresco (1986) worden daar onder meer de volgende redenen voor genoemd. Vrouwen doen vaak meer dan één ding tegelijk: zij halen water op weg naar de velden, passen op kinderen terwijl zij op het land werken en verzamelen brandhout als ze terugkomen van de markt. Bovendien beschikken vrouwen meestal niet over verbeterd of modern gereedschap. Voorlichting, krediet en produktiemiddelen zijn nauwelijks beschikbaar voor vrouwen. Een belangrijk knelpunt is ook het recht op grond.

Ondanks hun cruciale positie in de voedselproductie en voeding vallen veel vrouwen onder de categorie van voedselonzekeerden. Relatief veel vrouwen leiden aan ondervoeding door de gevolgen van zwangerschap, het opvoeden van kinderen en door de zware werkbelasting. Onderzoek toont voorts aan dat vrouwelijke leden

van de familie bij de voedselverdeling binnen het huishouden een onevenredig klein aandeel krijgen. Precair is met name de voedselzekerheid voor huishoudens waarvan een vrouw het hoofd is.

Gezien de kwetsbare positie van vrouwen en de belangrijke rol die zij spelen in het voedselsysteem dient een beleid gericht op voedselzekerheid in Sub-Sahara Afrika prioriteit te geven aan deze groep.

7.3. Voedselhulp

De gemiddelde waarde van de voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika gedurende de afgelopen jaren wordt geschat op een miljard dollar per jaar oftewel 8,5% van de ODA aan deze regio. Het volume van de voedselhulp ligt tussen de 3 miljoen en 4 miljoen ton. Circa 90% van het voedselhulpvolume bestaat uit graan. In geldtermen is het aandeel van de niet-graanprodukten echter aanzienlijk groter en bedraagt thans een derde. Het aandeel van niet-granen is de afgelopen jaren bovendien toegenomen.

Het voor Sub-Sahara Afrika bestemde aandeel van de totale voedselhulpstroom is gedurende de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd.

In het begin van de jaren zestig ging minder dan 1% van de graanvoedselhulp naar Sub-Sahara Afrika. Mede als gevolg van de langdurige droogteperiode in de Sahel liep het aandeel van de voedselhulp voor Sub-Sahara Afrika begin jaren zeventig snel op tot circa een vijfde van de totale voedselhulp. Tussen eind zeventig en medio tachtig is dit percentage nog verder toegenomen. In 1984/85 bedroeg het aandeel van Sub-Sahara Afrika zelfs bijna 40%. De ernstige voedseltekorten in Zuidelijk Afrika, Ethiopië, Soedan en de Sahel waren hiervoor de belangrijkste oorzaak. Sinds midden jaren tachtig is het aandeel van Sub-Sahara Afrika echter weer afgenomen, voornamelijk vanwege gunstige weersomstandigheden en goede oogstresultaten. Thans bedraagt het aandeel ruim een kwart van de totale voedselhulpstroom.

Het belang van voedselhulp in verhouding tot commerciële voedselimporten is eveneens toegenomen. Vanwege de economische crisis in Sub-Sahara Afrika zijn steeds meer landen voor het importeren van voedsel om de lokale produktietekorten aan te vullen aangewezen op voedselhulp. Terwijl de graanvoedselhulp begin jaren zeventig nog slechts 15% van de totale voedselimporten bedroeg, was dit eind jaren zeventig reeds gestegen tot 25% en bedraagt ze eind jaren tachtig zelfs 30-40%.

Het aandeel van de niet-graanvoedselhulp is aanzienlijk geringer. Van de totale waarde van 3 miljard dollar aan importen van niet-graanprodukten bestaat minder dan 10% uit voedselhulp.

Er bestaan grote verschillen tussen landen ten aanzien van de afhankelijkheid van voedselhulp. Circa de helft van alle voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika was in

1989 bestemd voor drie landen, namelijk Mozambique, Soedan en Ethiopië. Mozambique en Ethiopië zijn voor hun importbehoefte zelfs volledig afhankelijk van voedselhulp (tabel 7.2).

Tabel 7.2 Graanimporten en voedselhulp, 1988/89 (× 1.000 ton)

Landen	Totale importen	Voedselhulp	% via voedselhulp
Sub-Sahara Afrika	7.513	3.011	40
Angola	319	116	36
Ethiopië	452	452	100
Ghana	211	88	42
Kenya	295	123	42
Mozambique	506	506	100
Senegal	626	67	11
Somalië	246	176	72
Soedan	609	410	67
Zaire	378	127	34
Zambia	139	112	81

Bron: Hopkins, 1990.

De mate van afhankelijkheid van voedselhulp verschilt niet alleen per land maar ook per produkt. Zo bestond over de afgelopen vijf jaar gemiddeld jaarlijks een vijfde van de rijstimporten uit voedselhulp, een derde van de tarwe-import en meer dan de helft van de import van harde granen.

In tegenstelling tot elders neemt in Sub-Sahara Afrika noodhulp een belangrijke plaats in. Bijna 40% van de voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika bestaat uit noodhulp. Begin van de jaren tachtig was dit nog slechts 20%. Het aandeel van projecthulp bedraagt thans een kwart. Ongeveer een derde van de voedselhulp wordt verstrekt in de vorm van programmahulp.

De verdeling van de hulp naar kanaal van uitvoering is globaal als volgt: 60% van de graanvoedselhulp wordt bilateraal uitgevoerd; 20% van deze voedselhulp wordt gekanaliseerd via niet-gouvernementele organisaties, en eenzelfde percentage via multilaterale instellingen, voornamelijk het WFP. De verdeling van de niet-graanvoedselhulp over deze drie kanalen van uitvoering is: een derde bilateraal; een kwart via NGO's; en twee vijfde multilateraal.

De belangrijkste leveranciers van voedselhulp voor Sub-Sahara Afrika zijn naar orde van grootte: de Verenigde Staten (een derde), het WFP (een kwart) en de EG (eveneens een kwart; inclusief lidstaten). In relatieve termen zijn het WFP en de EG sterk geconcentreerd op Sub-Sahara Afrika, met respectievelijk 40 en 50 procent van hun voedselhulpallocaties.

Wat betreft de aard van de hulp zijn er significante verschillen tussen de donoren en de uitvoeringskanalen. De bilaterale voedselhulp van de Verenigde Staten bijvoorbeeld wordt voornamelijk beschikbaar gesteld in de vorm van programmahulp (70%). Ook de EG-hulp bestaat voor een belangrijk deel uit programmahulp (circa 60%). Daarnaast neemt bij de EG noodhulp een vooraanstaande plaats in (circa 40%). Bij het WFP gaat globaal de helft naar noodhulp en de helft naar projecthulp. De hulp die gekanaliseerd wordt via de NGO's is hoofdzakelijk (twee derde) bestemd voor projecthulp. De NGO's geven geen programmahulp.

Circa de helft van de voedselhulp in Sub-Sahara Afrika wordt doorverkocht (gemonetiseerd) en levert derhalve tegenwaardefondsen op. Ook hier bestaan grote verschillen tussen donoren. Bij de Verenigde Staten ligt de hoogte van monetisering van de voedselhulp rond de 75%, terwijl deze bij het WFP slechts 15% bedraagt.

Tabel 7.3 Triangulaire transacties en lokale aankopen in Sub-Sahara Afrika ($\times 1.000$ ton)

Herkomst	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
reguliere exporteurs	55	331	299	263	166
niet-reguliere exporteurs	213	235	194	313	449
waarvan SSA-exporteurs	(193)	(187)	(180)	(312)	(418)
lokale aankopen	15	19	110	128	125
onbekend	1	3	3	28	166
totaal	283	586	607	732	906
% van totale voedselhulp	9,4	11,8	14,1	22,6	24,6
% van totale aankopen	64,0	79,6	73,1	76,7	77,4

Bron: Clay & Benson, 1990.

Triangulaire transacties en lokale aankopen spelen in Sub-Sahara Afrika een relatief belangrijke rol bij de verwerving van voedsel. Niet minder dan een kwart van alle voedselhulp aan deze regio geschiedt op deze manier (zie tabel 7.3). Het merendeel (drie kwart) van deze aankopen vindt bovendien plaats in Sub-Sahara Afrika zelf. Deze ontwikkeling is van tamelijk recente datum. Begin jaren tachtig maakten driehoeks- en lokale aankopen nog slechts 9% van de voedselhulpleveranties uit.

Met name in de Sahel is er sprake van een geleidelijk groeiende samenwerking ten aanzien van de regionale voedselproblematiek, onder andere in de voedselhulp. Zo hebben een tiental bilaterale donoren en de CILSS-lidstaten een intentieverklaring opgesteld, de 'Charte pour l'aide alimentaire', die tot doel heeft een verstandig gebruik van voedselhulp te bevorderen. Vermelding verdient ook de jaarlijks in november te houden vergadering van het 'Réseau pour la prévention des crises alimentaires'. Dit is een informeel overlegorgaan, waarin voedselhulpdonoren en vertegenwoordigers uit de Sahellanden participeren. Dit orgaan heeft

tot taak een zo realistisch mogelijk beeld van de voedselsituatie in de Sahel te presenteren. Ook Nederland stemt zijn voedselhulp af op de uitkomsten van dit overleg. Het overleg heeft er tevens toe geleid dat de klassieke FAO-multidonormissies, die tot doel hadden voedselhulpbehoeften te identificeren, een ander karakter hebben gekregen.

Daarnaast worden door CILSS en Club du Sahel subregionale seminars georganiseerd over het graanmarktbeleid. Uiteindelijk moeten deze leiden tot een groeiende bereidheid van overheden om tot een gemeenschappelijke landbouwpolitiek te komen, waardoor onder andere triangulaire transacties meer kans van slagen hebben.

Tenslotte is PROCELOS een programma voor het CILSS dat beoogt op regionaal niveau de produktie en verwerking van lokale granen te bevorderen. Het programma wordt gesteund door meerdere donoren, waaronder Nederland.

Samenvattend wijkt de voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika in vergelijking met de andere bestemmingsregio's vooral op de volgende punten af:

- De afhankelijkheid van voedselhulp voor de voedselvoorziening is in Sub-Sahara Afrika aanzienlijk groter.
- Het betreft in belangrijke mate noodhulp. Projecthulp neemt in verhouding een bescheiden plaats in.
- Multilaterale hulp neemt in Sub-Sahara Afrika een sterkere positie in dan elders. In de andere regio's domineert de bilaterale hulp.

7.4. Nederlandse voedselhulp

In deze paragraaf zal een aantal kenmerken worden gegeven van de Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika. Hierbij zullen de volgende aspecten aan de orde komen: de geografische spreiding van de Nederlandse voedselhulp, de hulpkanalen waarlangs deze voedselhulp is gedistribueerd, en de verdeling van de Nederlandse voedselhulp naar hulptypen, produktsamenstelling en herkomst.

Regionale spreiding

In paragraaf 6.1 is reeds aangegeven dat bijna de helft van de Nederlandse voedselhulp naar Sub-Sahara Afrika gaat. Hiermee is deze regio verreweg het belangrijkste bestemmingsgebied van de Nederlandse voedselhulp.

Landen in Sub-Sahara Afrika die aanzienlijke Nederlandse voedselhulpsteun hebben ontvangen zijn Ethiopië, Mozambique en Soedan. Niet minder dan 70% van de direct - d.w.z. exclusief de vaste bijdrage aan het WFP en de EG - door Nederland aangeboden voedselhulp is tussen 1985 en 1989 naar deze drie landen gegaan. Andere belangrijke ontvangende landen in die periode waren Angola,

Kaap Verdië, Zambia en Mali. Deze zeven landen samen ontvingen ruim 90% van de bilaterale voedselhulp.

Ook de multilaterale hulp via de EG en het WFP is in belangrijke mate geconcentreerd op Ethiopië, Mozambique en Soedan. Circa 60% van de voedselhulp van deze beide organisaties kwam hier terecht.

Hulpkanalen

In tabel 7.4 is een overzicht gegeven van de uitvoerende instanties via welke de Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika is gekanaliseerd.

Tabel 7.4 Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika naar uitvoeringskanaal (in procenten)

Uitvoeringskanaal	1980-1984	1985-1989
WFP	35	50
EG bilateraal	19	17
NGO	8	13
DGIS bilateraal	38	20
Totaal (f mln)	530	540

Opvallend daarbij is dat het WFP als uitvoerend kanaal van de Nederlandse voedselhulp in belangrijkheid is toegenomen. Dit is voornamelijk ten koste gegaan van het bilaterale programma. Ook de betrokkenheid van de NGO's bij de distributie van de Nederlandse voedselhulp is gegroeid.

Hulptypen

De verdeling van de Nederlandse voedselhulp naar typen is weergegeven in tabel 7.5. Zoals deze tabel laat zien is in de tweede helft van de jaren tachtig de Nederlandse voedselhulp ten behoeve van noodhulpoperaties in Sub-Sahara Afrika gedaald van 60% naar 35%. Deze daling is onder meer het gevolg van gunstiger weersomstandigheden in Sub-Sahara Afrika, waardoor de oogstresultaten in de tweede helft van de jaren tachtig aanzienlijk beter waren. De noodhulp aan Sub-Sahara Afrika was na 1985 overwegend bestemd voor vluchtelingen of ontheemden in landen die in een oorlogssituatie verkeerden.

De Nederlandse projecthulp is belangrijker geworden. Zij is zelfs de laatste jaren belangrijker geworden dan noodhulp. Ook hier geldt dat de projecthulp zo sterk in omvang is gestegen doordat NGO's en het WFP een steeds dominantere rol zijn gaan spelen bij de uitvoering van de Nederlandse voedselhulp.

Tabel 7.5 Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika naar hulptypen (in procenten)

Hulptype	1980-1984	1985-1989
Noodhulp	62	35
Projecthulp	28	40
Programmahulp	10	25
Totaal (f mln)	530	540

Het aandeel van de programmahulp is in de tweede helft van de jaren tachtig fors toegenomen. Het betreft hier met name steun in de vorm van voedsel aan structurele of sectorale aanpassingsprogramma's (zoals in Senegal, Mali en Mozambique).

Produktsamenstelling

In tabel 7.6 is een overzicht gegeven van de produktsamenstelling van de Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika over de periode 1985-89.

Uit deze tabel blijkt dat ruim 70% van de Nederlandse hulp bestaat uit voedselproducten en 30% bestemd is voor niet-voedseluitgaven. Deze cash-bijdragen zijn vooral bedoeld voor de financiering van transport- en logistieke kosten in verband met de distributie van voedsel. Verder gaat een deel van deze bestedingen naar voedselproductie-activiteiten, zoals sprinkhaanbestrijding en landbouwinputs.

Tabel 7.6 Produktsamenstelling Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika, 1985-89

Produkt	Omvang (× f mln)	Percentage
Graan	175	33
Zuivel	110	20
Olie	13	2
Conserven	45	8
Overigen	47	9
Geld	150	28
Totaal	540	100

De graanleveranties bestaan voor een belangrijk deel uit harde granen, in het bijzonder maïs. De schatting is dat circa de helft van de Nederlandse graanvoedselhulp hieruit bestaat. Ongeveer een derde van de Nederlandse graanvoedselhulp is tarwe en een vijfde rijst. Tarwehulp wordt vrijwel uitsluitend geleverd via de EG.



Mali: kinderen helpen mee in een bakkerij waar net stokbrood is gebakken.

De resterende produkten, olieconserven, zuivel en overigen (dit zijn onder meer peulvruchten en suiker), worden hoofdzakelijk via de multilaterale kanalen (EG en WFP) aangeboden.

Herkomst

De Nederlandse voedselhulp is in beginsel ongebonden. Desalniettemin is er sprake van een zekere mate van binding die nauw verband houdt met de keuze van het uitvoeringskanaal.

Zo is de EG-voedselhulp grotendeels gebonden, zowel naar produkt als naar plaats van besteding. Dit wil zeggen dat de aankoop indien mogelijk in een van de lidstaten dient plaats te vinden. De voedselhulp die via de WFP wordt aangeboden wordt voor een belangrijk deel in natura beschikbaar gesteld. In de praktijk betekent dit dat de goederen gewoonlijk in het donorland worden aangeschaft. Gezien deze de facto binding van een deel van de Nederlandse hulp komt het er in feite op neer dat slechts een derde van de Nederlandse voedselhulp werkelijk vrij besteedbaar is.

In tabel 7.7 wordt een verdeling gegeven naar de plaats van besteding van de Nederlandse voedselhulp over de periode 1985-89.

Ruim een derde van de Nederlandse voedselaankopen ten behoeve van Sub-Sahara Afrika vindt plaats via triangulaire of lokale transacties. Het overgrote deel,

Tabel 7.7 Nederlandse voedselhulp naar plaats van besteding

Plaats van besteding	Omvang (× f mln)	Percentage
Nederland	240	44
Andere EG-landen	80	15
Sub-Sahara Afrika	140	26
Elders*	80	15
Totaal	540	100

*Elders' betreft hoofdzakelijk ontwikkelingslanden buiten Afrika.

circa twee derde van deze driehoeksaankopen, geschiedt regionaal, dat wil zeggen in de regio Sub-Sahara Afrika zelf.

Conclusie

In vergelijking met andere donoren verschilt de Nederlandse voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika met name op de volgende punten:

- twee derde van de voedselhulp aan Sub-Sahara Afrika verloopt thans via multi-laterale kanalen. Bij de meeste andere donoren domineert het bilaterale kanaal.
- Het accent op programmahulp is vanaf 1985 weliswaar toegenomen, maar blijft duidelijk achter bij dat van andere bilaterale donoren.
- De produktsamenstelling wijkt af van die van andere donoren: (a) binnen de grenen zijn de harde granen van meer betekenis, vooral dankzij driehoeksaankopen; (b) de niet-voedseluitgaven (logistieke steun, cash) spelen een veel grotere rol.

8. Senegal

8.1. Aard en omvang van de voedselproblematiek

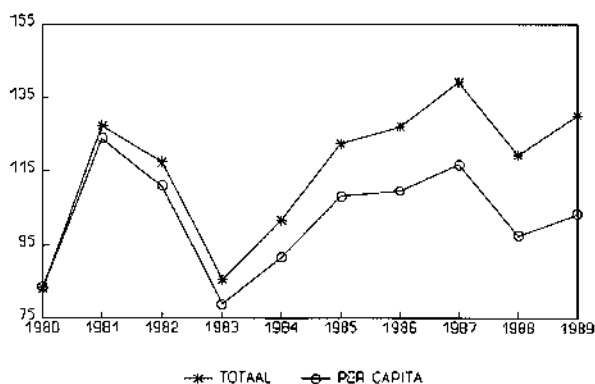
De ontwikkeling in de Senegalese graanvoorziening gedurende de laatste decennia vertoont nauwelijks structurele veranderingen. Over de afgelopen twintig jaar is gemiddeld 60% van de consumptie uit eigen produktie gedekt. Een kwart van de invoer bestaat uit voedselhulp. Doordat de regens in de periode 1986-1989 betrekkelijk gunstig zijn geweest, ligt de voedselzelfvoorziening in deze jaren boven het gemiddelde.

De voornaamste graangewassen in Senegal zijn gierst en sorghum – de lokale gewassen – en maïs en rijst. Gierst en maïs nemen daarbij het leeuwedeel van de binnenlandse voedselproduktie voor hun rekening, namelijk 70 tot 80%. De schatting over de laatste drie jaren varieert van 800.000 tot 900.000 ton.

De omvang van de oogst fluctueert sterk van jaar tot jaar, voornamelijk als gevolg van wisselende weersomstandigheden. Maar ook de inzaaistrategie van boeren speelt hierbij een belangrijke rol. Het gedrag van de boeren wordt in belangrijke mate bepaald door de zorg om de voedselvoorziening van de familie veilig te stellen. Dit leidt ertoe dat na een slechte oogst een sterke uitbreiding van het gierstareaal plaatsvindt. Omgekeerd wordt na een goede oogst het gierstareaal weer ingekrompen omdat geteerd kan worden op de eigen graanvoorraad, die na een goede oogst wordt aangevuld.

De omvang van een goede oogst kan wel twee keer zo groot zijn als die van een slechte oogst (zie ook figuur 8.1). Voor de graanoogst als geheel is deze verhouding iets minder ongunstig. Gierst en sorghum worden met name verbouwd in de droge gebieden. In het zuidelijk deel van Senegal, waar de regen overvloediger valt en waar in sommige deelgebieden ook irrigatie mogelijk is, en in het noorden waar de Senegalrivier bevoeiing toestaat, wordt rijst en ook maïs verbouwd. Het klimaat is ongeschikt voor de verbouw van tarwe.

Hoewel de eigen produktie van rijst niet erg groot is – in het Fleuve-gebied nog onder de 100.000 ton paddy per jaar – wordt van de groeiomogelijkheden in Senegal veel verwacht. Ondanks de dringende behoefte aan een verruiming van de rijstproduktie is het daar echter nog niet van gekomen. Als voornaamste oorzaken zijn aan te wijzen de vertragingen bij de ingebruikneming van geïrrigeerde gebieden door technische en organisatorische problemen en door problemen bij de regeling van de grondrechten. Er zijn in Senegal maar weinig regio's die een voedseloverschot

Figuur 8.1 Voedselproductie in Senegal, 1980–1989 (1979–1981=100)

Bron: FAD

voortbrengen. Het gevolg is, dat ook op het platteland geïmporteerde rijst een normaal onderdeel van het dieet is geworden, met name in de periode vlak voor de oogst.

Naar schatting wordt van de lokale harde granen niet meer dan 5–10% van de bruto-productie verhandeld, wat overeenkomt met een marktvolume van 50.000 à 100.000 ton. Van de lokale rijst wordt circa 20% verhandeld. Belangrijkste verklaring voor het feit dat in Senegal lokale granen slechts in kleine hoeveelheden op de markt worden aangeboden is vooral de lage produktiviteit in de landbouw, die leidt tot een gering te vermarkten surplus bij de individuele boeren. Anderzijds werkt het geringe aanbod per boer ook zelfversterkend: de geringe aanvoer werkt kostenverhogend voor de handel, waardoor de vraag naar het (duurder wordende) lokale voedsel wordt geremd. Door de tekortschietende zelfvoorziening van veel boeren komt er in de droge tijd zelfs een omgekeerde graanstroom op gang vanuit de stad. De zachte (luxe) granen dringen zodoende ook steeds verder door in het rurale consumptiepatroon.

De rijstmarkt in Senegal wordt gedomineerd door de overheid. Dit in tegenstelling tot de gierstmarkt en de tarwemarkt, die vrijwel volledig in particuliere handen zijn.

Het beleid van de Senegalese overheid is uitdrukkelijk gericht op het voorkomen van schaarste aan graan, waarvoor gezien het voorgaande in belangrijke mate een beroep op het buitenland moet worden gedaan. Tabel 8.1 geeft een indicatie van de omvang van de importen sinds 1980.

De geïmporteerde granen bestaan voornamelijk uit rijst (twee derde van de totale graanimport) en in mindere mate tarwe (een vijfde). Deze granen worden in hoofdzaak in de steden geconsumeerd. Senegal is in staat grote hoeveelheden rijst op commerciële basis in te voeren, mede doordat donoren bereid zijn indirect deze

Tabel 8.1 Produktie en invoer van graan in Senegal, 1980-1989 ($\times 1000$ ton)

	PRODUKTIE			Tarwe	INVOER		
	Rijst	Harde granen	Totaal		Rijst	Harde granen	Totaal
1980	65	598	663	85	279	50	414
1981	103	852	924	123	322	26	471
1982	95	688	756	122	359	13	494
1983	109	658	767	118	339	87	544
1984	136	574	710	127	371	164	662
1985	147	1.101	1.248	115	336	45	496
1986	148	745	893	112	378	22	512
1987	136	918	1.054	112	307	12	431
1988	156	763	919	137	310	10	457
1989	127	908	1.035	150	344	8	502

Bron: FAO, *Yearbook of International Trade and Production Yearbook*, diverse jaren.

importen te financieren. Het buitenland steunt de Senegalese betalingsbalans door omvangrijke leningen en giften, die samen ongeveer 8% van het nationale inkomen uitmaken.

De neiging om rijst in te voeren wordt bovendien versterkt door de overheid, voor wie rijstimporten een belangrijke bron van inkomsten zijn geworden. Het land is mede in staat in te voeren door de koopkracht van de consument: Senegal heeft immers een volledig convertibele munt (de CFA). Daarnaast bestaat ook bij de consument een sterke voorkeur voor rijst vanwege de grotere beschikbaarheid, de lagere prijs en de eenvoudiger verwerking vergeleken met harde granen. Het aandeel van rijst in de totale voedselconsumptie wordt geschat op 40% tegenover 45% voor gierst en sorghum.

Ten aanzien van de voedselconsumptie dient onderscheid te worden gemaakt tussen de stedelijke en de rurale consument. De rurale consument in het zuiden van Senegal is in grote mate zelfvoorzienend, en consumeert voornamelijk traditionele granen. Het type graan is afhankelijk van de klimatologische zone. De stedelijke consument daarentegen verkrijgt zijn graan vooral via de markt, en consumeert voornamelijk importgranen.

Het consumptiepatroon in de steden is tamelijk homogeen, terwijl dit voor het platteland per regio sterk kan verschillen. In het aardnotenbekken – waar circa de helft van de bevolking woont – is gierst het hoofdvoedsel. Door het grote aantal bewoners bepaalt dit consumptiepatroon in hoge mate het beeld van de totale graanconsumptie op het platteland. De plattelandsgebieden waar voornamelijk rijst wordt geconsumeerd zijn de Casamance en in mindere mate de Fleuve. Als gevolg van het geringere aantal inwoners in deze regio's (circa 30% van de totale bevolking) blijft het beeld bestaan dat gierst het belangrijkste consumptiegraan

is op het Senegalese platteland. In de stad overheersen importgranen als rijst en tarwe (ruim 80%).

Bij een gemiddelde graanconsumptie van 180 kg per inwoner is er de laatste jaren, gegeven de eigen produktie en de invoer, inclusief voedselhulp, sprake van een graanoverschot. De laatste noodhulpactie in Senegal dateert van 1987. Het aantal voedselonzekeren, d.w.z. mensen die over weinig koopkracht beschikken en derhalve onvoldoende in de eigen voedselbehoefte kunnen voorzien, wordt door de Wereldbank voor begin jaren tachtig geschat op ongeveer 20% van de bevolking, ofwel 1,2 miljoen mensen. Op basis van CRS-gegevens bleek voor wat betreft de onderzoeksgebieden 34% van de kinderen in het noorden ondervoed te zijn, in Thiès in het zuiden was dat 27%. Ernstige ondervoeding kwam in beide regio's bij 7% van de kinderen voor.

Met de liberalisering van de graanmarkt is het aantal voedselonzekeren sinds halverwege de jaren tachtig waarschijnlijk nog toegenomen. Zo zijn de prijzen van tarwe en rijst de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen. Tevens is de beschikbaarheid van voedsel enigszins gedaald.

Een aparte vermelding verdient de rijstprijis, die na een aanvankelijke verdubbeling (van 80 naar 160 CFA per kg) in 1988 weer is verlaagd naar 130 CFA. Deze verlaging was vooral het resultaat van onlusten en van de oppositie-campagne tijdens de presidentsverkiezingen (voorjaar 1988), waarin de rijstprijis een belangrijke rol speelde.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de voedselvoorziening in Senegal ruim is, ondanks een lage graad van zelfvoorziening. In deze situatie lijken maatregelen ter bescherming van de lokale produktie wenselijk, hetzij via vermindering van de voedselhulp, hetzij via beperking van de commerciële importen. Overigens is het verschil tussen binnenlandse produktie en vraag dermate groot, dat voorlopig invoer van voedsel noodzakelijk zal blijven. Het is dan ook nodig dat een krachtige impuls wordt gegeven aan de inputzijde van de lokale voedselproduktie.

8.2. Voedselsectorbeleid

De catastrofale droogteperiode die in de Sahel met de jaren zeventig aanving en die zich tot en met 1984 met een zekere regelmaat deed gevoelen, heeft ook in Senegal diepe sporen nagelaten. Niet alleen ontstond in de beginperiode een acute voedselnood; het proces van verarming en kapitaal-itering dat toen op gang kwam heeft de economie van het land enkele decennia achteruit gezet. De migratie van het platteland naar de stad, vooral naar Dakar, is erdoor versneld met ernstige sociale effecten. Maar ook de psychologische gevolgen moeten niet worden onderschat: de toekomstverwachtingen hebben er onder geleden en de

angst voor voedselschaarste is één van de belangrijkste beleidsbepalende factoren geworden.

Toen Senegal in 1960 onafhankelijk werd, was de landbouw vooral door toedoen van de Fransen gericht op de verbouw van aardnoten. De meeste landbouworganisaties uit de koloniale tijd hadden zich hierop gericht. Na de onafhankelijkheid is dit beleid lange tijd voortgezet. Pas in het zesde vierjarenplan (1981–85) werd het ingrijpend gewijzigd; besloten is toen dat de aardnotenverbouw beperkt moest blijven tot het aardnotenbekken. Initiatieven om de aardnotenverbouw uit te breiden tot andere regio's, bijvoorbeeld de Casamance, werden teruggedrongen. De ontwikkeling van geïrrigeerde rijstteelt in de Fleuve kreeg prioriteit.

In het zevende plan (1985–89) wordt het accent geheel gelegd op de produktie van granen. Ook in het door Senegal voor de langere termijn (tot het jaar 2000) uiteengezette landbouwbeleid – de Nouvelle Politique Agricole (NPA) – is een belangrijke plaats ingeruimd voor het verhogen van de voedselzelfvoorzieningsgraad. In de uitwerking van de NPA voor granen (het Plan Céréaliier van 1986) is als doelstelling geformuleerd een zelfvoorziening van granen van 80%.

De agrarische sector is nog steeds belangrijk voor de Senegalese economie. De sector is goed voor 20–25% van het BNP en levert in recente jaren 35% van de exportopbrengst. De helft van de beroepsbevolking vindt werk in de landbouw. Meer dan 90% van de rurale produktie wordt geproduceerd op kleinschalige, regenafhankelijke boerenbedrijven. De sector is zeer gevoelig voor de vaak onvoorspelbare schommelingen in de regenval. Over de periode 1970–1986 was het groeipercentage van de sector slechts 0,5 per jaar.

Het ontwikkelingsbeleid voor de landbouw valt binnen het kader van het algemene aanpassingsbeleid binnen Senegal. Senegal's zevende economisch plan is gebaseerd op de voorstellen van het structurele aanpassingsprogramma van de Wereldbank. Maatregelen die in het kader van de NPA overeengekomen zijn om de landbouwproduktie te stimuleren, zijn: het reduceren van de rol van de staat, hogere produktieprijzen voor de boeren en diversificatie van de landbouw met als doel de voedselzelfvoorziening te vergroten.

Ten aanzien van de produktie wordt – gelijktijdig met een geleidelijke uitbreiding van het geïrrigeerde oppervlak – het accent gelegd op een toename van de produktie van regenafhankelijke voedselgewassen. Deze toename moet deels worden gerealiseerd door een uitbreiding van de landbouwarealen in de Casamance en in Oost-Senegal, maar primair door een verhoging van de produktiviteit als gevolg van verbetering van de variëteiten en de introductie van geavanceerde technologieën door middel van onderzoek en agrarische voorlichting.

Belangrijk hierbij is vooral de aandacht voor rijst. Senegal is na Ivoorkust de grootste rijstimporteur van Sub-Sahara Afrika. Aangezien het klimaat te heet is voor de verbouw van tarwe, wordt voor een verhoging van de zelfvoorzieningsgraad uitbreiding van de rijstproduktie van groot belang geacht.

Het prijsbeleid vormt een belangrijk onderdeel van het landbouwbeleid. In Senegal stelde de overheid tot 1986 de prijzen voor de belangrijkste producten vast. De prijs van geïmporteerde granen was altijd op een relatief laag niveau gehouden. Hier tegen werd nauwelijks oppositie gevoerd, omdat de lokale productie ontbreekt (tarwe) of voornamelijk bestemd is voor zelfconsumptie (rijst), zodat deze niet of nauwelijks concurrentie ondervindt van de import. Deze relatief lage prijs heeft de consumentenvoorkeur voor deze granen mede bepaald.

Het graanbeleid in Senegal wordt gekenmerkt door een groot gebrek aan continuïteit. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de producenten gierst nooit als een 'cash crop' zijn gaan beschouwen. De frequente wijzigingen in de overheidsregels na 1980 met betrekking tot oogst, transport en opslag hebben geleid tot verwarring, ook onder overheidsfunctionarissen die zijn belast met het toezicht. Het probleem met de regelgeving was niet zozeer welke activiteiten privé-tussenpersonen mochten verrichten, maar vooral wie op grond van welke criteria een vergunning kreeg. Ten aanzien van de producentenprijs bestond vooral verwarring over de vraag of het nu om een officiële prijs ging of om een minimumprijs. Overigens blijkt uit de gegevens van het bureau voor de statistiek, dat de afgekondigde officiële prijs zelden is gerespecteerd.

Tot 1986 werd jaarlijks per decreet de organisatie van de commercialisatiecampagnes voor lokale granen vastgesteld. In deze decreten was vastgelegd welke tussenpersonen en instituties gerechtigd waren om te participeren in de commercialisatie. Het CSA (het marktinterventiebureau) was tot de liberalisering van de graanhandel de enige verantwoordelijke organisatie voor de commercialisatie van de lokale granen (èn voor de voedselhulp). Met het oog op het lage rendement van het overheidsingrijpen in de markt in vroegere jaren en vanwege het gebrek aan fondsen heeft de overheid zich eind jaren tachtig praktisch geheel uit de gierstmarkt teruggetrokken. De officiële minimumprijzen worden met andere woorden de facto niet gehandhaafd. De giersthandel is nu overwegend in particuliere handen en functioneert redelijk, zo blijkt althans uit het onderzoek, in een jaar met min of meer normale regenval. Sinds de liberalisering van de graanhandel, in 1986, stelt de overheid voor lokale granen nog slechts minimum-producentenprijzen vast. Overheidsinterventies waren in het algemeen niet voldoende om deze prijzen ook te handhaven.

De rijst wordt daarentegen nog steeds gedomineerd door de overheid. De rijstimport was en is het monopolie van de CPSP, een staatsinstelling. De binnenlandse prijs is vastgesteld op een niveau dat ligt boven dat van de wereldmarkt. De inkomsten die dit oplevert voor de CPSP worden voor een deel gebruikt ter financiering van de hoge producentenprijs die door de SAED (een andere staatsinstelling) wordt geboden aan de rijstboeren in het noorden.

In 1987/1988 is er sprake van geweest dat onder druk van donoren de importen van rijst in een periode van drie jaar volledig zouden worden geliberaliseerd. In een eerste fase van liberalisering van de handel in 1987 kregen vier privé-importeurs,

gekozen door een door de staat ingesteld comité, toestemming om 25% van de Senegalese behoefte (85.000 ton) in te voeren. De ervaringen waren echter zo negatief – o.a. trage aanvoer en slechte afdracht van de vereveningsheffing – dat sindsdien het monopolie op de invoer weer volledig bij de CPSP berust. De binnenlandse rijsthandel is wel verder geliberaliseerd, al bestaan er nog steeds door de overheid vastgestelde en gecontroleerde prijzen.

Het commercialisatiecircuit voor lokale paddy is in Senegal fundamenteel anders dan dat van gierst. Van de binnenlandse paddy geteeld in Noord-Senegal is ongeveer 80% bestemd voor eigen consumptie op het boerenbedrijf. Van het restant wordt een belangrijk deel via de SAED (de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor het Fleuve-gebied) gecommmercialiseerd, de rest wordt verkocht aan de privé-handel.

De verplichting voor de boeren om hun paddy aan de SAED te verkopen is in 1986 vervallen. De marketingafdeling van de SAED slaagt er nog steeds niet in de aankoop vlot te laten verlopen door managementproblemen en een chronisch gebrek aan liquide middelen. Het gevolg is, dat de rijstpellerijen van de SAED slechts op 40–60% van hun capaciteit draaien.

De SAED heeft een overeenkomst met de CPSP, waarbij de laatste de rijst opkoopt voor 179 CFA/kg. Op deze manier worden de kosten van de hogere opkooopprijs en de verwerkingsverliezen afgewenteld op de CPSP. Deze financiert die kosten uit een vereveningsheffing op de invoer van rijst, die gelijk is aan het verschil tussen de door de staat vastgestelde groothandelsprijs en de wereldmarktprijs.

Om de consumptie van lokale granen te bevorderen ten koste van tarwe en geïmporteerde rijst, stimuleert men de goedkope, ambachtelijke transformatie van lokale granen via de aanschaf van dorsmachines, graanmolens e.d. Een eventueel alternatief – industriële commerciële verwerking – is onder de huidige omstandigheden economisch niet aantrekkelijk. Van de granen die thans in Senegal worden geconsumeerd wordt maar een betrekkelijk gering deel op commerciële basis in het land verwerkt. De verklaring hiervoor is eenvoudig. De binnenlands geproduceerde granen zijn in de eerste plaats bestemd voor eigen consumptie. Dat deel van de oogst verlaat het bedrijf niet en wordt op traditionele wijze door de vrouwelijke gezinsleden verwerkt.

Een andere categorie is die van de commercieel geïmporteerde rijst. Die wordt echter in verwerkte vorm aangevoerd. Hetzelfde geldt voor de rijst (en een deel van de tarwe) die door donoren als voedselhulp wordt verschaft. De commerciële graanverwerking beperkt zich derhalve voornamelijk tot geïmporteerde tarwe. De bezettingsgraad van de (particuliere, gedeeltelijk Franse) meelfabrieken (Grands Moulins de Dakar en Moulins Sentenac) is laag. Mede daardoor zijn de maalkosten zeer hoog, waardoor verwerkte lokale granen te duur worden in vergelijking met de prijs die de consumenten voor rijst moeten betalen. Dit prijseffect wordt nog versterkt door de hoge marketingkosten voor de harde granen.

Het CSA heeft in Senegal een graanopslagcapaciteit van in totaal 84.000 ton, die uitsluitend bestemd is voor lokale granen. Door de reorganisatie van de afgelopen jaren en het gebrek aan middelen om aan te kopen lopen de magazijnen echter leeg. Medio 1989 was de voorraad van het CSA geslonken tot minder dan 6.000 ton.

Doel van het aanleggen van voorraden door het CSA is tweeledig. Door jaarlijks een bepaalde hoeveelheid (25.000 ton) lokaal geproduceerde granen uit de markt te nemen wil men de minimumprijs voor de boeren ondersteunen. Deze taak wordt de laatste jaren echter nauwelijks meer vervuld, waarmee een belangrijke produktiestimulans voor lokale granen is verdwenen. Naast het oogmerk van prijsstabilisatie ligt er ook een element van noodhulp opgesloten in het interventiebeleid van het CSA. Bij schaarste of nood in een bepaalde regio worden de volgende stappen gezet: versnelde verkoop vanuit de regionale CSA-magazijnen; aanvulling en verkoop van elders; verlaging van de verkoopprijzen om speculatie tegen te gaan; en tenslotte als laatste stap gratis distributie in de vorm van voedselhulp. Uit het veldonderzoek blijkt, dat deze taak in delen van het Fleuve-gebied nog steeds noodzakelijk is en adequaat wordt uitgevoerd.

Door de donoren is veel kritiek geuit op het CSA. Het CSA blijkt als slecht geleide en inefficiënt opererende organisatie belast met een veelheid van taken zonder adequate budgettering per deeltaak. De donorkritiek leidde ertoe dat geen verdere fondsen aan het CSA werden overgemaakt, waardoor inmiddels bij gebrek aan middelen aan de marktinterventietak van het CSA een einde is gekomen. Door het de facto opheffen van dit stabiliseringsfonds is eveneens een einde gekomen aan de prijsondersteuning voor lokale gierstproducenten. Het afschaffen van steunmaatregelen voor de lokale producenten in het aardnotenbekken (kunstmest e.d.) leidde voorts tot abrupte daling van het inputgebruik en ergo van de lokale (graan)productie. De restanten van de kunstmest in de aardnotencultuur komen namelijk ten goede aan de gierstproductie.

Door de CPSP wordt een strategische rijstvoorraad aangehouden ter grootte van de omvang van de invoer van twee maanden. De termijn van twee maanden is gekozen, omdat dat de periode is die verstrijkt tussen het moment van bestellen en aankomst. Bij het huidige consumptieniveau zou de omvang van die voorraad dus ongeveer 60.000 ton moeten bedragen. De feitelijke omvang is echter circa 25.000 ton hoger, zodat naar een verlaging wordt gestreefd. De voorraad ligt verspreid over verschillende steden opgeslagen. De financierings- en opslagkosten die het aanhouden van deze voorraad met zich meebrengt zijn uiteraard hoog. Donoren plaatsen dan ook vraagtekens bij de noodzaak een dergelijke grote voorraad aan te houden. Enerzijds omdat de overheid niet als enige een graanvoorraad beheert. De totale graanvoorraad, inclusief die van maalterijen en particuliere handelaren, werd bij het begin van het nieuwe oogstseizoen (1989) geschat op 200.000 ton. Maar ook zou Senegal met een kleinere voorraad kunnen volstaan vanwege de ligging aan een belangrijke scheepvaartroute.

Gezien het belang van lokale voorraden voor de voedselzekerheid is de afgelopen jaren hoge prioriteit gegeven aan de gedecentraliseerde aanleg en het beheer van graanvoorraden in de dorpen. Met deze voorraden moeten fluctuaties in het aanbod tussen de seizoenen en over de jaren lokaal worden opgevangen. De bedoeling is bovendien om inkomen te genereren door in te kopen in tijden van ruim aanbod en te verkopen in tijden van schaarste. Ook zou aldus de positie van de boeren tegenover de handelaar kunnen worden versterkt. Verder kunnen de voorraden dienen als onderpand voor kredieten. De ervaring met deze zgn. graanbanken is gemengd, maar de indruk bestaat dat het bijzonder moeilijk is om door economisch beheer van de voorraden zonder verlies te draaien. Binnen het Fonds Commun heeft Nederland de primaire verantwoordelijkheid gekregen voor het graanbankprogramma.

In de praktijk is het voedselvoorzieningsbeleid in Senegal in feite nog steeds overwegend een rijstbeleid. De beschikbaarheid voor de consument van rijst heeft in Senegal een zware politieke lading, zowel wat betreft het voorkomen van schaarste als wat betreft de prijs. In 1988 is onder zware politieke druk de prijs van rijst teruggebracht tot CFA 130 per kg; dit is bij de heersende koers van de CFA nog altijd ongeveer 50% boven de wereldmarktprijs. Daardoor vormt de rijstmarkt voor de Senegalese overheid een niet onbelangrijke inkomensbron. Overigens is de nieuwe consumentenprijs te laag voor een lonende lokale rijstproductie. Het probleem van de overgewaardeerde CFA speelt hierbij eveneens een rol.

De verlaging van de consumentenprijs van rijst heeft voor de rijstproducenten geen gevolgen gehad, omdat de aan hen betaalde prijs op het oude niveau gehandhaafd bleef. Het vergrote verschil tussen producenten- en consumentenprijs heeft wel een verzwaring van de subsidielast voor de overheid veroorzaakt. De opkoop-prijs bij de SAED is namelijk niet verlaagd. Niettemin wordt ook door donoren bijna algemeen erkend dat de verlaging van de rijstprijs politiek onvermijdelijk is.

Van de daling van de rijstprijs kan echter een neerwaartse druk uitgaan op de prijzen van gierst en sorghum. En aangezien de producentenprijzen van die gewassen in veel mindere mate worden gesteund dan die van rijst, bestaat het gevaar van een verminderde prikkel om lokale gewassen te produceren. Ook naar de consument toe werkt dit prijsbeleid averechts. Volgens onderzoeken moet gierst ongeveer 25% goedkoper zijn dan rijst om de consumentenvraag in stand te houden. Door de recente rijstprijzverlaging is deze verhouding voor gierst veel ongunstiger komen te liggen.

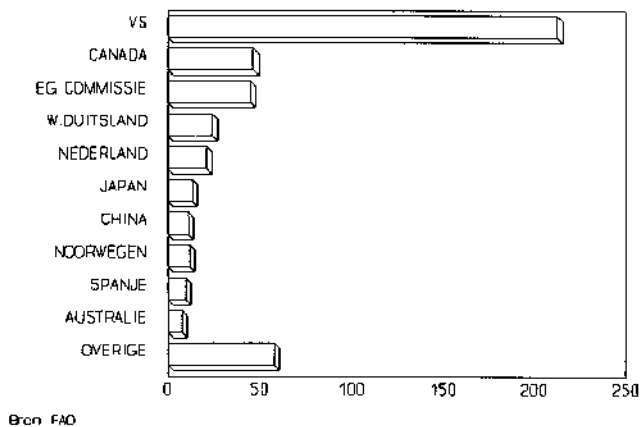
8.3. Voedselhulp

De graanvoedselhulp aan Senegal bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 100.000 ton per jaar, ofwel bijna 8% van de consumptie. Het aandeel van de voedselhulp in de totale graanimport (concessionele plus commerciële import) ligt tussen de 15 en

20%. Dit percentage is van belang omdat de Senegalese overheid, zoals hierboven al is beschreven, schaarste aan graan wil voorkomen en aan importen geen beperking oplegt. In deze situatie verhoogt voedselhulp niet de voedselvoorziening, maar vervangt zij een deel van de importen. Voedselhulp krijgt aldus het karakter van betalingsbalanssteun.

Het grootste deel (75%) van de voedselhulp bereikt Senegal via bilaterale overeenkomsten. NGO's hebben zich de afgelopen jaren geleidelijk uit de voedselhulp teruggetrokken. De belangrijkste bilaterale voedseldonoren van Senegal zijn de Verenigde Staten, Canada en Japan. Daarnaast ontvangt Senegal omvangrijke hoeveelheden voedselhulp via het WFP en de EG.

Figuur 8.2 Graanhulp aan Senegal per donor, 1985–1988 (× 1000 ton)



Voedselhulp in de vorm van granen via bilaterale donoren heeft de afgelopen vijf jaar bestaan uit rijst (40%), tarwe (25%) en harde granen (35%). De EG leverde voornamelijk granen, melkpoeder en olie. De WFP-voedselhulp bestond uit een zeer gevarieerd pakket, waarbij naast granen en melkpoeder ook olie, vlees, vis en gedroogd fruit is gegeven.

Triangulaire transacties kwamen de afgelopen jaren nauwelijks voor, omdat in de regio een verhandelbaar graansurplus niet voorhanden was, omdat de transportkosten relatief hoog waren of omdat de politieke bereidheid hiertoe ontbrak. Zo was het WFP in 1987 van plan 3.000 ton gierst in Senegal aan te kopen ten behoeve van voedsel-voor-werk-projecten in Mauretanië. Hieraan ging een lange periode van onderhandelen vooraf. De Senegalese vraagprijs voor de aan te kopen gierst bedroeg in eerste instantie 95 CFA/kg, gebaseerd op de interventieprijs van 70 CFA plus kosten. Deze prijs was voor het WFP te hoog, mede omdat in

jaren met normale regenval gierst in de oogsttijd te koop is voor 35–40 CFA/kg. Daarna is getracht aan te kopen in Mali voor 60 CFA/kg, maar deze poging is gestrand op transportproblemen. Uiteindelijk heeft de transactie met Senegal alsnog plaatsgevonden, tegen 65 CFA/kg.

Ten behoeve van een noodhulpoperatie in 1987 schonken enkele Europese donoren geld, waarmee bij het CSA granen voor gratis distributie werden aangekocht. Dit bleek goedkoper te zijn dan het door handelaren aangeboden graan. Ook in 1989 zou deze methode gevolgd worden voor de permanente tekortgebieden rond Louga en Thiès. Gevreesd werd echter, dat de voorraden van het CSA onvoldoende zouden zijn. De EG overwoog daarom aankoop in Mali van circa 10.000 ton gierst, aangezien er in dat land een groot overschot zou zijn. Snelle besluitvorming werd echter verhinderd door de vrees van de Malinese overheid dat te grote exporten op een later tijdstip tot tekorten binnen Mali zouden kunnen leiden.

Een belangrijk verschil in de samenstelling van het voedselpakket tussen de periode 1985–89 en die daarvoor is dat vóór 1985 sorghum veruit het belangrijkste bestanddeel vormde (50% van alle graanhulp tussen 1974–85), gevolgd door maïs (20%). Een belangrijke reden voor deze verandering is waarschijnlijk, dat voedselhulp in de eerste helft van de jaren tachtig veel meer een noodhulpkarakter droeg, terwijl de afgelopen jaren voedselhulp veeleer als een vorm van betalingsbalanssteun wordt beschouwd (zie ook tabel 8.2).

Tabel 8.2 Samenstelling van de graanhulp aan Senegal, 1980–1989
(× 1000 ton)

	Tarwe	Rijst	Harde granen	Totaal
1980	14	7	40	61
1981	33	37	83	153
1982	24	22	37	83
1983	38	28	25	91
1984	42	36	73	151
1985	36	5	90	131
1986	18	49	51	118
1987	25	40	15	80
1988	19	31	25	75
1989	25	31	9	65

Bron: WFP.

Bilaterale voedselhulp wordt voor het grootste deel (80 à 90%) verkocht op de binnenlandse markt. Een kwart van deze tegenwaardefondsen vindt zijn weg naar het zgn. Fonds Commun. Het resterende deel wordt gestort op bilaterale rekeningen of vloeit terug naar de algemene middelen van de Senegalese overheid.

Het Fonds Commun vervult de rol van overlegorgaan tussen Senegal en de donoren, in het bijzonder over de vraag hoe gegeneerde tegenwaardefondsen besteed moeten worden. Aan het overleg dat binnen het Fonds wordt gevoerd, nemen naast vertegenwoordigers van de Senegalese overheid deel: het WFP, de FAO, de EG, de Verenigde Staten, Canada, Frankrijk, West-Duitsland, Nederland, België, Japan en Spanje, terwijl ook het IMF en de Wereldbank regelmatig als waarnemer aanwezig zijn.

Vier toepassingen van tegenwaardefondsen staan in de belangstelling: a. de graancommercialisatie; b. de vorming van graanbanken; c. de verwerking van lokale granen; en d. de bevordering van de consumptie van lokale granen.

In de praktijk zijn de activiteiten van het Fonds Commun echter hoofdzakelijk beperkt gebleven tot de gierstverwerking en het bevorderen van de gierstconsumptie. Het Fonds slaagt er niet in de ter beschikking staande geldmiddelen volledig aan te wenden. Ongeveer 1 miljard CFA is daarom op een deposito geplaatst bij de Senegalese organisatie die zich toelegt op de kredietvoorziening van de landbouwsector. Algemeen wordt erkend dat, vanwege ontbrekende absorptiecapaciteit, er op dit moment vanuit het Fonds-Communprogramma geen behoefte bestaat aan additionele middelen.

Het Fonds heeft verre van optimaal gefunctioneerd. Dat heeft gedeeltelijk te maken met de werkwijze van het Fonds. Aan de frequente vergaderingen van het Fonds neemt een opvallend groot aantal donorvertegenwoordigers deel, waardoor een diepgaande discussie moeilijk te voeren is en er omtrent coördinatie van activiteiten moeilijk overeenstemming te bereiken is. Maar er zijn ook andere oorzaken voor het teleurstellende functioneren van het Fonds Commun, die niet uitsluitend te wijten zijn aan de genoemde organisatorische problemen. De bedoelingen van donoren met onder andere voedselhulp en de opvattingen over de meest geschikte wijze om hulp te verschaffen, lopen sterk uiteen. Vermoedelijk om deze reden wordt de tegenwaarde van de meeste hulpgoederen grotendeels in eigen bilaterale fondsen gestort, terwijl met een bijdrage aan het Fonds Commun voornamelijk wordt beoogd toegang tot het donoroverleg te verkrijgen. Voorts bestaan er meningsverschillen over de beste aanpak om de lokale gierstproductie te bevorderen. Zo heeft het Fonds Commun zich vooral gericht op het stimuleren van grootschalige gierstverwerking en op de introductie van nieuwe gierstproducten, terwijl verschillende donoren juist kleinschalige verwerking steunen.

Hoofdoorzaak voor de geringe resultaten van het Fonds is echter, dat er zowel bij de donoren als bij de Senegalese overheid niet echt interesse bestaat voor het werkterrein van het Fonds, namelijk verbetering van de positie van de lokale granen. Zo hebben het voedselproductiebeleid van de overheid alsmede de hulpactiviteiten van de donoren in de eerste plaats betrekking op de (natte) rijstverbouw.

Maar ook vanuit financieel oogpunt verkeert de Senegalese overheid (en ook menige donor) in een dilemma. Aan de ene kant zou de overheid graag een toename van de graanimporten (rijst, tarwe) zien, omdat de hoge importheffingen op deze producten naar de staatskas vloeien en zodoende kunnen bijdragen aan de

herstructurering van de economie en verlaging van de staatsschuld, voortvloeiend uit het door de Wereldbank en het IMF en de Senegalese overheid zelf aanvaarde structurele aanpassingsprogramma. Aan de andere kant staat dit streven lijnrecht tegenover de doelstelling van een hogere zelfvoorzieningsgraad in de graansector, ook een belangrijke doelstelling van de Senegalese overheid, die hierbij krachtig gestimuleerd wordt door het Fonds Commun.

Het aandeel van de doelgroepgerichte voedselhulp is de afgelopen jaren gedaald tot een zeer geringe omvang. Oorzaken zijn de betere oogsten van de laatste jaren en de zeer hoge kosten verbonden aan het bereiken van specifieke doelgroepen. Het omvangrijkste doelgroepgerichte project in Senegal is uitgevoerd door de Catholic Relief Services (CRS), een Amerikaanse NGO. Deze organisatie distribueerde sinds het midden van de jaren zeventig jaarlijks circa 15.000 ton voedsel, afkomstig van PL480-leveranties. De uitdeling vond plaats via primaire gezondheidscentra aan moeders met kinderen onder de vijf jaar waarbij ondervoeding werd geconstateerd. Voedsel werd in gelijke hoeveelheden per deelnemster verstrekt. Over een heel jaar komt de hoeveelheid verstrekt voedsel – maïsmeel, plantaardige olie en melkpoeder – overeen met 1–3% van de graanconsumptie van een huishouden. Dat er behoefte aan dit voedsel bestaat, blijkt uit de grote ontevredenheid die ontstaat bij het uitblijven van de voedselrantsoenen en uit het feit dat niets van dit voedsel op de markt wordt verkocht.

De lokale verpleegkundigen hadden veel kritiek op het bijvoedingsprogramma: van de beoogde voedings- en gezondheidsvoorlichting kwam weinig terecht, omdat de aandacht van de vrouwen vooral naar het gratis voedsel uitging. Ook kwam misbruik voor, doordat vrouwen met 'geleende' kinderen kwamen. Bovendien werd het voedsel thuis niet slechts gebruikt voor de ondervoede kinderen, maar voor het gehele huishouden.

De CRS heeft dan ook begin 1989 besloten het programma te staken, omdat de doelstellingen van het gezondheidsprogramma te zeer werden overschaduwed door de zware administratieve eisen die het voedseldistributieprogramma stelde. In tegenstelling tot de deelnemers – die tevreden waren met het PL480-importvoedsel – kreeg de CRS bovendien in toenemende mate een voorkeur voor lokaal voedsel, omdat dat beter zou aansluiten bij de bestaande voedingsgewoonten.

Meerdere NGO's hebben zich in Senegal de afgelopen periode teruggetrokken uit de op nood gerichte voedselhulp. Men constateert dat de situatie zodanig verbeterd is, dat de behoefte aan noodhulp is teruggelopen.

De voedselhulp van het WFP, die in het algemeen voor gratis uitdeling bestemd is, ging grotendeels in de vorm van voedsel voor werk naar met name plattelandsontwikkelingsprojecten. Voedselhulp ten behoeve van voedsel-voor-werk-activiteiten speelt in Senegal echter een bescheiden rol. Nauwelijks 10% van de totale voedselhulp komt voor rekening van voedsel voor werk.



Senegal: het voedseltransport is een probleem, omdat de auto's het meestal niet doen. De weinige die wel rijden worden zo zwaar beladen dat die de bestemming ook niet altijd bereiken.

Het WFP concentreert zijn activiteiten vooral op regio's met een structureel voedseltekort. De distributie is (met uitzondering van schoolvoeding) in principe niet gratis. Volgens het WFP zijn de hoeveelheden zodanig klein, dat zij niet concurreren met de productie van lokale granen. Een derde van de verleende hulp wordt in geld betaald, ter compensatie van de transportkosten.

De voedselhulpdistributie in de Fleuve verloopt via de 'chef de zones' van de SAED. Een tiende van de kosten van de hulp moet door de deelnemers zelf worden betaald. Dit geld wordt gebruikt voor dorpsprojecten. De ontvangen hoeveelheden maïsmeel, suiker en olie kwamen volgens het veldonderzoek overeen met de normen.

Over het algemeen waren de ontvangers zeer tevreden. Problemen deden zich wel voor met het voedseltransport: dit kwam te laat of was afwezig. De kans op misbruik van voedselhulp wordt gering geacht: de sociale controle is groot, en het sociale systeem werkt een evenredige verdeling van de hulp in de hand.

Het WFP-programma in het Fleuve-gebied was echter geen incidentele gebeurtenis, zodat een tijdelijk negatief effect op de graanhandel in het noorden niet uitgesloten moet worden geacht. Toch lijkt dit uit te blijven. Wel wordt een deel van het ontvangen maïsmeel op de markt aangeboden, omdat de per keer ontvangen

hoeveelheden – door de lage frequentie van verstrekkingen – kennelijk te groot waren. Begin 1989 bleek dat het WFP op basis van deze bevinding van het veldonderzoek besloten had het distributieschema aan te passen.

De invloed van de geleverde voedselhulp in de Fleuve op de voedingssituatie van een huishouden is gering (3-5%). Het voedsel vormt meer een welkome aanvulling dan een absolute noodzaak. Verstoring van graanproductie of -handel is, gezien de geringe hoeveelheden, niet gesignaleerd.

In het aardnotenbekken valt niets met zekerheid te zeggen over de invloed van voedselhulp op het consumptiepatroon. De conserven met een 'regio-vreemde' inhoud lijken relatief te gering in omvang. De verstrekte geïmporteerde rode sorghum is niet geliefd en wordt als veevoer gebruikt. Uit het veldonderzoek blijkt dat voedselhulp in de vorm van geïmporteerde plantaardige olie, zoals het WFP die verstrekt, moet worden afgeraden. Er is lokaal ruim voldoende plantaardige olie van goede kwaliteit beschikbaar. Ook door Nederland via het WFP geleverde kip met kerrie paste niet goed in het consumptiepatroon.

Voor de door Nederland gefinancierde activiteiten op Ile à Morphil (een geïntegreerd ruraal ontwikkelingsproject, gebaseerd op kleinschalige irrigatie) wordt het van essentieel belang geacht dat de deelnemers het nut van geïrrigeerde landbouw gaan inzien. Het geven van voedsel voor werk gaat echter tegen deze opvatting in, zodat het uiteindelijke effect zelfs negatief zou kunnen zijn. De projectstaf bij het onderzochte herbebossingsproject in het aardnotenbekken is evenmin erg gelukkig met de opgelegde distributie van de WFP-voedselmand. Men vreest dat de voedselvoor-werk-component door de deelnemers zal worden uitgelegd als een regelmatig terugkerende betaling voor de gemeenschapswerkzaamheden. Utdeling wordt daarom zoveel mogelijk losgekoppeld van het herbebossingswerk. Bovendien worden de richtlijnen van het WFP te theoretisch gevonden. Voedselhulp wordt daarom in per dorp gelijke hoeveelheden verdeeld, ongeacht de bijdrage aan de herbebossing. In een naburig voedselvoor-werk-project werd het voedsel (waaronder Nederlandse blikken kip in kerrie) verdeeld onder de vrouwen, omdat die de grootste bijdrage leverden aan de herbebossing.

Het veldonderzoek concludeert dat voedsel voor werk voor de geïrrigeerde perimeters, groentetuinen en herbebossingsactiviteiten waarvoor het is ingezet, op langere termijn een gering effect lijkt te hebben. Ook zonder deze hulp zouden de activiteiten waarschijnlijk zijn uitgevoerd. In het bijzonder wordt gevreesd voor de aantasting van de motivatie, als de voedselvoor-werk-component door de deelnemers wordt uitgelegd als een – ook in de toekomst te verwachten – betaling voor de uitvoering van gemeenschapswerken. Rurale projecten zonder voedselhulp ondervinden van voedsel voor werk dan ook zichtbare concurrentie.

In het aardnotenbekken van Senegal was noodhulp de meest zichtbare vorm van voedselhulp. Het CSA betaalt het transport naar en de opslag in de regio. Het lossen van de vrachtwagens wordt door de lokale overheid betaald uit jaarlijkse

bijdragen van de bevolking. Dorpshoofden nemen dan met eigen vervoer (en op eigen kosten, soms echter betaald via verkoop van een deel van de hulp) de voedselhulp mee naar hun dorp. Tussen levering aan de regionale overheid en de uiteindelijke distributie aan de dorpingen verloopt gemiddeld een week.

Het gaat hierbij om tamelijk geringe hoeveelheden. In 1987 (tijdens de laatste noodhulpactie) was, volgens het veldonderzoek, in twee van de drie onderzochte dorpen per inwoner 6,5 kg gierst uitgedeeld, 3–4% van de jaarbehoefte. Problemen bij het vaststellen van de juiste hoeveelheden ontstaan onder andere doordat een te hoog inwonertal per dorp wordt opgegeven en niet iedereen in de voor distributie uitgekozen dorpen ook werkelijk behoefte heeft aan voedselhulp. Tevens vinden de leveranties niet altijd op het juiste moment plaats. Bovendien functioneert de graanhandel redelijk goed en is zij in het algemeen in staat om (tijdens jaren met een normale oogst) schaarste op te vangen met leveranties uit surplusregio's. Er is in het aardnotenbekken een redelijk koopkrachtige vraag naar granen, niet alleen afkomstig van de akkerbouw, maar ook als gevolg van gehanteerde overlevingsmechanismen (zoals nevenactiviteiten, migratie e.d.).

Een van de struikelblokken in het functioneren van het CSA is, dat het betrokken werd bij politieke en religieuze gratis uitdeelacties van noodhulp, waardoor een vermenging van taken optrad. In de woorden van een door donoren ingeschakelde externe accountant waren deze activiteiten "niet voorzien, prioritair, vertrouwelijk, zeer kostbaar en budgettair niet goed gedefinieerd." Het gaat hierbij onder andere om een vast deel van de jaarlijks binnenkomende voedselhulp, dat wordt gestuurd naar de regio waaruit een zeer hoge politicus afkomstig is (overigens een structureel tekortgebied). Inmiddels zijn deze acties ondergebracht bij de Présidence.

8.4. Nederlandse hulp

Tabel 8.3 geeft een overzicht van omvang van de voedselhulp die door Nederland aan Senegal sinds 1980 is verschaft. Verreweg het grootste deel van de Nederlandse hulp blijkt te bestaan uit graan en graanproducten. Een belangrijke categorie is daarnaast die van de plantaardige olie, die steeds via het WFP werd verstrekt. Het is vreemd dat dit produkt, dat in Senegal zelf in grote hoeveelheden wordt geproduceerd en geëxporteerd, deel heeft uitgemaakt van het hulppakket. Voortzetting van deze vorm van hulpverlening moet worden afgeraden.

In 1987 werd via het WFP ter waarde van 1,5 miljoen gulden Nederlandse kip met kerrie geschonken, een gerecht waarmee de Senegalese consument niet goed raad wist. Daarnaast is regelmatig vlees of vis in blik geleverd. Senegal is overigens exporteur van vis met een onderbezette exportindustrie. Het WFP-kantoor in Dakar, via welke een deel van deze transacties liep, is zich bewust van de tekortkomingen van het voedselpakket, maar stelt niet anders te kunnen, omdat het voedsel uit de voedselmand – de financieringsbron van de WFP-projecten – door de donoren in natura beschikbaar wordt gesteld.

Tabel 8.3 Nederlandse voedselhulp aan Senegal, 1980-1989

	<i>f</i> mln		<i>f</i> mln
1980	2,0	1985	0,5
1981	2,9	1986	1,4
1982	0,0	1987	0,0
1983	5,5	1988	1,5
1984	3,9	1989	0,8
1980-84	14,3	1985-89	4,2

Bron: DAC-opgave.

Maar ook de levering van graanprodukten door Nederland is in het verleden aan kritiek onderhevig geweest. Zo zijn door de Senegalese maalindustrie bezwaren geuit tegen de voedselhulpverlening in 1983 van ruim 8.000 ton tarwebloem. Deze transactie heeft de markt en werkgelegenheid van de Senegalese maalindustrie (die deels Frans eigendom is) verstoord.

De tegenwaarde van de Nederlandse graanhulp is in 1986 in het Fonds Commun gestort, evenals die van een eerdere levering van Nederlandse kunstmest. Hiermee werd Nederland een van de grootste bilaterale donoren in het Fonds Commun. Dit betekent dat een beoordeling van de Nederlandse bilaterale voedselhulp aan Senegal van de laatste jaren in belangrijke mate een oordeel over het functioneren van het Fonds Commun dient te zijn.

De Nederlandse bijdrage aan het Fonds verliep overigens niet altijd soepel. Zo wenste Senegal bij de rijstzending in 1986 de tegenwaarde buiten het Fonds te houden, zodat een deel van de verkoopopbrengst in de staatskas zou kunnen vloeien. Nederland hield echter vast aan afrekening tegen de binnenlandse marktprijs met het Fonds. Dit is uiteindelijk ook door de Senegalese autoriteiten geaccepteerd.

Achtergrond van het conflict over de hoogte van het te storten bedrag lijkt te zijn de onverenigbaarheid van twee doelstellingen: enerzijds de verhoging van de zelfvoorziening via het programma van het Fonds Commun, anderzijds de sanering van de overheidsfinanciën, te financieren uit heffingen op de rijstimport. Nederland koos ervoor bij de aanwending van de voedselhulp voorrang te geven aan de ontwikkeling van de voedselsector via volledige storting van het overeengekomen bedrag aan tegenwaardefondsen in het Fonds Commun.

In verband met het verwachte voedseloverschot stelde de ambassade bovendien, dat voedselhulp niet wenselijk werd geacht: "Wellicht is voedselhulp niet de geeignende manier van steun aan het Fonds Commun, gezien ook de afwezigheid van een noodsituatie." Er werd dan ook de voorkeur gegeven aan directe steun aan het Fonds Commun, in de vorm van overmakingen van geld voor concrete projecten,

die inpasbaar zouden zijn in het Nederlandse OS-beleid. Een jaar later liepen de meningen opnicuw uiteen, toen Nederland bereid was een triangulaire transactie te financieren waarbij Mali (via rijstoverschotten van het Office du Niger) zou optreden als leverancier. Senegal weigerde in eerste instantie akkoord te gaan met Mali als verkoper. Dit leidde tot zodanige vertragingen, dat de overschotten al een andere bestemming (binnen Mali) bleken te hebben gevonden. Deze transactie heeft dan ook niet plaatsgevonden.

Binnen het Fonds Commun heeft Nederland de primaire verantwoordelijkheid gekregen voor het graanbankprogramma. Deze is onvoldoende gerealiseerd door gebrek aan menskracht (een probleem dat overigens al duidelijk was op het moment van besluitvorming). Als positieve ontwikkeling kan geconstateerd worden dat het verschijnsel graanbank in Senegal steeds meer om zich heengrijpt, deels op oneigenlijke gronden. Een voorbeeld van dit laatste is het USAID-graanbankprogramma, dat gedeeltelijk wordt uitgevoerd als compensatie voor het eerder vermelde stoppen door de CRS met aan gezondheidscentra gekoppelde voedselhulpverlening. Daarom valt de geringe aandacht die door Nederland aan de graanbanken kon worden besteed des te meer te betreuren. Binnen het eigen bilaterale programma wordt overigens wel veel aandacht besteed aan graanbanken.

Uit het veldonderzoek is gebleken dat in de onderzochte dorpen in het aardnotenbekken graanbanken niet functioneerden. Wel bestonden er door een NGO ondersteunde initiatieven. Deze hadden geleid tot het neerzetten van gebouwen, maar nog niet tot het daadwerkelijk functioneren. De opslagcapaciteit van de graanbanken is circa 10–15% van de lokale productie.

In de (vier) onderzochte dorpen in de Fleuve waren vier graanbanken actief, alle van recente datum. De gierst werd aangekocht van langskomende handelaren, met het doel de tekortschietende zelfvoorziening te compenseren. De motieven om een graanbank op te richten waren de lagere voedselprijs, het voordeel dat dichterbij huis (dus regelmatig) voedsel kon worden gekocht en de besparing op transportkosten. De graanbanken bestonden nog te kort om een oordeel over de levensvatbaarheid te kunnen uitspreken.

De ervaringen met graanbanken zijn tot nu toe gemengd. De indruk bestaat dat het moeilijk is voor graanbanken om zonder verlies te draaien. Juist in tekortgebieden komt men er zelden toe een graanbank op te zetten. Toch kan geconstateerd worden dat het aantal graanbanken een sterke groei doormaakt, ook al gebeurt dit soms op oneigenlijke gronden.

De bilaterale Nederlandse steun aan Senegal bestaat voornamelijk uit programma-hulp in het kader van het structurele aanpassingsprogramma. Nederlandse projecthulp in Senegal is met name gericht op bosbouw en ondersteuning van kleinschalige irrigatie-activiteiten langs de Senegalrivier.

8.5. Conclusies

Als gevolg van het ruime importbeleid van Senegal leidt de graanvoedselhulp niet tot een verruiming van de totale voedselvoorziening. Voedselhulp aan Senegal is vooral betalingsbalanssteun en substitueert commerciële importen.

Voedselhulp bestaat doorgaans uit rijst en tarwe. Deze voedselhulp wordt voor het grootste deel verkocht, waardoor voedselhulp op de binnenlandse graanmarkten geen andere invloed heeft dan commerciële graanimport. Door de substitutie van voedselhulp voor commerciële invoer is een direct prijsdrukkend effect van voedselhulp in Senegal echter niet waarneembaar. Door de aard van de leveranties zijn er geen klachten geregistreerd over marktverstoring door het te laat arriveren van voedselhulp.

De indirecte effecten van grootschalige programmahulp worden echter in Senegal van meer belang geacht: zij kan leiden tot disincentivering van de boeren om meer lokale granen te gaan telen (goedkoop importgraan is immers overvloedig aanwezig) en tot passiviteit bij de overheid om de eigen landbouwontwikkeling te stimuleren. Geconstateerd wordt, dat de ruime graanvoorziening via invoer een negatieve invloed heeft op de prikkel tot lokale zelfvoorziening. De zelfvoorzieningsgraad voor granen ligt in Senegal gemiddeld rond de 60%. In die zin wordt voedselhulp geacht op macroniveau ontmoedigend te werken.

Het aandeel van de doelgroepgerichte voedselhulp is klein en daalt nog. Oorzaken zijn de betere oogsten van de laatste jaren, de hoge kosten verbonden aan het bereiken van de doelgroepen en de gewinning.

Tot dusver zijn de triangulaire transacties waarin Senegal deelneemt van geringe betekenis, omdat in de regio een verhandelbaar graansurplus vaak niet voorhanden is, omdat de transportkosten relatief hoog zijn en de politieke bereidheid gering is. Voor het bevorderen van regionale handel is een veel sterkere impuls nodig.

Voedsel-voor-werk-activiteiten spelen in Senegal een bescheiden rol (10% van de voedselhulp). De effectiviteit van de via voedsel voor werk gesteunde projecten lijkt gering. Ook zonder deze hulp zouden de activiteiten waarschijnlijk zijn uitgevoerd. Voorts wordt gevreesd, dat voedsel voor werk de motivatie van de lokale bevolking zal verminderen om een bijdrage te leveren aan gemeenschapswerken.

Een deel (circa 25%) van de uit voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen wordt gestort in het Fonds Commun. De tegenwaarde van de Nederlandse voedselhulp is in zijn geheel hierin gestort. Het Fonds heeft verre van optimaal gefunctioneerd. Hoofdoorzaak voor de geringe resultaten van het Fonds is, dat er zowel bij de donoren als bij de Senegalese overheid niet echt interesse bestaat voor het werkterrein van het Fonds, namelijk de lokale harde granen. Zo hebben het voedselproductiebeleid van de overheid en de hulpactiviteiten van de donoren in de eerste plaats betrekking op de (natte) rijstbouw. Ook het Nederlandse hulpbeleid vertoont deze bias.

Voor Senegal, dat een structureel voedseltekort heeft, zou het beleid en de hulp juist dienen te zijn gericht op een structurele verhoging van de eigen graanproductie en zelfvoorzieningsgraad, met speciale aandacht voor de harde granen. Voedselvoorziening dient hierbij vooral een (micro)regionale in plaats van een nationale invulling te krijgen. Alleen op deze gedecentraliseerde wijze is het mogelijk de wezenlijke oorzaak van het gebrek aan toegang tot voedsel – tekortschietende koopkracht – in het beleid te integreren.

Vanwege de geringe aandacht die wordt geschonken aan de droge landbouw, de armoede in die sector en de mogelijkheden voor produktiviteitsverbetering, die er wel degelijk zijn, is zelfs een zekere voorkeursbehandeling voor de harde granen te rechtvaardigen.

9. Mali

9.1. Aard en omvang van de voedselproblematiek

Granen vormen verreweg het belangrijkste bestanddeel van het voedselpakket van de doorsnee-Malinese. Drie kwart van de dagelijkse calorieënbehoefte wordt door de consumptie van granen geleverd. Gierst en sorghum samen leveren op hun beurt bijna twee derde van het graandeel. In de grote steden speelt rijst een zeer belangrijke rol, dit in tegenstelling tot het platteland, waar sorghum en gierst en in mindere mate fonio en maïs het basisvoedselgraan zijn. De vraag naar deze ten onrechte 'secundair' genoemde granen wordt dan ook in hoofdzaak bepaald door de rurale bevolking. Aangezien deze populatie voor het overgrote deel uit graanproducenten bestaat, zal de vraag naar granen als gierst en sorghum vooral fluctueren met de regenval en veel minder een functie zijn van de prijs. Dit verklaart waarom bij een overvloedige oogst de vraag naar droge granen niet toeneemt, maar juist daalt. Het omgekeerde gebeurt bij een onvoldoende oogst, de prijs stijgt en ook de vraag. De vraag naar rijst daarentegen is vrij constant en relatief elastisch. De totale graanbehoefte in Mali wordt geschat – bij een bevolking van 7,8 miljoen mensen – op ruim 1,3 miljoen ton.

Gemiddeld over een langere periode is Mali nagenoeg zelfvoorzienend wat betreft de lokale granen (tabel 9.1). Vanwege de relatief goede weersomstandigheden zijn in de afgelopen drie jaar (1986–1988) voldoende lokale granen geproduceerd om aan de interne vraag te kunnen voldoen. De produktie kan echter van jaar tot jaar sterk fluctueren, wat de nationale zelfvoorziening hoogst onzeker maakt. In uitgesproken droge jaren is de zelfvoorzieningsgraad slechts twee derde. Daarnaast doen zich grote micro-regionale verschillen voor. Gebieden waar zeer regelmatig tekorten bestaan zijn de twee noordelijke regio's Tombouctou en Gao; ook treden vaak tekorten op in Mopti en de noordelijke delen van de regio's Kayes, Koulikoro en Segou.

De voedselrisico's voor deze gebieden met een structureel graantekort worden nog vergroot door de geringe ontsluiting, de slechte toestand van de wegen en de daaruit voortvloeiende hoge transportkosten. De regionale voedselzekerheid is een structureel probleem in Mali. Het aanhouden van een aanzienlijke veiligheidsvoorraad van lokale granen, hoewel kostbaar, wordt door zowel de Malinese overheid als de meeste donoren van groot belang geacht.

Tabel 9.1 Productie en invoer van graan in Mali, 1980–1989 ($\times 1000$ ton)

	PRODUKTIE			Tarwe	INVOER		
	Rijst	Harde granen	Totaal		Rijst	Harde granen	Totaal
1980	125	1.553	1.678	22	53	6	81
1981	172	936	1.108	32	23	39	94
1982	120	1.224	1.344	39	71	33	143
1983	112	974	1.086	67	65	55	177
1984	109	1.004	1.113	73	257	50	380
1985	195	1.483	1.678	58	114	143	315
1986	248	1.560	1.804	16	129	38	183
1987	237	1.403	1.640	16	50	20	86
1988	288	1.912	2.200	18	40	21	79
1989	329	1.823	2.152	25	10	–	35

Bron: FAO, *Yearbook of International Trade and Production Yearbook*, diverse jaren.

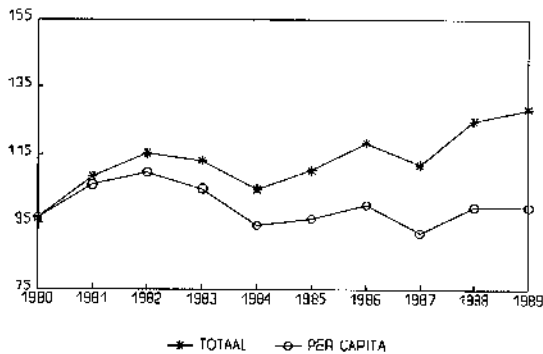
Bij het ontstaan van een plotseling graantekort is het onzeker of dit kan worden aangevuld via aankopen in de Sahelregio. Doordat bovendien het land afgesloten is van directe aanvoer overzee, kan de nationale voedselvoorziening ook niet snel worden verzekerd via voedselimporten van buiten de regio.

In tegenstelling tot de harde granen moet alle tarwe worden geïmporteerd. De importen van rijst voorzagen tot midden jaren tachtig in de helft van de consumptie. De eigen rijstproductie vindt met name plaats in het gebied van het Office du Niger, met volledige waterbeheersing, en in de rijstpolders met gedeeltelijke waterbeheersing langs de hoofdbeddingen van de Niger en de Bani. Het gaat hier bij elkaar om zo'n 100.000 hectare rijstarcaal. De productie van de rijstpolders met gedeeltelijke waterbeheersing vertoont jaarlijks grote verschillen. Over het algemeen genomen vallen de oogsten in deze polders tegen, ondanks alle investeringen. De oorzaken hiervan zijn mede gelegen in de nog geringe ervaring met irrigatie (10–50 jaar vergeleken met honderden jaren buiten Sub-Sahara Afrika) en de dalende waterstand in de rivieren.

De beschikbare hoeveelheden granen uit eigen productie worden aangevuld met commerciële importen en voedselhulp. Het aandeel van deze twee bronnen in het totale graanaanbod varieert sterk door de jaren heen, maar vertoonde in de eerste helft van de jaren tachtig een sterke groei. De piek werd bereikt in 1984/1985 met importen van 300.000–400.000 ton per jaar. Het jaar 1985 is daarbij opvallend met een aanzienlijke invoer van harde granen in het kader van voedselhulpleveranties als reactie op de twee voorafgaande jaren met slechte oogsten.

Sinds 1986 zijn de graanimporten echter weer sterk teruggelopen mede vanwege de goede oogsten. Een andere reden hiervoor is de importrestrictie die de

Figuur 9.1 Voedselproductie in Mali, 1980–1989 (1979–1981=100)



Bron: FAO

overheid heeft ingesteld voor rijst. In 1989 is nauwelijks nog rijst geïmporteerd, tegen 250.000 ton midden jaren tachtig. Hieruit blijkt dat onder gunstige weersomstandigheden Mali niet alleen voor gierst en sorghum maar zelfs voor rijst zelfvoorzienend kan zijn.

In Mali blijkt de markt een zeer ondergeschikte rol te spelen bij de voedselvoorziening van rurale huishoudens. Van de totale graanproductie komt slechts 10 tot 20% op de markt. Wel zijn er grote verschillen tussen en binnen de regio's. In tekortgebieden ligt dit percentage aanzienlijk hoger. Zo wordt in Gao (het tekortgebied) 40–70% van de oogst op de markt gebracht, terwijl dat in Koutiala (het overschotgebied) 10–20% is.¹ Het verkopen van een groot deel van het beschikbare graan is dus niet zonder meer een teken van overschot. Het aantal huishoudens dat gedwongen is zijn graan na de oogst te verkopen, neemt toe van Zuid- naar Noord-Mali.²

Uit het veldonderzoek blijkt dat graanproductiecijfers (per huishouden) ongeschikt zijn om een indicatie te geven van de consumptieniveaus en daarmee van het optreden van ondervoeding. Vooral in het noorden zijn deficitaire huishoudens gedwongen een deel van hun toch al tekortschietende graanproductie te verkopen, teneinde andere uitgaven (onder andere belastingen) te kunnen financieren. In andere regio's, bijvoorbeeld in het zuiden, is er sprake van regelmatige aankoop van granen door huishoudens.³ De mate waarin dat mogelijk is, is echter sterk afhankelijk van alternatieve inkomensbronnen. In Mali is derhalve veeleer sprake

1. In absolute zin wordt in Koutiala overigens veel meer graan gecommmercialiseerd dan in Noord-Mali.

2. Dikwijls zijn deze huishoudens later in het seizoen – als de eigen voorraad op is – weer gedwongen graan aan te kopen.

3. Onder andere als gevolg van beperkte eigen productie in verband met de teelt van katoen.

van een structureel voedselonzekeheidsprobleem op micro-regionaal dan op nationaal niveau.

Het aantal personen in Mali dat niet of nauwelijks in staat is voedsel te kopen om in de basisbehoeften te voorzien, wordt geschat op 200.000. Het betreft hier voornamelijk droogte-slachtoffers. Dit zijn mensen die na de droogte van 1983/84 huis en haard hebben moeten verlaten en tot nu toe geen reden hebben daarnaar terug te keren. De meeste van deze mensen wonen in kampen. Veelal is er in het gebied van herkomst (met name in de regio's Tomboucto en Gao) geen bestaansbasis meer, met name voor veetelers wier kudden geheel zijn omgekomen of verkocht.

Maar zelfs in het traditionele surplusgebied bleek in 1985 (na de droogte) zware ondervoeding voor te komen bij 20% van de kinderen onder de vijf jaar. De Wereldbank schatte het aandeel van de voedselonzekere bevolking in Mali in het begin van de jaren tachtig op 35% – ruim boven het gemiddelde in Sub-Sahara Afrika – of 2,5 miljoen mensen. Sindsdien lijkt er enige verbetering te zijn opgetreden door de toegenomen beschikbaarheid van voedsel. Door de indirecte invloed van de overheid op de omvang van de importen en een zekere controle van de consumentenprijs was de prijs voor rijst in de jaren tachtig buitengewoon constant gebleven. Als gevolg van de invoerbepijking stegen de rijstprijzen in 1988 echter met bijna de helft.

9.2. Voedselsectorbeleid

Een zeer groot deel, ruim 50% van het grondoppervlak van Mali, is onbruikbaar voor de regen-afhankelijke akkerbouw omdat de neerslag er minder dan 200 mm per jaar is. Van het overblijvende deel behoort circa 10% tot potentieel bruikbaar akkerland, waarvan echter slechts een klein deel (een vijfde) wordt benut voor akkerbouw (20.000 km²). Een belangrijk deel van het land wordt gebruikt als grasland.

Echter niet alleen de neerslag is bepalend voor de opbrengst, ook de geringe bodemvruchtbaarheid speelt een belangrijke rol. Een groot deel van het grondoppervlak is zonder bemesting al na 3 tot 4 jaar uitgeput, waarna een lange periode van braakliggen nodig is voor herstel. Er dreigt echter een toenemende uitbreiding van het areaal, met toenemende druk op ecologisch gevoelige gronden.

Van noord naar zuid is het land te verdelen in ecologische zones met aanzienlijke onderlinge verschillen in gewasopbrengst. Het belangrijkste produktiegebied is de Soedan-zone in het zuiden, die een kwart van Mali's areaal beslaat. Hier ligt het belangrijkste produktiegebied, zowel voor granen als voor katoen.

Het Malinese landbouwbeleid concentreert zich op het zuiden, dat de meeste mogelijkheden biedt. Er is vooralsnog geen uitgewerkt landbouwbeleid voor de ecologisch meest kwetsbare zones. Met betrekking tot de handelsgewassen concentreert de overheid zich op katoen en in de graansector op paddy. Het beleid

is er evenwel niet primair op gericht om het areaal voor de graanproductie uit te breiden. Prioriteit wordt gegeven aan het opvoeren van de bodemproductiviteit. Enigszins in strijd hiermee lijkt de daling van het nationale verbruik van kunstmest. Belangrijkste oorzaak hiervan is de geleidelijke afschaffing van de subsidies op kunstmest. Vanaf 1988 wordt er geen subsidie meer verleend op kunstmest.

Ondanks de jarenlange omvangrijke investeringen in de natte landbouw heeft de paddyproductie gedurende lange tijd geen trendmatige toename vertoond.⁴ Dat de commerciële importen van rijst sterk zijn teruggelopen heeft ook te maken met het importbeleid van de overheid. In 1986 werd nog 127.000 ton rijst geïmporteerd. In 1988 werden vergunningen afgegeven door de overheid voor 36.000 ton. Daarbij gold als conditie dat een 'jumelage' werd bereikt: tegenover elke ton binnenlands aangekochte rijst mocht de handelaar het gelijke kwantum importeren. Voor 1989 werd een zelfde importquotum vastgesteld. Het gevolg hiervan was een zeer forse prijsstijging (50%) op de binnenlandse markt van de rijst. De vaak genoemde 'urban bias' in het prijsbeleid is vanaf 1988 voor Mali dan ook niet meer te constateren.

Kenmerkend voor het Malinese landbouwbeleid tot 1980 was de zeer omvangrijke overheidsbemoeienis met de landbouwmarkt. Via een uitgebreid systeem met vele verordeningen en decreten en met inschakeling van de organen van openbaar bestuur tot op het dorpsniveau trachtte de staat de lokaal geproduceerde granen planmatig op te kopen, waarna zij opslag en distributie voor haar rekening nam. De staat had het handelsmonopolie, particuliere handel was verboden. In de praktijk was de particuliere handel – illegaal – volop actief. De schattingen over het aandeel van de parallelle markt liggen rond de 50 tot 60% van de totale marktafzet. Dit gold vooral voor gierst en sorghum, niet voor rijst. De distributie van granen via de overheid verliep tegen vaste, overal gelijke prijzen. In die prijs lag een flinke consumentensubsidie opgesloten. Voor de voedseldistributie had de staat landelijk een uitgebreid systeem opgezet: het Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM). Ook de voedselhulp liep via dit kanaal.

OPAM werd steeds groter, bureaucratischer en verliesgevender. Op veel punten groeide dan ook onvrede met deze organisatie. In 1980 werd door donoren onder aanvoering van de EG een nieuwe conceptie voor de voedselhulp aan de regering van Mali voorgelegd. Daarin werd een aantal herstructureringsmaatregelen betreffende de graanhandel voorgesteld, namelijk liberalisatie van de graanhandel, sanering van OPAM en reductie van de verliezen van OPAM. Ter ondersteuning van dit plan was door de donoren toegezegd jaarlijks een hoeveelheid graan (gemiddeld 50.000 ton maïsequivalenten) als voedselhulp te zullen leveren en met de opbrengst uit de verkoop van het hulpvoedsel het liberalisatieproces te financieren, daaronder begrepen de subsidies tussen de stijgende producentenprijs

4. Recent neemt de productie weer toe (tabel 9.1), onder andere als gevolg van rehabilitatieprojecten van het Office du Niger.

en de consumentenprijs. Dit programma werd genoemd 'Proposition d'avant-projet Restructuration du Marché Céréaliier', afgekort PRMC. Het PRMC was voor Nederland een model voor marktstructurering op basis van voedselhulp.

Er zijn talloze voortgangsanalyses en externe evaluaties van allerlei aspecten van het PRMC gemaakt. Naast kritische beschouwingen is de overgrote meerderheid van de donoren positief over hetgeen is bereikt. De repliceerbaarheid van de Malinese ervaringen elders wordt echter gering geacht.

Er is in de loop der jaren een opmerkelijke verschuiving opgetreden: in het begin stuurde men aan op de openstelling van de markt voor handelaren. OPAM behield duidelijk een interventietaak, teneinde de producentenprijzen op een hoger niveau te brengen. Intussen is de discussie al zo ver in de richting gegaan van de markt als norm en arbiter van de voedselvoorziening, dat de staat niet meer als aparte partij bestaat naast particuliere vragers en aanbieders. Dit vindt bevestiging in de structurele aanpassingsmaatregelen: OPAM mag geen geld meer kosten. Aan donorzijde lijkt de radicale lijn, die zwaar leunt op de werking van het marktmechanisme, de laatste jaren de overhand te hebben gekregen. Voor OPAM ziet men geen andere interventierol dan het aanhouden van een nationale veiligheidsvoorraad (SNS) van overeengekomen omvang (58.000 ton), terwijl de voedselhulp – afgeleverd bij OPAM – dient ter voorziening in het tekort in nader bepaalde regio's met chronische graantekorten en gefinancierd wordt met tegenwaardefondsen.

In 1987 is na vijf jaar de eerste fase van het PRMC-programma voltooid en is de beoogde liberalisatie van de binnenlandse markt bereikt. De handel in granen is vrij geworden, de producenten- en consumentenprijzen voor granen (met uitzondering van een bodemprijs voor rijst geproduceerd in het Office du Niger en Opération Riz) worden niet meer door de staat vastgesteld, maar aan vraag en aanbod op de markt overgelaten. De rol van OPAM is teruggebracht tot het beheren van de nationale voedselveiligheidsvoorraad en tot het kanaliseren van de voedselhulp naar de tekortgebieden.

Uit het onderzoek blijkt dat in het verleden de nationale en regionale graanbalansen door oogstmislukkingen bij tijden fors zijn verstoord. Dit trauma van de voedselonzeekerheid verklaart, waarom de Malinese overheid de door de meeste donoren voorgestane volledige ontmanteling van OPAM als gevaarlijk en ongewenst beschouwt.

De vraag moet daarom worden gesteld of marktliberalisatie nog langer speerpunt van de gezamenlijke donoractie moet zijn nu het doel grotendeels is bereikt, of dat donoren zich in goed onderling overleg en in overleg met de regering in Mali met andere zaken moeten gaan bezighouden. Meer aandacht voor regionale voedselonzeekerheid, die in Mali nog steeds een structureel probleem vormt, ligt hierbij voor de hand.

Voor de droge granen bestaan geen garantieprijzen in Mali, terwijl de huidige prijzen nauwelijks stimulerend voor de produktie zijn. Zonder dat de overheid er iets tegen kan ondernemen, zijn de prijzen het laatste jaar sterk teruggevallen. Aanmoediging van de produktie zonder vergroting van de vraag zou echter een verder prijsdrukkend effect hebben. Op dit moment zijn er geen goede opvangmechanismen voor de, vooral door niet-marktfactoren, sterk fluctuerende produktie van droge granen. Voor rijst is dat mechanisme er wel via beheersing van de invoer.

Een gedeeltelijk beheersingsmechanisme voor droge granen kan bestaan uit het toelaten van uitvoer in het geval van overschotten. De angst voor de politieke gevolgen van mogelijk later optredende voedseltekorten maakt de regering echter nog steeds zeer huiverig om de hiervoor benodigde vergunningen af te geven.

De rol die particuliere handelaren bij het vergroten van de voedselzekerheid kunnen spelen is beperkt. Argumenten voor de geringe belangstelling van handelaren voor marginale, deficitaire gebieden zijn:

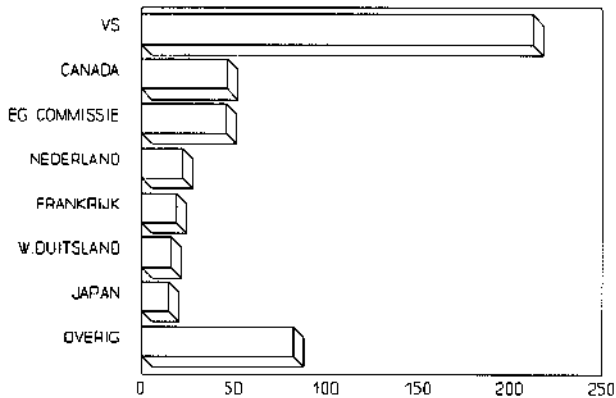
- a. in Mali zijn, zoals elders in Afrika, de ecologische omstandigheden zeer wisselvallig, waardoor de jaarlijkse en seizoenmatige produktievolumes sterk kunnen variëren;
- b. de uitgestrektheid van het land, in combinatie met een onvoldoende infrastructuur, veroorzaakt hoge transportkosten, waardoor een handelaar, zeker in geval van schaarste aan granen, weinig geneigd zal zijn deze streken te bedienen;
- c. de graanhandelaar zal niet geneigd zijn graan gedurende lange tijd op te slaan. Hij zal juist proberen de omloopsnelheid van het ingekochte graan bij gebrek aan handelskapitaal zo hoog mogelijk te maken teneinde zijn risico's te verkleinen.

De voorziening van deficitaire gebieden zal voorlopig een taak blijven van de overheid. Zij kan niet eenzijdig vertrouwen op het distributiemechanisme van de vrije handel. Deze opvatting lijkt nog onvoldoende te leven bij donoren.

Centraal in het beleid dient echter verbetering van de lokale voedselproduktie te staan. Voor de tekortgebieden betekent dit de produktie van droogtebestendige gewassen zoals gierst, sorghum en fonio. Zowel het voedselbeleid van de overheid als de hulp van de donoren is voornamelijk georiënteerd op de verbetering van de produktie van rijst. Rijstproduktie vereist irrigatie, moderne inputs en landbouwtechnologie. Voor produktie van harde granen is bij donoren en overheid minder belangstelling.

9.3. Voedselhulp

De Verenigde Staten is verreweg de belangrijkste voedselhulpdonor (figuur 9.2), direct gevolgd door het WFP. De tweede belangrijke categorie donoren bestaat uit Canada, de EG, Frankrijk en West-Duitsland. Nederland volgt samen met Japan en het Verenigd Koninkrijk in een derde categorie.

Figuur 9.2 Graanhulp aan Mali per donor, 1985-1988 (× 1000 ton)

Bron: FAO

Van de ruim 800.000 ton graan die het afgelopen decennium is geleverd (tabel 9.2) bestond 45% uit maïs, 30% uit rijst, 15% uit sorghum en gierst, en 10% uit tarwe. Maïs is voornamelijk geleverd in de periode 1984/85. Dit betekent dat de afgelopen tien jaar een kwart tot een derde van de totale invoer van rijst en tarwe voor rekening kwam van voedselhulp. De invoer van harde granen vond vrijwel volledig plaats in het kader van noodhulptransacties.

In de jaren zeventig had voedselhulp aan Mali nog een incidenteel noodhulpkarakter. Voedselhulp aan Mali is in de jaren tachtig structureel geworden. Sinds 1981 is voedselhulp voornamelijk verstrekt in het kader van de herstructurering van de graanmarkten, het zogenaamde PRMC-programma. De voedselhulp is geen doel op zich meer (hongersnoodbestrijding), maar een instrument tot beleidsbeïnvloeding in de richting van graanmarktliberalisatie. Donoren hebben zich in dit verband geïnteresseerd door een aantal jaren voedselhulp te geven ongeacht de ontwikkeling van de voedselsituatie in het land. Zo werd tijdens de eerste vijf jaar van het PRMC 250.000 ton graan geleverd ter waarde van 90 miljoen dollar.

In 1988 is de tweede fase ingegaan van het PRMC, vooralsnog voor drie jaar. Ook in deze tweede fase is de voedselhulp weer de basis van het programma. Mali kan rekenen op een jaarlijkse leverantie van 50.000 ton. Leveranties in het kader van het PRMC betreffen hoofdzakelijk tarwe en rijst. De grote donoren (USAID, Canada, de EG en het WFP) stuurden met hun voedselhulp hooggekwalificeerde deskundigen mee, die de overheid bij de liberalisering van de voedselsector terzijde hebben gestaan.

De voedselhulp in het kader van het PRMC-programma was bestemd voor verkoop op de markt. De hieruit gegenereerde fondsen waren bedoeld voor de financiering van het graanmarkttherstructureringsprogramma. De omvang van de

Tabel 9.2 Samenstelling van de graanhulp aan Mali, 1980–1989
(× 1000 ton)

	Tarwe	Rijst	Harde granen	Totaal
1980	4	4	14	22
1981	13	3	35	50
1982	0	21	46	66
1983	22	25	41	88
1984	11	45	54	110
1985	17	65	185	266
1986	3	32	48	83
1987	14	6	57	77
1988	18	13	26	57
1989	18	8	27	53

Bron: WFP.

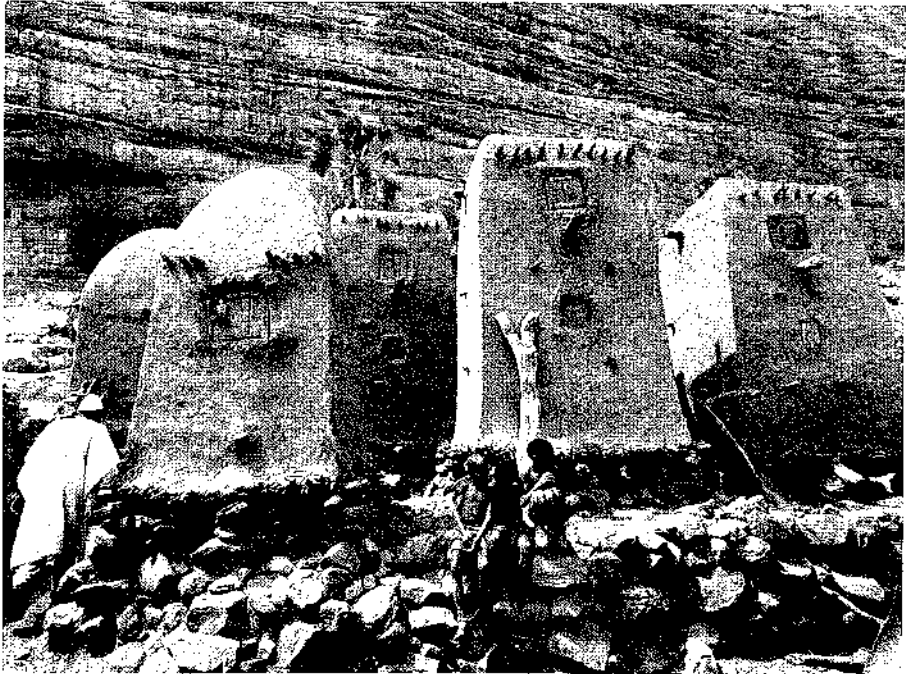
tegenwaarde in Mali is aanzienlijk: in 1988/89 ruim 4 miljard CFA. Aanvankelijk (begin jaren tachtig) zijn deze fondsen vooral benut ter financiering van het exploitatieverlies van de staatsopkooporganisatie OPAM. Later werden graanopkopen door OPAM (met het doel de producentenprijs te steunen) met tegenwaardefondsen betaald.

Vanaf 1984 ging een stijgend deel van de beschikbare middelen naar de rijstsector (Office du Niger), waarvoor nog steeds in ruime mate middelen worden gereserveerd. Tegenwaardefondsen werden ook voor politieke doeleinden gebruikt: om weerstanden tegen beleidswijzigingen 'af te kopen'. Zo gaf de extra steun vanuit het PRMC in 1985 de doorslag bij het bereiken van een IMF-akkoord. In 1986 (met dalende katoenprijzen) is een deel van de onkosten van de overheid met betrekking tot de graanhandel betaald uit tegenwaardefondsen, zodat elders minder bezuinigd hoefde worden.

Recent is een nieuwe aanwending gekozen, namelijk het beschikbaar stellen van fondsen aan het bankwezen, dat daardoor in staat is zijn kredieten aan de lokale graanhandel te verhogen.

De kredietbehoefte is deels het gevolg van de geringe bereidheid van het bankwezen om riskante handelskredieten uit te geven. Om hier een oplossing voor te vinden is in 1988/89 niet minder dan 3 miljard van de in totaal 4,2 miljard CFA aan tegenwaardefondsen binnen het PRMC voor dit doel beschikbaar gesteld. Deze verruiming van het handelskrediet vond plaats in een periode waarin het IMF pleitte voor stringente kredietbeperkingen.

De handelskredieten bleken terecht te komen bij groothandelaren in graan, die geacht werden ze door te sluizen naar hun agenten en kleinhandelaren. De verdeling van de kredietmiddelen geeft aanleiding tot kritische opmerkingen, met name de toekenning van kredieten aan de twee grootste graanhandelaren van Mali. Hoewel niet getwijfeld hoeft te worden aan hun terugbetalingscapaciteit,



Traditionele gierstopslagplaatsen in de Dogon-vallei.

kan moeilijk gesteld worden dat op deze wijze een knelpunt in de graanhandel wordt opgelost. Het staatsmonopolie van OPAM en het PRMC is voornamelijk nog niet vervangen door een pluriform, concurrerend netwerk van kleine handelaren. Het gevaar voor oligopolievorming blijft derhalve niet denkbeeldig.⁵

Sinds de verliezen (en activiteiten) van OPAM sterk zijn teruggedrongen, wordt het steeds moeilijker om concrete bestedingsmogelijkheden te vinden voor de gegenereerde tegenwaardefondsen. Het mandaat van het PRMC beperkt deze mogelijkheden bovendien tot activiteiten in het kader van graanmarktliberalisatie. De onderzoekers plaatsen vraagtekens bij een eventuele verruiming van het werkteerrein van het PRMC om een aantal redenen:

- Het secretariaat is daarvoor niet toegerust. Het secretariaat wordt gevoerd door het WFP, iets waar de Wereldbank bezwaar tegen maakt. Programmahulp valt immers buiten het mandaat van het WFP.
- Aan taakverruiming kan een rechtvaardiging ontleend worden om voedselhulp op de oude voet voort te zetten.

5. Sinds kort worden pogingen ondernomen om groepen kleine handelaren die zich verenigen in een 'Groupement Economique' van kredieten te voorzien. Het is nog onduidelijk of deze nieuwe opzet succes heeft.

- Het is de vraag of een goede afweging ten opzichte van lopende bilaterale projecten plaatsvindt.

Toen in 1985/86 Mali's oogsten gunstiger waren en bleek dat de extra voedselhulp in natura minder wenselijk was, hebben in 1987 een aantal donoren – waaronder Nederland – besloten (een deel) van de voedselhulp te vervangen door financiële steun. Donoren met meerjarige contracten, zoals de Verenigde Staten en het WFP, waren contractueel niet in staat om hun voedselhulp te vervangen door financiële steun, en besloten hun voedselhulp op te schorten, zodat de Malinese markt niet nog meer overspoeld zou worden met graan. Frankrijk en Canada hadden politiek-economische problemen met een dergelijke substitutie en begonnen tarwe te geven in plaats van rijst of mais. Dit met de gedachte dat tarwe in Mali toch geïmporteerd moet worden.

Naast de structurele voedselhulp heeft Mali gedurende de afgelopen tien jaar ook aanzienlijke hoeveelheden noodhulp ontvangen. Het betreft hier met name de periode 1984/85. Deze noodhulp wordt grotendeels via het CNAUR (Comité National d'Action d'Urgence et de Réhabilitation) – onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken – gedistribueerd en in mindere mate via NGO's. Deze hulp werd gratis verdeeld, vooral onder ambtenaren, strijdkrachten, onderwijzers e.d. als aanvulling op hun salaris. De gratis distributie bedroeg in de jaren tachtig 10 tot 20% van de totale graanhulp. Daarnaast was 10–15% bestemd voor voedselvoor-werk-projecten.

Door het CNAUR wordt samen met donoren en NGO's en vooral in overleg met het SAP (het *Système d'Alerte Précoce*), het belangrijkste waarschuwingssysteem, een nationaal distributieplan opgesteld. Toewijzingen van doelgroepgerichte voedselhulp vinden in eerste instantie plaats op arrondissementniveau. Twee derde van de hulpstroom verloopt via de enige politieke partij in het land. In september 1987 zijn de donoren met de Malinese overheid overeengekomen zoveel mogelijk hulp via de NGO's te distribueren. In de praktijk blijkt dit echter vaak moeilijk te zijn. Met name kleinere NGO's hebben niet altijd de menskracht en de middelen om de logistieke en ambtelijke problemen van de voedseldistributie aan te kunnen. Bovendien zijn niet in alle arrondissementen NGO's actief.

Tussen de distributie door lokale autoriteiten en door NGO's blijken volgens het veldonderzoek nogal wat verschillen te bestaan. De lokale autoriteiten identificeren over het algemeen wel doelgroepen, maar hanteren vage en ad hoc geformuleerde criteria. Per familie wordt een zelfde hoeveelheid graan gegeven, waardoor de hoeveelheid per persoon kan variëren. Het graan moet meestal in de arrondissementshoofdstad worden afgehaald. NGO's streven over het algemeen een zo objectieve mogelijke distributie na, op basis van controleerbare gegevens. Dit is overigens lang niet altijd mogelijk. Het graan wordt door de NGO's tot in de betrokken dorpen vervoerd dan wel tot verschillende distributiepunten in de

arrondissementen, zo dicht mogelijk bij de bevolking. Er vindt een administratie van de distributie plaats.

Naast hun participatie in de voedselhulpstroom van het CNAUR (die wordt gevoed door bilaterale donoren) distribueren NGO's ook op eigen initiatief en met eigen middelen voedselhulp. Deze hulp kan op verschillende manieren bij de behoeftigen terechtkomen: in de vorm van bijvoeding, voedsel voor werk of via gratis distributie. NGO's werken bij voorkeur op één van deze drie manieren. Zo distribueert het Rode Kruis voedsel vooral via bijvoedingscentra, CARE-Mali en Vision Mondiale (die voedselhulp ontvangen van USAID) werken vooral via voedsel-voor-werk-projecten, SECAMA heeft kleine voedsel-voor-werk-projecten, maar distribueert ook gratis, terwijl bijvoorbeeld de Halve Rode Maan vooral gratis distribueert.

In Mali zijn voedsel-voor-werk-programma's verreweg de belangrijkste activiteit van het WFP. Deze projecten vallen uiteen in drie categorieën:

- Rurale ontwikkelingsprojecten aan de basis (kleine irrigatie, infrastructuur, ook enkele graan- en zaadbanken). Hieraan wordt 46% van het budget besteed. In projecten kan aan de deelnemers ook geld voor het voedselpakket worden gevraagd, dat dan in het project zelf moet worden aangewend.
- Overheidsprojecten of projecten van NGO's (nu nog 20% van het budget, was in 1984/1986 65%). Deze projecten kennen vooral gesalarieerde deelnemers, die zo'n 20% van de waarde van het voedsel betalen.
- Projecten in noodsituaties ter vervanging van gratis voedseldistributie: 35% van het budget 1988/91 is gereserveerd voor dergelijke onvoorziene omstandigheden. In het veldonderzoek wordt geconstateerd dat dankzij de verschuiving van overheidsdiensten naar basisontwikkelingsprojecten de voedselhulp via het WFP in grotere mate terecht komt bij de behoeftige groepen dan voorheen.

Het WFP heeft in vrijwel elke regio van Mali een kantoor, waar dorpen aanvragen kunnen indienen. De verwerking van hulpaanvragen verloopt snel: gemiddeld duurt de procedure een maand. De transportkosten van de WFP-opslag naar het distributiepunt komen voor rekening van de ontvanger, die hiervoor vaak een deel van het voedsel moet verkopen. Meestal is dat het minder populaire buitenlandse vlees of vis in blik (onder andere wegens Islamitische slachtregels). De in heel Mali te kopen hulpgoederen als vlees- en visconserven, melkpoeder, hulpgranen en soms maïsmeel hoeven dan ook niet zonder meer te duiden op misbruik, maar veeleer op minder aangepast zijn van de hulp. Een deel kan legaal verkocht zijn, omdat het pakket niet overeenkwam met het gewenste voedsel of om transportkosten te dekken.

De onderzoeksmisatie constateert dat de in Mali opererende NGO's voedselhulp meestal verstrekken via voedsel voor werk. Per project participeren tussen de 100 en 1500 personen. Het gaat vooral om de aanleg van aarden dammen, sluisjes, reservoirs e.d. Ook hier blijkt voedsel voor werk een dure hulpvorm te zijn, die

hoge management-eisen stelt tijdens voorbereiding en uitvoering. Een organisatie als UNICEF zou de participerende bevolking liever geld willen betalen, maar heeft daarvoor onvoldoende fondsen. Kennelijk is het voor deze organisaties gemakkelijker aan middelen te komen in de vorm van voedselhulp.

Als een gevaar van voedsel-voor-werk-projecten wordt genoemd dat deelnemers het uit te voeren werk niet serieus opvatten, het programma vooral een politiek gebaar vinden. Verder wordt er onvoldoende voorzien in technische begeleiding en is soms de follow-up onvoldoende. Daardoor schiet de kwaliteit van het werk vaak tekort.

Het verschil tussen door WFP en NGO's uitgevoerde voedsel-voor-werk-projecten is volgens het veldonderzoek in Mali gering. NGO's zijn wat flexibeler in de vorm van de distributie (afwijkende rantsoenen c.d.) en kunnen daardoor sneller reageren op behoeften in het veld. Op aandringen van de overheid hebben NGO's vanaf 1985 hun gratis distributie vervangen door voedsel voor werk: gratis distributie ondermijnt de werkmotivatie, zo wordt gesteld. Aan die wens blijken de NGO's gehoor te hebben gegeven.

Toch is niet elke NGO gelukkig met deze verandering. Zo zijn CARE en World Vision genooddaakt hun rurale ontwikkelingsprogramma's via voedsel-voor-werk te financieren omdat zij hun financiering in de vorm van graan van USAID ontvangen, al vinden ze het geen ideale vorm van hulp. Zowel grote als kleine NGO's zijn vaak voor wat betreft de vorm van de hulp afhankelijk van wat ze zelf krijgen van bilaterale donoren. Daardoor worden ze vaak gedwongen hun hulp in de vorm van voedsel voor werk aan te bieden. Dit gaat niet steeds van harte. Door hun flexibiliteit kunnen ze dan toch een oplossing vinden, bijvoorbeeld door meer voedsel op de markt te verkopen.

In de drie tijdens het Malinese veldonderzoek bezochte dorpen in de regio Gao (het tekortgebied) was in het kader van voedsel voor werk graan uitgedeeld. In één dorp had de helft van de huishoudens hiervan geprofiteerd, in de andere twee vrijwel alle huishoudens. De ontvangen hoeveelheden varieerden per jaar van 15 tot 100 kg per huishouden. Daarnaast was ook nog gratis voedselhulp ontvangen, waarvan de hoeveelheden uiteenliepen van 10 tot 50 kg. Dit betekent dat voedselhulp voorziet in 5-10% van de consumptiebehoefte.

De gratis distributie, zowel via OPAM als via NGO's, vindt overwegend plaats in het noorden en slechts in beperkte mate in de hoofdstad. Deze distributie is echter niet altijd gericht op de allerarmsten.

Blijkens het veldonderzoek zorgt voedselhulp voor 1% van de consumptie in Koro en 8% in Gao (in een periode waarin van een noodsituatie geen sprake was) en bereikt voedselhulp inderdaad in significante hoeveelheden de deficitaire gebieden, al lijkt het erop dat de beoogde hoeveelheden met de leveranties niet zijn gehaald.

De NGO-ervaringen met doelgroepgerichte voedselhulp zijn niet gunstig te noemen. De ontwikkelingswaarde van voedsel voor werk wordt betwijfeld. Doelmatige voedselverdeling als functie van de uiteenlopende voedselbehoefte c.q. -nood lijkt niet goed mogelijk. Targetting op het niveau van huishoudens en het selecteren van voedselbehoevende subgroepen stuit op grote problemen: kanalisatie via bestaande structuren leidt onvermijdelijk tot het overnemen van lokale, voor donoren moeilijk aanvaardbare verdelingscriteria. Lokale structuren lenen zich niet goed voor voedselhulp distributie op basis van donorcriteria. Steeds meer NGO's trekken zich de laatste jaren dan ook terug uit voedselhulp. Probleem voor de NGO's is dat zij voor het uitvoeren van projecten gemakkelijker aan voedsel kunnen komen (WFP, EG, USAID) dan aan geld. De continuïteit van hun activiteiten is met andere woorden afhankelijk van voedselhulp.

Ook in de drie tijdens het Malinese veldonderzoek bezochte dorpen in Noord-Mali worden deze tekortkomingen van voedselhulp geconstateerd.

In Mali wordt, met het oog op de sterke jaarlijkse schommelingen in de productie, het aanhouden van een veiligheidsvoorraad gerechtvaardigd geacht, al is deze kostbaar. Lokale middelen voor financiering ontbreken echter. Met name West-Duitsland heeft voedselhulp verstrekt ten behoeve van de opbouw van een nationale graanreserve. Anders dan in Senegal bestaat de veiligheidsvoorraad in Mali volledig uit lokale granen.

De teleurstelling met grootschalige voorraadvorming en het beleid om voedselzekerheid zo dicht mogelijk bij de basis te brengen, hebben geleid tot grote interesse van donoren, waaronder Nederland, in graanbankprojecten. Er bestaat ook hier echter een grote variatie in het functioneren van de verschillende graanbanken.

Door organisatorische en economische problemen is het aantal graanbanken nog vrij beperkt. Volgens een optimistische schatting is via graanbanken inmiddels een additionele opslagcapaciteit van 15.000 ton gecreëerd. Men experimenteerde met diverse vormen van financiële hulp. Ook PRMC-tegenwaardefondsen zijn hiervoor beschikbaar gesteld. Tot nu toe is bij het steunen van graanbanken nog onvoldoende rekening gehouden met de sterk uiteenlopende functies die een graanbank kan vervullen. De verschillen binnen en tussen dorpen zijn aanzienlijk. Een deel van de boeren wil voedselverkoop gericht op winst, een ander deel wil gedwongen verkopen bij lage prijzen voorkomen.⁶ De problemen van de nationale marketing board herhalen zich zodoende op kleinere schaal bij de graanbanken.

Triangulaire transacties uit Mali zelf of uit de regio komen met uitzondering van noodsituaties weinig voor. De volgende problemen zijn gesignaleerd bij pogingen om meer triangulaire voedseltransacties tot stand te brengen. Doordat drie

6. Graanmarkten worden met andere woorden op lokaal niveau geconfronteerd met de noodzaak een taxatie te maken van toekomstige marktontwikkelingen.

partijen hun toestemming moeten geven ondervinden driehoekstransacties vaak vertraging en hebben daardoor soms minder kans van slagen. Regionale markt-
vorming wordt voorts gefrustreerd door voedselhulp. Het ontvangende land zal
bijvoorbeeld eerder de laaggeprijsde Amerikaanse rijst willen kopen dan in te
gaan op een aanbod van een donor om rijst af te nemen afkomstig uit een Derde-
Wereldland via een triangulaire actie. Tot slot heeft de Malinese overheid een
aantal malen handelaren verboden granen te exporteren. Deze bescherming van de
consument hangt samen met de angst voor een mogelijk graantekort op een later
tijdstip. Mali is onmachtig om de statistische juistheid van zo'n exportverbod te
onderbouwen en te verifiëren. Dit kan ontmoedigend uitwerken naar producenten
en handel, die met slecht verkoopbare surplussen blijven zitten. Het exportverbod
in jaren van excessieve oogsten (onder meer 1988) toont aan dat de liberalisatie
van de graanmarkt op dit punt nog niet is gerealiseerd. Aldus belemmeren de op
zich begrijpelijke nationale afwegingen de ontwikkeling van een regionale markt.
Recent heeft de Malinese regering, na twee goede oogsten die tot overschotten
leidden, zich echter bereid verklaard 100.000 ton beschikbaar te stellen voor re-
gionale transacties.

Bij herhaling vormt de late aankomst van voedselhulp in Mali een probleem. Te
laat arriverende voedselhulp kan leiden tot marktverstoring, bijvoorbeeld als het
volgende produktiejaar weer normaal is. Een dergelijke verstoring door voedsel-
hulp is onder andere gesignaleerd voor de jaren 1985/86 en 1986/87.

9.4. Nederlandse hulp

In de periode 1974-80 bestond een belangrijk deel van de Nederlandse voedsel-
hulp aan Mali uit melkpoeder, babyvoeding, vis-, kip- en vleesconserven. Daarna
is een wijziging in het pakket opgetreden. Nederland heeft vanaf het begin in
het PRMC geparticipeerd. Alle uit Nederlandse voedselhulp gegeneerde tegen-
waardefondsen zijn beschikbaar gesteld aan het PRMC. De Nederlandse voedsel-
hulp sinds 1980 bestond in eerste instantie uit maïs en rijst. De additionele nood-
hulp die door Nederland in 1984-85 is aangeboden was voornamelijk in de vorm
van rijst en tarwe. Een belangrijke overweging om tarwe te leveren was de over-
capaciteit waarmee diverse Nederlandse maalderijen te kampen hadden. Besloten
werd dan ook om tarwebloem te sturen. Door deze actie waren de Nederlandse
maalderijen niet meer genoodzaakt hun arbeidstijdverkorting voort te zetten. Over
de Nederlandse hulpinstroom kwamen later klachten binnen van de Malinese
maalindustrie. De Nederlandse hulp in bloem betekende vier maanden stilstand
voor de Malinese maalderij.

Met uitzondering van dit probleem heeft Nederland in vergelijking met de
andere donoren een grote flexibiliteit vertoond. De Nederlandse regering heeft in
1987 de jaarlijkse bijdrage aan het PRMC vertaald in de financiering van de aankoop

van lokaal geproduceerde rijst. Tot deze lokale aankoop was besloten omdat er een duidelijke positieve graanbalans in dat oogstjaar kon worden vastgesteld, en de distributiekanaalen verstopt waren geraakt.

Ook voor 1988/89 heeft Nederland besloten een deel van de fondsen bestemd voor het PRMC te gebruiken voor lokale aankopen van gierst, sorghum en mais ten behoeve van de aanvulling van de SNS (de nationale veiligheidsreserve). Daarnaast is apparatuur (pelmolens) gefinancierd voor de gedecentraliseerde verwerking van paddy.

Uit de onderzoeksbevindingen blijkt, dat in verhouding tot de omvang van de geleverde voedselhulp Nederland vooralsnog een te geringe rol binnen het PRMC-overleg heeft gespeeld. De reden hiervoor was dat Nederland lange tijd geen permanente vertegenwoordiging in Mali had. Sinds 1987 heeft Nederland een DGIS-velddkantor in Mali. In het gebrek aan menskracht is pas sinds augustus 1990 verlichting gekomen via de stationering van een sectordeskundige in Bamako. Nederland volgt hiermee het voorbeeld van grote donoren zoals USAID. Canada en de EG hebben een gekwalificeerde expert vrijgemaakt die zich uitsluitend met PRMC-zaken bezighoudt. Nederland is van plan dit voorbeeld te volgen.

Tabel 9.3 Nederlandse voedselhulp aan Mali, 1980-1989

	<i>f</i> mln		<i>f</i> mln
1980	1,0	1985	3,4
1981	1,0	1986	1,7
1983	7,2	1987	3,1
1984	10,5	1988	0,6
1985	3,4	1989	0,0
1980-84	23,1	1985-89	8,8

In het kader van het reguliere bilaterale hulpprogramma met Mali is de Nederlandse steun met name geconcentreerd op het Office du Niger. Dit lange-termijnproject, waarbij Nederland eind jaren zeventig betrokken is geraakt, richt zich op de economische verzelfstandiging van rijstboeren. Vanaf 1983 wordt jaarlijks circa *f* 10 miljoen in het door Nederland opgezette ARPON-project (*Amélioration de la Rizculture Paysanne à l'Office du Niger*) geïnvesteerd. De Nederlandse bijdrage bestaat uit de financiering van landbouwinputs (kunstmest, landbouwwerktuigen, transportmiddelen, technische ondersteuning en een landbouwkredietfonds), steun aan bosbouw en primaire gezondheidszorg en vrouwenprojecten.

9.5. Conclusies

Voedselhulp aan Mali is in de jaren tachtig structureel geworden en wordt sinds 1981 verstrekt in het kader van de herstructurering van de graanmarkten, het zgn. PRMC-programma. De voedselhulp is geen doel op zich (hongersnoodbestrijding), maar instrument tot beleidsbeïnvloeding in de richting van graanmarktliberalisatie. Donoren verplichten zich voedselhulp te geven voor een aantal jaren, ongeacht de ontwikkeling van de voedselsituatie in het land. Voor een aantal donoren is het ook mogelijk voedselhulp te vervangen door financiële hulp. Leveranties vinden hoofdzakelijk plaats in de vorm van tarwe, rijst en maïs.

Ook alle uit Nederlandse voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen zijn beschikbaar gesteld aan het PRMC. Nederland vertoont, in vergelijking met de andere donoren, een grotere flexibiliteit. De laatste jaren is de Nederlandse PRMC-bijdrage gebruikt voor de financiering van de aankoop van lokaal geproduceerde voedselproducten (rijst, gierst en maïs).

Over de bereikte resultaten door het PRMC heerst aan donorzijde grote tevredenheid en ook de coördinatie tussen donoren binnen het PRMC verliep bevredigend. De intensieve donorcoördinatie, waarschijnlijk uniek qua duur en omvang in Sub-Sahara Afrika, is echter ten koste gegaan van de betrokkenheid van de Malinese overheid. Daarmee is het PRMC nog steeds in grote mate een donoraangelegenheid.

Na negen jaar PRMC is de beoogde liberalisatie van de graanhandel voor wat betreft de binnenlandse markt tot stand gebracht. Zo is de monopoliepositie van de staatsopkooporganisatie OPAM opgeheven en zijn de verliezen van deze organisatie sterk verminderd. Met uitzondering van rijst waar een minimumprijs voor boeren is gehandhaafd is het prijzenbeleid sterk geliberaliseerd.

Het experiment met handelskredieten heeft aanvankelijk vooral de groothandel bevoordeeld. Het is allerminst duidelijk geworden wat de zin is om dit kredietfonds via de ingewikkelde omweg van voedselhulp en tegenwaardefondsen te financieren.

Het onderzoek concludeert dat er reden is de voedselhulp ten behoeve van het PRMC te beëindigen en de relatie tussen voedselhulp (noodhulp) en de verbetering van de voedselsituatie van de beoogde doelgroepen te herstellen. Het voortbestaan van het PRMC en de financiering ervan dient met andere woorden los te worden gezien van de noodzakelijke/wenselijke omvang van de voedselhulp. Een belangrijk deel van de donoren binnen het PRMC blijkt zich onvoldoende te kunnen aanpassen aan deze veranderde situatie, mede omdat de voorkeur voor het leveren van het eigen graan nogal eens overheerst. Daarmee werken ze een verdere verschuiving van de consumentenvoorkeur in de richting van tarwe en rijst in de hand, met ongunstige gevolgen voor de lokale voedselproducenten.

In tegenstelling tot het optimisme van de donorgemeenschap plaatst de onderzoeksmissie wel enige kanttekeningen bij de bereikte resultaten. De overeenstemming tussen Mali en donoren ten aanzien van markt- en prijsregulering, voedselzelfvoorziening van deficitaire gebieden en voedselzekerheid is minder groot dan wel wordt gesuggereerd. Aan Malinese zijde is door de missie bezorgdheid geconstateerd over de wens van veel donoren de rol van de staat drastisch terug te dringen bij de voedselvoorziening en de marktregulering. Terwijl op nationaal niveau Mali nagenoeg zelfvoorzienend is, is op micro-regionaal niveau de voedselzekerheid echter nog steeds een probleem en slaagt OPAM er niet in de tekortregio's van voldoende voedsel te voorzien.

Naar de mening van de missie is de ontmanteling van OPAM dan ook te snel en te ver gegaan. Het is onwaarschijnlijk dat de particuliere handel de voorziening van de markt kan garanderen in afgelegen en dunbevolkte gebieden (d.w.z. het aanbod met de vraag in evenwicht brengen).

Over het algemeen zijn de NGO's geneigd zich langzaam terug te trekken uit voedselhulp. De NGO-ervaringen met voedselhulp zijn bepaald niet gunstig te noemen, targeting naar geselecteerde huishoudens en/of specifieke bevolkingsgroepen blijkt in de praktijk moeilijk realiseerbaar.

De onderzoeksmissie concludeert dat in verhouding tot de omvang van de geleverde voedselhulp Nederland vooralsnog een te geringe rol binnen het PRMC-overleg heeft gespeeld.

Triangulaire transacties vinden weinig plaats, vooral omdat drie partijen hun toestemming moeten geven. Zo is de exportmarkt in Mali nog steeds niet geliberaliseerd. Bovendien vormen voedselhulp en dumping van graan op de wereldmarkt belemmerende factoren voor de opbouw en ontwikkeling van een regionale markt in West-Afrika.

Het landbouwbeleid concentreert zich op het zuiden, waar de hoogste potentie is, en binnen de graansector op rijst. Er is vooralsnog geen duidelijk landbouwbeleid voor de ecologisch meest kwetsbare zones. Dit draagt ertoe bij dat de aanzetten die er zijn voor een produktie-, markt- en prijsbeleid voor droge granen onvoldoende perspectief bieden voor een gunstiger voedselvoorziening op lange termijn. Het teruglopen van het gebruik van kunstmest baart de onderzoeksmissie zorgen. Donorhulp zou de komende jaren veel meer gericht dienen te zijn op ondersteuning van de ontwikkeling van de droge granen. Lage en afnemende bodemvruchtbaarheid lijkt in het bedrijfssysteem zelfs een groter knelpunt dan watergebrek.

10. Soedan

10.1. Aard en omvang van de voedselproblematiek

Het traditionele voedselgewas in Soedan, door de meerderheid van de bevolking verbouwd, is sorghum. Behalve in de droogteperiode van 1983-85 is het land zelfvoorzienend in de sorghumproductie. In 1988/89 werd zelfs een recordproductie van ongeveer 5 miljoen ton gerealiseerd en was ruim 1 miljoen ton beschikbaar voor de export. Met name in Oost- (Gedaref) en Centraal-Soedan (Damazin en Kosti) werden grote overschotten geproduceerd.

De landbouwsector wordt gekenmerkt door een dualistische structuur: een grootschalige, gemechaniseerde sector met irrigatie en het gebruik van moderne agrarische inputs in het noorden en oosten, en in het zuiden en westen een omvangrijke traditionele sector, waar zonder noemenswaardige moderne inputs hoofdzakelijk voor eigen consumptie wordt geproduceerd.

Het merendeel van de graanproductie (60 à 70%) is afkomstig van de gemechaniseerde regen-afhankelijke landbouw. In deze sector hebben de grootschalige, particuliere bedrijven, mede als gevolg van actieve overheidssteun, een grote vlucht genomen. De gemiddelde opbrengst per hectare op dit type bedrijven is echter weinig hoger dan die op de traditionele kleinbedrijven. De snelle uitputting van de bodem speelt hierbij een belangrijke rol.

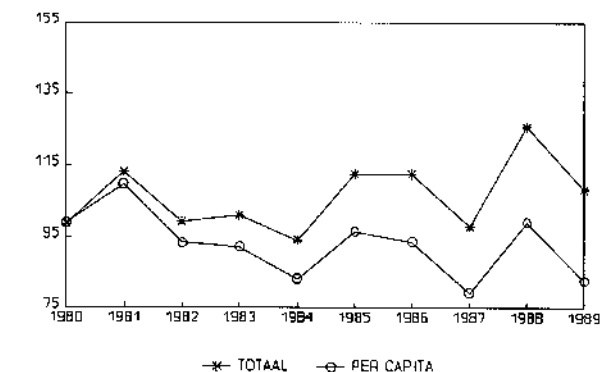
Circa 80% van de rurale bevolking is afhankelijk van de traditionele, kleinschalige, regen-afhankelijke landbouw. Het bebouwde oppervlak is gestegen van ruim 8 miljoen hectare in 1975 tot bijna 10 miljoen hectare in 1985. De traditionele landbouw produceert echter slechts circa 15% van de verhandelde sorghum. Maar de rurale bevolking leeft niet alleen van sorghum. Gierst, cassave en maïs zijn andere belangrijke producten.

De geïrrigeerde landbouw levert ongeveer een zelfde sorghumproductie als de traditionele landbouw. Soedan beschikt over het grootste geïrrigeerde areaal in Afrika, in totaal is 1-1,5 miljoen hectare irriteerbaar. De geïrrigeerde sector concentreert zich op handelsgewassen als katoen en suikerriet.

Door de jaren heen zijn er grote verschillen in sorghumproductie. De grote oogst van 1988/89 bijvoorbeeld is niet alleen een gevolg van voldoende regens, maar ook van het inzaaien van een enorm areaal. Er is in het seizoen 1988/89 juist zoveel sorghum verbouwd omdat de hoere voedseltekorten verwachtten en omdat er het jaar daarvoor problemen waren met de verkoop van aardnoten. Het gevaar

van een recordoogst is altijd dat de boeren het jaar daarop weer minder sorghum aanplanten.

Figuur 10.1 Voedselproductie in Soedan, 1980–1989 (1979–1981=100)



Bron: FAO

De slechte regionale distributie van graan in Soedan vormt een kernprobleem. Door de grote afstanden en de gebrekkige infrastructuur is het vervoer van graan van de overschotgebieden in het noorden en oosten naar de tekortgebieden in het zuiden en westen van het land een kostbare zaak. De oorzaak van de tekorten in het zuiden is gelegen in de burgeroorlog; in het westen is de droogtegevoeligheid van het gebied oorzaak van tekorten. Niet zelden zijn de kosten van het transport hoger dan die van het graan zelf. Ook hier ziet de overheid zich gesteld voor de moeilijke opgave de regionale vraag naar voedsel in overeenstemming te brengen met het aanbod. Een bijkomend probleem is dat de jaarlijkse fluctuaties in de regionale oogsten extreem groot kunnen zijn. Voorts is ook de krappe tijdsplanning een steeds terugkerend knelpunt. Voedselhulp in Soedan moet voor eind april ter plaatse zijn, omdat daarna de wegen onbegaanbaar zijn tot het einde van het regenseizoen. De praktijk is echter dat in februari–maart pas besloten wordt een actie op touw te zetten en dat de vrachtwagens vervolgens vastlopen in de modder. In de voedselvoorziening van Soedan vormt transport, naast veiligheidsproblemen, dan ook het grootste obstakel. Dit heeft geleid tot regionale, gefragmenteerde deelmarkten, waarbij handelaren en transporteurs een cruciale rol spelen. Voedselhulp van buitenaf stuit vervolgens op hetzelfde probleem als het regionale voedsel, namelijk dat het gebrekkige regionale transport een belangrijke oorzaak van voedselonzekerheid vormt.

Sorghum vormt van oudsher het hoofdvoedsel in Soedan. De sorghum wordt gegeten als een soort pap met saus waarin groente en vlees zitten, of als een pannenkoek (kisra). Dit lokale gierstbrood verdwijnt echter steeds meer uit het dieet van de stedelijke bevolking, omdat het te duur is ten opzichte van het goedkope

importvoedsel. Tarwebrood wordt zwaar gesubsidieerd door de overheid. De prijsverhouding is momenteel zodanig, dat men voor LS 5 één maaltijd kiswa eet, maar drie maaltijden tarwebrood. Een tweede voordeel van tarwebrood boven gierstbrood is dat de bereiding minder tijd (dus minder houtskool) vergt.

Tabel 10.1 Productie en invoer van graan in Soedan, 1980–1989 (× 1000 ton)

	PRODUKTIE			INVOER			Totaal
	Tarwe	Harde granen	Alle granen	Tarwe	Rijst	Harde granen	
1980	231	2.602	2.933	340	13	–	353
1981	218	3.975	4.193	477	9	–	486
1982	163	2.330	2.499	253	35	–	288
1983	141	2.932	3.073	545	11	–	556
1984	169	1.267	1.436	475	30	6	511
1985	79	3.990	4.069	732	55	495	1.282
1986	199	3.605	3.804	629	40	15	684
1987	157	1.479	1.636	777	20	8	805
1988	181	5.196	5.377	650	40	12	702
1989	249	2.120	2.369	400	10	50	460

Bronnen: FAO, *Yearbook of International Trade and Production Yearbook*, diverse jaren; Wereldbank 1990.

De vraag naar tarwe is in Soedan nog groter dan elders in Afrika. Echter nog geen kwart van de totale tarweconsumptie is afkomstig van lokale produktie. In toenemende mate moet tarwe worden ingevoerd. Deviezen voor deze importen zijn nauwelijks voorhanden. Daarom probeert de regering voedselhulp in de vorm van tarwe te ontvangen of de sorghumoverschotten tegen tarwe te ruilen.

Lokale tarwe is grotendeels afkomstig van het Gezira irrigatieproject, waar zich 70% van het tarwe-areaal in Soedan bevindt. Door talrijke technische en organisatorische problemen is de opbrengst per hectare nog laag, maar er bestaan plannen om de produktie de komende jaren aanzienlijk uit te breiden. Tegen de eeuwwisseling hoopt Soedan min of meer zelfvoorzienend te zijn. Rijst speelt in de voedselconsumptie in Soedan geen rol van betekenis, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Senegal en Mali.

In een recent rapport van de Wereldbank (1990) over Soedan wordt het aantal voedselonzekereren geschat op circa 9 miljoen mensen, ofwel bijna 40% van de bevolking. Zo'n twee miljoen mensen vallen in de categorie van chronisch voedselonzekereren. Het merendeel (driekwart) hiervan woont op het platteland. Begin jaren tachtig schatte de Wereldbank het aandeel van de voedselonzekerere bevolking nog op circa 17% (ruim 3 miljoen mensen). Sindsdien is de voedselonzekerheid een stuk verslechterd.

De groeiende voedselonzeerheid in Soedan wordt in belangrijke mate bepaald door de burgeroorlog. Door de oorlogssituatie is het bedrijven van landbouw in bepaalde delen van het land een hachelijke zaak geworden en wordt ook de handel in en het transport van voedsel bemoeilijkt. Hierdoor is de paradoxale situatie ontstaan, dat Soedan ook in het afgelopen jaar met zeer goede oogsten nog voedsel heeft geïmporteerd. Het aantal ontheemden in Soedan wordt thans geschat op ruim 2 miljoen, waarvan bijna de helft uit het buitenland afkomstig is. De voedselhulp aan Soedan is mede hierdoor de tweede helft van de jaren tachtig zeer fors gestegen en bedroeg in de periode 1985-89 gemiddeld bijna driekwart miljoen ton. Twee derde van deze hulp moet gezien worden als noodhulp.

Vanwege aanhoudende droogtes is de verwachting (gebaseerd op Early Warning systemen van USAID en het WFP) dat in 1990/91 de resultaten van de oogst, die in oktober-december wordt binnengehaald, slecht zullen zijn. Dit is daarmee het tweede opeenvolgende jaar dat de oogst sterk tegenvallen. Kon in 1989/90 nog worden teruggevallen op de recordoogst van 1988/89, voor de komende periode zijn alle voorraden uitgeput. Volgens recente schattingen zal er mogelijk in 1991 een tekort van 1 miljoen ton ontstaan in Soedan en Noord-Etiopië, waardoor 12 miljoen mensen met de hongerdood zullen worden bedreigd. Op korte termijn is door internationale hulporganisaties aan donoren verzocht om 300.000 ton voedselhulp beschikbaar te stellen.

10.2. Voedselsectorbeleid

In de periode 1973-78 werd door de Soedanese overheid in het kader van de Voedselinvesteringsstrategie een ambitieus programma gestart met het doel van Soedan de graanschuur van het Midden-Oosten te maken. Arabische organisaties en leningen speelden een grote rol in dit programma. De nadruk werd gelegd op investeringen voor de uitbreiding van de gemechaniseerde grootschalige landbouw en voor de uitbreiding en rehabilitatie van de irrigatielandbouw. De doelstelling was naast voedselzelfvoorziening een verdubbeling van de graanproductie en diversificatie van de export. De resultaten van het investeringsprogramma waren mager in vergelijking met de hoge verwachtingen. Vanaf 1978 raakte Soedan in betalingsbalansproblemen en de investeringen in de landbouw bleven gering.

Betalingsbalansproblemen leidden tot een grotere invloed van de Wereldbank en het IMF. Er werd een economisch herstelprogramma gelanceerd dat onder meer bestond uit een export-actieprogramma. De katoenteelt stond daarbij centraal. Doordat de wereldprijs van katoen begin jaren tachtig instortte en Soedan bovendien getroffen werd door een ernstige droogteperiode, was het resultaat dat aan het einde van de periode-Nimeiry (medio tachtig) de betalingsbalanspositie eerder verder was verslechterd dan verbeterd, terwijl de buitenlandse schuld torenhoog was opgelopen en grote aflossingsachterstanden waren ontstaan.

Een belangrijke aanzet tot de val van het Nimeiry-regime vormde het voedseloproer dat uitbrak na de verhoging van de broodprijs met 75% als gevolg van verminderde voedselsubsidies. Dit leidde tot een breuk met het IMF. Ook daarna heeft de Soedanese regering het beleid ten aanzien van de voedselvoorziening echter ondergeschikt gemaakt aan budgettaire overwegingen.

In de sfeer van de markt heeft de overheidsbemoediging zich met name beperkt tot die van exportgewassen, zoals katoen, arabische gom, aardnoten en sesam, en importsubsstitutiegewassen zoals tarwe en suiker. Voor de verbouw en marketing van deze gewassen bestaan veelal overheidsreglementeringen en instituties, met name in de irrigatiezones.

Zoals reeds werd vermeld is er sprake van een lage graad van zelfvoorziening in tarwe (figuur 10.2). Door de grote betekenis van tarwe als stedelijk basisvoedsel vreest de Soedanese overheid dat de importafhankelijkheid van tarwe het gebruik van voedsel als politiek wapen door donoren in de hand werkt. Het opvoeren van de binnenlandse produktie wordt als een uitweg uit dit dilemma gezien. Het tarwebeleid van Soedan is erop gericht de zelfvoorziening voor tarwe in enkele jaren te verhogen tot maar liefst ruim 80%. Dit moet in de eerste plaats aan de vraagzijde bereikt worden: door het mengen van tarwe- met sorghummeel; via het verbeteren van bakmethodes en consumptiegewoontes; en door de introductie van verbeterde kiswa. Ook Global 2000 (een belangrijk Amerikaans landbouwonderzoeksinstituut) is ervan overtuigd dat Soedan in belangrijke mate zelfvoorzienend kan worden in tarwe. De manier om dit te bereiken zou zijn het verbeteren van de gebrekkige landbouwmethodes. Deze vormen volgens Global 2000 de hoofdoorzaak van de lage tarwe-opbrengsten. Om de neerwaartse spiraal te doorbreken is volgens Global 2000 een inputgerichte aanpak nodig. Voor tarwe kost het door deze organisatie ontwikkelde technologische pakket 40% meer dan gebruikelijk, maar daardoor zou een verdubbeling van de tarweproduktie per hectare mogelijk zijn.

In totaal zijn er in Soedan vier ijkpunten van gereguleerde prijzen voor tarwe: de aankoopprijs van de boer; de fabrieksprijs, waartegen tarwe wordt geleverd aan de fabrieken; de tarwemeelprijs af-fabriek; en de consumentenprijs voor brood. Tot 1983/84 was de aankoopprijs van de boer een kosten-plus prijs. Sindsdien wordt (halfslachtig) gestreefd naar een importpariteitsprijs, wat echter op veel problemen stuit, zoals de te hoge wisselkoers die leidt tot lage importprijzen en daarmee indirect tot veel te lage producentenprijzen; de subsidies op de inputs die een correctie vereisen; en de vrije marktprijs die hoger ligt dan de importpariteitsprijs, zodat de afleveringsverplichtingen verscherpt dienen te worden.

Over aard en omvang van de subsidies die de overheid aan consumenten en producenten van tarwe verstrekt bestaat weinig duidelijkheid. De donoropstelling op

dit punt is betrekkelijk lankmoedig, zeker in vergelijking met andere landen in Sub-Sahara Afrika (zie Zambia).

Dat aan tarwe-importen grote politieke waarde wordt gehecht door de Soedanese regering wordt bevestigd door de commerciële aankoop van tarwe op momenten dat de hulpieveranties stagneren. Door de jaren heen heeft de Soedanese overheid ernaar gestreefd om een zekere minimum-import van tarwe te realiseren. Commerciële tarweaankopen worden daarbij gezien als een sluitpost.

In tegenstelling tot tarwe krijgt de produktie van de lokale granen (giert en sorghum) slechts minimale overheidssteun. Dit betekent dat de meerderheid van de bevolking nog steeds via traditionele landbouwmethodes moet trachten voldoende voedsel voor de eigen consumptie te verbouwen.

Een belangrijk verschil met de meeste Afrikaanse landen is dat de graanmarkt in Soedan tot midden jaren tachtig nauwelijks door de overheid werd beheerst. De opkoop van landbouwprodukten geschiedde voornamelijk door een klein aantal grote handelaren. Het oligopolistische karakter van de Soedanese graanmarkt komt ook tot uiting aan de aanbodzijde: 80% van het marktaanbod wordt geleverd door een klein aantal grote gemechaniseerde bedrijven. De oligopolistische structuur wordt versterkt doordat de handelaren (in veel gevallen tevens transporteurs) niet in alle regio's actief zijn. Dit accentueert het regionale karakter van de graanmarkten.

Vanaf het midden van de jaren zestig is het de Agricultural Bank of Sudan (ABS) in opdracht van de regering toegestaan op de sorghummarkt te interveniëren teneinde de prijzen te stabiliseren. Tot voor kort is dat echter nooit gebeurd op een schaal die voldoende was om de markt werkelijk te beïnvloeden.

Verandering kwam er onder invloed van de slechte oogsten van 1983/1984 en 1984/1985. De buffervoorraad van de ABS mocht vergroot worden van 10% van de produktie (een vrijwel nooit bereikt cijfer) tot 25%. De precieze doelstelling van het aanhouden van deze voorraad bleef echter onduidelijk: zijn de voorraden bestemd voor prijsstabilisatie of als veiligheidsreserve voor nooddoeleinden?

Vanaf 1985/1986 intervenieerde de ABS daadwerkelijk op de markt. De eerste twee jaar werden significante hoeveelheden opgekocht tegen een prijs die duidelijk boven de marktprijs lag (LS 35 tegen LS 25). In twee jaar werden 16 miljoen zakken opgekocht. Vanaf de tweede helft van dat jaar werd er weer, onder de marktprijs, verkocht. In 1987 werd vervolgens geëxporteerd teneinde ruimte te maken voor de grote oogst van 1986/1987. In 1986 zou de ABS een derde van het te vermarkten surplus hebben opgekocht tegen kunstmatig hoge prijzen, waarvan alleen de grote boeren profiteerden.

De overheid streeft naar een strategische voorraad van 1 miljoen ton sorghum, ofwel ongeveer 40% van de jaarlijkse consumptie. De overheid houdt nauwelijks

gedecentraliseerde voorraden aan. Omdat de transportkosten hoog zijn, kan een tekortregio er niet zeker van zijn dat hulp uit de nationaal aangehouden sorghumvoorraad tijdig ter plaatse zal zijn. De hoge transportkosten zijn onder meer een gevolg van het transportoligopolie. Hierdoor ontstaat een groot knelpunt in de werking van de graanmarkt.

In reactie op het tekortschieten van noodhulpacties in het westen wordt er door regionale autoriteiten en NGO's in West-Soedan voor gepleit daar een strategische graanreserve van 20.000 ton aan te leggen. Een dergelijke regionale 'prepositioning' stuit echter op bezwaren, omdat niet duidelijkheid is waar moet worden opgeslagen, er voorts aanzienlijke transport- en opslagkosten moeten worden betaald en het beheer van de gedecentraliseerde voorraad geregeld moet worden.

De ABS acht het onmogelijk de veelheid van taken, haar opgedragen door de regering, optimaal te vervullen. Naast de opkoopfunctie is zij verantwoordelijk voor de prijsstabilisatie van sorghum, voor het opbouwen en beheren van de nationale reservevoorraad en voor de kredietverlening aan kleine boeren. Maar door de geringe financiële middelen, de hoge kosten van opslag en transport, de onvoldoende personeelsbezetting en het gebrek aan opslagruimten, is de ABS weinig gemotiveerd al deze taken uit te voeren. Zij richt zich liever op de eigenlijke doelstelling, namelijk het verlenen van krediet aan de boeren.

De voedselzekerheidsstaak van de ABS is bovendien vaak in strijd met de prijsstabilisatietaak. Voor de eerste taak zou de ABS namelijk zo goedkoop mogelijk dienen op te kopen, terwijl prijsstabilisatie opkoop tegen bodemprijzen (maar boven de marktprijs) veronderstelt. In 1988 had de ABS tegen hoge prijzen kunnen verkopen, maar dat werd verboden door de overheid.

De pogingen tot prijsstabilisatie, waarvoor de buffervoorraden mede waren aangelegd, hebben niet kunnen voorkomen dat handelaren grote invloed op de prijsvorming zijn blijven uitoefenen. Consumenten noch producenten zijn derhalve gebaat bij deze marktstructuur. Slechts de handel, die importvoedsel (waaronder voedselhulp) prefereert boven lokaal graan, is erbij gebaat. Consumenten betalen meer dan nodig is en producenten ontvangen minder dan mogelijk is.

Voedselhulp brengt geen verbetering in deze situatie. Integendeel, de hulp legt een groot beslag op de schaarse vervoerscapaciteit en bemoeilijkt de optimale distributie van voor zelfvoorziening essentiële landbouwinputs. Het zijn de privétransporteurs die de vervoerstarieven bepalen. De donoren kunnen zich hieraan moeilijk onttrekken. Bovendien profiteren de handelaren van de voedselhulp wanneer deze de vorm aanneemt van zgn. 'swaps' (voedselruil). Bij een tarwe swap bijvoorbeeld wordt met de tegenwaardefondsen van tarwevoedselhulp lokaal sorghum opgekocht. Deze lokale sorghum wordt vervolgens als voedselhulp gebruikt. De tarwe dient voor de bakkerijen in de grote steden.

10.3. Voedselhulp

Soedan ontvangt zelfs in een jaar van zeer goede oogsten veel voedselhulp. Deels komt dit doordat de overheid er niet in slaagt voedsel uit overschotgebieden in tekortgebieden – waaronder vluchtelingenkampen – te distribueren, deels doordat Soedan steeds meer tarwe is gaan consumeren. Soedan zou zich anders zonder al teveel moeite kunnen voeden. Tabel 10.2 geeft een beeld van de totale graanvoedselhulp in Soedan tussen 1980 en 1989.

Tabel 10.2 Samenstelling van de graanhulp aan Soedan, 1980–1989
(× 1000 ton)

	Tarwe	Rijst	Harde granen	Totaal
1980	208	–	5	212
1981	190	–	5	195
1982	186	8	–	194
1983	307	16	6	330
1984	444	1	6	450
1985	640	11	164	815
1986	436	24	479	939
1987	675	21	53	749
1988	625	2	52	679
1989	306	–	75	381

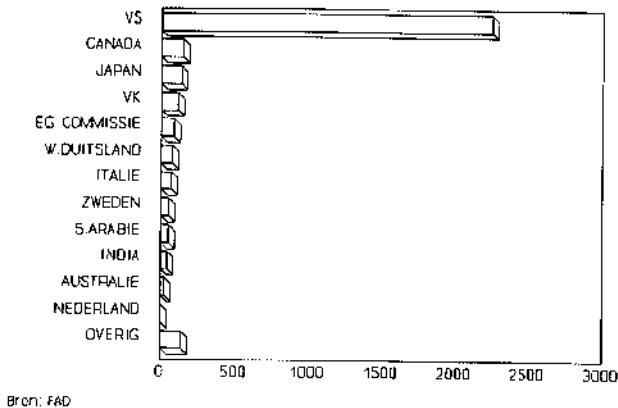
Bron: WFP.

Over de afgelopen jaren werd gemiddeld voor zo'n 200 miljoen dollar per jaar aan voedsel geïmporteerd in Soedan. Tarwebloem zou daarvan ongeveer de helft uitmaken. De paradoxale uitkomst is, dat Soedanese sorghum, het basisvoedsel van het land, de afgelopen jaren als veevoer is geëxporteerd. In Port Sudan werd dit soms geladen in schepen die daar voedselhulp afleverden.

De volgende instituties spelen een belangrijke rol bij de structurele en noodvoedselhulp: FANA en RRC. De Relief and Rehabilitation Commission (RRC) is verantwoordelijk voor de noodhulp en de Food and Nutrition Administration (FANA) voor de structurele voedselhulp. De FANA draagt zorg voor de verkoop op de markt en beheert de verkregen tegenwaardefondsen. In het geval van strategische goederen, zoals tarwe, vindt verkoop door de FANA aan het Ministerie van Handel plaats, dat verantwoordelijk is voor de allocatie. In dat opzicht is er geen verschil met commerciële invoer. Niet-strategische goederen, zoals melkpoeder, worden direct verstrekt aan de privé-sector via een open veiling of aan door de overheid gecontroleerde irrigatieschema's via een gesloten veiling. Door haar gecompliceerde en langdurige karakter heeft de distributie van noodhulp geleid tot het ontstaan van afzonderlijke, permanente hulpinstituties. Het aantal bij de

noodhulp betrokken lokale en buitenlandse bureaus is ook veel groter dan bij de structurele voedselhulp. De RRC is in 1986 opgezet als kanaal voor alle noodhulp en als coördinator voor de meer dan 80 NGO's die in de noodhulp actief zijn. Een belangrijke rol in de coördinatie van voedselhulp wordt gespeeld door het Technical Coordination Committee (TCC) van RRC. Dit vergadert sinds 1985 wekelijks en vormt een belangrijke bron van informatie over de voedselhulpbehoefte. Ondanks het bestaan van deze zware donorcoördinatiestructuur lijkt het erop, dat Soedan zelf voor de noodhulp geen permanent institutioneel kader wil creëren. De structuur van de RRC is dan ook nog steeds voorlopig, hetgeen leidt tot een groot verloop onder het personeel.

Figuur 10.2 Graanhulp aan Soedan per donor, 1985–1988 (× 1000 ton)



Verreweg de grootste voedselhelpdonor aan Soedan is de Verenigde Staten. De Amerikaanse voedselhelp domineert de totale voedselhelpstroom naar Soedan en bestaat voornamelijk uit tarwe. Andere belangrijke donoren zijn de EG, Japan en Canada.

De Amerikaanse voedselhelp aan Soedan wordt onder zogenaamde PL480 titel 2 verleend. Het betreft hier giften voor humanitaire doeleinden, of anders gezegd: noodvoedselhelp. Het feit dat door de Verenigde Staten noodhulp wordt verstrekt heeft in belangrijke mate te maken met het opschorten van de schuldbetalingen door Soedan. Het alternatief, genaamd PL480 titel 1, waaronder commerciële leningen kunnen worden verschaft voor de aankoop van Amerikaanse tarwe, is onder dergelijke omstandigheden uitgesloten. De grote hulpdonaties van de Verenigde Staten aan Soedan hebben ook een belangrijke politieke achtergrond. De Verenigde Staten hecht grote waarde aan de vrije doorvaart in de Rode Zee en heeft derhalve belang bij de opbouw van een gematigd Islamitisch land naar het voorbeeld van Egypte. Het onderscheid tussen nood- en structurele voedselhelp lijkt bij de Amerikaanse hulp dan ook enigszins te vervagen. De

Amerikanen kanaliseren een belangrijk deel van deze noodhulp via NGO's, het WFP of schenken het de overheid. De Amerikaanse voedselhulp die via de overheid wordt gekanaliseerd loopt niet via de FANA, maar via het CICDO, een joint venture van de Soedanese regering en USAID en het Ministerie van Handel.

De EG verstrekt op reguliere basis voedselhulp in de vorm van suiker, plantaardige oliën, tarwe en melkpoeder.

In de jaren tachtig bedroeg de waarde van de programmavoedselhulp van alle donoren gemiddeld 75 miljoen dollar per jaar (vergeleken met 12,5 miljoen dollar Nederlandse importstun). Tegen de officiële koers is dit circa 8% van de totale overheidsinkomsten. Er is in Soedan geen sprake van een gemeenschappelijk tegenwaardefonds. Bilaterale tegenwaardefondsen overheersen. Donoren trachten bilateraal twee doelstellingen te realiseren via zeggenschap over de besteding van de tegenwaarde van voedselhulp:

- de beïnvloeding van het algemene overheidsbudget als uiting van een gebrek aan vertrouwen in het overheidsbeleid;
- het zekerstellen van de lokale-kostenfinanciering van eigen projecten.

De Amerikanen hebben de meeste ervaring met het functioneren van bilaterale tegenwaardefondsen. In het algemeen blijkt ook daar overigens dat een aanzienlijk deel van de tegenwaardefondsen geen bestemming heeft gevonden. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat door Soedan gepoogd wordt de conditionaliteit van de besteding van tegenwaardefondsen te ontlopen. Een punt van voortdurende discussie tussen voedseldonoren en de Soedanese overheid is de waardebepaling van de voedselhulp. Door de officiële wisselkoers te hanteren voor omrekening van de waarde van de hulp in lokale valuta verschaffen donoren in feite een aanzienlijke subsidie aan de Soedanese overheid. De reële koers is ongeveer een derde van de officiële. Critici argumenteren, dat mede daardoor de overheid beleidshervormingen kan blijven uitstellen en een kostbare subsidiepolitiek en oorlog kan voortzetten.

De 'stagnatie' bij de besteding van tegenwaardefondsen wordt onder meer toegeschreven aan een gebrek aan administratieve capaciteit om lokale projecten te identificeren. Zeker bij voedselhulp is ook het onregelmatige karakter ervan een factor die de besteding van tegenwaardefondsen moeilijk planbaar maakt. Tot slot bestaat de indruk dat de FANA met de tegenwaardefondsen van de structurele voedselhulp nogal eens tweede-keuze ontwikkelingsprojecten financiert die bijvoorbeeld niet in de nationale planning voorkomen. Besteding van tegenwaardefondsen kan met andere woorden de nationale prioriteitstelling doorkruisen.

Twee derde van de voedselhulp de afgelopen jaren wordt aangemerkt als noodhulp. Begin jaren tachtig bedroeg noodhulp nog geen 10% van de totale voedselhulp aan Soedan. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat het onderscheid tussen noodhulp en structurele voedselhulp enigszins is vervaagd. Zo wordt een deel van de uit tarwehulp gegenereerde tegenwaardefondsen gebruikt voor de aankoop

van lokale sorghum, die als noodhulp wordt gedistribueerd. Ook worden tegenwaardefondsen uit bijvoorbeeld betalingsbalanshulp gebruikt om het transport van noodhulp naar het zuiden te financieren.

Bij verslechtering van de voedselsituatie blijkt de samenstelling van de voedselhulp te veranderen. Het aandeel van de (lokale) harde granen neemt toe. Bij vermindering van de acute noodsituatie neemt het aandeel van de tarwe weer snel toe.

In Soedan functioneert ook een (door de VN opgezet) Early Warning System. De gegevens worden door allerlei ministeries, diensten en NGO's geleverd en in maandelijks bulletins gepresenteerd. Het EWS rekent follow-up, zoals het opstellen van een actieplan op basis van de behoeftenschattingen, echter niet tot zijn taak.

Ook op regionaal niveau wordt er gewerkt aan het opzetten van een EWS, met name in Darfur, met steun van ODA (Vereenigd Koninkrijk). De informatiebasis daarvoor wordt gezocht in de dorpen. Het systeem begon met de identificatie van hulpbehoeftigen; nu worden bijvoorbeeld ook voedselprijzen en migratiestromen geregistreerd, dit alles met behulp van meer dan 100 informanten. Het verloop van lokale voedselprijzen – met name relatief ten opzichte van vee – wordt als belangrijke indicator gezien voor het al dan niet bestaan van lokale tekorten.

Met een voorbeeld uit het midden van de jaren tachtig (Greaves, in *Targeted Food Aid*, 1986, pp. 35–36) is het probleem van de behoeftenvaststelling te illustreren. Via de Nederlandse ambassade werd geld beschikbaar gesteld voor de lokale aankoop van sorghum. Aanzienlijke vertraging bij de voedselhulp trad echter op, doordat geen overeenstemming kon worden bereikt over de precieze hoeveelheid benodigd voedsel. Gevolg was dat het voedsel te laat arriveerde en daardoor verstoring werkte op de markt voor de nieuwe oogst.

Een ander voorbeeld van de complicaties bij een nauwkeurige identificatie van de hulpbehoefte betreft Oost-Soedan (Stephenson & Romanovsky, 1987), waar 80.000 vluchtelingen uit Eritrea waren aangewezen op hulp. Overschatting van de voedselbehoefte bleek (noodgedwongen) een geaccepteerde wijze van plannen wanneer verwacht wordt dat de bereidheid aan donorzijde onvoldoende groot is. Als het ernaar uitziet dat bijvoorbeeld slechts in de helft van de behoefte zal worden voorzien, bestaat er een sterke neiging bij de aanvragende instanties het dubbele aan te vragen. Afhankelijk van het vertrouwen dat de aanvrager in toelevering heeft, zal men de aanvragen dus aandikken.

De afgelopen jaren zijn in Soedan twee grote noodhulpoperaties uitgevoerd: de Western Relief Operation en Operation Lifeline.

In november 1987 gaven de autoriteiten in Darfur aan een tekort van 100.000 ton sorghum te verwachten. De RRC stelde daarop begin december 51.000 ton beschikbaar volgens een nauwkeurig uitgewerkt leverantieschema: de Western Relief Operation (WRO). Van de geplande hoeveelheid zou 85% gesubsidieerd

verkocht worden, en de rest gratis verdeeld door de Soedanese Halve Maan. Uiteindelijk is door de WRO bijna 15.000 ton geleverd, nauwelijks 30% van de beoogde doelstelling.

Bovendien liep de operatie grote vertraging op, onder andere door de moeizame lokale aankoop van sorghum bij de ABS. De betrokken organisaties noemen de WRO dan ook een mislukking, vooral omdat het beoogde doel – het omlaag brengen van de lokale graanprijs – niet werd bereikt.

Dit leidde mede tot lokale spanningen, doordat zich in dit gebied veel vluchtelingen hebben gevestigd. Om verbetering in de voedingssituatie van vluchtelingen mogelijk te maken werden rantsoenen verstrekt die aanzienlijk groter waren dan wat in het kader van de WRO aan de autochtone bevolking zou worden uitgedeeld. Gevolg van de ongelijke rantsoenering was een groeiend ressentiment bij de lokale bevolking.

In de beginfase werd voor de vluchtelingen lokaal sorghum aangekocht tegen zeer hoge bedragen. Dit leidde tot marktverstoring en klachten van de lokale bevolking, die werd geconfronteerd met hogere voedselprijzen. Als reactie hierop moest via de WRO en de RRC voedsel van buitenaf geleverd worden.

De teleurstelling van de lokale bevolking over de WRO was des te groter omdat de mensen in hun dorpen waren gebleven in de verwachting dat er voedsel zou worden verstrekt. Toen dat uitbleef waren daarom noodmaatregelen nodig, onder andere in de vorm van 'geld-voor-werk'-activiteiten van enkele NGO's, teneinde de lokale bevolking de kans te geven iets te verdienen en zo te overleven.

Als reactie op deze kritiek stelden de betrokken NGO's een deel van hun middelen (10%) beschikbaar aan de lokale bevolking. Inmiddels zijn de rantsoenen voor de vluchtelingen verlaagd, teneinde hen aan te moedigen werk te zoeken. Dit zou de integratie van vluchtelingen vergemakkelijken, omdat er in de omgeving voldoende werkgelegenheid is en de streek traditioneel al trekarbeid vanuit het zuiden kent.

Tevens werd op deze wijze gehoopt de gewinnende werking tegen te gaan die uitgaat van het zonder meer beschikbaar stellen van voedselrantsoenen. Zo bleek bijvoorbeeld dat een aantal verbeteringen van kampfaciliteiten (zoals latrines) achterwege moest blijven bij gebrek aan arbeidskrachten. Er is overigens niet gepoogd deze arbeid in het kamp te recrutereren en daarvoor de voedselrantsoenen in te zetten.

De meest recente grote noodhulpoperatie is de Operation Life Line, waartoe de VN eind maart 1989 op een conferentie in Khartoum heeft besloten. Het gaat erom ongeveer 100.000 ton voedsel naar het zuiden te brengen, voordat het natte seizoen transport onmogelijk maakt. De geschatte kosten van deze operatie bedragen 132 miljoen dollar. Tijdens de VN-conferentie waar de operatie zijn beslag heeft gekregen werd veel kritiek geuit op het functioneren van de Relief Committees die de hulp lokaal distribueren. Uiteindelijk is besloten tot een andere opzet van deze comités. Het voorzitterschap komt bij de RRC te liggen, maar internationale NGO's



Operation Life Line, Soedan.

zitten ook in het comité en hebben er zelfs stemrecht. Veel NGO's zijn sceptisch over de Operation Life Line. Deze komt volgens hen te laat, is te haastig in elkaar gezet, gaat voorbij aan lokale voorraden, richt zich nauwelijks op de productie, de benodigde inputs, etc. Daardoor wordt migratie niet gestopt en kan een hele produktiecyclus verloren gaan.

Het is niet de bedoeling dat NGO's de Operation Life Line uitvoeren, wel dat ze de humanitaire kant voor hun rekening nemen. Door hun bemoeienis wordt minder misbruik en diefstal van voedsel verwacht.

In de jaren tachtig vormt voedsel voor werk in Soedan 6% van de totale voedselhulp, beduidend minder dan in de rest van Sub-Sahara Afrika, waar het aandeel circa een kwart is. Het WFP, de Westduitse hulp en een aantal NGO's voeren voedsel-voor-werk-projecten uit. Het lage aandeel van de projecthulp hangt deels samen met de veiligheidssituatie, waardoor bijvoorbeeld het WFP een aantal grote projecten in het zuiden heeft moeten beëindigen. Door de burgeroorlog is de relatieve betekenis van noodhulp in het WFP-pakket sterk toegenomen.

De hele stroom projectvoedselhulp wordt in feite beheerd door het WFP. In-schakeling van het Ministerie van Handel is nodig in het geval van 'swaps' van tarwe. Deze komen voor als het aan het WFP door donoren verstrekte graan bestaat uit tarwe bestemd voor de stedelijke afzetmarkt, terwijl qua samenstelling van het voedselpakket de voorkeur uitgaat naar een ander produkt, met name sorghum,

bestemd voor de overwegend rurale voedsel-voor-werk-activiteiten. In dat geval wordt de tarwe eerst verkocht (meestal in Khartoum), waarna voor de opbrengst lokaal sorghum wordt aangekocht.

Voedsel voor werk met zijn nadruk op arbeidsintensieve projecten wordt in het algemeen minder relevant gevonden voor Soedan, onder andere vanwege het ontbreken van rurale werkloosheid in grote delen van het land. Zo vindt Save the Children US (STC) voedsel-voor-werk-projecten duur en inefficiënt. Voor deze projecten is een hele administratie en opslagruimte nodig en de kwaliteit van het werk moet erg in de gaten gehouden worden. Voorts zijn de lokale arbeidslonen opvallend gestegen en de seizoenfluctuaties in het arbeidsaanbod erg groot. Ook de samenstelling van de voedsel-voor-werk-rantsoenen is onderhevig aan ernstige kritiek. De WFP-rantsoenen sluiten in veel gevallen nauwelijks aan bij het bestaande consumptiepatroon: sorghum en melk ontbreken in het gemiddelde rantsoen, soja-olie is oververtegenwoordigd, de verstrekte bonen waren in het lokale dieet onbekend. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de suiker. Doordat het officiële distributiesysteem voor dit produkt tekort schiet, verwelkomen de deelnemers de mogelijkheid via voedsel voor werk suiker te verwerven. De kosten van de WFP-pakketten worden door de informanten overigens erg hoog gevonden. Het zou mogelijk zijn vergelijkbare rantsoenen voor de helft van de prijs in de regio aan te kopen.

10.4. Nederlandse hulp

De Nederlandse voedselhulp aan Soedan heeft sinds 1985 voornamelijk bestaan uit bijdragen aan noodhulpoperaties ten behoeve van droogteslachtoffers en oorlogsvluchtelingen. De hulp is hoofdzakelijk gegeven in de vorm van logistieke ondersteuning, landbouwinputs en voor het aanbrengen c.q. onderhouden van infrastructurele voorzieningen in vluchtelingenkampen. De afgelopen jaren is de Nederlandse voedselhulp slechts zelden aangeboden in de vorm van voedselleveranties. Een uitzondering hierop is 1988, toen op omvangrijke schaal onder de Nederlandse voedselhulp suiker beschikbaar is gesteld (ad f 3 miljoen). Daarnaast is op kleinere schaal voor specifieke acties via NGO's voedsel gegeven.

Vóór 1985 daarentegen bestond de Nederlandse voedselhulp aan Soedan voornamelijk uit voedselprodukten. De belangrijkste produkten die onder de Nederlandse hulp zijn geleverd tussen 1979 en 1984 waren tarwe en melkpoeder. Andere produkten die veelvuldig voorkwamen waren plantaardige oliën, peulvruchten en visconserven. Een enkele maal is ook lokaal aangekochte sorghum gefinancierd.

In tabel 10.3 is een overzicht gegeven van de Nederlandse voedselhulp aan Soedan over de afgelopen vijf jaar. De Nederlandse voedselhulp aan Soedan wordt voornamelijk gekanaliseerd via multilaterale organisaties (WFP) en NGO's.

Tabel 10.3 Nederlandse voedselhulp aan Soedan, 1980-1989

	<i>f</i> mln		<i>f</i> mln
1980	1,0	1985	6,4
1981	3,6	1986	1,3
1982	4,8	1987	—
1983	0,3	1988	5,6
1984	3,9	1989	11,3
1980-84	13,6	1985-89	24,6

Bron: DAC-opgave.

Tijdens de voedselhulpoperatie van 1985 werd in Soedan het gebrek aan logistieke en managementcapaciteiten als een van de hoofdknelpunten ervaren. Voedselhulptransporten kwamen slechts zeer moeizaam op gang en van een goede organisatie- c.q. coördinatiestructuur was nauwelijks sprake. In overleg met andere donoren stelde Nederland een aantal logistiek deskundigen ter beschikking, die nauw samenwerkten met het WFP binnen de United Nations Emergency Operations in the Sudan (UNEOS). Toen in 1987 deze operatie werd beëindigd, werd dit Management and Logistics Team (MALT) toegevoegd aan de RRC, die belast was met de coördinatie van voedselhulptransporten.

Een evaluatiecommissie van 1987 deed onder meer de aanbeveling dat MALT haar uitvoerende taken zou moeten overdragen aan de RRC, met andere woorden dat MALT meer adviserend dan operationeel van karakter moest zijn. Een trainingsprogramma werd dienovereenkomstig opgezet. De recente evaluatie van december 1989 geeft aan dat een werkelijke overdracht op basis van een systematisch en gestructureerd trainingsprogramma, het opstellen van manuals en dergelijke nog nauwelijks van de grond is gekomen. Ten dele wordt dit de uitvoerder verweten. Maar eveneens moet er rekening mee worden gehouden dat de effectiviteit van de wel georganiseerde trainingen flink werd gereduceerd, doordat opgeleide counterparts na verloop van tijd terugkeerden naar de overheidsinstanties door wie ze tijdelijk aan de RRC waren uitgeleend. Pas in 1989 werd de RRC in de gelegenheid gesteld eigen permanente staf aan te trekken. Mede op grond van deze beslissing is in maart 1990 het voorstel tot verlenging van MALT goedgekeurd. Wel is daarbij besloten om de formatie van vijf deskundigen terug te brengen tot twee.

Naast verlenging van het MALT-team (ad *f* 1,9 miljoen) is in 1989 door Nederland *f* 6,5 miljoen aan het WFP gecommiteerd voor Operation Life Line en bijna *f* 4 miljoen beschikbaar gesteld voor de luchtbrug voedselhulp Juba, deels middels het WFP en deels via ICCO.

In het Nederlandse hulpprogramma met Soedan ligt de nadruk op de sectoren land- en tuinbouw, infrastructuur, drinkwater, energie en gezondheidszorg. De steun aan de land- en tuinbouw maakt hiervan een zeer substantieel deel uit, namelijk een derde van de beschikbare fondsen. Daarbij moet nog de bijdrage uit het PL-programma, onder meer gericht op de bosbouw, gerekend worden.

Na het opschorten van de plattelandsontwikkelingsactiviteiten in Zuid-Soedan vanwege de oorlogsactiviteiten aldaar, bleef de regionale concentratie beperkt tot Kassala en omgeving in Oost-Soedan, eveneens in de vorm van geïntegreerde rurale ontwikkeling. Daarnaast heeft zich in de praktijk een clustering van Nederlandse inspanningen in West-Soedan afgetekend, mede als voortzetting van daar ondernomen hulpactiviteiten in de droogteperiode, die deze regio's in het bijzonder had getroffen.

Een hervatting van structurele activiteiten in Zuid-Soedan zal eerst mogelijk zijn als de vrede in dit gebied is teruggekeerd.

Als gevolg van de beperkte absorptiecapaciteit van projecthulp is tussen 1985 en 1989 het aandeel van de programmahulp toegenomen van een derde tot circa de helft. Deze hulp betrof omvangrijke leveranties van landbouwproductiemiddelen, zoals pootaardappelen, kunstmest en veterinaire medicijnen. Vanwege kritiek op het gevoerde beleid heeft Nederland echter vanaf 1989 besloten het kasplafond te verlagen en het aandeel van de programmahulp drastisch terug te brengen. In 1989 is voor de eerste maal een bedrag van f 10 miljoen noodhulp onder het kasplafond gebracht. Ook in 1990 wordt hiervoor f 10 miljoen gereserveerd. De besteding van deze fondsen geschiedt via niet-gouvernementele kanalen of via multilaterale organisaties. Het Nederlandse reguliere bilaterale hulpprogramma met Soedan heeft op dit moment dan ook overwegend een noodhulpkarakter. Ook de hulpprogramma's van andere donoren vertonen dit beeld.

In het kader van het VN-verzoek om noodhulp ten behoeve van Soedan is door de Nederlandse regering eind 1990 12 miljoen gulden aangeboden. De voorkeur van de Nederlandse regering ging daarbij uit naar de aankoop van witte sorghum, het volksvoedsel op het platteland in Soedan. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van witte sorghum op de wereldmarkt – alleen in China tegen relatief hoge kosten en een levertijd van ruim drie maanden – is besloten in eerste instantie voor een bedrag van f 6,5 miljoen tarwe aan te kopen, hetgeen overeenkomt met 25.000 ton. Het resterende bedrag van f 5 miljoen zal worden aangewend om een tweede leverantie voedsel van circa 15.000 ton graan te bekostigen, dan wel om vervoer van de eerste leverantie van 25.000 ton binnen Soedan te betalen. In overleg met het WFP werd bovendien besloten om een bedrag van maximaal f 500.000 ter beschikking te stellen voor de verbetering van de logistieke ondersteuning, versterking van de RRC en monitoring van het transport van het voedsel naar de doelgroepen.

10.5. Conclusies

De voedselhulp aan Soedan bestaat voor bijna de helft uit noodhulp bestemd voor ontheemden en vluchtelingen. Soedan ontvangt zelfs in jaren van zeer goede oogsten, zoals in 1988-89, veel voedselhulp. Het onderscheid tussen noodhulp en structurele hulp in Soedan is dan ook niet altijd even duidelijk.

Een veel gehanteerde hulpformule is dat met de tegenwaardefondsen van de tarwe lokaal sorghum wordt opgekocht, zgn. swap transacties. Tarwe is verreweg het belangrijkste hulpvoedsel, dat evenwel niet voor noodhulp is bestemd, maar als programmahulp op de markt wordt verkocht. Uit de tegenwaardefondsen ervan wordt vervolgens lokale sorghum als noodhulp aangekocht en verstrekt.

Een deel van de voedselhulp, in het bijzonder de tarwehulp, kan dan ook in feite beschouwd worden als een vorm van betalingsbalanssteun.

Naast het gebruik van tegenwaardefondsen voor noodhulpoperaties is een belangrijk deel van tegenwaardefondsen bestemd voor financiering van de lokale kosten van de eigen bilaterale ontwikkelingsprojecten. In het algemeen is het inzicht in de uiteindelijke besteding van de tegenwaardefondsen aan de kant van de donoren niet bevredigend. In feite zit er een zeer groot subsidie-element in de voedselhulp aan de overheid vanwege de omrekening van tegenwaardefondsen op basis van officiële wisselkoersen.

In de voedselvoorziening zijn transport- en veiligheidsproblemen de grootste obstakels. Door de grote afstanden en de gebrekkige infrastructuur is het vervoer van graan van de overschotgebieden in het noorden en oosten naar de tekortregio's in het zuiden en westen van het land een kostbare zaak. Niet zelden zijn de kosten van het transport hoger dan die van het graan zelf. Een additioneel probleem hierbij is dat de jaarlijkse fluctuaties in de oogsten bijzonder groot kunnen zijn.

Voedselhulp brengt geen verbetering in deze situatie. Integendeel. Zo legt de hulp een groot beslag op de schaarse vervoerscapaciteit en bemoeilijkt de optimale distributie van landbouwinputs. De laatste zijn essentieel om stabiliteit in de voedselvoorziening te verkrijgen.

Bepaalde hulpleveranties aan Soedan zijn overbodig en dienen volgens het onderzoek achterwege te blijven, zoals plantaardige olie, waarin het land nagenoeg zelfvoorzienend is, en EG-boterolie, in een land met een groot areaal oliehoudende gewassen.

De missie plaatst ook de nodige vraagtekens bij de grote omvang van de structurele tarwehulp, die hoofdzakelijk dient om de tarwebehoefte van de steden veilig te stellen. Deze hulp, in combinatie met het (tarwe)subsidiebeleid van de overheid,

ontmoedigt sorghumconsumptie en vergroot de afhankelijkheid van het buitenland. Verbeterde zelfvoorziening met lokale tarwe is volgens landbouwonderzoekers mogelijk, maar door grootschalige voedselhulp ten onrechte minder urgent.

Een centrale vraag in Soedan is of het voedselvoorzieningsbeleid zich moet richten op het nationale niveau, via irrigatie en gemechaniseerde, grootschalige productie, of op het regionale niveau, via de traditionele droge landbouw en de opbouw van regionale voedselreservevoorraden. De missie pleit voor het laatste, vooral gezien de grote ecologische verschillen, de grote afstanden en de sterke jaarlijkse variaties in de oogsten, waardoor een centralistisch beleid weinig kans van slagen heeft. In een groot, ecologisch heterogeen land als Soedan is verzelfstandiging van de voedselvoorziening het best te bereiken op gedecentraliseerde wijze in plaats van door middel van een gecentraliseerde aanpak vanuit de hoofdstad.

Bij ernstige verslechtering van de voedselsituatie wijzigt de samenstelling van de aangeboden voedselhulp: harde lokale granen krijgen meer betekenis en de tarweimport neemt relatief af. Zodra de lokale situatie verbetert worden de lokale granen vervolgens weer teruggedrongen in de hulp.

Tarwevoedselhulp veroorzaakt mede dat de overheid te eenzijdig oog heeft voor de vergroting van de eigen (geïrrigeerde, grootschalige) tarweproductie en te weinig voor de droge regionale voedsellandbouw.

NGO's willen zich mede om bovengenoemde redenen langzaam uit de voedselhulp terugtrekken. Zij achten het nuttiger om als hulp produktiemiddelen te verstrekken ten behoeve van zaaizaad, gewasvariëteiten, kleinvee en herbeplanting.

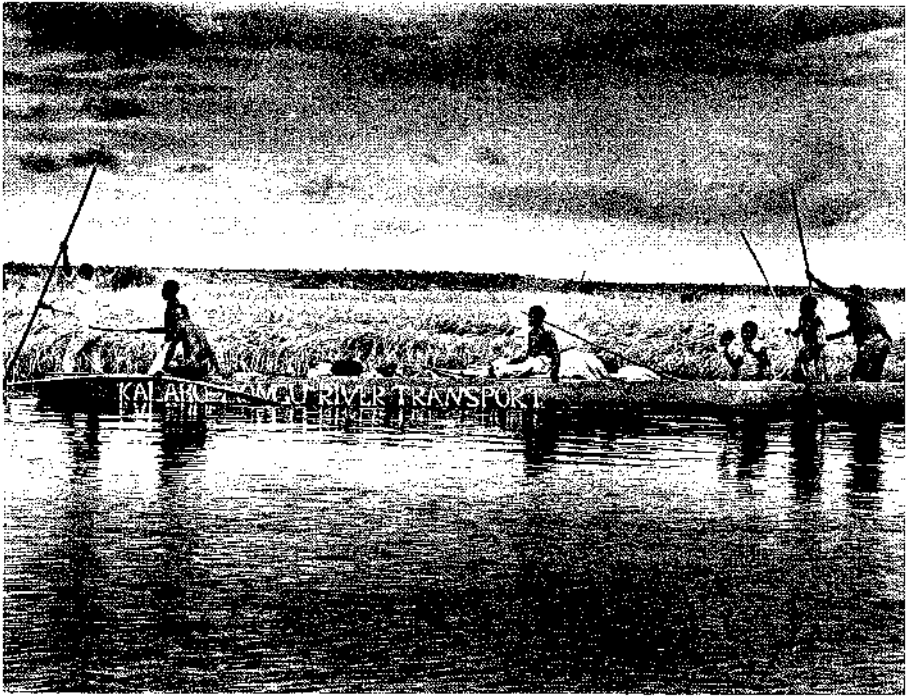
In het zuiden van Soedan valt de mening te beluisteren dat de voedselhulp geheel gestaakt dient te worden. De centrale overheid zou dan de broodnodige economische hervormingen en politieke onderhandelingen niet langer kunnen uitstellen.

Voortzetting van humanitaire hulp in strikte zin zonder deze te institutionaliseren, acht de missie wenselijk en komt tegelijkertijd tegemoet aan de meest dringende noden van de mensen. Dergelijke hulp zou een grote mate van beleidsrelevantie dienen te hebben en zoveel mogelijk buiten de overheid om gekanaliseerd moeten worden.

De Nederlandse voedselhulp aan Soedan bestaat vanaf midden tachtig vrijwel uitsluitend uit steun aan noodhulpoperaties, in het bijzonder ten behoeve van oorlogsvluchtelingen, en wordt voornamelijk gekanaliseerd via multilaterale organisaties en NGO's. Een belangrijk onderdeel van de Nederlandse hulp is gericht op verbetering van de transportvoorzieningen. In dat opzicht beantwoordt de Nederlandse voedselhulp aan de aanbeveling van de onderzoeksmissie. Zij acht

alleen humanitaire hulp in strikte zin, zonder deze te institutionaliseren, wenselijk omdat daarmee tegelijkertijd tegemoet wordt gekomen aan de meest dringende behoefte van de bevolking. Met het richten van de hulp op transportvoorzieningen wordt voorts een van de hoofdknelpunten aangepakt. De hoge kosten van het wegtransport vormen een obstakel bij een nationale aanpak van de voedselonzekerheid. Transportsteun en logistieke bijstand vereist echter tevens een minimale consensus en samenwerking met de nationale overheid.

De vele vragen die op dit punt naar voren komen uit het onderzoek maken het perspectief voor de Nederlandse voedselhulp zeer somber. De zware structuur van donorcoördinatie in Soedan is niet bij machte gebleken echte interesse bij de overheid te wekken voor een effectieve oplossing van het chronische probleem van honger en ondervoeding.



Zambia: in de West Provincie gaat vrijwel al het vervoer via het water.

11. Zambia

11.1. Aard en omvang van de voedselproblematiek

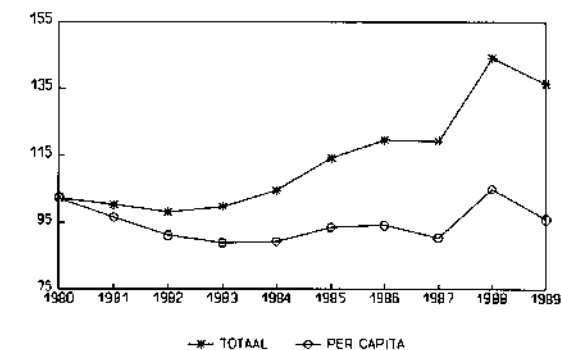
Zambia heeft geen gebrek aan goede landbouwgronden. Van de beschikbare 42 miljoen hectare is slechts 6 miljoen hectare voor permanente akkerbouw in gebruik.

Witte maïs neemt als volksvoedsel een dominante plaats in. Twee derde van de vermarkte landbouwproductie bestaat uit maïs. Cassave, sorghum en gierst worden in hoofdzaak voor de eigen consumptie geproduceerd. Sorghum is tevens basisproduct voor de omvangrijke lokale bierbereiding.

Schattingen van de omvang van de marktvraag naar maïs in Zambia lopen uiteen van 600.000 tot 800.000 ton per jaar. Gelet op het aanbod van gemiddeld 700.000 ton marktproductie per jaar, zou de voedselbalans min of meer in evenwicht moeten zijn. Toch is de situatie vaak precair, te meer nog daar de voedselproductie in Zambia grote schommelingen vertoont. De landbouwproductie in Zambia wordt in belangrijke mate bepaald door weersomstandigheden. Zo kampte Zambia in het begin van de jaren tachtig en ook in 1986/87 met ernstige tekorten vanwege aanhoudende droogte. De afgelopen jaren daarentegen geven weer reden tot optimisme. In 1987/88 werd een recordproductie van 1,4 miljoen ton bereikt en voor het jaar 1988/89 werd de marktproductie geschat op 1,2 miljoen ton, hetgeen duidt op een ruimere marktvoorziening.

Ondanks de gunstige recente landbouwseizoenen tonen de jaren tachtig toch duidelijk aan, dat de voedselvoorziening in Zambia structureel is verslechterd (figuur 11.1).

In de periode 1970-80 werd in totaal nog ruim 280.000 ton maïs geëxporteerd. Na 1980 wijzigde deze situatie zich radicaal. Van een maïs-exporterend land werd Zambia een maïs-importerend land. In de periode 1980-87 werd in totaal 1,2 miljoen ton maïs ingevoerd op commerciële basis. Daarnaast steeg de maïsinvoer in de vorm van voedselhulp eveneens aanzienlijk. In de periode 1980-86 leverden de donoren ruim 322.000 ton tegenover slechts 10.200 ton gedurende de jaren zeventig. Geschat is dat gedurende 1980-85 ongeveer 20% van het maïsaanbod in het land werd ingevoerd. Daar staat tegenover dat een aanzienlijke niet-geregistreerde uitvoer plaatsvindt naar Zaïre. Deze smokkel wordt door waarnemers geschat op meerdere honderdduizenden tonnen per jaar.

Figuur 11.1 Voedselproductie in Zambia, 1980–1989 (1979–1981=100)

Bron: FAO

Een opvallend verschijnsel over de afgelopen jaren is, dat een steeds groter gedeelte van de maïsopbrengst op de markt wordt gebracht. Was dit in de periode 1964–1970 nog 43%, tussen 1983 en 1987 bedroeg dit ruim twee derde van de totale productie. Dit betekent dat een groeiend aantal boeren bij de markteconomie betrokken is geraakt. Dit stelt zware eisen aan marketing, input-toelevering en infrastructurele voorzieningen. Deze eisen worden nog verzaamd doordat de boeren in opeenvolgende jaren zeer wisselende hoeveelheden op de markt brengen.

Tabel 11.1 Productie en invoer van graan in Zambia, 1980–1989 (× 1.000 ton)

	PRODUKTIE				INVOER			
	Tarwe	Rijst	Harde granen	Totaal	Tarwe	Rijst	Harde	Totaal granen
1980	10	2	1.032	1.044	179	5	314	498
1981	4	5	1.061	1.068	131	2	117	250
1982	4	6	767	777	130	6	70	206
1983	5	7	1.008	1.020	85	9	116	210
1984	10	9	902	921	86	11	137	234
1985	18	9	1.165	1.192	67	3	131	201
1986	19	11	1.171	1.201	79	4	65	148
1987	33	8	1.122	1.163	60	3	87	150
1988	35	9	1.520	1.564	55	3	93	151
1989	47	11	1.926	1.984	45	3	-	48

Bron: FAO, *Yearbook of International Trade and Production Yearbook*, diverse jaren.

In het regionale productiepatroon is bovendien een duidelijke verschuiving opgetreden in de richting van de meer perifere provincies (Oost en Noord Provincie).

Het beleid van landelijke uniforme producentenprijzen ligt hier in belangrijke mate aan ten grondslag.

Een andere ontwikkeling die over de afgelopen decennia kan worden waargenomen is dat een steeds belangrijker deel van het marktaanbod afkomstig is van kleine boeren. In Zambia kunnen globaal gesproken vier bedrijfstypen worden onderscheiden:

- grootschalig commercieel, ca. 800 bedrijven, waarvan 300 Europese, soms met irrigatie;
- middelgroot commercieel, ca. 21.000 bedrijven;
- ‘opkomend’, geleidelijk aan integrerend in de markteconomie, ca. 130.000 bedrijfjes, waarop regenafhankelijke landbouw plaatsvindt; deze bedrijfjes kopen (indien voorradig) zaaizaad en kunstmest op de markt;
- traditioneel, ca. 460.000 bedrijfjes, zonder inputs.

Vijftien à twintig jaar geleden was ongeveer twee derde van de vermarkte maïs afkomstig van de grote commerciële boeren. Thans wordt twee derde geleverd door de kleine en zogenaamde opkomende boeren. De grotere commerciële boeren richten hun aandacht in toenemende mate op andere gewassen en producten: tarwe, soya, zonnebloempitten, aardappelen, groente en fruit, waarvoor aantrekkelijker prijzen bestaan. Maïsverbouw is voor hen nauwelijks rendabel.

Naast maïs speelt tarwe een rol in het voedselbeleid van Zambia. De rijstconsumptie is in Zambia opvallend laag, zij het stijgend. De vraag naar tarwemeel (brood) is vooral in de stedelijke centra groot, maar de stijging van het verleden is sinds de steeds geringere mogelijkheden tot invoer omgeslagen in een daling. Zambia kent een van de hoogste niveaus van urbanisatie van Afrika. Circa 50% van de bevolking woont in stedelijke centra. Tot het midden van de jaren tachtig werd in de tarwebehoefte overwegend door importen voorzien, maar vanwege schaarste aan deviezen tracht de overheid de lokale tarweproductie te verhogen. Het zijn vooral de grotere commerciële boeren die de hoge investeringen vergende irrigatie-tarweteelt ter hand hebben genomen. De regering stimuleert de productie door aantrekkelijke producentenprijzen; sinds 1989 bij officiële koersen op een niveau hoger dan de wereldmarktprijs. Hoewel de productie sinds 1975 gestaag is toegenomen van 1.000 ton in 1975 tot circa 40.000 ton eind jaren tachtig, is de vraag naar tarwe vele malen groter. Deze wordt geschat op 140.000 ton per jaar, zodat de binnenlandse productie op dit moment voor slechts 25 à 30% in de behoefte voorziet.

Commerciële importen van tarwe zijn jarenlang omvangrijk geweest. In de periode 1978–82 werd gemiddeld 135.000 per jaar ingevoerd. Na 1982 is deze invoer teruggebracht tot ongeveer 80.000 ton jaarlijks in de periode 1982–86, hoofdzakelijk door deviezengebrek. Vanaf dat jaar verzocht de Zambiaanse regering de donoren hun voedselhulp vooral in de vorm van tarweleveranties te verstrekken. In

1985–86 werd respectievelijk 46.000 en 56.700 ton gezonden, maar in de meest recente jaren is het enthousiasme ten aanzien van tarwevoedselhulp erg bekoeld. Het verzet van de grote commerciële boeren tegen deze laaggeprijsde tarwehulp heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Vooral de grotere boeren zien de rentabiliteit van hun investeringen bedreigd door voedselhulp. Het CFB (Commercial Farmer's Bureau) heeft furieus gereageerd op de voedselimporten; tarwehulp wordt gebruikt om de producentenprijs laag te houden, zo stelt het CFB. Soortgelijke kritiek treft ook de import van soja-olie, die de lokale soja-producenten in principe onwelgevallig is.

Het aandeel van de voedselonzekere bevolking in Zambia wordt door de Wereldbank voor begin jaren tachtig geschat op 48%, of 2,7 miljoen mensen, een van de hoogste percentages van Sub-Sahara Afrika. Tot midden jaren tachtig is de situatie nog verder verslechterd door een teruglopende beschikbaarheid van voedsel. De daarna opgetreden aanzienlijke verbetering in de produktie is in deze cijfers niet verwerkt. Daar staat tegenover dat met name de stedelijke bevolking zwaar is getroffen door het terugdringen van de voedselsubsidies en als gevolg daarvan de verhoging van de maïsmeeleprijzen. De ondervoeding onder de stedelijke kinderen wordt door UNICEF geschat op 30–40%. Het recent ingevoerde couponsysteem poogt soelaas te bieden aan de kwetsbare bevolkingsgroepen.

11.2. Voedselsectorbeleid

Het beleid in Zambia is er van oudsher op gericht geweest de mijnwerkers en de hoofdstedelijke bevolking te verzekeren van goedkoop voedsel. Hiervoor werden drie instrumenten gehanteerd:

1. (quasi-)monopolistische staatsmarktorganisaties;
2. door de overheid vastgestelde producentenprijzen;
3. overheidscontrole op de voedselprijzen voor de consument.

In 1964, onmiddellijk na de onafhankelijkheid, werden de Grain Marketing Board en de Agricultural Rural Marketing Board opgericht, respectievelijk ten behoeve van de blanke boeren en de Afrikaanse boeren. In 1969 werden beide vervangen door de National Agricultural Marketing Board, afgekort Namboard. De taak die Namboard kreeg toegewezen betrof zowel de binnenlandse vermarkting als het regelen van de in- en uitvoer van een reeks van produkten (maïs, maïsmeeel, aardnoten, peulvruchten, soyabonen, zonnebloempitten en katoen). Daarnaast bezat Namboard het monopolie van de invoer en binnenlandse distributie van kunstmest.

Tegen het eind van de jaren zeventig werd duidelijk dat dit centralistische systeem, waarbij één organisatie een veelheid van taken is opgedragen, niet efficiënt functioneerde.

Besloten werd een aantal produkt-specifieke marketing boards in het leven te roepen (bijvoorbeeld Lintco voor de katoen en Zamhort voor groente en fruit). In de loop der jaren zijn de taken en bevoegdheden van Namboard steeds verder beperkt, vooral toen begin jaren tachtig de regering besloot de provinciale en lokale coöperaties in toenemende mate bij de vermarkting van maïs te betrekken. Dit proces van decentralisatie heeft uiteindelijk geleid tot volledige overname van de maïs-opkoop bij de boeren door de zogenaamde PCU's en de PS's (Provincial Cooperative Unions en Primary Societies).

De huidige taken van Namboard zijn teruggebracht tot: a) de invoer van kunstmest; b) eventuele maïs in- en uitvoer; en c) het opbouwen en beheeren van een 'strategische maïsvoorraad'. Ook de kunstmest wordt niet langer meer rechtstreeks aan de boeren geleverd, maar via de coöperaties gedistribueerd.

De PCU's hebben nu de belangrijke taak gekregen de maïs-voedselmarkt te reguleren, met name overschotten in surplusprovincies op te kopen en te leveren aan de tekortregio's en daarnaast de maïsverwerkende industrie van aanvoer te verzekeren.

Het samenspel tussen Namboard en de PCU's is nooit probleemloos verlopen. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van de grote onzekerheid over de precieze verdeling van taken en bevoegdheden binnen het marketingsysteem. De Zambiaanse regering heeft aan de verwarring bijgedragen door talrijke malen de spelregels voor beide organisaties te wijzigen. Op het functioneren van Namboard bestaat nog steeds veel kritiek. Zelfs de huidige beperkte taak blijkt zij onvoldoende te kunnen uitoefenen. Zo is Namboard vanaf 1980 niet in staat de strategische minimumvoorraad van 50.000 ton voor noodgevallen en 200.000 ton voor marktstabilisatie aan te houden. Zowel interne (management) als externe factoren (financiering) spelen hierbij een rol. Maar ook de PCU's zijn onderhevig aan kritiek. Men hoort nogal eens de klacht dat de coöperaties te sterk beïnvloed worden door partijpolitieke beslissingen van bovenaf. De boeren zien de coöperaties nog steeds als overheidsinstellingen en minder als boerenorganisaties die op de eerste plaats hun belangen dienen.

De donorkritiek op het voedselvoorzieningsbeleid in Zambia contrasteert overigens met de soms gelaten opstelling van donoren elders (bijvoorbeeld in Soedan en Senegal). Het onderzoek stelt vast dat het overheidsbeleid de prioriteiten in principe juist heeft gesteld door de kleinschalige voedsellandbouw tot centraal beleidselement te verklaren.

De problemen met de voedselvoorziening worden mede veroorzaakt door het feit dat Zambia's voedselmarkt in de laatste tien jaar veel gecomplicierter is geworden. De produktie is gespreid over een groot aantal producenten in vele delen van het land. Hierdoor is de tijdige toelevering van landbouwinputs en de afvoer van de marktproduktie een ingewikkelde exercitie geworden. Er kan veel

fout gaan in zo'n situatie. Vooral in de jaren met overvloedige oogsten, zoals in de twee meest recente seizoenen, doen zich veel problemen voor. Gebrek aan transportmiddelen is een belangrijk knelpunt voor het tijdige vervoer van de maïs (dat wil zeggen vóórdat het door verrotting in de regentijd verloren gaat) naar veilige opslagplaatsen, maalderijen en tekortgebieden. Andere problemen die zich hierbij voordoen zijn ontbrekende dekzeilen en zakken. De belasting van het transportsysteem wordt nog vergroot doordat er onvoldoende prikkels bestaan voor de boeren om de lokale opslagcapaciteit te verhogen. Dit is vooral het gevolg van het 'uniforme prijzen'-beleid van de overheid, waardoor de producentenprijzen gedurende het hele landbouwseizoen constant blijven. Op nationaal niveau daarentegen is er voldoende, kwalitatief goede opslagcapaciteit beschikbaar. Het tertiaire transport van het bedrijf naar de weg vormt voor vele boeren een extra obstakel bij de graanmarketing.

Het vrachtwagentransport van maïs is grotendeels in handen van privé-ondernemers. De overheid zelf beheert slechts een gering aantal trucks. Zij huurt de vrachtwagens en stelt de hoogte van de vervoerstarieven vast.

De graanverwerking (maïs en tarwe) geschiedt in hoofdzaak in de staatsbedrijven van de National Milling Company (NMC) en Indeco Milling. De verwerkingscapaciteit van maïs bedroeg in 1980 circa 900.000 ton met een bezettingsgraad van 61%. Sinds 1981 heeft echter nauwelijks uitbreiding van de maalderijen plaatsgevonden, zodat de effectieve capaciteit door slijtage inmiddels sterk is teruggelopen. Daardoor is de maalcapaciteit nu een serieuze belemmering geworden voor de toegang tot voedsel van de urbane bevolking. Maar ook op het platteland neemt de vraag naar maïsmeel toe. Nog slechts 40% van de boerenhuishoudens verwerkt de eigen maïs uitsluitend met de hand. Een op de drie huishoudens laat het malen van eigen maïs over aan kleinschalige maalderijen ('hammer mills').

De grote, sinds 1986 genationaliseerde maalderijen zijn vooral te vinden in de maïs-surplusgebieden van de Copperbelt, Lusaka en de Zuid Provincie. Deze lokatie leidt tot onnodig transport van maïs uit de tekortgebieden naar de fabrieken om daar verwerkt te worden. Een deel van het meel, bestemd voor de consumptie in de oorspronkelijke produktiegebieden, wordt daarna weer teruggebracht: een omslachtig en kostbaar systeem. Er begint thans meer oog te komen voor de noodzaak de verwerkingscapaciteit meer te decentraliseren. De afhankelijkheid van het transport naar de centra zou kunnen verminderen met lokale graanmolens.

Naast de vermarkting van voedsel heeft de overheid in Zambia de prijsvorming op de voedselmarkt in eigen hand genomen. Vanaf het midden van de jaren zeventig is het 'panterritoriale' prijssysteem ingevoerd, waarbij maïsproducenten overal in het land dezelfde prijs ontvangen. Dit systeem heeft er in belangrijke mate voor gezorgd, dat de maïsproduktie zich kon uitbreiden naar de perifere regio's van het land, bijvoorbeeld Noord Provincie. De transportkosten werden gedragen door de opkooporganisatie, dat wil zeggen uiteindelijk komen deze ten laste van het overheidsbudget.

Dit beleid stuit van de kant van de donoren op grote kritiek. Het argument is dat door de impliciete subsidies van dit systeem de maïsteelt 'kunstmatig' lonend is gemaakt, ook in verafgelegen streken. Het opkopen van voor de markt bestemde produktie is daardoor een kostbare zaak geworden. Zambia, zo luidt de redenering, zou er beter aan doen de schaarse middelen efficiënt aan te wenden door rekening te houden met de kosten van de verschillende gewassen in de regio's. Bovendien verhindert het panterritoriale prijssysteem de volgens sommige donoren noodzakelijke verschuiving van maïs naar de traditionele gewassen (sorghum, cassave en millet). Te eenzijdige concentratie op de maïs zou de voedselzekerheid verlaagd hebben.

Daar staat tegenover, dat via de panterritoriale prijzen een belangrijke bijdrage is geleverd aan de rurale ontwikkeling in de perifere gebieden. Voor de cultureel en economisch heterogene bevolking kan het min of meer uniforme prijsbeleid in zekere zin een samenbindende factor worden genoemd, zij het dat het tegen hoge kosten in praktijk is gebracht.

De producentenprijs voor maïs bleef tot 1981 relatief laag; op een peil van niet meer dan 60% van de wereldmarktprijs. Maar vooral na 1984/85 verhoogde de regering de prijzen aanzienlijk. Sinds 1986 is de producentenprijs verdubbeld. Desalniettemin zijn de verschillen met de prijzen in sommige omringende landen, met name met het buitengewoon hoge prijspeil in Zaïre, zeer groot. Het weglekken van een deel van de voedselproduktie naar het buitenland is hiervan een gevolg. Zambia's grenzen zijn nauwelijks gecontroleerd.

Het derde beleidsinstrument betrof de voedselprijzen voor consumenten. De voedselprijs voor de consumenten is door de overheid lange tijd laag gehouden. In de periode 1985-88 is de prijs voor maïsmeel (in tegenstelling tot brood) nauwelijks gestegen. De kosten daarentegen (producentenprijzen, marketing, verwerking, transport) stegen aanzienlijk. Het verschil kwam voor rekening van de overheid. In de loop der jaren zijn deze voedselsubsidies sterk gegroeid: in 1980 bedroeg de subsidie voor 'roller meal' 75% (de goedkoopste meelsoort) en die voor 'breakfast meal' 119%. Tegen 1988 waren deze percentages opgelopen tot respectievelijk 177% en 188%. Opmerkelijk is dat het duurdere breakfast meal, vooral door de hogere inkomensgroepen geprefereerd, een hogere subsidie werd gegund dan het goedkopere roller meal. De totale omvang van de subsidies varieert, vanzelfsprekend, met de fluctuaties in de oogsten van jaar tot jaar, maar het is duidelijk dat ze een niet gering beslag op het overheidsbudget leggen. Volgens de Wereldbank werd in de periode 1974-86 5,6 tot 15,8% van het budget aan maïssubsidies besteed. Voor 1988 werd de omvang van de maïssubsidies geschat op 1.154 miljoen Kw, waarvan 590 miljoen voor handlingkosten, 358 miljoen voor verwerking door de maalderijen en 206 miljoen ten behoeve van het kunstmestgebruik. Dit bedrag van ruim 1,1 miljard Kw kwam overeen met 18,2% van het totaal der lopende uitgaven en was gelijk aan 42% van het budgettekort in 1988.

Het verminderen en uiteindelijk afschaffen van deze subsidies is een 'brandende kwestie' voor Zambia's donoren, in het bijzonder het IMF en de Wereldbank. In het verleden is de regering onder druk van deze instellingen tot tweemaal toe overgegaan tot het reduceren van de maïssubsidies. De eerste keer was in 1985 toen de maïsmeelprijs met ongeveer 45% werd verhoogd als voorwaarde voor het verkrijgen van de zogenaamde Agricultural Rehabilitation Loan. De tweede keer was in december 1986 toen 'op verzoek' van het IMF de subsidie op breakfast meal geheel werd afgeschaft. Het gevolg was een prijsstijging van 100% en een 'run' op de voorraden roller meal, waarvoor de subsidie ongewijzigd bleef. Na oproer en gewelddadigheden werd de maatregel door de regering ongedaan gemaakt en de oude situatie hersteld.

De voorlaatste poging van de overheid is het in januari 1989 ingevoerde 'coupon-systeem', dat beoogt in een periode van vier jaar de maïssubsidies nagenoeg geheel af te schaffen. Slechts de subsidies voor de armste stedelijke bevolkingsgroep zal gehandhaafd blijven. Dit doelgroepgerichte subsidiesysteem is op initiatief van de PIC (Price and Income Commission) ingevoerd en ontleend aan voorbeelden in India en Sri Lanka. Een gezin met een jaarlijks inkomen van minder dan Kw 20.500 heeft recht op zes bonnen per maand, hetgeen net voldoende is om een zak van 25 kg maïsmeel te kopen.

Het couponsysteem heeft alleen betrekking op de stedelijke bevolking, die na registratie bonnen krijgt uitgereikt waarmee tegen gereduceerde prijs maïsmeel kan worden gekocht. De rurale bevolking is van het systeem uitgesloten. Zij worden geacht zelf in de voedselbehoeften te kunnen voorzien.

Medio 1990 heeft de regering tenslotte de knoop doorgemaakt en de bevolking met de vrijwel volledige afschaffing van de maïssubsidies geconfronteerd. De ernstige politieke onrust die daarop volgde, geeft aan hoe delicaat wijzigingen aan de consumentenzijde van het prijsbeleid zijn.

Naast de directe subsidies op de marketing- en handlungskosten van maïs verleent de overheid subsidie op de kunstmestprijs. Geschat wordt dat circa 90% van de kunstmest wordt aangewend in de maïssteelt. De Zambiaanse overheid tracht door subsidiëring van de kunstmest het gebruik door de kleine boeren te bevorderen. Dezen leveren ongeveer twee derde van de vermarkte maïsproduktie.

Kunstmest is, gegeven het wijdverbreide gebruik van hybride zaden, een cruciale input in de voedsellandbouw. Zambia produceert zelf kunstmest, maar voorziet tot nu toe voor slechts een gedeelte (ongeveer 30%) in de behoefte. De subsidie is in 1989 overigens gehalveerd.

Ook in dit geval wordt door donoren op vermindering van subsidies en uiteindelijk afschaffing aangedrongen. Argumenten zijn dat de boeren door de te lage prijs op een inefficiënte (verspillende) wijze kunstmest zouden aanwenden en in de tweede plaats zou de te lage kunstmestprijs aanleiding geven tot smokkel naar de omringende landen, waardoor het in het geheel niet ten goede komt aan de

Zambiaanse landbouw. Het eerste argument wordt in het onderzoek uitdrukkelijk bestreden: het knelpunt is niet inefficiënt gebruik door kleine boeren, maar de toelevering van kunstmest.

Voor de Zambiaanse regering is dit een gevoelige zaak. Het berekenen van 'economische prijzen' voor de kunstmest zal zonder twijfel het gebruik door de kleine boeren doen afnemen. Maar juist zij leveren het grootste gedeelte van de marktproductie van maïs.

11.3. Voedselhulp

Belangrijke voedseldonoren van Zambia zijn de Verenigde Staten (soja-olie en tarwe), Canada (tarwe), en de EG (tarwe, maïs, boterolie en melkpoeder). Binnen de EG hebben vooral Groot-Brittannië en Nederland voedsel gestuurd. De meeste voedselhulpleveranties staan los van donorwensen ten aanzien van wijzigingen in het gevoerde beleid van Zambia. De hulp wordt ook niet afhankelijk gesteld van bestaande bilaterale schulden aan donoren en valt dus buiten de algemene conditionaliteit, in tegenstelling tot kunstmesthulp bijvoorbeeld. Dit wijst erop, dat voedselhulp een 'extra' is, waarvan de ontwikkelingsbijdrage door donoren te laag wordt geacht om deel uit te maken van beleidsconditionaliteit.

In tabel 11.2 is een overzicht gegeven van de voedselhulp aan Zambia over de afgelopen jaren. De laatste vijf jaar bestond de graanhulp aan Zambia voor ongeveer gelijke hoeveelheden uit tarwe (als programmahulp) en harde granen (vooral maïs voor noodhulpoperaties). Minder dan 10% bestond uit rijst. Dit betekent dat vrijwel alle door Zambia ingevoerde rijst voor rekening komt van voedselhulp. Bij tarwe is dat ongeveer twee derde, waarbij het aandeel de laatste jaren is gestegen. Van de maïsinvoer komt bijna de helft binnen in de vorm van voedselhulp.

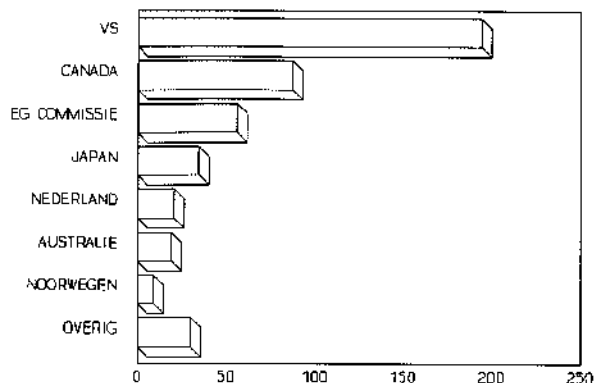
De belangrijkste bilaterale donator in 1988 was Canada met circa 50.000 ton. Verder zijn ook de Verenigde Staten (28.000 ton) en de EG (20.000 ton) van belang. Over een langere periode is de VS de grootste voedselhulpdonor van Zambia (figuur 11.2).

Naast bilaterale hulp wordt voedsel gezonden door een aantal internationale organisaties, met name door het WFP en UNHCR (de vluchtelingenorganisatie van de VN). Het WFP kocht in 1987 en 1988 voor ruim 3,5 miljoen dollar maïs in Zimbabwe en Malawi, ter leniging van de nood in Zambia na het droogtejaar 1986/87. Deze triangulaire transacties nemen de laatste tijd in betekenis toe. In zulke gevallen is er geen sprake van een wegwerken van de eigen voedseloverschotten van de donoren, zoals wel het geval is bij bijvoorbeeld tarweleveranties. Het feit dat witte maïs volksvoedsel in Zambia is en in een beperkt aantal regio's waaronder Zuidelijk Afrika wordt verbouwd, is waarschijnlijk mede oorzaak voor deze recente verschuiving in het aankoopbeleid van donoren.

Tabel 11.2 Samenstelling van de graanhulp aan Zambia, 1980–1989
(× 1.000 ton)

	Tarwe	Rijst	Harde granen	Totaal
1980	40	9	118	167
1981	19	11	54	84
1982	90	–	10	100
1983	63	19	1	83
1984	10	7	55	72
1985	46	11	59	116
1986	57	–	28	85
1987	61	31	24	116
1988	59	–	81	140
1989	33	–	–	33

Bron: WFP.

Figuur 11.2 Graanhulp aan Zambia per donor, 1985–1988 (× 1000 ton)

Bron: FAO.

De laatste noodhulpactie aan Zambia dateert van 1987/88 toen bijna 800.000 mensen met name in de Zuid Provincie getroffen werden door een langdurige droogte, waardoor de oogst mislukte. In totaal werd in het kader van de noodhulpactie bijna 57.000 ton maïs gedistribueerd, waarvan twee derde gratis en de rest gesubsidieerd.

Kritiek op de noodhulpactie was vooral gericht op de wijze van distributie, in het bijzonder op de identificatie van behoeftigen. Hierbij had men te weinig rekening gehouden met de nog aanwezige koopkracht uit andere inkomensbronnen dan de landbouw. Het was volgens critici wel nodig meer voedsel het gebied in te brengen, maar het element van gratis en gesubsidieerde distributie, dat bijdroeg aan marktverstoring en sociale onrust, had kleiner kunnen zijn.

Voedsel-voor-werk-projecten ontbreken vrijwel volledig in Zambia. Volgens de WFP-vertegenwoordiger zouden voedsel-voor-werk-activiteiten in Zambia mogelijk zelfs in strijd zijn met de constitutie, als reactie op een koloniaal verleden waarin mijn- en wegwerkers in voedsel werden uitbetaald.

Het WFP heeft in samenwerking met UNICEF wel een bijvoedingsproject opgezet dat vergelijkbaar is met dat van CRS in Senegal. Dit richt zich vooral op stedelijke gebieden (Lusaka en omgeving). Identificatie van de doelgroep vindt plaats bij de gezondheidscentra. Rantsoenen worden alleen verstrekt voor ondervoede kinderen (op basis van lengte/gewichtstabellen). Uiteraard doen zich dezelfde risico's ten aanzien van misbruik voor als in Senegal, maar gezien de alarmerende voedingssituatie wordt dit risico op de koop toe genomen. Dit project is al een aantal jaren geleden van start gegaan, maar liep vast op logistieke problemen. De gezondheidscentra zijn als distributiepoint uitgekozen, omdat daar – door het verstrekken van medicijnen, onder andere via Nederlandse betalingsbalanssteun – al ervaring is opgedaan met het beheren van goederenstromen.

Overigens blijkt het zeer moeilijk om een beeld te krijgen van de omvang van de ondervoeding. Lengte/gewichtstabellen zijn een zeer betrouwbare maatstaf. Bovendien bleken de gegevens al jarenlang te zijn verzameld, zonder dat ze werden geanalyseerd. Inmiddels is dat wel gebeurd, echter zonder veel succes. De lokale vertegenwoordiger van UNICEF meent echter dat andere aanwijzingen – zoals ondervoedingsslachtoffers in de ziekenhuizen – voldoende aanleiding zijn om acuut maatregelen te nemen, ook als dit ten koste gaat van een haarscherpe selectie van de doelgroep.

Ten aanzien van de wenselijkheid van voedselhulp overheerst bij veel donoren de mening dat hulp op reguliere basis niet noodzakelijk is, of in geval van de tarwehulp zelfs achterwege dient te blijven. Een Canadese (CIDA) evaluatie is in 1989 tot de conclusie gekomen dat er inderdaad sprake is van marktverstoring door voedselhulp in de vorm van tarwe. De door Canada overgenomen conclusie van de genoemde evaluatie luidde, dat de tarwehulp binnen drie jaar (dus voor 1992) dient te zijn afgebouwd. De Verenigde Staten lijken dit voorbeeld te volgen. Een Australische tarwehulpverantwoordelijke is mede naar aanleiding van de CIDA-studie door Zambia in 1989 tegengehouden, hoewel het WFP had gehoopt de tegenwaarde van deze leverantie te kunnen gebruiken voor het financieren van haar projecten.

De niet zelf geproduceerde tarwe kocht Zambia gedurende lange tijd commercieel aan. Vanaf begin tachtig bestonden tarweleveranties echter steeds vaker uit voedselhulp (circa 50.000 ton per jaar van Canada en de Verenigde Staten). De laaggeprijsde tarwe-invoer stuitte op groot verzet van het Commercial Farmers Bureau, de invloedrijke pressiegroep van commerciële boeren. Vooral de grotere boeren hebben de geïrrigeerde tarweteelt (die grote investeringen vergt) ter hand genomen.

Reguliere programmatische voedselhulp wordt, in tegenstelling tot noodhulp, op de markt verkocht; de opbrengst wordt op een aparte rekening bij de 'Bank of Zambia' gestort. Deze tegenwaardefondsen worden vervolgens in overleg met de betreffende donor aangewend ter financiering van projecten in de landbouw- en voedselsector. De algemene doelstelling is, dat deze middelen Zambia beter in staat moeten stellen om a) de voedselzekerheid van haar bevolking te verhogen; b) de noodzakelijke diversificatie van de landbouwsector te vergroten; en c) de coöperatieve beweging te versterken.

Of de tegenwaardefondsen inderdaad deze bestemmingen krijgen, is minder duidelijk. De controle (achteraf) op de wijze van besteding is gering, mede omdat de behoefte daartoe bij de meeste donoren ontbreekt. Een uitzondering vormen de Verenigde Staten, die bevreesd zijn dat de fondsen worden toegevoegd aan de 'algemene middelen van het overheidsbudget' en op die manier wellicht ter financiering van de voedselsubsidies worden aangewend.

Een algemene klacht van de kant van de donoren is dat de tegenwaardefondsen zeer vertraagd of helemaal niet op de 'speciale rekening' terechtkomen. De EG bijvoorbeeld is nogal ontstemd over het 'zoekgeraakte' fonds van ruim 17 miljoen Kw, ontstaan door de EG-hulpzending van 20.000 ton maïs in 1987. Tegenwaardefondsen zijn ook hier een centraal element in het niet steeds harmonieuze overleg tussen donoren en overheid.

11.4. Nederlandse hulp

Nederland leverde sinds 1980 maïs (50.000 ton) en tarwe (8.000 ton) en kleinere hoeveelheden melkpoeder, spijsofic, kipconserven en peulvruchten.

De maïsaankopen ten behoeve van Zambia hebben vrijwel vanaf het begin plaatsgevonden in het kader van triangulaire transacties. Zo begon de Nederlandse voedselhulp aan Zambia in 1979 met een grote driehoeksaankoop: 5000 ton maïs werd aangekocht met bemiddeling van het WFP. Eerst werd gedacht aan Tanzania als leverancier. Toen levering vanuit dit land na veel geharrewar niet mogelijk bleek, is gekozen voor Kenya. De opbrengst van de verkochte maïs (waarde f 3 mln) was bestemd voor de Agricultural Development Bank ten behoeve van leningen aan kleine boeren. Van de geleverde maïs bleek 4% ongeschikt te zijn voor consumptie, een acceptabel percentage.

In 1982 was er opnieuw sprake van een groot tekort in Zambia. Nederland was bereid f 15 mln bij te dragen voor aankoop van maïs in Zimbabwe. De besluitvorming over de aankoop werd vertraagd omdat de ambassade vreesde voor een devaluatie in Zimbabwe. Het beschikbaar gestelde bedrag werd daarom in guldens aangehouden om de gevolgen van de devaluatie te ontlopen en op een later tijdstip voor hetzelfde bedrag een grotere hoeveelheid te kunnen aankopen. Door een koerswinst van 20%, die op deze wijze werd behaald, kon uiteindelijk 39.000 ton maïs worden aangekocht. Geruchten over slechte kwaliteit van de gekochte maïs

bleken onjuist. Het Zambiaanse markt bureau controleerde nauwkeurig en liet mindere kwaliteit vervangen.

Tabel 11.3 Nederlandse voedselhulp aan Zambia, 1980-1989

	<i>f</i> mln		<i>f</i> mln
1980	0,0	1985	0,2
1981	0,0	1986	5,0
1982	15,0	1987	3,0
1983	1,3	1988	0,7
1984	3,9	1989	0,0
1980-84	20,2	1985-89	8,9

Bron: DAC-opgave.

In 1983 is door Nederland 3.000 ton maïs aangeboden ten behoeve van door droogte getroffen gebieden. Aankoop heeft plaatsgevonden in Malawi. Tevens zijn door Nederland extra fondsen voor het regionale transport beschikbaar gesteld.

In het algemeen is de Nederlandse ervaring met triangulaire voedseltransacties in de SADCC-regio positief, zowel qua kwaliteit, prijs als tijdsplanning van de leveranties.

De tarwehulp in 1986 werd beschouwd als betalingsbalanssteun. Deze hulp werd aangeboden voor het opheffen van het lokale tarwetekort. In Zambia waren in 1986 ernstige broodrellen uitgebroken die volgden op het vrijlaten van de broodprijzen. Met deze hulppactie wilde Nederland steun verlenen aan de door Zambia genomen aanpassingsmaatregelen, waaronder het opheffen van prijscontroles en afschaffing van subsidies op een aantal voedselproducten. De tarwe is aangekocht in Argentinië en arriveerde in Zambia op het moment dat de marketing van de lokale tarwe-oogst reeds had plaatsgevonden, waardoor de marktverstoring relatief gering was. Desalniettemin werd ook tegen deze transactie door het CFB protest aangetekend.

De door Nederland geleverde voedselhulp in 1987 was bestemd voor de noodhulppactie ten behoeve van de Zuid Provincie die door een ernstige droogte was getroffen. Het betrof hier een actie waarbij het merendeel van het voedsel gratis werd gedistribueerd. De door Nederland geleverde maïs werd door Namboard uit haar reserves geleverd met de toezegging deze in de loop van het jaar aan te vullen met aankopen elders. Extra maïs ter aanvulling van de strategische voorraad is door Namboard later in het jaar in Zimbabwe aangekocht.

Naast maïs is door Nederland een team van logistiek deskundigen beschikbaar gesteld die Zambia zouden assisteren bij de distributie van de noodvoedselhulp. In

1988 en 1989 is het contract van dit team van deskundigen verlengd om samen met Zambia een plan uit te werken voor verbetering van een geïntegreerd distributiesysteem van landbouw inputs (kunstmest) en outputs (maïs).

Het Nederlandse logistieke team (dat was belast met de uitvoering van de noodhulpoperatie) schakelde voor de targeting de landbouwvoorlichtingsdienst in. Deze is over vrijwel heel Zambia op lokaal niveau aanwezig. Aan de door deze dienst (in overleg met de dorpsoudsten) opgestelde lijsten werd daarna strikt de hand gehouden. De kritiek op deze wijze van distributie was desondanks algemeen: niet ieder ruraal huishouden had dezelfde hoeveelheid ontvangen, omdat er werd gedifferentieerd naar kindertal. In rurale gemeenschappen wordt het echter onaanvaardbaar gevonden dat buitenstaanders een onderscheid maken tussen behoeftigen en minder behoeftigen. De hele targeting-operatie heeft volgens het veldonderzoek ook een ontwrichtend effect gehad op de landbouwvoorlichtingsdienst.

Er is onderzocht in welke mate de huishoudens in dat jaar ook werkelijk hulpvoedsel hebben ontvangen. In Choma (vrij centraal gelegen) bleek de rurale bevolking inderdaad ontvangen te hebben wat op grond van de gedistribueerde voedselhulp mocht worden verwacht. In Senanga en Gwembe bleek echter, dat de bezochte boeren 25–40% minder hebben ontvangen dan mocht worden verwacht op basis van de officiële distributiecijfers. Een mogelijke verklaring is, dat voedselhulp vooral werd gedistribueerd in rurale centra, waardoor de meer afgelegen wonende bevolking minder kreeg. Onder dit deel van de bevolking zijn dan ook de meeste slachtoffers gevallen, met name onder bejaarden en zieken die er niet in slaagden de distributiepunten te bereiken.

In het kader van het reguliere bilaterale programma is de Nederlandse samenwerking met Zambia met name gericht op de landbouwsector, met nadruk op veehouderij. In 1980 is overeengekomen om de hulpinspanningen zoveel mogelijk regionaal te concentreren op de West Provincie.

De West Provincie, een van de armste regio's van het land, telt circa 500.000 inwoners en is ongeveer driemaal zo groot als Nederland. De afgelopen decennia moest op grote schaal voedsel geïmporteerd worden.

Nederland ondersteunt een 15-tal projecten in de West Provincie, voornamelijk op het terrein van veeteeltontwikkeling, voedselproductie en gezondheidszorg. Hierbij is een groot aantal Nederlandse deskundigen betrokken.

Gezien de financieel-economische problematiek heeft Zambia enkele jaren geleden verzocht een belangrijk deel van de hulp te verstrekken in de vorm van programmahulp en het starten van nieuwe projectactiviteiten zoveel mogelijk te beperken. Aan dit verzoek is Nederland tegemoet gekomen. Over de afgelopen vijf jaar is circa twee derde van de totale hulp aan Zambia in deze vorm verstrekt. De Nederlandse programmahulp bestond in de periode 1984–89 voor ruim een derde (f 100 miljoen) uit kunstmestleveranties. De afgelopen jaren zijn de

Nederlandse kunstmestleveranties echter sterk gereduceerd, omdat Nederland het nieuwe Zambiaanse beleid, dat na de breuk met het IMF en de Wereldbank werd ingeslagen, afwees. Belangrijke geschilpunten tussen Zambia en de donorgemeenschap betroffen het gevoerde subsidiebeleid, onder meer voor kunstmest, en het terugdringen van het overheidstekort. De onderzoekers plaatsen vraagtekens bij het beleid van donoren om kunstmesthulp als het drukmiddel bij uitstek te gebruiken om Zambia tot een structureel aanpassingsbeleid te bekeren. De nationale voedselzekerheid van Zambia is onmiddellijk verbonden met kunstmestleveranties, die voornamelijk met deze programmahulp werden aangekocht.

11.5. Conclusies

Hocwel de afgelopen jaren Zambia een surplus-productie kende van maïs, is de voedselbalans toch precair te noemen. De voedselproductie in Zambia vertoont sterke schommelingen die in belangrijke mate worden bepaald door weersomstandigheden, maar tevens door de (on)zekerheid over de beschikbaarheid van landbouwinputs.

De voedselhulp aan Zambia bestaat de laatste jaren voornamelijk uit tarwehulp. Tegen tarwehulp bestaat met name veel verzet van de kant van de commerciële boeren, die bij de (irrigatie)tarweproductie zijn betrokken en een prijsdrukkend effect van de tarwehulp vrezen. In een recente evaluatiestudie van de Canadese tarwehulp, uitgevoerd door CIDA, is dit marktverstoring effect bevestigd. Mede naar aanleiding hiervan is de tarwevoedselhulp in 1989 sterk verminderd en zal zij geheel worden afgebouwd. De kritiek op voedselhulp betreft tevens de soja-olie, die als concurrent wordt gezien van de lokale soja- en zonnebloempductie.

Voedselhulp in de vorm van maïs is alleen aangeboden in het kader van noodhulpacties. Het merendeel van de maïs is via driehoekstransacties in een van de buurlanden aangekocht. Maïsleveranties aan SADCC-landen nemen in dit opzicht een speciale positie in, doordat er witte maïs, waarvoor geen wereldmarkt bestaat, als basisvoedsel wordt gegeten.

Over tegenwaardefondsen gegenereerd uit voedselhulp bestaan geen gemeenschappelijke afspraken tussen donoren en Zambia. Tegenwaardefondsen worden voornamelijk aangewend voor bilaterale projecten of beschikbaar gesteld voor de verbetering van de voedselvoorziening in het algemeen. Over de uiteindelijke besteding van de fondsen bestaat onduidelijkheid. De effectiviteit en doelmatigheid van tegenwaardefondsen wordt zeer gering geacht.

Ten aanzien van de wenselijkheid van voedselhulp overheerst onder de meerderheid van de donoren thans de mening, dat voedselhulp op structurele basis niet

noodzakelijk is, of in geval van tarwehulp zelfs achterwege dient te blijven. Beter is het beschikbaar stellen van de (productie-)middelen en de technologie om een duurzame ontwikkeling te verzekeren. Benadrukt wordt dat Zambia een uitstekend agrarisch productiepotentieel bezit. Dat er toch regelmatig voedselhulp wordt verstrekt, wordt vooral toegeschreven aan een falend overheidsbeleid, met name het prijs- en marketingbeleid en de geringe omvang van de overheidsinvesteringen in de landbouwsector. Voedselhulp en de daarmee beschikbaar komende middelen voorkomen juist dat de nodige beleidshervormingen worden uitgevoerd. Bij het aanbieden van voedselhulp vertonen donoren bovendien bepaald geen passieve houding, eerder het tegenovergestelde.

Nederlandse voedselhulp aan Zambia betrof hoofdzakelijk noodhulp. Met uitzondering van de eerste jaren, toen nogal eens uitheemse voedselproducten zijn geleverd, heeft de Nederlandse voedselhulp voornamelijk bestaan uit witte maïs die regionaal is aangekocht. In het algemeen is de ervaring met driehoeksaankopen zowel wat betreft kwaliteit, prijs als leverantiesnelheid positief. Bij de noodhulpactie van 1987 ten behoeve van de Zuid Provincie is getracht de voedselhulp doelgroepgericht te distribueren. Hierbij heeft Nederland technische assistentie verleend. Ten aanzien van de doelgroepgerichtheid van deze hulp zijn de ervaringen niet zo gunstig. Ook hier bleken de verdelingscriteria van donoren niet altijd overeen te komen met de lokaal aanvaarde normen.

In 1986 heeft Nederland tarwehulp beschikbaar gesteld ter ondersteuning van het structurele aanpassingsprogramma. Alhoewel de markverstoring gering was vanwege het tijdstip van levering is door het CFB protest aangetekend tegen deze transactie omdat de lokale tarweproductie erdoor zou worden geschaad.

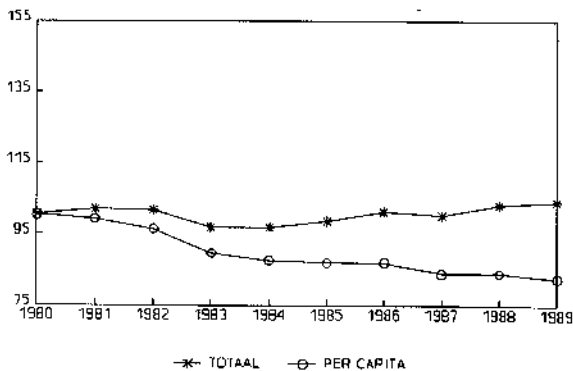
Recentelijk (1987-1989) is door Nederland logistieke ondersteuning verleend aan Zambia om het landbouwdistributie- en marketingsysteem te verbeteren. Transport- en opslagproblemen vormen belangrijke knelpunten zowel bij de distributie van voedselhulp als bij het stimuleren van de voedselmarketing, vooral op het tertiaire vlak. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van maalcapaciteit in de regio. De resultaten die door het Nederlandse team van logistiek deskundigen zijn bereikt zijn gering, aangezien het hier niet uitsluitend een managementprobleem betreft, maar ook een aantal politieke maatregelen dienen te worden genomen, onder andere op het terrein van het prijsbeleid.

12. Mozambique

12.1. Aard en omvang van de voedselproblematiek

Al vanaf het begin van de jaren tachtig kampt Mozambique met zeer ernstige voedseltekorten, die een structureel karakter zijn gaan vertonen door het steeds verder achterblijven van de voedselproductie (zie figuur 12.1). Ook in de periode die hieraan voorafging deed Mozambique herhaaldelijk een beroep op de internationale donorgemeenschap om voedselhulp te ontvangen. Deze verzoeken betroffen echter voornamelijk incidentele tekorten ontstaan door droogte of natuurrampen. De tekorten waarmee Mozambique sinds medio jaren tachtig geconfronteerd wordt, moeten vooral worden toegeschreven aan de burgeroorlog. De vlucht van duizenden rurale families als gevolg van aanvallen van terroristen heeft grote delen van het platteland ontwricht en daarmee de voedselproductie ernstig aangetast. Veel voedselproducenten zijn niet meer in staat te werken. Geschat wordt dat er sprake is van een terugval van het voedselaanbod door het oorlogsgeweld van circa 30%.

Figuur 12.1 Voedselproductie in Mozambique, 1980-1989 (1979-1981=100)



Bron: FAO

De stedelijke gebieden en buurlanden (Malawi, Zambia en Zimbabwe) vormen de belangrijkste toevluchtsoorden voor de van het platteland gevluchte bevolking.



Mozambique: eten bereiden in een slum bij Maputo.

Het aantal ontheemden werd in 1989 geschat op bijna 2 miljoen, het aantal vluchtelingen in het buitenland op ruim 1 miljoen, terwijl het totale aantal mensen dat op de een of andere wijze direct de gevolgen ondervindt van de noodsituatie rond de 4,5 miljoen ligt. Mozambique telt thans ongeveer 16 miljoen inwoners. Volgens VN-rapporten is de voedingssituatie in Mozambique van deze slachtoffers zorgelijk, in het bijzonder van een aantal kwetsbare groepen.

In de periode 1985-86 had tussen de 25 en 50% van de jonge kinderen te lijden van chronische ondervoeding. In de loop van 1987 liepen deze percentages op tot meer dan 60%. In de rurale gebieden was gemiddeld 50% van de kinderen ondervoed.

Al in het begin van de jaren tachtig werd de voedselonzekere bevolking door de Wereldbank op bijna 50% van de totale bevolking geschat, een van de hoogste cijfers van Sub-Sahara Afrika. Door de sindsdien nog sterk gedaalde beschikbaarheid van voedsel en de gevolgen van oorlog en geweld zal dit percentage sindsdien ongetwijfeld nog zijn toegenomen.

De FAO schatte het voedseltekort in de periode 1989-90 op ruim 900.000 ton, ongeveer een derde van de totale voedselconsumptie. De eigen productie in 1989 werd door de FAO geraamd op 1,7 miljoen ton, waarvan zo'n 600.000 ton bestond uit granen (500.000 ton witte maïs en 100.000 ton rijst). Van de eigen productie komt slechts een fractie op de markt. In 1986 werd door Agricom, de staats-handelsorganisatie voor agrarische producten, in totaal 40.000 ton maïs en rijst opgekocht. Daarvan was de helft geproduceerd op staatsbedrijven, 2.000 ton door de privésector en de familiesector bracht 18.000 ton op de markt. In 1989 is de vermarkte productie in vergelijking met 1986 verdubbeld maar nog steeds verre van voldoende om in de lokale vraag te kunnen voorzien. Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig beschikte Mozambique nog over voldoende exportinkomsten om de voedseltekorten aan te vullen met commerciële importen of door middel van financiering van voedselaankopen met concessionele leningen.

Vanwege de diepe economische crisis waarin Mozambique zich sinds medio jaren tachtig bevindt, is het land echter niet meer in staat om op commerciële basis voedsel aan te kopen. Mozambique is derhalve in steeds grotere mate afhankelijk geworden van hulp om in de voedselbehoeften te voorzien. In 1989 vroeg de Mozambiquaanse regering voor 7,6 miljoen mensen voedselhulp aan. Deze hulp bestond uit 765.000 ton graan (tarwe en maïs) en ruim 200.000 ton andere voedselproducten (bonen, olie en suiker). Hiervan was circa een kwart bedoeld voor gratis distributie en ruim de helft voor de verkoop. Het resterende deel zou worden verspreid via een zogenaamde voedselbank. De voedselbank verkoopt voedsel aan bedrijven. In bedrijfswinkels wordt het voedsel vervolgens aan de arbeiders verkocht tegen officiële marktprijzen dan wel tegen door het bedrijf gesubsidieerde prijzen, waarbij de hoeveelheid per arbeider wordt bepaald door de bijzondere behoeften en die van de eventuele familie.

Een hoofdprobleem bij de distributie van de voedselhulp is de veiligheids-situatie. Slechts een kwart van de noodhulp bestemd voor oorlogsslachtoffers kan zonder veel problemen worden gedistribueerd, 60% van de noodhulp wordt onder begeleiding van militaire escortes vervoerd en zo'n 15% moet zelfs via een luchtbrug worden getransporteerd. In 1989 was alleen al voor deze laatste vorm van distributie circa f 30 miljoen nodig.

12.2. Voedselsectorbeleid

De problemen rond de voedselvoorziening in Mozambique zijn niet nieuw. Historisch gezien is er altijd een chronisch tekort geweest, veroorzaakt door de structuur van de koloniale economie die in belangrijke mate was afgestemd op dienstverlening aan de buurlanden en het moederland.

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid (1975) heeft Mozambique gekozen voor een ontwikkelingsmodel dat geënt was op een marxistisch-leninistische ideologie. Bevordering van de landbouwproductie trachtte men primair te realiseren via het opzetten van grootschalige staatsbedrijven. Tot dan toe werd het landbouwproductiesysteem gekenmerkt door een duale structuur, namelijk enerzijds gericht op grootschalige plantagelandbouw en anderzijds op bestaanslandbouw van kleine boeren.

Ruim twee derde van de bevolking bestond uit zelfvoorzienende boeren die voornamelijk produceerden voor eigen gebruik met een klein surplus voor de stedelijke bevolking. Daarnaast kende Mozambique een omvangrijke plantagesector, die voornamelijk was gericht op exportgewassen zoals suiker, thee en katoen.

De handel was vóór de onafhankelijkheid vrijwel volledig in handen van de kolonialisten. Portugese plattelandswinkeliers hadden het monopolie van handel en transport in de omgeving. De meeste van deze winkeliers zijn bij de machtsovername gevlucht, waardoor de handel op het platteland instortte en de boeren hun overschotten niet langer kwijt konden. Behalve voor de voedselvoorziening van de steden had dit ernstige gevolgen voor de export (vooral katoen en cashew). Bij het vertrek van de Portugezen zijn bijna alle distributiekanaalen verdwenen.

Tegen het eind van de jaren zeventig besloot de regering om bij de ontwikkeling van de landbouwsector de nadruk te leggen op staatsbedrijven, landbouwcoöperaties en gemeenschapsdorpen. In de praktijk ging echter meer dan 90% van de investeringen naar de staatsboerderijen. Besloten werd volkswinkels en consumenten-coöperaties op te richten. Deze staatswinkels verkochten consumptie-artikelen tegen vastgestelde prijzen. De bevoorrading van de coöperaties en volkswinkels gebeurde door een centrale organisatie.

De resultaten van deze aanpak vielen bitter tegen (figuur 12.1). Zo was de doelstelling om het zelfvoorzieningsniveau van de voedselproductie sterk op te voeren bij lange na niet bereikt. Het land bleef in hoge mate afhankelijk van

voedselimporten. Lege winkels op het platteland hadden bovendien tot gevolg dat steeds meer boeren overgingen op bestaanslandbouw en ruilhandel.

Het nieuwe economische ontwikkelingsprogramma, dat naar aanleiding van het Vierde Partijcongres werd geïntroduceerd, richtte zich ten opzichte van de landbouw onder meer op verhoging van de producentenprijzen van gewassen en meer aandacht voor kleine boeren.

Een nog ingrijpender economisch herstelprogramma werd in 1987 aanvaard. Dit programma kwam mede tot stand onder druk van de Wereldbank en het IMF. De maatregelen die in dit verband werden ingevoerd waren een forse devaluatie van de lokale munt en het drastisch verminderen van de subsidies. Kern van de nieuwe ontwikkelingsstrategie vormde het terugdringen van directe overheidsinterventie en administratieve controle ten gunste van het marktmechanisme.

Sinds de invoering van het economisch herstelprogramma zijn wel een aantal kleine successen geboekt. Zo is de vermarkte landbouwproductie de afgelopen jaren weer toegenomen. In totaal zou de gecommercialiseerde productie tussen 1986 en 1988 zijn verdubbeld, al zijn de hoeveelheden nog steeds slechts een fractie van de behoefte. Aan de andere kant zijn de voedselprijzen sterk gestegen als gevolg van de afschaffing van de voedselsubsidies. Een uitzondering hierop vormen tarwe en brood, waarvoor subsidies vooralsnog zijn gchandhaafd. Aan het gebruik van tarwe in de lokale voeding worden echter wel beperkingen opgelegd door middel van rantsoeneringssystemen.

De Wereldbank (1989) wees op de mogelijkheid van de herinvoering van subsidies voor een aantal basisproducten, zoals gele maïs en sorghum. De redenering was dat deze 'low status foods' indien laag geprijsd vanzelf meer gekocht zouden worden door arme huishoudens, zodat deze subsidies 'self-targeting' zouden zijn.

In Mozambique omvat het 'veiligheidsnet' tegen voedselonzekerheid de volgende elementen:

- het verstrekken van subsidies op enkele voedselproducten (zoals brood) voor marktafhankelijken;
- de rantsoenering van schaarse goederen voor de stedelijke bevolking;
- het opzetten van voedselbanken voor arbeiders in de agro-industrie buiten de stedelijke gebieden;
- toegang tot gratis voedsel, voedselbonnen of contanten voor de getroffen rurale huishoudens.

Opdat schaars basisvoedsel in de stedelijke gebieden voor iedereen toegankelijk blijft, vindt distributie plaats via een zgn. rantsoeneringssysteem. In principe kan iedereen gebruik maken van dit systeem. De hoeveelheid basisproducten die men via dit systeem maximaal kan kopen, dekt slechts 50% van de behoefte. De rest moet op een andere manier worden verkregen, maar wel tegen veel hogere prijzen. Het gaat daarbij om de volgende produktgroepen:

- granen (maïs, rijst, meelproducten); de streefhoeveelheid per persoon is 4 kg per maand;

- vetten, olie: streefhoeveelheid 0,5 liter per persoon per maand;
- suiker.

Prijsverhogingen voor voedsel in het kader van het herstelprogramma gelden ook voor het rantsoeneringssysteem. Er bestaat echter nogal wat kritiek op het systeem, met name ten aanzien van de bureaucratische, soms discriminerende procedures om in het systeem opgenomen te worden. Het systeem functioneerde vooral goed in de periode van grote schaarste, toen de zwarte markt floreerde.

Gezien het voortduren van de burgeroorlog kan een voedselproductiebeleid in Mozambique nauwelijks van de grond komen. Uit veiligheidsoverwegingen zijn vrijwel alle ontwikkelingsprojecten op het platteland gestaakt. Alleen in de zogenaamde groene gordels rond de steden, en enkele door militairen beschermde gebieden, is er sprake van marktgerichte voedselproductie.

Voedselhulp aan Mozambique dient dan ook primair te worden gezien als overbruggingshulp. Er zijn weinig landen in de wereld waar de mate van afhankelijkheid van voedselhulp zo extreem is als in Mozambique. Dit is des te triester gezien het enorme potentieel van het land om in de eigen voedselbehoefte te kunnen voorzien.

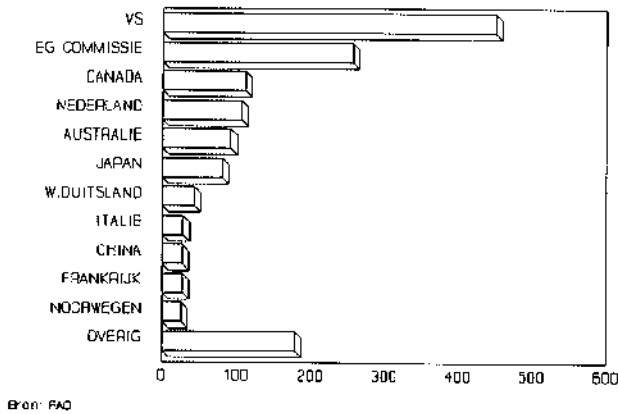
12.3. Voedselhulp

De jaarlijkse voedselhulp aan Mozambique bedroeg de afgelopen jaren rond de 500.000 ton. Dit komt overeen met circa 25% van de totale voedselconsumptie.

Verreweg de belangrijkste voedseldonoren voor Mozambique zijn USAID en de EG (figuur 12.2), die samen ruim de helft van de voedselhulp leveren. Andere belangrijke donoren zijn Canada, Australië, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Het grootste deel (twee derde) van de voedselhulp bereikt Mozambique via bilaterale overeenkomsten. Bij de uitvoering van noodhulpoperaties spelen het WFP en NGO's echter een belangrijke rol.

Voedselleveranties aan Mozambique hebben de afgelopen jaren voornamelijk bestaan uit maïs, tarwe en rijst (tabel 12.1). Opvallend is dat het bij maïs voor meer dan de helft ging om gele maïs. Witte maïs is in Mozambique het volksvoedsel; gele maïs wordt van oudsher gezien als veevoer. De consumenten zijn bereid een derde tot de helft meer te betalen voor de geprefereerde witte maïs. Een aantal donoren, waaronder de Verenigde Staten, gaf echter de voorkeur aan gele maïs, omdat dit uit eigen voorraden kon worden geleverd. De afgelopen jaren is er echter een aanzienlijke surplusproductie van witte maïs in de regio (vooral Zimbabwe). De via driehoeksaankopen geleverde witte maïs blijkt bovendien nauwelijks duurder te zijn dan de gele maïs. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat het transport

Figuur 12.2 Graanhulp aan Mozambique per donator, 1985–1988 (× 1000 ton)



Tabel 12.1 Samenstelling van de graanhulp aan Mozambique, 1980–1989 (× 1.000 ton)

	Tarwe	Rijst	Harde granen	Totaal
1980	77	17	57	151
1981	114	11	30	155
1982	95	20	34	149
1983	76	45	53	174
1984	97	48	166	311
1985	113	65	201	379
1986	80	49	133	262
1987	131	58	155	344
1988	176	64	226	466
1989	130	74	284	488

Bron: WFP.

van triangulaire voedselaankopen in de regio soms problematischer is dan van voedselhulp van buiten, omdat lokale transportsystemen inefficiënter werken of door het verzet worden gesaboteerd.

Naast voedselhulp ontvangt Mozambique technische en logistieke ondersteuning. Voor de noodhulpdistributie ligt de verantwoordelijkheid bij het Department for the Prevention and Combat of Natural Disasters (DPCCN). De voedselhulp die voor de verkoop is bestemd of voor de voedselbank wordt door het Ministerie van Binnenlandse Handel gecoördineerd. Bij DPCCN zijn sinds enige jaren een groot aantal medewerkers van CARE (een Amerikaanse NGO) werkzaam. Zij assisteren bij de planning, implementatie en rapportage van de noodhulpoperaties. Voor het

opzetten van de voedselbank ontvangt Mozambique met name technische steun van het WFP. Het Ministerie van Binnenlandse Handel ontvangt echter nauwelijks steun van donoren.

Door een VN-missie is in samenwerking met de regering van Mozambique een evaluatierapport van de noodsituatie samengesteld. Algemene conclusies over de periode 1988-89 waren:

- a. Logistische knelpunten hebben de distributie van de noodhulp en de uitvoering van rehabilitatie-activiteiten belemmerd.
- b. De onveiligheid in de rurale gebieden blijft het belangrijkste obstakel voor de implementatie van noodhulp- en rehabilitatie-activiteiten.
- c. De capaciteit van de regering om de noodhulp-activiteiten te hanteren vereist versterking, vooral op provinciaal niveau.
- d. Op provinciaal en lokaal niveau is er gebrek aan geld en dat belemmert de uitvoering van de noodhulp.
- e. Vanwege gebrek aan staf en door procedurele rompslomp blijven productieve inputs te lang ongebruikt.
- f. Donorsteen spoort onvoldoende met de prioriteiten van de regering.
- g. De concrete hulpverlening is soms onderhevig aan langdurige vertragingen.

Van de gevraagde 500.000 ton voedsel die via de markt moest worden gedistribueerd was per 30 april 1989 330.000 ton geleverd. Belangrijkste oorzaak was de vertraagde aankomst van toegezegde tarwe en rijst.

Bepaalde donoren blijken – mede vanwege de binding – een voorkeur te hebben voor het schenken van tarwe en rijst als voedselhulp: van de aanvraag (1989/90) voor deze produkten van ruim 200.000 ton is 90% gehonoreerd. Het verzoek om maïs (600.000 ton) werd slechts voor de helft gehonoreerd. Het verzoek om logistieke steun werd slechts voor een klein deel door de donorgemeenschap gehonoreerd. Ook de belangstelling voor de voedselbank was bij donoren relatief gering. Van de gevraagde hoeveelheid werd de afgelopen jaren een zesde gehonoreerd (met name door Nederland).

Voor de voedselvoorziening van arbeiders van bedrijven is een distributiesysteem opgezet, de voedselbank. De in 1987 gestarte voedselbank kanaliseert voedselhulpgoederen via het bestaande marktsysteem naar produktieve sectoren van de economie, vooral op het platteland, die van de aanvoer van voedsel afhankelijk zijn. De voedselbank richt zich daarbij vooral op arbeiders in produktieve sectoren, die prioriteit krijgen in het economisch herstelprogramma. Het gaat dan om arbeiders die wel over enige koopkracht beschikken, maar geen toegang hebben tot voedsel. De betrokkenen kunnen het voedsel vervolgens in bedrijfswinkels kopen, al dan niet tegen gesubsidieerde prijzen. De voedselbank kan gezien worden als een mogelijkheid voedselhulp in te zetten in een geld-voor-werk-situatie. Ervaringen

met de voedselbank zijn niet onverdeeld gunstig. Zo heeft het project bijzonder veel hinder ondervonden van trage en bureaucratische procedures van de staatscoöperatie Cogropra, waaraan voor de voedselbank bestemde voedselhulp in consignatie was gegeven. Bovendien is de situatie thans volledig gewijzigd. Probleem is nu niet meer zozeer de schaarste aan goederen, maar het gebrek aan koopkracht. Het is dan ook de vraag of steun aan de voedselbank onder deze gewijzigde omstandigheden dient te worden voortgezet.

In de publiciteit zijn de afgelopen tijd meerdere malen kritische berichten verschenen over verduistering van voedselhulp in Mozambique. Twee commissies die hiernaar onderzoek hebben gedaan brachten onlangs rapport uit. Geconstateerd werd dat, ondanks onregelmatigheden tijdens transport, opslag en verdeling van de hulpgoederen, tenminste 80% op de bedoelde wijze op zijn bestemming terecht was gekomen. In een land als Mozambique, met zijn gebrekkige logistiek en coördinatie, en gezien de binnenlandse oorlog kan een dergelijk resultaat als redelijk gunstig worden aangemerkt. Er is duidelijk bewijs dat verduistering en diefstal van hulpgoederen plaatsvinden, maar ook dat de regering en verantwoordelijke autoriteiten deze kritiek serieus nemen en streng willen optreden.

Een ander punt van kritiek betreft de schatting van de omvang van het tekort. Naar de mening van een aantal donoren, waaronder de Verenigde Staten, is het voedseltekort minder dramatisch dan door Mozambique wordt voorgesteld. Met name de lokale produktie van cassave wordt aanzienlijk hoger geschat dan in de officiële statistieken. Dit en de geruchten over verduistering van voedselhulp zijn waarschijnlijk de belangrijkste redenen waarom het verzoek van Mozambique in 1989 voor slechts twee derde is gehonoreerd.

Terwijl het voedselhulpprogramma tot voor kort nog vrijwel uitsluitend bestemd was voor gratis distributie, wordt recentelijk steeds meer voedselhulp aangeboden voor de verkoop. De hieruit resulterende tegenwaardefondsen blijken in Mozambique een bron van onenigheid en verwarring tussen de betrokkenen te vormen. Er worden drie hoofdproblemen genoemd:

- er is geen standaardmethode om de waarde van voedselhulp vast te stellen;
- er vindt onvoldoende monitoring plaats van het betalingsbalansmechanisme van tegenwaardefondsen;
- er is geen kader om de bestedingsprioriteiten van tegenwaardefondsen vast te stellen.

De procedures voor berekening, beheer en gebruik van tegenwaardefondsen zijn, overeenkomstig de afspraken tijdens de Consultatieve Groep en het Food Security Action Plan, aan een grondige heroverweging onderworpen.

Doel is thans te komen tot een eenduidige berekening en transparant beheer van de tegenwaardefondsen, met name ter ondersteuning van de speciale sectoren onder het economisch herstelprogramma. Het als onderdeel van het SDA-programma

te introduceren voedselsubsidieprogramma ten behoeve van de allerarmste 10% van de bevolking zal woren gefinancierd uit tegenwaardefondsen.

Tijdens de bijeenkomst van de Consultatieve Groep in november 1989 is overeengekomen dat de voedselhulp, het economisch herstelprogramma en het SDA-programma meer op elkaar moeten worden afgestemd.

12.4. Nederlandse hulp

De voedselhulp die door Nederland tussen 1977 en 1989 aan Mozambique is gegeven bedraagt in totaal zo'n f 150 miljoen. Daarmee is Mozambique het belangrijkste bestemmingsland voor de Nederlandse bilaterale voedselhulp.

Bij de eerste voedselhulpacties ging het om steun aan slachtoffers van overstromingsrampen. Het betrof hier voornamelijk produkten als melktabletten, peulvruchten en visconserven.

In de beginjaren tachtig is geheel Zuidelijk Afrika getroffen door een zeer langdurige droogteperiode, waardoor met name in het midden en zuiden van Mozambique oogsten mislukten. In die periode bestaat de Nederlandse voedselhulp grotendeels uit (witte) maïs. Tussen 1980 en 1984 is in totaal circa 60.000 ton maïs aan Mozambique geleverd door Nederland. Deze maïs werd voornamelijk regionaal aangeleverd. Nederland droeg op deze wijze bij aan het opdoen van ervaring met regionale voedselhandel. Daarnaast waren belangrijke produkten tarwebloem (15.000 ton), peulvruchten en plantaardige oliën. Maar ook babyvoeding vormde een belangrijk onderdeel van het Nederlandse hulppakket. Aanvankelijk (jaren zeventig) werd babyvoeding door Mozambique commercieel uit Nederland aangekocht. Met de verslechterende betalingsbalanspositie kon het land echter dergelijke aankopen niet meer financieren en werd aan Nederland verzocht deze importen onder de reguliere bilaterale hulp te brengen.

Na 1984 heeft de voedselhulp steeds meer een structureel karakter gekregen. In tabel 12.2 is een overzicht gegeven van de Nederlandse voedselhulp aan Mozambique tussen 1980 en 1989.

Tussen 1985 en 1989 heeft het hoofdbestanddeel van de hulp wederom bestaan uit maïsleveranties, namelijk circa 270.000 ton. Het betrof hier uitsluitend witte maïs die voornamelijk via triangulaire transacties in de regio was aangekocht. Maïs voor Mozambique werd met name betrokken van Zimbabwe en Malawi. Andere belangrijke produkten in die periode waren tarwe, rijst, diverse plantaardige oliën, suiker en babyvoeding.

Maar ook logistieke ondersteuning heeft de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel uitgemaakt van de Nederlandse voedselhulp. Deze steun bestond deels uit de levering van vrachtwagens, landingsvaartuigen en graanopzakinstallaties, en deels uit technische begeleiding voor onderhoud en reparatiewerkzaamheden. In totaal is hiervoor de afgelopen jaren ruim f 15 miljoen beschikbaar gesteld. Logistieke ondersteuning was in de beginjaren bestemd voor DPCCN. Sinds 1987

Tabel 12.2 Nederlandse voedselhulp aan Mozambique, 1980-1989

	f mln		f mln
1980	0	1985	15,1
1981	9,5	1986	15,3
1982	3,0	1987	14,7
1983	13,4	1988	13,9
1984	35,9	1989	11,0
1980-84	61,8	1985-89	70,0

Bron: DAC-opgave.

wordt deze hulp echter uitsluitend gegeven aan het Ministerie van Binnenlandse Handel en is bedoeld voor de commercialisering van de voedselhulp. Dit is ook conform de grotere nadruk die Nederland de afgelopen jaren heeft gelegd op het verstrekken van voedselhulp voor de verkoop. Nederland heeft van meet af aan het voedselbankproject gesteund. Andere donoren die voedselhulp voor dit project beschikbaar hebben gesteld zijn Zweden, Italië, het Verenigd Koninkrijk, de EG en Duitsland. Nederland heeft echter verreweg de meeste steun gegeven: 60% van het totaal (bijna 45.000 ton). De Nederlandse steun bestond uit witte maïs, bonen, olie en suiker. Tenslotte worden ook landbouwinputs (zaden, landbouwwerktuigen) steeds vaker geleverd in het kader van de voedselhulp. Landbouwinputs zijn thans nog primair gericht op rehabilitatieprogramma's in de zgn. Groene Zones.

Het belangrijkste kanaal waarlangs de Nederlandse voedselhulp aan Mozambique is aangeboden is het WFP. Ruim de helft van de Nederlandse voedselhulp is via deze organisatie gesluisd. Verder spelen de NGO's een belangrijke rol bij de uitvoering van de noodhulpoperaties aan Mozambique.

Ten gevolge van de oorlogssituatie wordt het transport en de distributie van voedsel ernstig belemmerd. Spoorwegen worden gesaboteerd door rebellen, en vrachtauto's waarmee het voedsel wordt vervoerd worden vaak beschoten en geplunderd.

12.5. Conclusies

Voedselhulp aan Mozambique had tot voor kort overwegend het karakter van noodhulp. Vanwege de oorlogssituatie kan een voedselproductiebeleid nauwelijks van de grond komen. Circa de helft van de bevolking is thans voor zijn voedselvoorziening in meer of mindere mate afhankelijk van voedselhulp. Daarmee heeft de voedselhulp wel steeds meer een structureel en chronisch karakter gekregen.



Kinderen ploegen het land om bij de stad Beira. Vaak zijn de mannen gevlucht of in het leger zodat kinderen de taken moeten overnemen.

Voedselleveranties aan Mozambique hebben de afgelopen jaren voornamelijk bestaan uit maïs, tarwe en rijst. Een belangrijk deel van de maïshulp bestond uit gele maïs, terwijl witte maïs het volksvoedsel is. Een aantal donoren gaf de voorkeur aan gele maïs omdat dit uit eigen land kan worden geleverd. De indruk bestaat derhalve dat sommige donoren gebruik maken van de noodsituatie om eigen overschotten te dumpen. Het ironische is bovendien, dat de laatste jaren een aanzienlijke surplusproductie van witte maïs is bereikt in Zuidelijk Afrika. Triangulaire transacties waren derhalve in beginsel mogelijk geweest. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat regionale en lokale transportsystemen, mede vanwege de oorlogssituatie, verre van optimaal functioneren.

Problemen rond interne distributie van voedselhulp hebben ertoe geleid dat de bereidheid bij donoren om voedselhulp te verstrekken recentelijk sterk is teruggegaan. Dit geldt ook voor de maïsvoedselhulp. Voedselhulp voor vluchtelingen alsmede tarwe- en rijstleveranties vormen hierop een uitzondering. Voor het ondersteunen van de institutionele capaciteit van de voedseldistributie bestaat bij donoren veel belangstelling. Zo zijn op DPCCN, de organisatie belast met de vluchtelingenhulp, een groot aantal buitenlanders werkzaam die assisteren bij planning, logistiek en rapportage van noodhulpoperaties.

Om de afhankelijkheid van voedselhulp zoveel mogelijk te beperken is het beleid van de Mozambiquaanse regering erop gericht voedsel in beginsel niet gratis

uit te delen. Gepoogd wordt de voedselhulp zoveel mogelijk via de bestaande marketingstructuren te distribueren.

Bij donoren bestaat een zeker wantrouwen ten aanzien van zowel de omvang van de voedselhulpaanvraag als de doelmatigheid van de distributie. Gevreesd wordt dat veel voedselhulp de behoeftigen onvoldoende bereikt. Vanwege dit wantrouwen wordt voedselhulp telkens weer op ad hoc basis toegezegd, waardoor de voedselallocaties grote schommelingen vertonen en de hulp vaak te laat arriveert. Dit wantrouwen heeft er ook toe geleid dat donoren de bestaande lokale distributiestructuur zijn gaan mijden. Hierdoor dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan, waarbij zwakke lokale structuren worden beschuldigd van corruptie en derhalve genegeerd als distributiekanaal. Een Noorse evaluatiestudie (1990) beveelt in dit verband aan meer administratieve ondersteuning te geven aan de lokale structuren verantwoordelijk voor de distributie van voedselhulp.

Door Nederland is vanaf medio 1980 op grote schaal voedselhulp aangeboden aan Mozambique. Het leeuwedeel van de Nederlandse hulp bestond uit regionaal aangekochte witte maïs. Vanwege logistieke problemen heeft ook Nederland een aantal malen moeten uitwijken naar landen buiten Zuidelijk Afrika. De Nederlandse voedselhulp is sinds 1987 primair bestemd voor de verkoop.

Daarnaast heeft Nederland aanzienlijke logistieke steun gegeven ten behoeve van de binnenlandse distributie van voedselhulp. Hiervoor bestaat bij andere donoren relatief weinig belangstelling.

De algemene indruk is dat de Nederlandse voedselhulp goed aansluit bij de Mozambiquaanse prioriteiten.

DEEL V. BELEIDSANALYSE



Mozambique: Vrouwen brengen aan 't eind van de dag de oogst van het land naar huis.

13. Beleidsissues: een literatuuroverzicht

13.1. Inleiding

Over voedselhulp is zeer veel geschreven. Opmerkelijk daarbij is dat het veelal gaat om kwalitatieve analyses. Slechts zelden zijn deze analyses gebaseerd op empirische studies of evaluaties (Maxwell, 1983; Riddell, 1987; Wereldbank, 1990). Wel tonen deze publikaties overduidelijk aan dat voedselhulp een zeer omstreden vorm van hulpverlening is, met overtuigde voor- en tegenstanders. Dit betreft met name die vormen van voedselhulp die primair zijn gericht op het bevorderen van een ontwikkelingsproces. Niet minder dan vier vijfde van de voedselhulp heeft dit als hoofddoel. Voedselhulp in het kader van noodsituaties is veel minder omstreden. Dit wil niet zeggen dat er geen ernstige kritiek op zou bestaan. Maar deze kritiek is veeleer gericht op de uitvoering dan dat het principe ter discussie wordt gesteld.

De bezwaren tegen voedselhulp als ontwikkelingsinstrument zijn in eerste instantie gericht op de versturende werking die van voedselhulp zou uitgaan. Dit betreft met name de lokale voedselproductie, het voedselsectorbeleid en de voedingsgewoonten. Voorts wordt voedselhulp beschouwd als een ondoelmatige hulpvorm. Een veel efficiëntere manier om ontwikkelingsprocessen te ondersteunen is het verstrekken van directe financiële hulp. Daarnaast worden er vraagtekens geplaatst bij de mate waarin voedselhulp bijdraagt aan het oplossen van het ondervoedingsprobleem. Betwijfeld wordt of met voedselhulp wel de allerarmsten worden bereikt.

Voordat echter op deze punten wordt ingegaan, zullen eerst kort de belangrijkste evaluatiebevindingen over noodhulp worden behandeld.

13.2. Noodhulp

Voedselhulp in noodsituaties is aanzienlijk minder controversieel dan de andere voedselhulptypen, te weten project- en programmahulp. Dit betekent echter niet dat er geen problemen zouden zijn. In evaluatiestudies zijn met name knelpunten gesignaleerd ten aanzien van de uitvoeringsmodaliteiten, de tijdsplanning en logistiek, en een goede afbakening van noodsituaties.

Mede naar aanleiding van de grootschalige noodvoedselhulpoperaties midden jaren tachtig in Sub-Sahara Afrika heeft een aantal donoren, waaronder het Verenigd Koninkrijk, De Verenigde Staten en het WFP, noodhulpacties geëvalueerd. In een synthesestudie over voedselhulp merkt de Wereldbank (1990) op dat al deze evaluaties tot min of meer gelijklopende conclusies kwamen.

In het algemeen werd in alle evaluaties onderkend dat noodhulp vele levens heeft gered. Bovendien toonde meer uitgebreid onderzoek in Burkina Faso en Ethiopië aan dat deze noodhulp ook aan de armsten en meest behoeftigen ten goede kwam in de gebieden waar het voedsel werd gedistribueerd.

Opvallend was daarbij de constatering dat volgens de Wereldbank noodvoedselhulp in het algemeen op tijd was gearriveerd. Dit in tegenstelling tot vaak geuite kritiek dat noodhulp veel te laat arriveert. Een WFP-evaluatie, die 25 Afrikaanse landen bestreek en de levering van driekwart miljoen ton voedselhulp omvatte, vond dat twee derde van de noodvoedselhulp aankwam binnen de geplande termijn, d.w.z. vóór de volgende oogst. Een andere studie toonde aan dat circa 30% van de noodhulp binnen drie maanden arriveerde in het ontvangende land en ongeveer 50% tussen de drie en zeven maanden onderweg was. De binnenlandse distributie ging veel sneller ondanks vele logistieke problemen: 80% van de hulp was binnen twee maanden bij de doelgroep.

De snelheid van leveranties wordt van grote betekenis geacht met het oog op het voorkomen van het verstoren van de lokale produktie. Jackson (1982) geeft aan hoe te laat gearriveerde voedselhulp een negatieve invloed heeft op de lokale produktie, met name in de oogstperiode.

Wel waren al deze studies zeer kritisch over het functioneren van de internationale noodreservefaciliteit (IEFR) van het WFP. Deze faciliteit is met name in het leven geroepen om snel op acute noodsituaties te kunnen reageren. De bedoeling was dat hiervoor jaarlijks 500.000 ton granen beschikbaar zou zijn. Het betreft hier echter toezeggingen door donoren, geen werkelijke voorraden. Deze faciliteit blijkt weinig flexibel te zijn en een tamelijk bureaucratische aanbestedingsprocedure te kennen. Zo moeten op aandrang van donoren produkten veelal via tenderprocedures worden aangekocht. In de praktijk was het derhalve veelal gemakkelijker om voedselhulp die was aangeboden voor voedsel-voor-werk-projecten in te zetten in noodhulpoperaties. Een volledige herziening van de IEFR wordt dan ook sterk aanbevolen door de Wereldbank.

De evaluaties toonden voorts aan dat het tijdelijk lenen van voedsel uit lokaal aanwezige voorraden een goede mogelijkheid voor donoren was om snel te reageren. Hiervan is tijdens de noodoperaties midden jaren tachtig veelvuldig en met succes gebruik gemaakt. Met voedselhulpdonaties werden deze voorraden vervolgens weer aangevuld. Bij triangulaire aankopen in noodhulpoperaties zijn de ervaringen wisselend wat betreft de snelheid van levering. Negatieve ervaringen betreffen in het bijzonder de groep van zgn. niet-reguliere voedselexporteurs.

Een gebrekkige institutionele en fysieke infrastructuur in deze landen kan voor aanzienlijke vertragingen zorgen bij de transacties. In het algemeen is echter de aangepastheid van de produkten aan de lokale voedingsgewoonten bij triangulaire transacties aanzienlijk beter dan bij voedselhulpleveranties uit het donorland.

De rol van NGO's wordt in alle evaluatiestudies van vitaal belang geacht in noodhulpoperaties. Dit enerzijds vanwege hun flexibiliteit en anderzijds vanwege hun kennis van en ervaring met de lokale situatie.

Voor het succesvol uitvoeren van noodhulpoperaties dient naar de mening van de Wereldbank tenminste aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

1. eerste verantwoordelijkheid van noodhulpoperaties dient te rusten bij de overheid van het getroffen land, ook al is de capaciteit onvoldoende;
2. continue monitoring van de veranderende voedselsituatie is een eerste vereiste om tijdig te kunnen reageren: het opzetten van een geschikt informatiesysteem, zoals het Early Warning System, is hiervoor van essentieel belang;
3. effectieve coördinatie van informatie over behoeften en leveranties is een absolute voorwaarde voor het slagen van noodhulpoperaties.

Bij de eerste aanbeveling dient wel een kanttekening te worden geplaatst. Humanitaire hulpverlening via regeringskanalen kan minder wenselijk zijn wanneer de regering de getroffen groepen niet kan of wil bedienen vanwege etnische/religieuze/ideologische tegenstellingen, al dan niet gecombineerd met een burgeroorlogssituatie waarbij territorium in handen is van een rebellen-, opstandelingen- of afscheidingsbeweging. In zo'n situatie hebben de donoren geen andere keuze dan via niet-regeringskanalen hulp te verlenen.

Ook in de nota 'Een wereld van verschil' wordt gesteld dat er nog het nodige te verbeteren valt op het terrein van noodhulp als het gaat om de coördinatie, zorgvuldigheid bij behoeftebepaling, betrokkenheid van de doelgroep en samenwerking tussen hulpverlenende organisaties en overheden onderling. Anderzijds wordt echter geconstateerd dat de oorzaken van de tekortkomingen moeilijk uit de wereld te helpen zijn. Noodhulp vraagt om snelheid, haastige beslissingen en soms overhaaste actie om snel ter plaatse te kunnen zijn.

Het verdient naar de mening van de Wereldbank aanbeveling de definitie van wat onder noodhulp valt opnieuw te bezien. De zogenaamde enge definitie van noodhulp, die door de meeste donoren wordt gehanteerd waaronder ook Nederland, gaat uit van plotseling ontstane noden waarvoor tijdelijk, veelal eenmalig, hulp nodig is. In de praktijk blijkt echter dat een aanzienlijk deel van de noodhulp een quasi-structureel karakter draagt. Dit geldt met name voor de noodhulp aan vluchtelingen en droogteslachtoffers. Voor deze hulp kan derhalve een geheel andere benadering worden gevolgd dan voor de zogenaamde rampenhulp, die moeilijk te voorspellen is.

13.3. Ontwikkeling versus verstoring

Baanbrekend in het denken over de mogelijke bijdrage van voedselhulp aan ontwikkeling is de studie die Ezekiël in 1955 vervaardigde in opdracht van de FAO. Centraal daarin stond de vraag op welke wijze voedseloverschotten op de wereldmarkt konden worden aangewend ten behoeve van de economische groei in ontwikkelingslanden. In zijn studie stelt Ezekiël dat er in de meeste ontwikkelingslanden sprake is van (verborgen) werkeloosheid. Daarnaast beschikken deze landen over onbenutte natuurlijke hulpbronnen en materialen. Deze produktiefactoren samen zijn geschikt voor de uitvoering van arbeidsintensieve projecten als de aanleg van wegen, dammen, irrigatiekanalen, scholen e.d. Het ontbreekt de ontwikkelingslanden aan de middelen om dit produktieve potentieel te mobiliseren.

De oplossing zou volgens Ezekiël liggen in het verstrekken van voedseloverschotten. Dit voedselkapitaal dat de ontwikkelingslanden om niet of tegen zachte voorwaarden ter beschikking wordt gesteld, kan dienen ter financiering van infrastructuurle werken. Financiering met voedsel is mogelijk op twee manieren. Het voedsel kan worden verkocht op de lokale markt, waarna de opbrengsten dienen voor de uitvoering van ontwikkelingsprojecten. Dit wordt ook wel aangeduid met de term monetisatie. Ook kan het voedsel zonder tussenkomst van het marktmechanisme worden aangewend in projecten waar de arbeidskracht wordt betaald met voedsel, de zgn. voedsel-voor-werk-benadering. De studie van Ezekiël vormde een belangrijke theoretische onderbouwing van het streven naar wat men ging noemen 'food-for-development'.

Hiertegenover staan degenen die stellen dat voedselhulp eerder verstorend werkt en lokale ontwikkelingsprocessen stagneert (Lappé e.a., 1980; Jackson, 1982). De meest uitgebreide analyse van de potentiële verstoring door voedselhulp is gemaakt door Maxwell (1989). Hij onderscheidt 18 verschillende scenario's van verstoring zowel op macro- als microniveau. De drie voornaamste verstoringseffecten die veelvuldig in publikaties worden genoemd zullen we hieronder kort bespreken.

Een van de hoofdkritiekpunten op voedselhulp is dat het de landbouwprijzen drukt en daarmee lokale produktie ontmoedigt. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waar voedselhulp wordt ingezet terwijl vraag en aanbod in redelijke mate in evenwicht zijn. Bovendien blijkt de grootte van de markt hierbij een belangrijke rol te spelen. Kleine markten zijn gewoonlijk gevoeliger voor verstoring. Waar voedselhulp commerciële importen substitueert die anders toch zouden hebben plaatsgevonden, waar zij gericht is op armen met een beperkte koopkrachtige vraag en daar waar sprake is van een ernstig voedseltekort, zal het verstorend effect van voedselhulp echter te verwaarlozen zijn, zo stellen de voorstanders van voedselhulp. Dit is de situatie die zich momenteel in Sub-Sahara Afrika voordoet, op grond waarvan de Wereldbank (1990) dan ook meent te mogen stellen dat voedselhulp aan dat subcontinent niet verstorend werkt.

In het algemeen moet worden geconcludeerd dat negatieve prijseffecten van voedselhulp moeilijk met harde feiten kunnen worden aangetoond. Bovenstaande visies zijn dan ook zelden onderbouwd met empirische bevindingen.

Een tweede kritiekpunt op voedselhulp is dat het de afhankelijkheid vergroot van zgn. niet-traditionele voedselproducten (zoals tarwe en rijst), die veelal geïmporteerd moeten worden omdat lokale productie niet of onvoldoende mogelijk is. Het probleem hierbij is dat tarwe en rijst voor veel consumenten aantrekkelijke producten zijn, niet op de laatste plaats vanwege het feit dat ze gemakkelijker en goedkoper zijn te bereiden dan harde granen.

Een derde bezwaar is dat voedselhulp ontvangende overheden van extra middelen voorziet, waardoor de druk vermindert om een aantal noodzakelijke macro-economische aanpassingen door te voeren, zoals het verlagen van de wisselkoers en het introduceren van andere beleidsmaatregelen die mochten leiden tot snellere voedsel(zelf)voorziening. Dit bezwaar geldt echter voor de hulp in het algemeen. Specifiek voor voedselhulp worden 'policy disincentives' onder meer geconstateerd bij Operation Flood (Doornbos 1989).

In hun overzichtsstudie van voedselhulp onderzoek en evaluaties over de afgelopen tien jaar geven Clay en Singer (1985) voorbeelden van vormen van voedselhulp die een duidelijk negatief effect hebben, voorbeelden met een positief effect en voorbeelden waarbij het moeilijk is vast te stellen of er sprake is van positieve of negatieve invloeden. Zij stellen dat voor elke positieve case die men in de literatuur aantreft het mogelijk is hier een negatief voorbeeld tegenover te plaatsen en vice versa. Zij concluderen dat het onderzoeksmateriaal vaak te onvolledig is voor het doen van meer generaliserende uitspraken. Ook Riddell (1987) komt in zijn analyse van een groot aantal voedselhulpprogramma's tot een dergelijke conclusie.

13.4. Additionaliteit versus substitutie

In de voorgaande paragraaf is reeds kort het fenomeen substitutie en additionaliteit met betrekking tot voedselhulp aan de orde geweest. De vraag of hulp additioneel is c.q. substitueert speelt een belangrijke rol bij het beoordelen van de effecten. Van additionaliteit is sprake wanneer het ontvangende land door de voedselhulp de beschikking krijgt over extra voedsel. In een aantal gevallen zal echter het ontvangende land bij het uitblijven van voedselhulp zelf het voedsel commercieel importeren. In een dergelijk geval wordt gesproken van substitutie.

Bij volledige substitutie kan het effect van de transactie niet worden toegeschreven aan de donorsteun. Het effect zou immers ook zijn opgetreden zonder deze hulp. Het werkelijke effect van de hulp is dan dat een marginale activiteit, die eerst niet kon worden uitgevoerd wegens gebrek aan middelen, alsnog in uitvoering kan worden genomen.

Volgens internationale afspraken mag voedselhulp niet ten koste gaan van commerciële leveranties van exporteurs, met de Usual Marketing Requirements (UMR) als maatstaf.

Saran en Konandrea (1989) stellen aan de hand van onderzoek in een viertal Afrikaanse landen dat het substitutie-effect significant is. Zij geven aan dat circa twee derde van het effectieve tekort bij afwezigheid van voedselhulp zou zijn gedekt door commerciële invoer. Vanwege de verslechterende betalingsbalanssituatie in veel ontwikkelingslanden, met name Sub Sahara Afrika, is echter de kans dat voedselhulp door commerciële aankopen zou zijn vervangen de afgelopen jaren geringer. Eerder het omgekeerde proces lijkt daar plaats te vinden, namelijk dat voedselhulp commerciële importen substitueert. Om die redenen concludeert de Wereldbank (1990) dat de internationale afspraken met betrekking tot de UMR thans nauwelijks nog reëel zijn.

Maar ook aan de donorzijde speelt het vraagstuk van de substitutie en additionaliteit. Met de vraag of voedselhulp aan donorkant additioneel is of substituerend wordt bedoeld of voedselhulp een extra hulpstroom creëert naast de reguliere ontwikkelingshulp.

De mate waarin voedselhulp een additioneel hulpinstrument is, hangt deels samen met de problematiek van voedseloverschotten waarmee een donor te kampen heeft. De belangrijkste donoren met aparte begrotingscategorieën voor voedselhulp zijn de Verenigde Staten en de EG. De schatting is dat ruim twee derde van alle voedselhulpstromen additioneel is.

Bij additionele voedselhulp speelt de discussie over het hulpinstrument als zodanig een ondergeschikte rol. De redenering hierbij is dat het beter is voedselhulp te geven dan geen hulp. De belangstelling van onderzoekers in geval van additionaliteit gaat dan ook minder uit naar de vraag of voedselhulp gehandhaafd moet blijven dan naar de wijze waarop de distributie kan worden verbeterd. De studie van Singer e.a. (1987) is hiervan een voorbeeld. Ook de recente Wereldbank-studie over dit onderwerp gaat uit van voedselhulp als een gegeven.

Alleen indien bij donoren de mogelijkheid van een alternatieve aanwending bestaat van de ontwikkelingsfondsen lijkt het stellen van vragen over het hulpinstrument zelf relevant. Dit geldt met name voor die situaties waar voedselhulp verder liggende doelstellingen nastreeft, zoals veelal het geval is bij project- en programmahulp. De vraag rijst dan of directe financiële hulp niet doelmatiger zou zijn geweest dan voedselhulp als ontwikkelingsinstrument.

13.5. Financiële hulp versus voedselhulp

Vanwege de dubbele binding en de logistische problemen wordt voedselhulp voor het financieren van ontwikkelingsactiviteiten in beginsel als inferieur beschouwd ten opzichte van andere hulpvormen. In het boek 'Food Aid' vragen Singer e.a.

(1987) zich dan ook af of het niet praktischer zou zijn geweest wanneer de donoren financiële hulp beschikbaar hadden gesteld. Volgens Singer c.a. behelst het hier grotendeels een schijndiscussie.

Op de eerste plaats wordt ook het merendeel van de financiële hulp gebonden aangeboden en is de vrijheid van besteding van deze fondsen derhalve beperkt. Bij gebonden hulp komt het er in feite op neer dat alleen een zekere keuzemogelijkheid bestaat naar de aard van de produkten.

Op de tweede plaats genereert een steeds groter deel van de voedselhulp tegenwaardefondsen die voor lokale-kostenfinanciering kunnen worden aangewend. Circa twee derde van de voedselhulp is thans gemonetiseerd. Het blijft echter de vraag of dit niet een tamelijk omslachtige manier is van hulp verstrekken. Bovendien zijn ook de ervaringen rond het beheer van tegenwaardefondsen bepaald niet gunstig. In dit verband merkt Oomen (1990) op:

“any form of food aid, as an indirect support for agricultural development, is more expensive and less effective than other direct forms of aid to agriculture.”

en verderop

“food aid donated with the sole purpose of creating counterpart funds to support a development programme is likely to harm the purpose and goals of a food security strategy.”

Over het systeem van tegenwaardefondsen concludeert de Europese Rekenkamer¹ dat dit systeem niet altijd bevredigend functioneert:

- bankrekeningen ontbreken;
- ontvangsten uit verkoop liggen ver onder de waarde van de productie (door verliezen, diefstal, te lage prijzen, schenkingen, zeer hoge distributiekosten e.d.);
- er treedt vertraging op bij de beschikbaarstelling van de fondsen;
- de verkregen fondsen worden traag en soms onjuist aangewend.

In Senegal en Mali is het grootste deel van de verkregen fondsen gebruikt ter ondersteuning van een genationaliseerd beheer van de graanmarkt (interventie-aankopen door de overheid, seizoensleningen, subsidies voor opslag e.d.). In beide gevallen was er sprake van een gemeenschappelijk tegenwaardefonds. Voor Senegal is de Rekenkamer van mening dat het beheer plaatsvond op basis van zorgvuldig uitgewerkte regels. In het geval van Mali wordt echter gesproken van “een schimmig en volstrekt ondefinieerbaar geheel”.

Bovendien vertonen deze parallelle budgetten de neiging zichzelf te financieren en aan te groeien, doordat rentedragende leningen worden verstrekt. Zo wordt volgens de Rekenkamer een steeds groter deel van de lokale overheidsfinanciën onder gezamenlijk beheer gebracht. Indien een bepaalde grens wordt overschreden bestaat echter het risico dat dit systeem onhoudbaar wordt.

1. Rekenkamer – Jaarverslag over 1988. Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 12 december 1989.

Tabel 13.1 Gebruik van tegenwaardefondsen van de EG 1982-1987 (in miljoenen ECU)

	Waarde van de goederen*	Opbrengst	Gebruik voor	
			Agrarische ontwikkeling	Andere vormen
Senegal	15,2	8,5	3	4,5
Mali	27,8	8,3	0,7	7,0
Zambia	29,7	6,1	-	1,8
Mozambique	94,4	53,8	0,5	33,3
Andere landen**	148,8	81,9	4,0	63,0
Totaal	315,9	158,6	8,2	109,6

* Kosten voor de EG-begroting (excl. restituties).

** Mauretanië, Tunesië en Bangladesh.

In Zambia hebben de tegenwaardefondsen gediend voor de financiering van de bijdrage van de Zambiaanse overheid aan projecten die worden gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds. Door het trage beschikbaarstellen van de tegenwaarde was er sprake van een verlies van 9,8 mln ECU.

In Mozambique diende 40% van de verkregen tegenwaardefondsen als vergoeding van uit de begroting gefinancierde investeringen, die soms alweer waren verwoest door het oorlogsgeweld. Ook hier was sprake van een belangrijke mate van geldontwaarding, die is becijferd op 30 mln ECU.

De Rekenkamer concludeert dat de Commissie niet in staat was toezicht te houden op het beheer van de tegenwaardefondsen. Zo ontbraken er vaak instructies aan de delegaties. Bij sommige delegaties bleek het toezicht op de fondsen weinig doeltreffend. De Commissie kan over de stand van de tegenwaardefondsen dan ook niet de noodzakelijke gegevens verschaffen.

In de eerder vermelde Wereldbank-studie (1990) worden nog twee argumenten genoemd waarom onder bepaalde omstandigheden voedselhulp wellicht de voorkeur zou verdienen boven financiële hulp.

Bij voedselhulp is de kans groter dat de hulp terecht komt bij de meest behoeftigen en wordt gebruikt voor eigen consumptie. Bij financiële hulp is de kans groter dat het geld wordt besteed voor andere zaken dan voedsel. Onderzoek heeft uitgewezen dat slechts een derde van het verdiende geld werd uitgegeven aan voedsel. Dit gold tegen de verwachting in ook voor de allerarmste huishoudens.

Dit argument vóór voedselhulp geldt primair voor de doelgroepgerichte voedselhulp. De ervaring is echter dat targetting van voedselhulp bepaald niet probleemloos is (zie internationaal congres over targetting in Wageningen). Targetting slokt veel managementcapaciteit op en is tamelijk kostbaar. Het is bovendien slechts op beperkte schaal toepasbaar. Alternatieve vormen van doelgroepgerichte voedselhulp zijn de zgn. produkt-targetting en regio-targetting.

Een tweede argument in het voordeel van voedselhulp boven financiële hulp is dat het de arbeidsintensieve projectbenadering stimuleert. Financiële hulp heeft veelal sterk de neiging de kapitaal-intensieve aanpak te bevorderen. Goede ervaringen met dergelijke projecten zijn opgedaan in Zuidoost-Azië, in het bijzonder India en Bangladesh.

Dearden (1989) noemt acht mogelijke bezwaren tegen voedsel voor werk:

- prijsverstoring doordat zij een deel van de markt vraag substitueert;
- lekverliezen ontstaan door overdracht van voedsel of ruil met minder arme families;
- lage effectiviteit van de uitgevoerde projecten;
- lage impact op lange termijn onder andere door de veelheid van doelstellingen;
- beperkte voedingsimpact onder andere door onbekendheid met het gebruik van de hulpproducten;
- arbeidsverstoring onder andere van traditionele, productieve gemeenschapsactiviteiten;
- hoge overheadkosten onder andere van transport en distributie;
- hoge administratieve kosten onder andere vanwege targeting.

Clay (1986) meent dat aan voedsel voor werk geen bijzondere nadelen of voordelen toegeschreven dienen te worden. Aan de hand van een aantal veldstudies concludeert hij dat er weinig aanwijzingen bestaan voor verstoring en dat deze slechts zullen optreden bij omvangrijke programma's in gebieden met slecht functionerende markten. Hij acht de ruimte in Afrika voor de organisatie van arbeidsintensieve werken van enige omvang beperkt. Clay stelt dat een combinatie van betaling in contanten en voedsel het meest de voorkeur verdient.

13.6. Beschikbaarheid versus bereikbaarheid

Een veel geleide kritiek op voedselhulp is dat de armsten en meest behoeftigen waarvoor de hulp is bedoeld niet bereikt worden (Stevens 1979, Jackson 1980). Deze kritiek spitst zich met name toe op de programmahulp.

Van belang zijn in dit verband de studies die door Amartya Sen zijn uitgevoerd. Hij toonde aan dat lokale voedselschaarste vaak niet wordt veroorzaakt door een absoluut tekort aan voedsel, maar eerder het gevolg is van het feit dat degenen die ondervoed zijn niet over voldoende koopkracht beschikken om het benodigde voedsel te verwerven. Sen heeft hiermee het eenzijdige denken over het voedselvraagstuk vanuit de aanbodskant doorbroken met de introductie van het begrip entitlement. Hij verklaart dit begrip als volgt (1981):

“poor people's exchange entitlement may worsen for reasons other than a general decline in food supply. For example, given the same total food supply, food prices may rise

because other groups are becoming richer and buying more food, causing a worsening of exchange entitlements. Or some economic change may affect their employment possibilities, also leading to worse exchange entitlements. Similarly, their wages fall behind prices. Or the price of necessary resources for the production they engage in can go up relatively. These diverse influences on exchange entitlements are as relevant as the overall volume of food supply in relation to population."

De studies van Sen hebben velen, waaronder de FAO en de Wereldbank, ertoe gebracht het vraagstuk van ondervoeding en honger mede vanuit de vraagzijde te analyseren.

Voedselzekerheid wordt door de Wereldbank (1986) gedefinieerd als "toegang van een ieder op elk ogenblik tot voldoende voedsel voor een actief en gezond leven". Van belang is in dit verband nog het onderscheid tussen chronische en tijdelijke (transitoire) voedselonzekerheid. De laatste is een meestal plotseling optredend tekort aan voedsel ten gevolge van bijvoorbeeld het mislukken van een oogst. Het is met name bij de chronische voedselonzekerheid dat het gebrek aan koopkracht, een zeer laag inkomen, een belangrijke rol speelt.

Voor tijdelijke onzekerheid kunnen voedselhulp en hogere commerciële importen van voedsel een bijdrage leveren. Voor chronische voedselonzekerheid zijn echter veel fundamentele maatregelen nodig, met name op het gebied van economische groei en verdeling.

De aandacht voor chronische voedselonzekerheid is met de invoering van structurele aanpassingsprogramma's vergroot. De in het kader van de SAP's doorgevoerde bezuinigingsmaatregelen hebben de zwakkeren in de samenleving het meest getroffen (zie onder meer UNICEF). Om deze negatieve effecten te verzachten voor bepaalde doelgroepen in de samenleving is er op aangedrongen de SAP's een meer 'menselijk gezicht' te geven, de zgn. Social Dimension of Adjustment (SDA). Voedselhulp zou volgens vele donoren, waaronder ook Nederland, bij de SDA-aanpak een rol kunnen spelen. Voor de wijze waarop deze doelgroepen dan geholpen kunnen worden met voedselhulp bestaan diverse mogelijkheden zoals invoering van rantsoeneringssystemen, voedselsubsidies, voedsel voor werk, e.d.

Een belangrijk bezwaar (Hindle, 1990) tegen deze aanpak is dat het de fundamentele problemen omzeilt. De oplossing zou veeleer gezocht moeten worden in het herformuleren van nieuw aanpassingsbeleid dat gericht is op het voorkomen van dergelijke problemen. Voedselhulp om de negatieve effecten van de aanpassingsprogramma's te verzachten is slechts een doekje voor het bloeden. Er kleeft ook een praktisch probleem aan de SDA-aanpak. De uitvoering van dergelijke programma's wordt moeilijker naarmate de doelgroep groter wordt. In landen waar het merendeel van de bevolking reeds onder het bestaansminimum leeft, zoals het geval is in Sub-Sahara Afrika, kunnen via doelgroepgerichte (targeting) programma's nauwelijks nog oplossingen worden geboden.

14. Effectiviteit van voedselhulp

14.1. Inleiding

De vraag wat voedselhulp betekent voor de lokale voedselsector behelst in feite de kern van het onderzoek. In het onderzoek is de relatie onderzocht tussen voedselhulp en de drie dimensies van de voedselsector: voedselonzekerheid, voedsel(zelf)voorziening en voedselmarkt. De centrale vragen hierbij zijn:

1. rond voedselonzekerheid: wie zijn er bereikt met de voedselhulp? Is de voedselhulp ten goede gekomen aan de meest kwetsbaren, de zgn. voedselonzekereren? (14.3)
2. heeft voedselhulp de voedsel(zelf)voorziening bevorderd of verstoord, met andere woorden wat betekent voedselhulp voor de lokale voedselproductie? (14.4)
3. heeft voedselhulp een bijdrage geleverd aan de herstructurering van de voedselmarkt of eerder beleidsaanpassingen vertraagd? (14.5)

Bij de behandeling van elk van deze dimensies van de voedselsector zullen voorafgaande aan de conclusies kort de veldbevindingen in de vijf onderzoekslanden worden gegeven. In het onderzoek is niet gepoogd het geïsoleerde effect van de Nederlandse bijdrage nauwkeurig vast te stellen. Nederlandse voedselhulp blijkt in de meeste gevallen onlosmakelijk verbonden met de totale voedselhulpstroom naar de ontvangende landen.

Voordat op de drie dimensies van de voedselsector wordt ingegaan, zal eerst worden gekeken naar de mate waarin additionaliteit of substitutie optreedt (14.2). Het verschijnsel van substitutie of additionaliteit is vooral van belang om vast te stellen of effectiviteitsmeting op leverantieniveau wel zinvol is. Als er sprake is van additionaliteit kan een waargenomen effect worden toegeschreven aan de leverantie zelf. In geval van substitutie kunnen in feite alleen zinvolle uitspraken gedaan worden op macroniveau.

14.2. Additionaliteit versus substitutie

Additionaliteit doet zich voor wanneer de voedselhulp een verruiming van de totale voedselvoorziening creëert die zonder de hulp niet zou hebben plaatsgevonden. Er wordt gesproken van substitutie wanneer de voedselhulp een andere voedselstroom vervangt, bijvoorbeeld geplande commerciële invoer.

Het vaststellen van de mate van additionaliteit of substitutie is tot op zekere hoogte een theoretische exercitie en beweringen dienen derhalve met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het is bovendien alleen relevant voor een analyse van verstoring, wanneer de additionaliteit leidt tot een aanbod dat groter is dan de behoefte, of anders gezegd als het een bestaand evenwicht tussen vraag en aanbod verstoort. Wanneer het voedselaanbod inclusief importen sterk achterblijft bij de vraag zal additionaliteit zeer waarschijnlijk geen verstrend effect hebben op de markt.

De landen van onderzoek vertonen ten aanzien van de mate van additionaliteit/substitutie een gemengd beeld.

Voedselhulp in *Senegal* wordt gezien als een sluitpost op de voedselbalans. Twee vijfde van het voedselaanbod komt van voedselimporten. Voedselimporten worden afgestemd op de hoeveelheid voedselhulp die Senegal jaarlijks ontvangt. De monetaire positie van Senegal staat een dergelijk beleid toe. Doordat het land in feite beschikt over een convertibele valuta kan het zonder noemenswaardige problemen voedsel importeren. Vrijwel de volledige voedselhulp aan Senegal bestaat uit programmahulp (rijst en tarwe). Wanneer de voedselhulp achterwege zou blijven, zou deze hulp waarschijnlijk door commerciële importen worden vervangen. Om politieke redenen is de overheid vooralsnog niet bereid een krap voedselvoorzieningsbeleid te voeren.

Voedselhulp is in *Mali* in de jaren tachtig structureel geworden. De voedselhulp is geen doel op zich (hongersnoodbestrijding), maar instrument tot beleidsbeïnvloeding in de richting van een graanmarktliberalisatie. Vanaf 1988 is er sprake van een drastische beperking van de commerciële invoer, mede onder invloed van het economisch herstelprogramma. Ook de goede oogstresultaten hebben hierbij een rol gespeeld. Ten aanzien van harde granen was Mali de afgelopen jaren zelfvoorzienend. In een aantal gevallen hebben donoren hun voedselhulpfondsen beschikbaar gesteld voor het aankopen van lokale granen. Gezien de positie van de betalingsbalans en de lokale voedselproductie mag worden aangenomen, dat voedselhulp aan Mali de afgelopen jaren een additioneel karakter had.

Voedselhulp aan *Soedan* bestaat voor ruim de helft uit noodhulp bestemd voor ontheemden en vluchtelingen. De rest van de voedselhulp bestaat uit programmahulp, voornamelijk tarwe. Soedan ontvangt zelfs in de jaren van goede oogsten, zoals in 1988/1989 toen er een nationaal graanoverschot was, voedselhulp (tarwe).

De tarwehulp kan in feite beschouwd worden als een vorm van betalingsbalanssteun. Importstatistieken tonen aan dat wanneer tarwehulp afneemt, commerciële importen de tarwehulp in belangrijke mate vervangen. Zo heeft bijvoorbeeld de regering recent (1990) de commerciële invoer van tarwe sterk verhoogd, om teruglopende tarwevoedselhulp op te vangen. Dit terwijl de financiële positie van de

overheid als gevolg van de burgeroorlog kritiek is. Ten aanzien van tarwehulp is er dan ook sprake van substitutie in Soedan. De noodhulp daarentegen is additioneel.

Zambia is onder normale weersomstandigheden zelfvoorzienend in maïs, het hoofdvoedsel. In *Zambia* bestaat de voedselhulp de laatste jaren vooral uit tarwe. Terwijl tarwe in het verleden (jaren zeventig) grotendeels op commerciële basis werd geïmporteerd is de afhankelijkheid van voedselhulp voor de invoer hiervan de afgelopen jaren sterk toegenomen. Vanwege de ernstige betalingsbalansproblemen is *Zambia* nauwelijks nog in staat zijn meest essentiële importen te financieren. In het kader van het economisch herstelprogramma wordt sinds medio jaren tachtig de consumptie van brood ontmoedigd. Hierdoor is de invoer van tarwe sterk teruggelopen. *Zambia* verbouwt ook zelf tarwe. Ongeveer een derde van de tarweconsumptie komt van eigen produktie. Bij het uitblijven van tarwevoedselhulp is de kans thans groot dat de tarwe-invoer nog verder afneemt. Tarwevoedselhulp in *Zambia* is derhalve sinds medio jaren tachtig grotendeels additioneel.

In *Mozambique* is vanwege de burgeroorlog de voedselproduktie sterk gedaald. De voedselzelfvoorziening in *Mozambique* is dan ook zeer laag. Het land is door de economische crisis waarin het verkeert nauwelijks in staat zelf commercieel voedsel aan te kopen. Voedselhulp speelt een cruciale rol om in het tekort te voorzien.

Op basis van de onderzoeksbevindingen kan worden geconcludeerd dat voedselhulp in de vorm van zachte granen (tarwe, rijst) een sterk substituerend karakter heeft, terwijl voedselhulp in de vorm van harde granen (sorghum, gierst, maïs) veelal additioneel is. Factoren die de mate van substitutie bepalen zijn de financiële positie van een land en het politieke belang van het geïmporteerde voedselprodukt. Zo spelen rijstimporten in Senegal en tarwe-importen in Soedan een dermate belangrijke rol in de voedselvoorziening voor de stedelijke centra dat de lokale autoriteiten het zich nauwelijks kunnen veroorloven niet aan deze vraag te voldoen.

Ten aanzien van de hulptypen kan dan ook worden opgemerkt dat noodhulp in de landen van onderzoek een additioneel karakter had. Programmahulp is daarentegen overwegend substituerend.

14.3. Voedselhulp en voedselonzekerheid

Onder voedselonzekerheid wordt hier verstaan de mate waarin mensen in staat zijn zich toegang te verschaffen tot voldoende voedsel. De voedselproblematiek wordt hier dan ook vanuit de vraagzijde geanalyseerd. De vraag is daarbij in welke mate voedselhulp een bijdrage heeft kunnen leveren aan de verhoging van de toegankelijkheid tot voedsel.

Het onderzoek heeft zich daarbij met name gericht op de vraag aan wie de voedselhulp ten goede is gekomen. Waren dit ook de groepen waarvoor de hulp was bedoeld? Bij bepaalde typen voedselhulp, zoals noodhulp, zijn deze groepen vaak duidelijk omschreven, bijvoorbeeld vluchtelingen. Bij andere vormen is niet expliciet aangegeven voor wie de voedselhulp is bestemd. Het algemene uitgangspunt van het voedselzekerheidsbeleid is echter, dat hulp primair gericht dient te zijn op de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

Volledigheidshalve dient nog vermeld te worden, dat geen onderwerp van deze studie is geweest in hoeverre voedselhulp effectief is geweest in het bestrijden van ondervoeding. Een onderzoek naar de voedingswaarde van de hulp heeft geen deel uitgemaakt van deze evaluatie.

In *Senegal* bestaat de voedselhulp vrijwel uitsluitend uit rijst. Deze rijst wordt als programmahulp aangeboden en verkocht op de markt. Rijst wordt met name geconsumeerd in de stedelijke gebieden. Voedselhulp is dan ook in belangrijke mate naar de stedelijke centra gegaan. De grootste voedselonzekerheid bestaat in Senegal echter op het platteland, met name in de noordelijke helft van Senegal. Slechts een zeer gering percentage (nog geen 10%) van de voedselhulp aan Senegal komt terecht in deze structurele tekortregio's. Het gaat hier voornamelijk om voedselhulp die in de vorm van projecthulp is aangeboden. In het veldonderzoek wordt geconcludeerd dat vergroting van de voedselzekerheid in Senegal vooral een (micro-)regionale in plaats van een nationale invulling dient te krijgen. Alleen op deze gedecentraliseerde wijze is het mogelijk de wezenlijke oorzaak van het gebrek aan toegang tot voedsel – tekortschietende koopkracht – in het beleid te integreren.

Ook in *Mali* bestaat de voedselhulp voornamelijk uit rijst. Een aantal donoren heeft echter voedselhulp beschikbaar gesteld in de vorm van financiële hulp. Deze hulp is deels gebruikt voor de aanschaf van lokale harde granen, onder andere ten behoeve van de veiligheidsvoorraad. Alle reguliere voedselhulp aan Mali wordt via OPAM gedistribueerd. OPAM draagt er zorg voor dat een deel van deze voedselhulp terecht komt in regio's waar voedselvoorziening een groot probleem vormt, in het noorden van Mali. Daar het hier echter om verkoop gaat hebben alleen degenen die over voldoende koopkracht beschikken toegang tot deze voedselhulp. Het voedsel wordt in Mali niet meer gesubsidieerd.

Een deel van de hulp aan Mali wordt als doelgroepgerichte voedselhulp aangeboden. Deze hulp is primair bestemd voor tekortgebieden en wordt hoofdzakelijk gratis gedistribueerd. Een deel van deze gratis distributie vindt plaats via het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De gerichte voedselhulp is echter maar in beperkte mate gericht op de allerarmsten. Een belangrijk deel ervan wordt gebruikt als betaling in natura voor ambtenaren en het leger. Een ander deel van de voedselhulp wordt gekanaliseerd via NGO's. In het algemeen bestaat de indruk dat

de voedselhulp via particuliere kanalen effectiever is in het bereiken van armen dan de hulp die via overheidsinstellingen loopt.

In *Soedan* bestaat ongeveer de helft van de voedselhulp uit programmahulp en de rest uit nood- en projecthulp. De programmahulp – die grotendeels bestaat uit tarwe – wordt verkocht op de markt, echter tegen zwaar gesubsidieerde prijzen. Tarwe wordt in Soedan met name geconsumeerd in de stedelijke gebieden. Bevolkingsgroepen op het platteland profiteren derhalve nauwelijks van dit goedkope voedsel. Ook in de stedelijke gebieden blijken de armen hiervan overigens nauwelijks te profiteren. In Khartoum wordt de tarwe via een bonnensysteem gedistribueerd. Dit systeem is echter alleen effectief in de zgn. geplande wijken. De sloppenwijken, die spontaan zijn ontstaan en waar zich veel vluchtelingen hebben gevestigd, vallen hier volledig buiten. Dit betekent dat de armen vooral zijn aangewezen op de zwarte markt, waar de broodprijs aanzienlijk hoger is.

De noodhulp in Soedan is voornamelijk bestemd voor vluchtelingen en ontceemden. Over de mate waarin deze voedselhulp ook werkelijk terecht komt bij deze groepen bestaan twijfels. Zo bleek bij de Western Relief Operation, dat de werkelijk gedistribueerde hoeveelheid voedsel ver achter bleef bij de planning. Dit gold met name voor de gratis voedselhulp, die was bedoeld voor de meest kwetsbare groepen. Ten aanzien van de laatsten bleek het bovendien niet mogelijk de bestaande gezagsverhoudingen te negeren. Dit probleem doet zich ook voor bij de selectie van deelnemers voor voedsel-voor-werk-projecten.

De reguliere voedselhulp aan *Zambia* bestaat hoofdzakelijk uit tarwe. Deze hulp is bestemd voor de verkoop. Mede gezien de prijs van brood, die de afgelopen jaren zeer sterk is gestegen, zijn alleen de rijkere in de samenleving in staat brood te kopen.

De laatste grote noodhulpactie in Zambia was in 1987. Het betrof een operatie ten behoeve van de provincies Zuid en West, waar als gevolg van langdurige droogte een deel van de oogst was mislukt. Bij deze noodhulpactie was Nederland nauw betrokken. Naast voedsel heeft Nederland een logistiek team beschikbaar gesteld om de distributie van de noodhulp mee te helpen begeleiden. Een belangrijk deel van de uitvoerende taken was gedelegeerd aan de landbouwvoorlichtingsdienst. Bij de distributie van de voedselhulp is getracht te differentiëren tussen de verschillende inkomensgroepen. Om politieke redenen is dit voorstel afgewezen en is uiteindelijk de voedselhulp verdeeld over alle bewoners van het getroffen gebied.

Het beleid van *Mozambique* is crop gericht de voedselhulp zoveel mogelijk te distribueren via het marktmechanisme. Tevens zijn door het liberalisatiebeleid van Mozambique de voedselprijzen de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit betekent uiteraard, dat voedselhulp alleen nog toegankelijk is voor degenen die beschikken over voldoende koopkracht.

Om alsnog een deel van de voedselhulp ten goede te laten komen aan de meest kwetsbare groepen is besloten voor de allerarmste 10% van de bevolking een voedselsubsidieprogramma op te zetten in de vorm van een bonnensysteem. De financiering van deze subsidie geschiedt met behulp van de tegenwaardefondsen die uit de verkoop van voedselhulp worden verkregen. Het probleem daarbij is echter wie geregistreerd worden als arm. In de praktijk blijkt dit makkelijk aanleiding te geven tot corruptie. Er bestaat dan ook nogal wat kritiek op het systeem, met name ten aanzien van de bureaucratische en discriminerende methoden om in het systeem opgenomen te worden.

In de publiciteit zijn de afgelopen tijd meerdere malen kritische berichten verschenen over verduistering van noodhulp. Hierbij wordt met name het leger van corruptie beschuldigd. Onderzoek heeft aangetoond dat ondanks onregelmatigheden circa 80% van de hulp op zijn bestemming terecht komt. Een hoofdprobleem bij de distributie van noodhulp is de veiligheidssituatie. Bijna twee derde van de noodhulp dient onder begeleiding van militaire escortes vervoerd te worden.

Samenvattend blijkt dat noodhulp moeilijk op een bepaalde inkomensgroep kan worden gericht. Snelheid van handelen maar ook politieke factoren spelen hierbij een rol. Derhalve wordt bij noodhulp voornamelijk 'area targeting' toegepast, d.w.z. dat voedsel beschikbaar wordt gesteld voor geografische tekortgebieden. Evaluatie toont aan dat noodhulp in het algemeen terechtkomt in gebieden waarvoor de hulp was bestemd. Een uitzondering hierop vormen de noodhulpacties in landen waar een burgeroorlog heerst. Zo heeft in Soedan slechts een deel van de voedselhulp haar bestemming bereikt. Ook in Mozambique deed dit probleem zich voor, hoewel in mindere mate. De slechte veiligheidssituatie speelt hierbij een rol, maar ook de tegenwerking van de lokale overheid bij de distributie naar bepaalde gebieden is hier debet aan. Het betreft daarbij voornamelijk gebieden waar de oppositie sterk is vertegenwoordigd.

Voedselhulp die in het kader van projecthulp werd gegeven blijkt in het algemeen bij de armere bevolkingsgroepen terecht te komen. Bijvoedingsprogramma's zijn veelal gericht op vrouwen en kinderen. Deze doelgroep wordt gewoonlijk gerekend tot de meest kwetsbare en voedselonzekere groep in de samenleving. Deelnemers aan voedsel-voor-werk-projecten zijn in het algemeen vrouwen, bejaarden en werklozen. Het feit dat met voedsel voor werk in het bijzonder de armsten worden bereikt heeft vooral te maken met de zelfselecterende werking van deze vorm van uitbetaling. Alleen zij zijn gewoonlijk bereid om te werken voor voedsel.

De grootschalige programmahulp, die vooral bestaat uit zachte granen (tarwe, rijst), is met name bestemd voor de stedelijke centra. Veelal wordt deze voedselhulp op de lokale markt verkocht tegen sterk gesubsidieerde prijzen. Het platteland, waar de grootste voedselonzekerheid heerst, profiteert hier nauwelijks van. De distributie in de steden verloopt bovendien vaak via een zgn. rantsoenerings- of bonnensysteem. De arme bevolkingsgroepen bleken veelal geen toegang te

hebben tot een dergelijk systeem. Met name Soedan biedt hiervan een voorbeeld: de distributie van tarwe is hier zo opgezet dat vooral de rijkeren ervan profiteren. Het alternatief is dat programmahulp tegen niet-gesubsidieerde prijzen wordt verkocht. In dat geval zijn alleen degenen die over voldoende koopkracht beschikken in staat dit voedsel te kopen. Voorbeelden hiervan zijn Zambia en Mali.

De uit de verkoop van de programmahulp verkregen tegenwaardefondsen kunnen ook worden gebruikt om bepaalde zwakke groepen in de samenleving te ondersteunen. Dit is de wijze waarop in Mozambique voedselhulp als een soort vangnet wordt gebruikt om de negatieve effecten van het structurele aanpassingsprogramma te verminderen. De registratie van wie tot de armsten behoren verloopt echter verre van probleemloos.

De algemene indruk is dat programmahulp met name aan de rijkeren ten goede komt.

14.4. Voedselhulp en voedsel(zelf)voorziening

Over de relatie tussen voedselhulp en voedselproductie zijn de meningen zeer verdeeld. Critici (zie 13.3) stellen dat voedselhulp verstorend werkt op de lokale voedselproductie. Op de eerste plaats kunnen als gevolg van voedselhulp de afzetmogelijkheden voor lokale producenten afnemen. Door vergroting van het aanbod kan bovendien een neerwaartse druk ontstaan op de prijs. Voedselhulp kan tot slot bijdragen aan een verandering van de consumentenvoorkeur in de richting van granen die lokaal moeilijk zijn te produceren.

Daartegenover wordt gesteld dat er van voedselhulp een prijsstabiliserende werking kan uitgaan, met name in situaties waarbij er een groot tekort is aan voedsel. Als belangrijkste argument vóór voedselhulp wordt echter genoemd, dat de uit verkoop van voedselhulp verkregen tegenwaardefondsen kunnen worden gebruikt om de lokale voedselproductie te ondersteunen.

Achtereenvolgens worden voor de vijf landen van onderzoek de bevindingen besproken ten aanzien van de effecten van voedselhulp op de lokale voedselproductie. Hierbij wordt met name ingegaan op de zgn. structurele voedselhulp. Incidentele noodvoedselhulp komt slechts zijdelings ter sprake. De algemene mening is, dat de verstorende werking van noodhulp gering is. Alleen te late aankomst van deze vorm van voedselhulp kan interveniëren met de landbouwcyclus en zodoende de vermarkting van lokale produkten verstoren.

In *Senegal* bestaat voedselhulp vooral uit rijst (twee derde) en tarwe (een vijfde). Terwijl lokale productie van tarwe in *Senegal* niet voorkomt, vormt rijst wel een belangrijk voedselgewas. Het aandeel van rijst in de totale voedselconsumptie wordt geschat op 30%. Rijst is het hoofdvoedsel in de stedelijke gebieden. Sorghum is echter nog steeds het belangrijkste voedselgewas met een aandeel in de consumptie

van ruim 50%. Belangrijk verschil met rijst is dat sorghum vooral op het platteland wordt geteget.

Voedselhulp aan Senegal is vooral betalingsbalanssteun en substitueert (deels) commerciële importen. Hierdoor is een direct prijsdrukkend effect niet waarneembaar. Door de aard van de leveranties zijn er bovendien geen klachten vernomen over marktverstoring door te laat arriveren van voedselhulp.

De indirecte effecten van voedselhulp worden echter van groot belang geacht. Geconstateerd wordt, dat de ruime graanvoorziening via invoer en voedselhulp een negatieve invloed heeft op de prikkel tot lokale zelfvoorziening. De zelfvoorzieningsgraad voor granen ligt in Senegal gemiddeld rond de 60%. Voor rijst is deze nog aanzienlijk lager, namelijk 30%. In de praktijk is het voedselvoorzieningsbeleid in Senegal vooral een rijstbeleid. De beschikbaarheid voor de consument van rijst heeft in Senegal een zware politieke lading. Liberalisering van de rijstmarkt is, anders dan het geval is met de lokale granen, in 1988 stopgezet. In dat jaar is tevens onder zware politieke druk de prijs van rijst weer verlaagd. Deze daling van de rijstprijs had een neerwaarts effect op de prijzen van lokale granen. En aangezien de producentenprijs van gierst in feite niet meer wordt gesteund heeft deze negatief doorgewerkt op de produktie van lokale gewassen. Maar ook naar de consument toe werkt dit prijsbeleid averechts. Volgens onderzoek moet sorghum minstens 25% goedkoper zijn dan rijst om zich in de onderlinge concurrentie staande te houden, een marge die bij de huidige prijsverhoudingen absoluut niet wordt bereikt.

De uit de voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen zijn voor een deel beschikbaar gesteld aan het Fonds Commun ter ondersteuning van de sorghumproduktie. Hoofdoorzaak voor de geringe resultaten van het Fonds Commun op dit terrein is dat er zowel bij de donoren als bij de Senegalese overheid niet echt interesse bestaat voor de positie van de lokale granen. Zo hebben de hulpactiviteiten van de donoren hoofdzakelijk betrekking op de (natte) rijstverbouw.

Voedselhulp, maar eveneens de reguliere bilaterale hulp, blijkt de concurrentiepositie van rijst op de lokale markt dan ook eerder te versterken dan te verzwakken, ten koste van de lokale granen.

Evenals in Senegal bestaat ook in *Mali* de voedselhulp grotendeels uit rijst en tarwe. Het aandeel van rijst in de voedselconsumptie is echter aanzienlijk geringer en bedraagt minder dan 20%. Gierst en sorghum leveren samen twee derde.

Voedselhulp aan Mali heeft het afgelopen decennium steeds meer een structureel karakter gekregen. Deze hulp wordt sinds 1982 verstrekt in het kader van de herstructurering van de graanmarkt. Donoren hebben zich daarbij verplicht voedselhulp te geven voor een aantal jaren, ongeacht de ontwikkeling van de voedselsituatie. Vanwege de relatief goede weersomstandigheden zijn de afgelopen jaren voldoende lokale granen geproduceerd om in de interne vraag te kunnen voorzien. In tegenstelling tot de situatie in Senegal is de zelfvoorzieningsgraad van granen – afgezien van tarwe – in Mali bijna honderd procent. Voedselhulp heeft

onder die omstandigheden dan ook een potentieel versturende werking. Door de flexibele opstelling van een aantal donoren die bereid waren voedselhulp te vervangen door financiële hulp, is de versturende werking beperkt gebleven. Wel zijn regelmatig verstoringen opgetreden vanwege de late aankomst van voedselhulp. Deze verstoringen zijn onder andere gesignaleerd in de jaren 1985/86 en 1986/87, jaren met relatief grote noodhulpoperaties. De ligging van Mali – afgesloten van directe aanvoer overzee – speelt hierbij een belangrijke rol.

Bij het voedselvoorzieningsbeleid in Mali ligt het accent vrij sterk op rijst. Met name de lokale produktie krijgt een zeer hoge prioriteit. Sinds enkele jaren heeft de overheid importrestricties voor rijst ingesteld. Thans bedraagt de invoer van dit produkt nog slechts een derde in vergelijking met midden jaren tachtig. Niet alleen het voedselproduktiebeleid van de overheid is vooral afgestemd op rijst, ook de hulpinspanningen van donoren zijn hier in belangrijke mate op gericht. Het is de vraag of deze grote aandacht voor rijst gerechtvaardigd is. Rijstproduktie vereist irrigatie, moderne inputs en een moderne landbouwtechnologie. Zowel de kennis als de middelen ontbreken hiervoor in Mali. De ontwikkeling van deze sector heeft dan ook alleen kunnen plaatsvinden met belangrijke steun van donoren.

Ook de tegenwaardefondsen die via voedselhulp zijn gegenereerd, zijn slechts in zeer beperkte mate aangewend voor verbetering van de produktie van de harde granen.

In *Soedan* bestaat een belangrijk deel van de voedselhulp uit tarwe. Het resterende deel is vooral bestemd voor vluchtelingen en ontheemden. Van de totale consumptie van tarwe wordt minder dan een kwart lokaal geproduceerd. Tarwe wordt voornamelijk geconsumeerd in de stedelijke gebieden. Het traditionele voedselgewas, door de meerderheid van de bevolking verbouwd, is sorghum. Soedan is zelfvoorzienend wat betreft dit produkt en is er de afgelopen jaren zelfs regelmatig in geslaagd aanzienlijke hoeveelheden sorghum te exporteren. Soedan ontvangt ook in jaren van zeer goede oogsten, zoals in 1988/89, nog veel tarwehulp.

De consumptie van tarwe wordt door het gevoerde subsidiebeleid gestimuleerd ten koste van de lokale granen. Als gevolg daarvan is een kiswa-maaltijd (op sorghumbasis) nu drie keer zo duur als een maaltijd op basis van tarwebrood. Het lokale sorghumbrood verdwijnt daardoor steeds meer uit het dieet van de stedelijke bevolking. De overheid heeft te eenzijdig oog voor de vergroting van de eigen (geïrrigeerde, grootschalige) tarweproduktie en te weinig voor de droge regionale voedsellandbouw. Deze eenzijdige aandacht is nog versterkt door het Amerikaanse besluit om – op grond van politieke overwegingen – een deel van de tarwehulp aan Soedan stop te zetten.

Tegenwaardefondsen die gegenereerd worden uit tarwehulp, worden slechts in zeer beperkte mate gebruikt voor verbetering van de lokale voedselproduktie. Het overgrote deel is toegevoerd aan de algemene middelen van de overheid. Een uitzondering hierop vormen de zgn. 'swap' transacties, waarbij tarwehulp wordt geruild tegen sorghum, die vervolgens als noodhulp beschikbaar wordt gesteld.

De conclusie voor Soedan ligt dan ook voor de hand. Tarwehulp, in combinatie met het (tarwe)subsidiebeleid van de overheid, ontmoedigt de sorghumconsumptie en -productie en vergroot de afhankelijkheid van het buitenland.

De voedselhulp aan *Zambia* bestaat voornamelijk uit tarwe. Tarwehulp dekt thans ongeveer twee derde van de consumptie. De rest wordt lokaal geproduceerd. De omvang van de tarweconsumptie – en in het verlengde daarvan de invoer – is sinds het midden van de jaren tachtig sterk teruggelopen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de broodprijs de afgelopen jaren sterk is verhoogd. Deze prijsstijging is een uitvloeisel van het aanpassingsprogramma dat Zambia midden jaren tachtig heeft uitgevoerd. Tarwehulp heeft wel de groei van de lokale tarweproductie belemmerd, zoals een recente Canadese evaluatiestudie heeft aangetoond.

Het Zambiaanse voedselvoorzieningsbeleid is hoofdzakelijk een maïsbeleid. Maïs is het hoofdvoedsel in Zambia, ook in de stedelijke gebieden. Onder normale weersomstandigheden is Zambia zelfvoorzienend in maïs. Maïs wordt in Zambia zowel naar de producenten- als naar de consumentenkant gesubsidieerd. Dit heeft er mede toe geleid, dat andere lokale voedselgewassen als sorghum en cassave nauwelijks vermarkt worden.

Tussen voedselhulp en voedselvoorzieningsbeleid bestaat in Zambia geen directe relatie. Voedselhulp heeft in het algemeen geen negatieve effecten gehad op de lokale voedselproductie. Uitzonderingen hierop vormen – naast de al genoemde tarwe – incidentele noodhulpacties aan Zambia, die niet zelden te laat arriveerden. De ligging van Zambia – afgesloten van directe aanvoer overzee – en daarmee de ingewikkelde aanvoerroute, is hier mede debet aan. Triangulaire transacties (zoals onder andere door Nederland in 1987 zijn toegepast) vormen hiervoor een goed alternatief.

De voedselhulp aan *Mozambique* heeft in zekere zin het karakter van noodhulp. Vanwege de oorlogssituatie kan in grote delen van het land nauwelijks landbouw worden bedreven. Ongeveer de helft van de bevolking is voor de voedselvoorziening in meerdere of mindere mate afhankelijk van voedselhulp. Daarmee heeft de voedselhulp wel steeds meer een structureel karakter gekregen. Vanwege dit structurele karakter is besloten om de voedselhulp in beginsel via het marktsysteem te distribueren. Dit impliceert dat het grootste deel van de voedselhulp thans wordt verkocht. Nog slechts een klein deel van de voedselhulp, vooral bestemd voor vluchtelingenkampen, wordt gratis verdeeld.

Een versturende werking van voedselhulp op het lokale productiesysteem is niet geconstateerd. Voor het kunnen leggen van een dergelijk verband is de situatie in Mozambique te onduidelijk en gecompliceerd; de oorlogsomstandigheden overheersen daarvoor te veel. Wel is herhaaldelijk gesignaleerd dat de voedselhulpverleners aan Mozambique grote vertragingen oplopen, niet zelden vanwege ingewikkelde bureaucratische procedures aan de donorkant. Ook de interne distributie in Mozambique levert de nodige problemen op door de burgeroorlog.

Dit leidt ertoe dat aanzienlijke hoeveelheden voedselhulp aankomen tijdens de oogstperiode.

Samenvattend kan ten aanzien van de relatie tussen voedselproductie en voedselhulp worden geconcludeerd, dat de belangrijkste bedreiging voor de lokale voedselproductie is dat mede door voedselhulp de zachte granen de harde granen in het lokale dieet zijn gaan verdringen. Bijna 90% van de graanvoedselhulp bestaat uit zachte granen terwijl harde granen het basisvoedsel vormen in Sub-Sahara Afrika.

Dat lokale harde granen de concurrentieslag met importgranen dreigen te verliezen heeft een aantal oorzaken. Op de eerste plaats worden zachte granen vaak relatief goedkoop op de lokale markt aangeboden. De gunstige prijs van importgranen op de lokale markt wordt onder meer bepaald door de te hoge wisselkoers waaraan veel Afrikaanse landen lange tijd hebben vastgehouden. Voorts worden in veel landen deze importgranen gesubsidieerd door de overheid. Dit heeft een politieke achtergrond: importgranen worden vooral geconsumeerd in de stedelijke gebieden. In Soedan bijvoorbeeld verdwijnt als gevolg hiervan de lokale sorghumaaltijd (kisra) steeds meer uit het dieet van de stedelijke bevolking. Een kisra maaltijd is thans drie keer zo duur als een maaltijd gebaseerd op brood. Voor de consument hebben importgranen bovendien nog een aantal praktische voordelen boven lokale granen. Maaltijden met zachte granen vergen een kortere bereidings-tijd.

Het grote nadeel van zachte granen is, dat de productie hiervan in de meeste Afrikaanse landen niet of alleen tegen zeer hoge kosten (irrigatie) mogelijk is. Voor het opvoeren van de productie van de harde granen, die goed bestand zijn tegen de grillige klimatologische omstandigheden in Afrika, zijn aanzienlijk minder investeringen nodig.

Desalniettemin vertonen donoren niet alleen bij de voedselhulp, maar ook bij de steun aan de voedselproductie een duidelijke voorkeur voor de zachte granen. Nog geen 10% van de hulpgelden ten behoeve van de landbouwsector gaat naar de ontwikkeling van de harde granen. Het leeuwedeel van de donorinvesteringen is bestemd voor de irrigatielandbouw (met name rijst) en de exportgewassen. Ook in het Nederlandse hulpbeleid is een dergelijke concentratie in de landbouwsector in Sub-Sahara Afrika waar te nemen.

De ironie wil, dat de meeste donoren het probleem van de eenzijdigheid in hun programma's wel erkennen, maar dit trachten op te vangen door uit voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen aan te wenden voor de ontwikkeling van harde granen. De oorspronkelijk voorziene tijdelijke rol van voedselhulp in relatie tot zelfvoorziening verandert daardoor in een meer permanente rol als financier van projecten in de lokale voedselproductie.

Een prijsverstoring door voedselhulp zal optreden wanneer voedselhulp wordt ingebracht in situaties waar het lokale aanbod toereikend is. In Senegal noch Mozambique is van het laatste sprake geweest. In Mali, Soedan en Zambia heeft

deze situatie zich de afgelopen jaren wel een aantal malen voorgedaan. Alle drie de landen hebben tussen 1986 en 1989 recordoogsten gekend. Ondanks deze goede oogsten ontvingen deze landen ook in de jaren met een topproductie voedselhulp. In Soedan ging het daarbij zelfs om zeer omvangrijke hoeveelheden. In Zambia en Mali betrof het relatief kleine hoeveelheden. In Mali heeft een aantal donoren, waaronder Nederland, besloten een deel van de voedselhulp beschikbaar te stellen in geld ten behoeve van lokale voedselaankopen. In deze drie landen zijn dalingen waargenomen van de voedselprijs. Het is echter moeilijk vast te stellen in hoeverre de recordoogst of de voedselhulp hiervan de oorzaak is.

In Zambia heeft dit er echter wel toe geleid dat bepaalde donoren hun tarwehulp hebben afgebouwd. In Soedan heeft de regering een prijsval trachten te voorkomen door enorme hoeveelheden op te kopen en tijdelijk op te slaan, echter zonder succes. In Mali ontbrak het de overheid aan de middelen om tot dergelijke aankopen over te gaan en is de prijs sterk gedaald.

Bij het leggen van een relatie tussen voedselhulp en marktverstoring zal echter rekening gehouden dienen te worden met het substitutie-effect. Zo is geconstateerd dat zachte granen een hoge mate van substitutie kennen. Dat wil zeggen dat het importeren van deze producten tot op zekere hoogte ook zou hebben plaatsgevonden zonder voedselhulp. Het is derhalve evenzeer het gevoerde beleid van het ontvangende land dat verantwoordelijk is voor de versturende werking van importvoedsel op de lokale productie. Wel kan men zich afvragen in hoeverre een dergelijk beleid beïnvloed is door de dumpingprijzen van deze producten op de wereldmarkt. Deze problematiek viel echter buiten het bestek van deze studie.

Alleen bij harde granen, die voornamelijk worden aangeboden in het kader van noodhulp, is er veelal sprake van additionaliteit. Gegeven de ernstige tekortsituatie werkt noodhulp niet prijsversturend. Mits ze arriveert ten tijde van de tekortsituatie heeft voedselhulp in zo'n geval eerder een prijsstabiliserend effect.

14.5. Voedselhulp en voedselmarkt

De voedselmarkten in Sub-Sahara Afrika zijn in de jaren tachtig steeds meer in de belangstelling komen te staan. Het slechte functioneren ervan zou volgens donoren hoofdoorzaak zijn van de groeiende voedseltekorten. Dit slechte functioneren wordt zowel veroorzaakt door het beleid van Afrikaanse overheden – die zeer dominant op de lokale voedselmarkten aanwezig waren – als door de gebrekkige infrastructuur.

Knelpunten bij de voedselmarkten liggen echter niet uitsluitend in de infrastructuur, maar wellicht nog meer in de gehele organisatie daaromheen. Een belangrijke rol bij de marketing van voedsel spelen de zogenaamde staatsopkooporganisaties. In veel Afrikaanse landen (Zambia, Mali, Mozambique) hadden/hebben deze markt bureaus een monopoliepositie in de handel in (bepaalde)

voedselproducten. De achterliggende gedachte hierbij was, dat de overheid het aangewezen instituut was om de tekortkomingen in het functioneren van de lokale voedselmarkten te compenseren en kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen.

De afgelopen jaren is echter sterk de nadruk gelegd op het belang van een verregaande liberalisatie van de Afrikaanse markten. In het overgangsproces naar marktliberalisatie wordt een belangrijke rol toegeschreven aan voedselhulp. Zo kunnen met behulp van de uit voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen subsidies worden gefinancierd om de gevolgen van de stijgende prijzen voor bepaalde groepen op te vangen.

Anderen beweren daarentegen dat voedselhulp overheden in staat stelt belangrijke beleidshervormingen uit te stellen. Voedselhulp werkt in hun ogen voortzetting van de bestaande structuur in de hand. Zo wordt in het onderzoek kritiek geleverd op de continuering van de EG-voedselhulp als programmahulp in situaties waar over het macro-economisch beleid een grote mate van onenigheid bestaat, zoals in Soedan.

Tot midden jaren tachtig speelde de overheid in *Senegal* een zeer belangrijke rol bij de commercialisatie van granen. In het kader van het structurele aanpassingsprogramma dat Senegal uitvoert vindt er een ingrijpende herstructurering plaats van de graanhandel.

In dit verband is vanaf 1986 de handel in lokale harde granen vrijwel volledig geliberaliseerd. Tot 1986 lag de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de commercialisatie van de lokale granen bij het graaninterventiebureau (CSA). Het CSA had onder meer een belangrijke prijsstabiliserende taak. Hiervoor had het de beschikking over een graanopslagcapaciteit van bijna 100.000 ton. De rol van het CSA in de graanhandel is inmiddels vrijwel uitgespeeld. Van de kant van donoren was er veel kritiek op het CSA. In hun ogen was het CSA een slecht geleide en inefficiënte organisatie, belast met een veelheid van taken zonder adequate budgettering per deeltaak.

Door donoren is een fonds opgericht, het Fonds Commun, om de herstructurering van de markt in lokale granen te ondersteunen. De inkomsten van het Fonds worden verkregen uit de verkoop van voedselhulp (rijst en tarwe) die Senegal als een soort betalingsbalanssteun ontvangt. Ook de Nederlandse voedselhulp aan Senegal is hiernaartoe gegaan. Activiteiten van het Fonds zijn met name gericht op verbetering van de verwerking van lokale granen (dorsen, malen) en opslag. Bij dit laatste gaat het vooral om opslag op dorpsniveau (graanbanken). Dit is volgens afspraak een speciale verantwoordelijkheid voor Nederland.

Commercialisering van lokale harde granen in Senegal stuit echter op een aantal problemen. Zo wordt slechts een klein deel van de productie door de boeren op de markt gebracht. Voor particuliere handelaars is deze markt dan ook niet bijzonder interessant, zeker niet in de meer afgelegen gebieden. Ook bij het opzetten van graanbanken zijn de ervaringen gemengd. Het lijkt bijzonder moeilijk om deze zonder verlies te laten draaien.

In tegenstelling tot de gierstmarkt wordt de rijstmarkt in Senegal nog sterk gedomineerd door de overheid. Het grootste deel van de verhandelde rijst wordt geïmporteerd door de CPSP, een staatsinstelling. De inkomsten die dit oplevert worden voor een deel gebruikt ter financiering van producentensubsidies aan rijstboeren. Het was de bedoeling van de regering om ook de importen van rijst geheel te liberaliseren. Een eerste beoogde liberalisatie van de importen is gestaakt, nadat een experiment hiertoe in 1988 mislukte. De binnenlandse prijzen worden door de overheid vastgesteld en strikt gecontroleerd. Voor de stedelijke bevolking in Senegal is rijst het hoofdvoedsel. Op het platteland wint rijst aan betekenis, met name voor de middagmaaltijd. Om voornamelijk politieke redenen heeft men een ingrijpende liberalisatie van de rijstmarkt voorlopig teruggedraaid.

Kenmerkend voor het *Malinese* landbouwbeleid tot 1980 was de zeer omvangrijke overheidsbemoediging. De staat had het handelsmonopolie; particuliere handel was verboden. De distributie van granen via de overheid verliep tegen vaste, overal gelijke prijzen. In de prijs lag een flinke consumentensubsidie opgesloten. Voor de voedseldistributie had de staat landelijk een uitgebreid systeem opgezet: OPAM. OPAM werd steeds groter, bureaucratischer en verliesgevender. Op veel punten groeide dan ook onvrede met deze organisatie.

Sinds begin jaren tachtig loopt er in Mali een graanmarkttherstructureringsprogramma, het PRMC-programma. De belangrijkste doelstellingen van het PRMC-programma zijn liberalisatie van de graanhandel en sanering van de staatsopkooporganisatie OPAM. Terwijl in de beginjaren van het PRMC-programma voor OPAM nog een duidelijke prijsstabiliseringstaak was weggelegd, heeft geleidelijk aan de meer radicale lijn de overhand gekregen. Voor OPAM ziet men thans geen andere rol dan het aanhouden van een nationale voedselveiligheidsvoorraad en het kanaliseren van voedselhulp naar tekortgebieden.

Een groot aantal donoren hebben steun gegeven ten behoeve van dit graanmarkttherstructureringsprogramma. Deze hulp bestond voornamelijk uit voedselhulp in de vorm van tarwe en rijst. De voedselhulp was bedoeld voor de verkoop en de hieruit verkregen fondsen kwamen met name ten goede aan het PRMC. Ook alle uit Nederlandse voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen zijn beschikbaar gesteld aan het PRMC. Deze fondsen waren bestemd om het liberalisatieproces te financieren, waaronder de geleidelijke afbouw van de subsidies.

Daarnaast is een deel van de fondsen aangewend voor ondersteuning van de particuliere handelaren (kredietverlening) en opslag op dorpsniveau (graanbanken).

Het lijkt er thans op dat de doelstellingen van het PRMC in belangrijke mate zijn gerealiseerd. Zo is de monopoliepositie van OPAM opgeheven en is het prijsbeleid sterk geliberaliseerd. Over de bereikte resultaten heerst aan donorzijde grote tevredenheid. Wel worden door de onderzoeksmisatie vragen geplaatst bij het vrijwel volledig uitschakelen van de overheid en het overlaten van de opkoop en distributie aan de particuliere handel. Met name perifere gebieden lijken hiervan de dupe te worden. Het is onwaarschijnlijk dat de particuliere handel de voorziening



Mali: distributie van voedsel in Segou.

van dit deel van de markt kan garanderen, dat wil zeggen het aanbod met de vraag in evenwicht kan brengen. Zo zal de uitgestrektheid van het land in combinatie met een onvoldoende infrastructuur hoge transportkosten veroorzaken, waardoor een handelaar, zeker in geval van schaarste aan granen, weinig geneigd zal zijn deze streken te bedienen.

Ook het opzetten van lokale graanbanken verliep niet onverdeeld gunstig. Door organisatorische en economische problemen is het aantal graanbanken nog relatief beperkt. De problemen van de nationale marketing boards lijken zich zodoende op kleinere schaal bij de graanbanken te herhalen.

Een belangrijk verschil met andere landen van onderzoek is dat de invloed van de overheid op de lokale voedselgraanmarkt (sorghum) in *Soedan* traditioneel gering is. De Agricultural Bank of Sudan (ABS) koopt in opdracht van de regering minder dan een kwart van de marktproductie op, de rest wordt door een klein aantal grote handelaren verhandeld. Deze handelaren, veelal tevens transporteurs, zijn niet in alle regio's actief. Dit accentueert het regionale karakter van de graanmarkten.

De ABS is onvoldoende in staat de knelpunten in de werking van de graanmarkt op te vangen. Pogingen tot prijsstabilisatie door het aanleggen van buffervoorraden tot een maximum van 1 mln ton sorghum (ofwel 40% van de jaarlijkse consumptie) hebben niet kunnen voorkomen dat handelaren grote invloed op de prijsvorming blijven uitoefenen. Voedselhulp brengt geen verbetering in deze situatie. Integendeel, de hulp legt een groot beslag op de schaarse vervoerscapaciteit. Door de

regionaal gefragmenteerde deelmarkten, waarbij handelaren en transporteurs een cruciale rol spelen, is de paradoxale situatie ontstaan dat in jaren van goede oogsten zoals in 1988/1989 Soedan tegelijkertijd voedsel (sorghum) exporteert en voedselhulp (tarwe) ontvangt.

Een uitzondering op de beperkte bemoeienis van de overheid op de graanmarkt vormt tarwe. De tarwemarkt kent van oudsher een grote mate van overheidsinterventie, zowel bij de lokale, geïrrigeerde tarwe als bij de geïmporteerde tarwe. Er bestaan tot nu toe geen plannen om in deze situatie wijzigingen aan te brengen.

Ongeveer de helft van de voedselhulp aan Soedan bestaat uit tarwehulp. Belangrijkste leverancier hiervan is de Verenigde Staten. Deze tarwehulp, die in feite als betalingsbalanssteun beschouwd kan worden, wordt grotendeels verkocht op de markt. De hieruit voortkomende tegenwaardefondsen worden deels gebruikt voor noodhulpoperaties en deels ter ondersteuning van bilaterale projecten. De andere helft van de voedselhulp is noodhulp bestemd voor ontheemden en vluchtelingen. De Nederlandse voedselhulp bestaat de laatste jaren vrijwel uitsluitend uit steun aan noodhulpoperaties. Een belangrijke component hierbinnen vormt logistieke steun, met name ten behoeve van transport. Hiermee is de Nederlandse hulp gericht op een van de hoofdknelpunten van de vermarkting van voedsel.

Voedselhulp in Soedan is niet gebruikt om de graanmarkt te herstructureren. Critici beweren zelfs dat voedselhulp de regering van Soedan in staat heeft gesteld om broodnodige economische hervormingen op de lange baan te schuiven.

Ook in *Zambia* wordt de voedselmarkt vanaf de onafhankelijkheid midden jaren zestig vrijwel volledig gedomineerd door de overheid. Uitgangspunt van het beleid was mijnwerkers en de stedelijke bevolking te verzekeren van goedkoop voedsel. De staatsorganisatie die een centrale rol vervulde bij de vermarkting van landbouwproducten was Namboard. De taak die Namboard kreeg toegewezen betrof zowel de binnenlandse vermarkting als het regelen van de in- en uitvoer van landbouwproducten.

Tegen het einde van de jaren zeventig nam de kritiek op dit centralistische systeem echter sterk toe. Het werd voor de Zambiaanse overheid steeds moeilijker om de aan het systeem verbonden subsidiekosten op te brengen. Bovendien vergde een dergelijk centraal geleid systeem een zeer strakke organisatie, waarvoor veelal de managementcapaciteit ontbrak. Het panterritoriale prijssysteem (vaste, overal gelijke prijzen) had ertoe geleid dat de productie was uitgespreid over een groot aantal producenten in vele delen van het land. Hierdoor is de vermarkting een ingewikkelde en dure exercitie geworden. Daarbij komt nog dat de graanverwerking is geconcentreerd in een beperkt aantal gebieden. Hierdoor werd de belasting van het transportsysteem – toch al een zwakke schakel – nog extra vergroot.

De jaren tachtig zijn gekenmerkt door diverse pogingen van decentralisatie van taken van Namboard naar de Provincial Cooperative Unions (PCU). Maar ook deze organisatie diende het door de overheid vastgestelde panterritoriale prijssysteem uit te voeren. Door boeren worden deze PCU's dan ook nog steeds

als overheidsinstelling gezien en minder als hoerenuorganisaties. De PCU's zijn ook niet in staat gebleken de vermarkting veel efficiënter en doelmatiger uit te voeren. Belangrijke knelpunten bij de uitvoering van hun marketingtaken zijn financiering, opslag, verwerking en transport. Grote problemen doen zich met name voor in jaren met overvloedige oogsten. De taak van Namboard werd voornamelijk teruggebracht tot het opbouwen en beheren van strategische voorraden en het fungeren als distributiekanaal van de voedselhulp.

Op aandrang van het IMF en de Wereldbank heeft Zambia midden jaren tachtig een ingrijpend aanpassingsprogramma aanvaard. Een van de hoofduitgangspunten van dit programma was liberalisering van de markt, inclusief de voedselmarkt. Zambia ontving van de donorgemeenschap ter ondersteuning van dit aanpassingsprogramma op uitgebreide schaal betalingsbalanshulp. Voedselhulp (tarwe) maakte hiervan deel uit. Ook Nederland heeft in dit verband tarwehulp aan Zambia beschikbaar gesteld. Afschaffing van de prijssubsidies op maïs heeft in 1986 echter geleid tot zeer ernstige rellen waardoor Zambia besloot te breken met het IMF en de Wereldbank en het aanpassingsprogramma stop te zetten. Na deze breuk is de programmahulp door donoren vrijwel stil gezet. Een uitzondering hierop vormde de tarwehulp, die gehandhaafd bleef.

Recentelijk is een nieuw aanpassingsprogramma met de Wereldbank overeengekomen, waarbij wederom liberalisatie van de markt centraal staat. Het lijkt er thans echter op dat meer rekening wordt gehouden met het tijdsbestek waarin een dergelijk programma uitvoerbaar is.

Tot de invoering van het structurele aanpassingsprogramma in 1987 werd de markt in *Mozambique* volledig beheerst door de staat. Na de onafhankelijkheid heeft Mozambique gekozen voor een ontwikkelingsmodel dat geënt was op een marxistisch-leninistische ideologie. Voor de particuliere sector was in dit economisch stelsel geen plaats. Het sinds 1987 ingevoerde economische hervormingsprogramma is erop gericht geleidelijk de directe overheidsinterventie en administratieve controle terug te dringen ten gunste van het marktmechanisme.

Het zal echter de nodige tijd vragen, met name op het platteland, alvorens Mozambique weer beschikt over een uitgebreid netwerk van particuliere handelaren. Voorlopig zal de overheid dan ook een belangrijke rol blijven spelen bij de opkoop en distributie van landbouwprodukten en voedsel. Dit geldt te meer voor die gebieden die als gevolg van de veiligheidssituatie alleen onder bescherming van militaire konvooien kunnen worden bereikt.

Samenvattend dient te worden geconcludeerd, dat de rol van voedselhulp als instrument ter ondersteuning van beleidshervormingen, in het bijzonder ten aanzien van het terugdringen van de overheidsinterventie op de graanmarkt, bescheiden is. Een uitzondering hierop vormt Mali, waar voedselhulp naar de mening van donoren een belangrijke rol heeft gespeeld in het graanmarktliberalisatieproces. In Senegal, Soedan en tot voor kort Zambia stelde voedselhulp (tarwe, rijst) de lokale overheid

zelfs veelal in staat om liberalisatiemaatregelen uit te stellen. Voedselhulp bestaat voornamelijk uit produkten (tarwe) waarvoor de lokale overheid de subsidie in stand wenst te houden. Het betreft hier gewoonlijk voedsel voor de stedelijke bevolking.

Er zit bovendien ook iets paradoxaals in de doelstelling om marktliberalisering te bewerkstelligen met behulp van voedselhulp. In alle landen van onderzoek zijn overheidsorganisaties in belangrijke mate verantwoordelijk voor de feitelijke distributie van voedselhulp. Daarmee lijkt de rol van de overheid door voedselhulp eerder te worden versterkt dan verzwakt.

De ironie wil voorts dat donoren een dergelijk marktliberalisatieproces tot stand willen brengen met gesubsidieerde westerse granen.

Gezien de marktsituatie in Afrika is het ook de vraag of volledige liberalisatie moet worden nagestreefd. Er lijkt ook in de toekomst wel degelijk een taak weggelegd voor de overheid bij de marketing van voedselprodukten. In de meeste landen in Sub-Sahara Afrika hebben we te maken met zogenaamde onvolkomen markten, waarbij allerlei distorsies optreden. Dit geldt met name voor situaties waar sprake is van grote fluctuaties in oogsten, de markt sterk gefragmenteerd is en de infrastructuur zwak. Het is onder dergelijke omstandigheden nog maar de vraag of boeren een betere prijs zullen ontvangen voor hun produkten, en liberalisatie zo zal leiden tot produktiestijging. Zo bleek in Soedan dat voornamelijk grote handelaren profiteerden van de geliberaliseerde sorghummarkt.

Naast hun functie bij de distributie van voedselhulp is de taak die met name in de toekomst aan markt bureaus wordt toebedacht die van het voorraadbeheer. Deze voorraden dienen veelal een dubbel doel: enerzijds prijsstabilisatie, anderzijds voedselveiligheidsreserve in het geval van plotselinge calamiteiten. Door een veelheid van taken functioneerden deze marktinterventiebureaus vaak slecht en kampten ze met grote financiële tekorten. De laatste jaren wordt ervoor gepleit om dergelijke voorraden op dorpsniveau aan te leggen en door de dorpen zelf te laten beheren, de zgn. graanbanken. De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met het opzetten van dergelijke voorraadssystemen zijn echter niet onverdeeld gunstig. De problemen van de nationale marketing boards lijken zich op kleine schaal bij de graanbanken te herhalen.

15. Doelmatigheid van de voedselhulp

15.1. Inleiding

Bij de doelmatigheidsanalyse van voedselhulp in dit hoofdstuk zullen de volgende punten centraal staan.

Op de eerste plaats de uitvoeringsmodaliteit die is gevolgd om de doelstellingen te bereiken. Drie typen benaderingen kunnen worden onderscheiden: monetisatie van voedselhulp, voedsel voor werk en targeting. Deze benaderingen zijn nauw gelieerd aan de drie hoofdtypen van voedselhulp, respectievelijk programmahulp, projecthulp en noodhulp (15.2).

Op de tweede plaats de wijze waarop de organisatie van de uitvoering is geregeld. Voedselhulp verloopt gewoonlijk via drie kanalen: multilaterale organisaties (WFP, EG), niet-gouvernementele organisaties en bilateraal (15.3).

Op de derde plaats de mate van aangepastheid van de geleverde produkten. In hoeverre beantwoorden de voedselhulpveranties aan de behoeften en voedingsgewoontes in de ontvangende landen? Binding en aankoopbeleid spelen hierbij een belangrijke rol. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan triangulaire transacties en lokale aankopen (15.4).

15.2. Modaliteiten van voedselhulp

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is vermeld, is voedselhulp allang niet meer exclusief gericht op noodsituaties, maar streeft zij steeds verder gelegen doelen na. In deze paragraaf zullen wij ingaan op de wijze waarop getracht wordt om deze (verder liggende) doelstellingen te bereiken.

In het algemeen kunnen drie vormen van voedselhulpinzet worden onderscheiden. Deze uitvoeringsmodaliteiten hangen nauw samen met het type van voedselhulp: programmahulp, projecthulp of noodhulp.

Een steeds groter deel van de voedselhulp wordt verkocht op de markt. De hieruit verkregen tegenwaardefondsen worden vervolgens gebruikt om bepaalde economische herstructureringsmaatregelen te ondersteunen, zoals bijvoorbeeld liberalisering van de graanmarkt. Deze wijze van aanwending van voedselhulp wordt ook wel aangeduid met de term monetisatie.

Wanneer de voedselhulp primair bedoeld is om ondervoeding te bestrijden bij

mensen die onvoldoende toegang hebben tot voedsel, is de aanpak die wordt gevolgd die van targeting, dat wil zeggen dat men de voedselhulp zoveel mogelijk doelgroepgericht tracht in te zetten.

Als de doelstelling van voedselhulp is om een rurale ontwikkelingsactiviteit te ondersteunen, dan is de meest gehanteerde werkwijze de voedsel-voor-werk-benadering.

Achtereenvolgens wordt de doelmatigheid van ieder van deze drie benaderingen besproken, mede aan de hand van de veldbevindingen.

Monetisatie

Door sommige donoren, zoals bijvoorbeeld USAID (1989), wordt gesteld dat de meest doelmattige manier van het gebruik van voedselhulp is deze te verkopen op de markt en de hieruit verkregen inkomsten aan te wenden ter financiering van ontwikkelingsprojecten, inclusief werkgelegenheidsactiviteiten en de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.

Monetisering, zo merkt de Wereldbank (1990) op, is echter geen eenvoudige zaak. Op de eerste plaats is er het probleem van de overgewaardeerde wisselkoersen. Wanneer geen correcties worden toegepast bij de verkoop in geval van een overgewaardeerde munteenheid, dan wordt indirect een stukje subsidie aan de koper van het voedsel doorgegeven. In sommige gevallen, zoals bijvoorbeeld India, is bij de berekening van de omvang van de tegenwaardefondsen die voedselhulp genereerde, rekening gehouden met deze overwaardering. Het bedrag dat door de Indiase regering op de TWF-rekening is gestort lag dan ook aanzienlijk hoger dan de inkomsten die zij verkreeg uit de verkoop van voedselhulp. In de meeste gevallen wordt bij de berekening echter uitgegaan van de officiële wisselkoers.

Een tweede, hieraan gerelateerd probleem is dat voedselprijzen op de lokale markt vaak worden gesubsidieerd. Bij monetisatie van voedselhulp bestaat dan het gevaar dat men het bestaande subsidiestelsel ongewild in stand helpt te houden, wanneer men bij de vaststelling van de tegenwaarde van de lokale marktprijs uitgaat. Voorts dient ervoor gewaakt te worden dat tegenwaardefondsen geen inflatoire werking teweeg brengen. Wanneer deze fondsen worden besteed additioneel aan de geplande begroting, dan kan dit leiden tot inflatie, met name wanneer de investeringen niet leiden tot een directe produktieverhoging (Roemer, 1989). Ook kan het financieren van activiteiten buiten de begroting om het financieel management, inclusief het in de hand houden van het begrotingstekort, van de ontvangende overheid doorkruisen.

Een veel gehoord knelpunt is tot slot het beheer van de tegenwaardefondsen. Wie beheert de tegenwaardefondsen? Hoe worden de prioriteiten bij de besteding van tegenwaardefondsen bepaald? En hoe is de controle op tegenwaardefondsen geregeld? Zo concludeert de Europese Rekenkamer (zie par. 13.5) op basis van

een onderzoek in zeven landen (waaronder Mali, Senegal, Zambia en Mozambique) dat de Commissie niet in staat was toezicht te houden op het beheer van tegenwaardefondsen. Vaak ontbraken de instructies aan de delegaties of bleek het toezicht weinig doeltreffend.

Nederland maakte tot voor kort geen gedetailleerde afspraken met de ontvangende landen over de besteding van tegenwaardefondsen. Programmahulp en voedselhulp werden gezien als algemene steun ten behoeve van structurele aanpassingsprogramma's.

Hieronder zullen wij kort de ervaringen met betrekking tot monetisatie in de vijf landen van onderzoek bespreken.

In *Mali* zijn door donoren inclusief Nederland alle via voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen beschikbaar gesteld aan het PRMC. Over de werkwijze van het PRMC zijn de donoren over het algemeen tevreden. Tot nu toe waren deze fondsen voornamelijk bestemd voor de liberalisering van de graanmarkt. Nu dit doel is bereikt, is recent een nieuwe aanwending gekozen, namelijk het beschikbaar stellen van deze fondsen voor het bankwezen. Dit is daardoor in staat zijn kredieten aan de lokale graanhandel te verhogen. In de praktijk blijken deze handelskredieten primair terecht te komen bij groothandelaren in graan. Nu het hoofddoel is bereikt, vraagt de onderzoeksmissie zich bovendien af of voedselhulp ten behoeve van het PRMC nog langer voortgezet dient te worden. Ondersteuning van de graanhandel, met name van groothandelaren, heeft geen hoge prioriteit binnen de Nederlandse ontwikkelings samenwerking.

In *Senegal* zijn alle uit Nederlandse voedselhulp gegenereerde tegenwaardefondsen beschikbaar gesteld voor het zogenaamde Fonds Commun. Het Fonds heeft verre van optimaal gefunctioneerd. Als gevolg daarvan is het er niet in geslaagd om de beschikbare geldmiddelen volledig aan te wenden. Op dit moment wordt algemeen erkend dat bij het Fonds Commun geen behoefte bestaat aan extra middelen vanwege ontbrekende absorptiecapaciteit.

Er is in *Soedan* geen sprake van een gemeenschappelijk tegenwaardefonds. Bilaterale tegenwaardefondsen overheersen. Donoren trachten zodoende invloed uit te oefenen op het macro-economische beleid en de lokale-kostenfinanciering van eigen projecten zeker te stellen.

De algemene ervaring met tegenwaardefondsen is dat een aanzienlijk deel geen bestemming heeft gekregen. Een punt van voortdurende discussie tussen voedseldonoren en de Soedanese overheid is de waardebepaling van de voedselhulp. De reële koers is ongeveer een derde van de officiële koers. Door de officiële koers te hanteren voor omrekening van de waarde van de hulp in lokale valuta verschaffen donoren in feite een aanzienlijke subsidie aan de Soedanese overheid.

De indruk bestaat tot slot dat met tegenwaardefondsen nogal eens tweede-keus ontwikkelingsprojecten worden gefinancierd die niet in de nationale planning voorkomen.

Evenals in Soedan is er in *Zambia* geen gemeenschappelijk tegenwaardefonds. De uit voedselhulp, voornamelijk tarwehulp, gegenereerde tegenwaardefondsen worden in beginsel gestort op een aparte rekening bij de Bank of Zambia. Deze tegenwaardefondsen worden vervolgens in overleg met de betreffende donor aangewend ter financiering van projecten, voornamelijk in de landbouw- en voedselsector.

Een veel gehoorde klacht in *Zambia* is dat de tegenwaardefondsen zeer vertraagd of in het geheel niet op de speciale rekening terecht komen. De EG bijvoorbeeld is nogal ontstemd over een 'zoekgeraakt' bedrag van ruim 17 mln Kwacha, gegenereerd door een hulpzending van 20.000 ton mais in 1987. Ook met Nederland gemaakte afspraken over storting van tegenwaardefondsen op een speciale rekening zijn door *Zambia* slechts gedeeltelijk nagekomen. Geconstateerd mocht dan ook worden dat de controle achteraf op de besteding van tegenwaardefondsen zeer gering is.

Tegenwaardefondsen bleken in *Mozambique* een bron van onenigheid en verwarring tussen de betrokkenen te vormen. De procedures voor berekening, beheer en gebruik van tegenwaardefondsen zijn conform de afspraken tijdens de bijeenkomst van de Consultatieve Groep eind 1989 aan een grondige heroverweging onderworpen. Doel is te komen tot een eenduidige berekening en transparant beheer van de tegenwaardefondsen ter ondersteuning van met name de speciale sectoren van het economisch hervormingsprogramma. Een nieuw voedselsubsidieprogramma (onderdeel van SDA) ten behoeve van de allerarmste 10% van de bevolking zal worden gefinancierd uit tegenwaardefondsen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de resultaten die in de landen van onderzoek zijn bereikt met tegenwaardefondsen niet erg bevredigend zijn. De afspraken over de besteding van tegenwaardefondsen hebben veelal ofwel een globaal karakter, ofwel donoren geven hieraan een specifieke bestemming zoals de financiering van de lokale kosten van hun bilaterale ontwikkelingsprojecten. In het eerste geval hebben de afspraken nauwelijks reële betekenis. In het laatste geval dreigen lokale prioriteiten te worden doorkruist en wordt derhalve de duurzaamheid van deze projecten belemmerd. Daarnaast spelen er nog allerlei administratieve en organisatorische problemen die verhinderen dat tegenwaardefondsen een doeltmatig instrument zijn voor ontwikkeling. Niet zelden is er hierdoor sprake van een aanzienlijke onderbesteding van de beschikbare fondsen (Senegal, *Zambia* en Soedan). Een uitzondering hierop is Mali. Ook hier blijken echter in toenemende mate problemen op te treden bij het vinden van zinvolle bestedingsmogelijkheden. Kredietverlening aan grote handelaren uit tegenwaardefondsen is hiervan een voorbeeld.

Voedsel voor werk

De term 'voedsel voor werk' duidt op de beloning van arbeid met voedsel. Activiteiten die in dit kader worden ondersteund zijn vrijwel allemaal gericht op de ontwikkeling van het platteland. Hierbij worden gewoonlijk twee hoofdcategorieën onderscheiden. In de categorie sociaal-economische infrastructuur wordt voedsel voor werk met name gebruikt voor het ondersteunen van de aanleg van wegen en de constructie van openbare gebouwen (scholen, klinieken). Bij op de productie gerichte projecten wordt voedsel voor werk vooral ingezet bij activiteiten als landverbetering, erosiebestrijding en herbebossing.

Het voedsel dat beschikbaar wordt gesteld in voedsel-voor-werk-projecten is hoofdzakelijk afkomstig uit het donorland. Slechts een klein deel wordt aangekocht op de lokale markt.

In het Nederlandse voedselhulpprogramma neemt voedsel voor werk een relatief belangrijke plaats in. Dit komt voornamelijk door het feit dat Nederland een groot deel van zijn hulp kanalisceert via NGO's en het WFP. Voedsel-voor-werk-projecten worden vooral uitgevoerd door multilaterale instellingen (met name het WFP) en particuliere organisaties.

Uit evaluatiestudies (WFP, 1989) blijkt dat voedsel-voor-werk-projecten veel moeilijkheden ondervinden bij de uitvoering vanwege de kosten en de complexiteit van het beheer, en frequent problemen hebben bij transport, opslag en distributie van het voedsel. Desondanks worden op grote schaal voedsel-voor-werk-projecten uitgevoerd. Als argumenten hiervoor worden onder meer genoemd:

- via voedsel voor werk kan een structurele bijdrage worden geleverd aan verbetering van de voedselsituatie;
- doelgroepgerichte inzet van voedselhulp wordt mogelijk gemaakt. De projecten hebben veelal een zelfselecterend karakter ten aanzien van de deelnemers.

Wellicht de belangrijkste verklaring voor het op grote schaal voorkomen van voedsel voor werk is echter de geringe mogelijkheid bij sommige donoren (zoals de VS en de EG) om hun voedselhulp ongebonden te leveren. Voedsel voor werk bestaat zodoende mede bij gratie van de voedselmand van het WFP. Op de achtergrond spelen belangen van westerse donoren die hun voedseloverschotten kwijt willen. Het gevaar is dan ook groot dat projecten voor voedsel voor werk langer voortgezet worden dan wenselijk is.

In de landen van onderzoek is het aantal voedsel-voor-werk-projecten dat is bekeken beperkt geweest. Op basis van het onderzoek is het derhalve moeilijk om meer algemene conclusies te trekken. Bovendien speelt een belangrijk deel van de voedsel-voor-werk-activiteiten zich af buiten Afrika, met name in Azië (India, Bangladesh). In Afrika is voedsel voor werk in verhouding tot de andere hulptypen minder belangrijk.

Voedsel-voor-werk-activiteiten spelen in *Senegal* een bescheiden rol. Minder dan 10% van de voedselhulp wordt op deze wijze verstrekt. De effectiviteit van de

inzet van voedselhulp in de geëvalueerde projecten werd gering geacht, zeker waar het ging om zogenaamde uitheemse produkten, zoals blikprodukten. Bovendien leek het voor een aantal activiteiten waarschijnlijk dat deze ook zonder de inzet van voedsel voor werk zouden zijn uitgevoerd. Voorts werd gevreesd dat voedsel voor werk de motivatie van de lokale bevolking zou verminderen om een vrijwillige bijdrage te leveren aan gemeenschapswerken.

In *Mali* wordt door een aantal NGO's op bescheiden schaal gebruik gemaakt van voedsel voor werk met in het algemeen positieve ervaringen. Er wordt echter naar gestreefd de inzet van voedselprodukten in deze projecten te verminderen.

Ook in *Soedan* komt voedsel voor werk slechts op bescheiden schaal voor. De deelnemers waren over het algemeen tevreden. Deze tevredenheid leek echter vooral voort te komen uit het opnemen in de rantsoenen van produkten (met name suiker) waaraan in het officiële distributiesysteem een groot gebrek bestaat. Voedsel voor werk fungeert hier met andere woorden als een correctie op het slecht functionerende marktsysteem.

Zowel in *Zambia* als in *Mozambique* zijn geen voedsel-voor-werk-projecten in het veld bekeken.

In *Zambia* is voedsel voor werk vrijwel geheel afwezig. Gebruik van het instrument stuit op grote weerstand bij de bevolking, onder andere door de associatie van voedsel voor werk met het koloniale verleden.

Ook in *Mozambique* komt voedsel voor werk slechts sporadisch voor. Met name door de veiligheidssituatie zijn er nauwelijks ontwikkelingsactiviteiten mogelijk op het platteland.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat ten aanzien van voedsel-voor-werk-projecten de veldbevindingen niet onverdeeld gunstig zijn. Zo bestaat er kritiek op de kwaliteit van de uitgevoerde projecten. Gezien de zelfselecterende werking van de wijze van uitbetaling, namelijk in natura, worden veelal minder produktieve en minder gemotiveerde arbeidskrachten aangetrokken. Een zeker zo belangrijk aspect is echter dat de met voedsel ondersteunde projecten lage prioriteit genieten bij de lokale overheid waardoor de voorbereiding, de supervisie en het onderhoud na oplevering vaak gebrekkig zijn. De kwaliteit van het geleverde werk bleek daardoor vaak gering. Deelnemers aan deze projecten zijn vaak werklozen en ongeschoolden. Slecht afgeleverd werk doet echter afbreuk aan het tweede doel en kan zelfs desastreuze gevolgen hebben (bijvoorbeeld bij de bouw van een dam). Om de kwaliteit van het werk te garanderen kan derhalve beter gebruik worden gemaakt van geschoolde arbeid. Maar dit zijn meestal niet de meest hulpbehoevenden, en bovendien zijn zij veelal niet geïnteresseerd om voor voedsel te werken.

Voedsel-voor-werk-projecten zijn relatief duur in de uitvoering door de hoge kosten van het voedsel. De verhouding tussen kosten en effectiviteit van dergelijke projecten is derhalve ongunstig.

Het is voorts de vraag of deze vorm van voedselhulp bijdraagt tot een betere

voeding of dat het hier primair gaat om het verwerven van additionele inkomsten. In een aantal gevallen worden de verkregen produkten namelijk weer doorverkocht. Dit betreft met name die voedselprodukten die niet passen in het lokale voedingspatroon. Het voedselaanbod bij voedsel-voor-werk-projecten bestaat grotendeels uit westerse overschotprodukten. Hierdoor is het WFP onder andere aangewezen op Amerikaanse tarwe en soja-olie, Japanse visconserven, Nederlandse kipconserven, Zweedse raapolie, Noorse stokvis, Canadese melkpoeder en Italiaanse olijfolie.

Een veel gehoorde kritiek op voedsel-voor-werk-projecten is bovendien dat het veelal om activiteiten gaat die traditioneel door de lokale gemeenschap werden uitgevoerd. De indruk bestaat, dat deze gemeenschapszin door voedsel voor werk wordt ontmoedigd.

Niet in de laatste plaats vormen logistieke zaken als administratie, vervoer, opslag en distributie van het voedsel een zware en extra belasting voor de organisatie. Betaling met geld lijkt derhalve aanzienlijk effectiever en doelmatiger.

Aangezien alleen projecten in Sub-Sahara Afrika zijn bekeken, is het moeilijk om aan deze constatering meer algemene conclusies te verbinden. Daarvoor zou een breder opgezet onderzoek noodzakelijk zijn. De meeste voedsel-voor-werk-projecten vinden plaats in Azië.

Targeting

Met targeting wordt bedoeld het zeker stellen dat voedsel(hulp) voor de doelgroep in voldoende mate toegankelijk is. Bij targeting kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende mechanismen (zie Maxwell e.a., 1990).

Op de eerste plaats distributie via voedselzekerheidsinterventies van de overheid. Targeting kan in een dergelijk geval expliciet, zoals bij voedselsubsidies, of impliciet via het wisselkoersbeleid plaatsvinden.

Op de tweede plaats het systeem van produkt-targeting. Hierbij bestaan twee alternatieven, namelijk self-targeting en georganiseerde targeting. Van self-targeting is bijvoorbeeld sprake wanneer een inferieur produkt wordt gesubsidieerd dat alleen door bepaalde groepen wordt geconsumeerd, bijvoorbeeld door de prijs van een graansoort met een geringe sociale status laag te houden.¹ Een voorbeeld van georganiseerde targeting is een bonnensysteem voor een bepaald produkt.

Tot slot doelgroepgerichte targeting. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen socio-economische en geografische targeting. Bij socio-economische targeting is het voedsel bijvoorbeeld bestemd voor bepaalde inkomensgroepen. Bij geografische targeting wordt de doelgroep gedefinieerd in termen van lokatie.

1. In Bangladesh is een dergelijk experiment uitgevoerd door de prijs van sorghum laag te houden. In sommige rurale gebieden kocht 70% van de lage-inkomensgroepen dit voedsel, terwijl slechts 2% van de welgestelde huishoudens sorghum consumeerde. De welgestelde huishoudens bleven de voorkeur geven aan de duurere rijst.

Bij voedselhulp gaat het veelal om de laatste vorm van targeting. Belangrijkste knelpunten bij doelgroepgerichte targeting zijn: de schaal waarop deze uitvoerbaar is, de zware administratieve eisen die deze vorm van targeting stelt aan de uitvoerende organisatie, en de problemen (veelal van politieke aard) die zich voordoen bij de selectie van doelgroepen.

Mede vanwege deze knelpunten is doelgroepgerichte voedselhulp in Sub-Sahara Afrika zeer moeilijk uitvoerbaar. In deze regio is de schaal van de ondervoeding zeer omvangrijk, zijn de administratieve structuren veelal zwak, en is derhalve de selectie van doelgroepen een extra complexe kwestie. Een voortdurend spanningsveld daarbij is wie de verantwoordelijkheid draagt voor de distributie: de ontvangende overheid of de donor. Niet zelden worden NGO's ingeschakeld in situaties waar over en weer een groot wantrouwen bestaat ten aanzien van de distributie van de voedselhulp. Dit geldt met name in gebieden waar een burgeroorlog heerst, zoals in Soedan en Mozambique.

Achtereenvolgens worden nu de evaluatiebevindingen gepresenteerd voor de landen van onderzoek met betrekking tot targeting. Hierbij zijn ook bevindingen opgenomen over niet-Nederlandse voedselhulp. Informatie hierover is gekregen uit interviews en evaluatierapporten.

Het aandeel van doelgroepgerichte voedselhulp in *Senegal* is klein en daalt nog steeds. Een van de omvangrijkste doelgroepgerichte projecten in Senegal werd uitgevoerd door Catholic Relief Services (CRS), een Amerikaanse NGO. De uitdeling van voedsel vond plaats via primaire gezondheidscentra aan moeders met kinderen bij wie ondervoeding was geconstateerd. Vanwege de kritiek op de geringe effectiviteit en de zware administratieve belasting heeft CRS het programma gestaakt. De voorkeur van CRS ging bovendien uit naar lokaal voedsel dat beter zou aansluiten bij de bestaande voedingsgewoonten.

Ook de NGO-ervaringen met doelgroepgerichte voedselhulp in *Mali* zijn niet onverdeeld gunstig te noemen. Targeting op het niveau van huishoudens en het selecteren van voedselhulp behoevende groepen stuiten op grote problemen. Kanalisatie via bestaande structuren leidt onvermijdelijk tot het accepteren van lokale, voor donoren moeilijk aanvaardbare verdelingscriteria. Ook in de tijdens het Malinese veldonderzoek bezochte dorpen werden deze tekortkomingen van voedselhulp geconstateerd. Steeds meer NGO's trekken zich vanwege deze problematiek de laatste jaren dan ook terug uit de voedselhulp.

In *Soedan* is de kritiek op targeting wellicht het hevigst. Op de eerste plaats werden de geplande hoeveelheden bij lange na niet gehaald. Bovendien bestaan er grote twijfels of de voedselhulp terecht is gekomen bij de groepen waarvoor deze was bedoeld. Vaak bleek het niet mogelijk bestaande gezagsverhoudingen te vermijden. NGO's spelen in Soedan een belangrijke rol bij de distributie van voedselhulp. De verantwoordelijkheid voor de noodhulpoperaties berust bij de overheid. Door de bemoeienis van NGO's wordt echter minder misbruik en diefstal verwacht. NGO's zelf zijn zeer sceptisch over de noodvoedselhulpoperaties. Deze

komen volgens hen te laat op gang, zijn te haastig in elkaar gezet en gaan voorbij aan lokale voorraden.

De negatieve indruk die bestaat over targeting in Soedan wordt bevestigd door een onlangs gepubliceerde evaluatiestudie van Maxwell (1990). De conclusie van dit rapport was dat de Food Security Interventions van de Soedanese overheid "benefited the rich, the urban and the core, rather than the poor, the rural and the periphery".

De noodhulpoperatie in 1987 in de provincies Zuid en West in *Zambia* waarin Nederland een belangrijke rol speelde toonde eveneens aan, dat het differentiëren van groepen naar inkomen voor de distributie van voedselhulp op grote politieke weerstanden stuit. Uiteindelijk is dan ook gekozen voor een vorm van area targeting. De uitvoering van de noodhulpoperatie zelf, waarvoor de verantwoordelijkheid bij het Ministerie van Landbouw lag, verliep overigens zeer voorspoedig. De logistieke assistentie die door Nederland is verleend heeft hier zeker een bijdrage aan geleverd.

Ook in *Mozambique* was er veel kritiek op de te geringe mate waarin noodvoedselhulp bij de armsten terecht zou zijn gekomen. Vooral de invloed van het leger vormde hierbij een probleem. Mede op aandrang van donoren die het beleid van Mozambique lange tijd wantrouwden, spelen NGO's zoals CARE vanaf medio tachtig een zeer belangrijke rol bij de distributie van noodvoedselhulp. Recente-lijk lijkt de houding van donoren enigszins te zijn versocpeld, mede door het internationaal zeer geprezen economisch hervormingsprogramma dat Mozambique uitvoert. In het kader van het structurele aanpassingsprogramma is onlangs besloten een voedselsubsidieprogramma op te zetten voor de armste 10% van de bevolking. De financiering gebeurt met behulp van tegenwaardefondsen die worden gegenereerd uit de verkoop van voedselhulp.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het bereiken van een gekozen doelgroep, zoals blijkt uit het onderzoek, allerm minst een eenvoudige opgave is, vooral als het slechts eenmalig gebeurt. Targeting vereist een meerjarenaanpak.

Dientengevolge is noodhulp, die een incidenteel, vaak eenmalig karakter heeft, minder geschikt om voor specifieke doelgroepen aan te wenden. De tijd ontbreekt meestal voor een adequate uitsplitsing van de getroffen bevolking. Wel is *zgn.* area targeting mogelijk op basis van eenvoudige criteria.

Maar ook met meerjarige projecten zoals bijvoedingsprogramma's zijn de ervaringen niet onverdeeld positief. Zowel in Mali als in Senegal constateren de onderzoeksmis-sies problemen bij de uitvoering van dergelijke projecten. In een aantal gevallen hebben de uitvoerende organisaties (NGO's) zich zelfs na verloop van tijd teruggetrokken. Problemen doen zich met name voor bij de selectie van hulpontvangers. Kanalisatie via bestaande structuren leidt noodzakelijkerwijs tot acceptatie van lokale verdelingsmaatstaven. Het omzeilen van de structuren geeft daarentegen allerlei politieke conflicten. Aan de uitvoerende organisaties stellen dergelijke projecten dan ook vaak zeer zware administratieve eisen. Dit heeft

mede tot gevolg dat grootschalige aanpak van voedseltargeting nauwelijks mogelijk is.

Een andere veel gehoorde kritiek ten aanzien van bijvoedingsprogramma's is dat ze nogal eens producten omvatten die niet overeenkomen met de plaatselijke voedingsgewoonten, waardoor mogelijk een vraag wordt gestimuleerd naar producten (bijvoorbeeld babyvoeding) die later met duur geld gekocht moeten worden. Maar het belangrijkste bezwaar is dat deze programma's de structurele oorzaak van ondervoeding niet wegnemen.

15.3. Organisatie van de uitvoering

Binnen de Nederlandse OS-begroting bestaan drie reguliere voedselhulpprogramma's, namelijk in het kader van het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling, de EG-toerekening en via particuliere organisaties (VPO). De verdeling over deze drie programma's was tussen 1980 en 1989 respectievelijk 60%, 30% en 10%. De kanalisering van de voedselhulp uit het sectorprogramma is als volgt: multilateraal (WFP) 65%, NGO's 20% en bilateraal 15%. De voedselhulp uit dit sectorprogramma is over de afgelopen tien jaar steeds sterker gemultilateraliseerd. Dit is voornamelijk ten koste gegaan van de bilaterale voedselhulp. Ook bij de EG-hulp wordt in belangrijke mate van het WFP en NGO's gebruik gemaakt. Ongeveer twee vijfde van de EG-hulp loopt via deze beide kanalen. De rest verstrekt de EG rechtstreeks.

Het WFP

De rol van het WFP is binnen de Nederlandse voedselhulp steeds belangrijker geworden. Thans loopt twee derde van de Nederlandse bilaterale voedselhulp via het WFP. Inschakeling gebeurt vooral vanwege de logistieke expertise van het WFP. Financiering vindt voor twee derde in producten – de zgn. voedselmand – en voor een derde in cash plaats. De cash-bijdrage is primair bedoeld voor transport- en apparaatskosten. De voedselmand bestaat voor een derde uit zuivelproducten, voor een derde uit blikconserven en een derde uit graanproducten. Voor de aankoop van graanproducten stelt Nederland geld beschikbaar om triangulaire of lokale transacties van het WFP te financieren.

Het WFP beschikt in *Senegal* over een eigen veldkantoor. De taak van het WFP bij de distributie was beperkt tot de logistiek. Daarnaast werd een deel van de WFP-capaciteit ingezet voor het secretariaat van het Fonds Commun. De rol van het WFP hierin was tamelijk passief.

Een belangrijk onderdeel van het WFP-programma in *Senegal* bestaat uit drie jaarlijkse tranches van 10.000 ton rijst in de periode 1988–1990. Oorspronkelijk eiste het WFP dat deze levering in mindering zou worden gebracht op de commer-

ciële invoer. Deze eis heeft men echter laten vallen toen het mogelijk bleek de volledige tegenwaarde van de rijstlevering te storten in het Fonds Commun.

Daarnaast financiert het WFP een aantal rurale ontwikkelingsprojecten op basis van voedsel voor werk. Daarin is sprake van een accentverschuiving in de richting van geïntegreerde rurale ontwikkeling via het inschakelen van NGO's. De activiteiten betreffen onder meer kleinschalige irrigatie, herbebossing, training in landbouwmethoden, graanbanken, waterputten en groentetuinen.

Het WFP voerde in 1986 als eerste een triangulaire transactie uit waarbij Senegalese gierst is verkocht aan Mauretanië. Het WFP wordt in het uitvoeren van lokale en triangulaire transacties met name belemmerd door interne voorschriften die vereisen dat voedsel zo goedkoop mogelijk – tegen wereldmarktprijzen – wordt opgekocht. Een ander regelmatig terugkerend discussiepunt vormen transportkosten.

In Senegal bleken de ontvangers in het algemeen zeer tevreden te zijn over de voedsel-voor-werk-activiteiten. Problemen deden zich vooral voor met het transport, waardoor rantsoenen niet of te laat aankwamen. Besloten is de rantsoenen van de voedsel-voor-werk-projecten in kleinere hoeveelheden te gaan verstrekken teneinde wederverkoop te voorkomen. De blikconserven lopen de grootste kans verkocht te worden. Op zich heeft het WFP weinig bezwaar tegen wederverkoop, maar als rantsoenen eens in de drie maanden worden verstrekt wordt de kans op marktverstoring vergroot.

Kritiek was er met name op de vervanging van gemeenschapsactiviteiten door betaald werk. Er bestaan dan ook twijfels of de voedsel-voor-werk-projecten wel additioneel waren. Projecten zouden ook zijn uitgevoerd zonder steun van het WFP. Ernstige kritiek werd geleverd op de samenstelling van de rantsoenen, met name waar het vleesconserven en plantaardige oliën betrof.

Het WFP programma in *Mali* heeft twee componenten: steun aan het PRMC en voedsel-voor-werk-projecten.

De voedsel-voor-werk-projecten worden uitsluitend uitgevoerd in de tekortgebieden. Het WFP beschikt daarvoor in vijf regio's over eigen magazijnen en kantoren. In elk van deze regio's is een WFP-agent gestationeerd met enkele medewerkers. De taak van deze bureaus is het identificeren van projecten. De magazijnen dienen voor de opslag van de rantsoenen: granen, melkpoeder, spijsolie, ingeblikte vlees en Nederlandse kip in blik.

De voedsel-voor-werk-uitdelingen vinden plaats aan:

- overheidsfunctionarissen die bij een regionale ontwikkelingsorganisatie werken;
- deelnemers aan basisinitiatieven als dijkanaanleg en zaadbanken.

In het verleden was het WFP ook betrokken bij noodhulp. Tegenwoordig vindt de distributie daarvan plaats via de overheid.

Het WFP is ook in Mali actief bij lokale aankopen. Zo is er van de OPAM sorghum gekocht. Vanwege de hoge prijs – die ver boven de marktprijs lag – was hiervoor een subsidie van het PRMC noodzakelijk.

Naast de lokale aankoop is er ook ervaring met een triangulaire transactie. Het betrof hier in Senegal en Mauretanië aangekochte sorghum, die echter van slechte kwaliteit was. Voor deze aankoop is de Kamer van Koophandel ingeschakeld, die daarvoor financiële steun kreeg van Frankrijk.

Bij het WFP in Mali bestaan reserves ten aanzien van de inzet van blikconserven in projecten, reserves die worden gedeeld door het hoofdkantoor.

In Mali levert het WFP het – actieve – secretariaat voor het gemeenschappelijke tegenwaardefonds, het PRMC, een activiteit die vooral door de Wereldbank sterk wordt bekritiseerd, omdat dit werk buiten het mandaat van het WFP zou vallen.

Ook in *Soedan* beschikt het WFP over een veldkantoor. De voedsel-voor-werk-projecten vonden vooral in het zuiden plaats. Door de verheviging van de burgeroorlog moest dit deel van het programma echter worden beëindigd. Ten aanzien van de resterende voedsel-voor-werk-projecten bestaat twijfel over de effectiviteit door de geringe omvang van de rurale werkloosheid. De WFP-rantsoenen sluiten in veel gevallen nauwelijks aan bij het bestaande consumptiepatroon: sorghum en melk ontbreken in het gemiddelde rantsoen, soja-olie is oververtegenwoordigd, de verstrekte bonen waren in het lokale dieet onbekend. Suiker vormt hierop een uitzondering. De kosten van de WFP-pakketten werden bovendien erg hoog gevonden. Het zou mogelijk zijn vergelijkbare rantsoenen voor de helft van de prijs in de regio aan te kopen.

Een belangrijk deel van de capaciteit van het WFP-kantoor is bestemd voor de grote noodhulpoperaties, zoals Operation Lifeline. De taak van het WFP betreft hier zowel de aankoop als de logistiek. Tot voor kort waren de donoren tevreden over de coördinerende rol van het WFP bij noodhulpoperaties. Recentelijk is echter ernstige kritiek geuit op het functioneren van het WFP. Het WFP zou naar de mening van de donoren te veel op de lijn van de overheid zitten.

In *Zambia* is het programma van het WFP – ondanks het bestaan van een veldkantoor – marginaal. Voedsel voor werk wordt in Zambia vrijwel niet geaccepteerd. Het WFP-pakket bestaat dan ook hoofdzakelijk uit steun aan vluchtelingen. Deze steun wordt al gedurende een reeks van jaren verleend, overigens op basis van projecten met een looptijd van een half jaar of een jaar. Onlangs is samen met UNICEF een bijvoedingsprogramma gestart. Dit programma loopt via gezondheidsklinieken voor moeders met ondervoede kinderen.

Het WFP-kantoor heeft budgetproblemen door de wisselkoers: tegen de officiële koers zijn de activiteiten in dollartermen erg duur in vergelijking met andere landen. Men hoopte te kunnen profiteren van een Australische tarweleverantie. De tegenwaarde hiervan zou aan het WFP ter beschikking worden gesteld. De besluitvorming hierover loopt echter erg traag doordat de Zambiaanse behoefte aan voedselhulp in de vorm van tarwe steeds verder terugloopt.

Het WFP was in 1989 ook betrokken bij een triangulaire aankoop van 30.000 ton maïs in de Oost Provincie ten behoeve van Malawi. Deze transactie werd

deels gefinancierd door de EG, deels door Canada. Maïs bleek in ruime mate beschikbaar te zijn, terwijl de kwaliteit ook goed was. Bij deze transactie deden zich twee problemen voor. In de eerste plaats het internationale transport: door de valutavoorschriften van Zambia bleek het erg moeilijk Zambiaanse transporteurs in te schakelen. Het tweede probleem vormden de zeer trage besluitvormingsprocedures van de EG. Als gevolg daarvan deden zich grote vertragingen voor bij de voedselvoorziening van vluchtelingen.

In *Mozambique* is het programma van het WFP zeer omvangrijk. In 1988 en 1989 bedroegen de jaarlijkse leveranties circa 20 miljoen dollar. Het overgrote deel (bijna 80%) van de WFP-voedselhulp bestond uit noodhulp. Vanwege de slechte veiligheidssituatie heeft het WFP reeds geruime tijd geleden het merendeel van haar projectactiviteiten op het platteland stop moeten zetten.

Het WFP heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld bij de triangulaire aankoop (Zimbabwe, Malawi, Zambia) van witte maïs ten behoeve van Mozambique. Ook Nederland heeft het WFP hiervoor regelmatig ingeschakeld. Donoren zijn over het algemeen zeer tevreden over de rol van het WFP bij dergelijke aankopen.

Het veldkantoor van het WFP in Mozambique is in verhouding tot het programma zeer klein. Voor de uitvoering en begeleiding van voedselhulpacties in Mozambique is het WFP dan ook sterk aangewezen op derden, met name lokale overheidsinstanties.

Samenvattend kan worden geconcludeerd, dat de doelmatigheid van het WFP negatief beïnvloed wordt door het feit dat een belangrijk deel van de financiering van deze organisatie geschiedt in de vorm van voedsel. Flexibel aanpassen aan lokale omstandigheden en prioriteiten wordt daardoor bemoeilijkt. Mede hierdoor zijn bijvoorbeeld de ervaringen met voedsel voor werk tamelijk gemengd.

De rol van het WFP blijft voornamelijk beperkt tot logistieke zaken. Op de wijze waarop de lokale distributie werd uitgevoerd bestond in enkele gevallen (Senegal, Soedan) kritiek. In het algemeen zijn ontvangers en donoren echter tevreden over de wijze waarop het WFP deze rol vervult. Voor de uitvoering van voedsel-voor-werk-projecten is het WFP volledig afhankelijk van derden, veelal de lokale overheid. Het feit dat multilaterale organisaties zoals het WFP normaliter via regeringskanalen dienen te opereren verkleint voor deze instanties de mogelijkheid om afstand te houden van het binnenlandse beleid. Dit kan soms tot spanningen leiden met donoren (zoals recentelijk in Soedan). Maar ook ten aanzien van de voorbereiding (formulering) en begeleiding (monitoring/evaluatie) van deze activiteiten is het WFP afhankelijk van anderen. Hierbij speelt met name de FAO een belangrijke rol. De veldkantoren van het WFP zijn om die reden bewust klein gehouden en bestaan overwegend uit logistiek deskundigen. In die zin is het WFP dan ook veel meer een dienstverlenende instantie dan een ontwikkelingsorganisatie.

De EG

Binnen de ontwikkelingssamenwerking van de EG is het aandeel van voedselhulp steeds opvallend groot geweest. In 1989 was hiervoor ruim een miljard gulden beschikbaar. Dit komt neer op ongeveer een zesde van de totale EG-begroting voor ontwikkelingssamenwerking. De voedselhulp van de EG wordt geprogrammeerd in hoeveelheden. Verreweg de belangrijkste twee produkten zijn tarwe en zuivel. Het belang van zuivel is de afgelopen jaren mede door kritiek van buiten wel teruggelopen. Twee derde van de voedselhulp wordt aangeboden in de vorm van programmahulp. Doelgroepgerichte activiteiten worden door de EG overgelaten aan particuliere en internationale organisaties.

Was het voedselhulpprogramma van de EG aanvankelijk een afgeleide van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, sinds 1986 is het formeel onderdeel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Voor deze ontkoppeling heeft met name Nederland zich de afgelopen jaren ingespannen.

De doelmatigheid van de EG-voedselhulp is in 1987 ernstig bekritiseerd door de Europese Rekenkamer.² De kritiek van de Rekenkamer had vooral betrekking op de buitensporig ingewikkelde verordeningen en de praktijk betreffende de normen, de verantwoordelijkheden en de garanties op het gebied van de voedselhulp. Dit leidde tot fouten ten aanzien van hoeveelheden en kwaliteit van de geleverde produkten en te late levering. Van de 22 landen waaraan de Rekenkamer een controlebezoek heeft gebracht hebben 14 landen voedselhulp leveranties ontvangen waar aanmerkingen op de kwaliteit konden worden gemaakt. Voor bijna alle produkten hebben zich ieder jaar gevallen van slechte kwaliteit voorgedaan. Tenslotte hadden vooral bepaalde landen, zoals Bangladesh, Indonesië en Ghana, praktisch ieder jaar reden tot klagen.

De kritiek op de trage besluitvorming wordt herhaald in een rapport van het Europese Parlement.³ Daarin wordt geconstateerd dat 70-75% van de verträgenen bij de uitvoering van de diverse acties te wijten zijn aan politieke en bureaucratische stappen binnen de Gemeenschap. De totale leveringstermijn voor granen blijkt gemiddeld meer dan een jaar te zijn en voor zuivelprodukten (melkpoeder en boterolie) bijna anderhalf jaar. De verträgenen werden vooral toegeschreven aan:

- a. de omslachtige besluitvormingsprocedure, waardoor het jaarlijkse steunprogramma pas vier tot zeven maanden na aanvang van het begrotingsjaar wordt goedgekeurd;
- b. de mate waarin het voedselhulpbeleid afhankelijk is van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- c. de versnippering van verantwoordelijkheden over diverse organen.

2. Rekenkamer – Speciaal Verslag Nr. 1/87 Over de Kwaliteit van de Voedselhulp. Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 87/C 219, 17 augustus 1987.

3. Europees Parlement – Verslag namens de Commissie Begrotingscontrole over de redenen voor de verträgenen in de uitvoering van de voedselhulp. Document A2-295/88, 8 december 1988.

Opgemerkt wordt dat de kaderverordening van 1986 verbeteringen mogelijk maakt. Toch wordt vastgesteld dat ook na het van kracht worden van de nieuwe basisverordening de minimale leveringstermijn zes maanden bedraagt, waarvan alleen al minstens twee maanden nodig zijn voor het advies van het Comité Voedselhulp.

De verordening van 1986 heeft in 1987 geleid tot een drastische aanpassing in de wijze waarop voedselhulp door de Gemeenschap wordt aangekocht. Tot 1987 gebeurde dit door inschakeling van de marktinterventiebureaus van de lidstaten onder verantwoordelijkheid van DG VI (landbouw). Dit leidde echter door te geringe coördinatie tot een gebrek aan informatie bij DG VIII (ontwikkelings-samenwerking), waardoor flexibel inspelen op de hulpvraag vanuit ontwikkelings-landen werd bemoeilijkt en tijdverlies optrad. Om aan deze bezwaren – zoals onder andere verwoord door de Rekenkamer – tegemoet te komen is met ingang van 1987 een eigen voedselhulp-inkoopafdeling binnen DG VIII opgezet. Deze afdeling, waar inmiddels 18 mensen werkzaam zijn, is belast met de aankoop in eigen beheer van alle EG-voedselhulp. Geclaimd wordt dat het op deze wijze tevens mogelijk is sneller te reageren op voedselhulpaanvragen. Vooral op twee punten worden in de voedselhulpcyclus echter nog knelpunten gesignaleerd. In de eerste plaats wachten ontwikkelingslanden vaak erg lang met het vragen om hulp, zelfs in gevallen waarin op grond van waarschuwingssystemen duidelijk is dat er knelpunten in de voedselvoorziening gaan optreden. Een tweede knelpunt wordt gevormd door de wens van de lidstaten directe invloed te kunnen uitoefenen op de wijze waarop de beschikbare voedselhulpmiddelen door de Commissie worden besteed. De formaliteiten die voor deze raadpleging noodzakelijk zijn kunnen tot een tijdverlies van enkele maanden leiden.

De aankoop kan plaatsvinden op basis van twee procedures:

- a. De normale gang van zaken is dat gereageerd wordt op een aanvraag vanuit een land dat behoefte heeft aan voedselhulp. Indien dit verzoek past binnen de prioriteiten van de Gemeenschap, doet de Commissie een voorstel aan het Comité Voedselhulp. Bij een positief advies wordt het aanbod van de Gemeenschap voorgelegd aan het ontvangende land. Dit is vooral van belang omdat bekend dient te zijn welke organisatie de voedselhulp in ontvangst neemt. Na instemming volgt een openbare aanbesteding (tender). Toewijzing vindt plaats door een commissie, waarin naast DG VIII ook DG VI en de juridische afdeling zijn vertegenwoordigd. Het bedrijf dat de tender wordt gegund is daarna volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de leverantie tot aan de eindbestemming. Voor het monitoren van de transacties heeft de Gemeenschap een contract gesloten met een vijftal controlemaatschappijen. Gesteld wordt dat deze procedure 4 tot 5 maanden in beslag neemt, waarmee tijdwinst zou worden geboekt ten opzichte van de gang van zaken voor 1987.
- b. De noodhulp-procedure kan op twee onderdelen afwijken van de normale gang van zaken. In de eerste plaats wordt een dergelijk voorstel met voorbijgaan van het Comité Voedselhulp rechtstreeks voorgelegd aan de lidstaten. Daarnaast

is het mogelijk te werken met onderhandse aanbesteding op basis van een short list. Gesteld wordt dat op deze manier een tijdswinst van 1-3 maanden kan worden geboekt, onder andere omdat vertaling van alle documenten in de officiële talen van de Gemeenschap achterwege kan blijven.

Dat er echter nog de nodige problemen zijn, kan worden afgeleid uit een recente resolutie van 1989. In deze resolutie spreekt het Parlement zijn afkeuring uit over de trage besluitvormingsprocedure, die een belemmering vormt voor de besteding van de beschikbare middelen en een aanzienlijke verlenging van de leveringstermijn tot gevolg heeft.

Het programma van de EG in *Senegal* betreft vooral tarwe, gemiddeld circa 10.000 ton per jaar. Gedurende twee jaar is deze hulp via de substitutieverordening omgezet in geld ten behoeve van het Fonds Commun. Vanaf 1988 is weer tarwe geleverd, waarbij als voorwaarde is gesteld dat als gevolg van deze leverantie de broodconsumptie niet mag toenemen. De EG-voedselhulp dient dus commerciële invoer te substitueren.

De EG hecht groot belang aan het Fonds Commun. Over de opzet van het programma bestaat tevredenheid. Resultaten zijn echter nog niet zichtbaar door een te geringe operationele capaciteit en onderuitputting van de beschikbare tegenwaardefondsen.

Noodvoedselhulp is slechts nodig in een beperkt aantal gebieden en kan worden overgelaten aan het CSA. Gezien de bescheiden hoeveelheden kan deze triangulair (Mali) of lokaal worden aangekocht.

De voedselhulp van de EG aan *Mali* wordt vrijwel volledig verstrekt via het PRMC. De EG behoort ook tot een van de initiatiefnemers van dit project. Het PRMC heeft naar de mening van de EG tot volle tevredenheid gefunctioneerd en er wordt geen aanleiding gezien deze opzet ingrijpend te wijzigen. De EG-hulp bestond de laatste jaren uit financiële steun vanwege de goede oogstresultaten.

Bij de EG-vertegenwoordiging in Mali is door de groeiende druk van de Wereldbank bezorgdheid ontstaan over de toekomst van het PRMC. Voorbeelden daarvan waren de pressie op het WFP zich terug te trekken uit het secretariaat van het PRMC; de pogingen de OPAM volledig op te doeken; de veranderingen in de personele sfeer op het secretariaat.

De EG heeft langdurig tarwehulp verstrekt aan *Soedan*. Over de hoogte van de storting van de tegenwaarde daarvan in een fonds heeft gedurende lange tijd verschil van mening bestaan met de Soedanese regering. Een aantal jaren is de EG akkoord gegaan met afrekening tegen de gesubsidieerde binnenlandse prijs. Later is deze storting verhoogd tot de wereldmarktprijs. De EG was daarna overigens wel bereid vanuit het tegenwaardefonds de voedselprijzen te subsidiëren.

Ook in 1990 is door de EG op grote schaal tarwehulp verstrekt ondanks de ernstige kritiek die men ook in Brussel heeft op het gevoerde macro-economische

beleid van Soedan en de twijfels die bestaan of deze hulp wel bij de meest behoevenden terecht komt.

Een recente EG-evaluatiestudie (1989) van de voedselhulp aan Soedan constateert met betrekking tot de noodhulp dat een niet onaanzienlijk deel pas na de meest ernstige fase van de crisis arriveerde. Deze studie kwam ook tot de conclusie dat de beperkte bezetting van de EG-delegatie een goede voorbereiding en follow-up van de noodhulpprogramma's ernstig bemoeilijkte.

Begin jaren tachtig is door de EG aan *Zambia* gedurende twee jaar 15.000 ton tarwe verstrekt. Deze tarwe werd op de markt verkocht. De opbrengst diende ter financiering van maatregelen in het kader van de door de EG gesponsorde voedselstrategie.

De door de EG aan *Zambia* verstrekte voedselhulp was de afgelopen vijf jaar van bescheiden omvang. De belangrijkste component was de verstrekking van 20.000 ton maïs in het kader van de noodhulpoperatie van 1987. Deze maïs is aangekocht in Zimbabwe, en was bestemd voor de verkoop. De vorming van een tegenwaardefonds stuitte op problemen door traagheid aan *Zambianaanse* zijde.

Sinds 1985 verstrekt de EG geen zuivelhulp meer aan *Zambia*. Als gevolg hiervan werd de Dairy Produce Board – de ontvanger van de EG-hulp – gedwongen op de binnenlandse markt aan te kopen. De Board is er echter niet in geslaagd de lokale productie voldoende te stimuleren, zodat regelmatig om nieuwe voedselhulpleveranties is gevraagd. Wel wordt door de EG melkpoeder verstrekt via NGO's.

Mozambique heeft over de afgelopen jaren op grote schaal voedselhulp van de EG ontvangen, ruim 100.000 ton graan per jaar. Een belangrijk deel hiervan was bestemd voor noodhulpoperaties. Aangezien het hoofdvoedsel in *Mozambique* witte maïs is en deze op de Europese markt niet voorhanden is, heeft de EG ermee ingestemd om een deel van de voedselhulp triangulair aan te kopen. Met name in Zimbabwe zijn door de EG aanzienlijke hoeveelheden witte maïs voor *Mozambique* aangekocht. Hiermee vormt het *Mozambique*-programma een gunstige uitzondering op het in doorsnee sterk aanbodbepaalde karakter van de EG-voedselhulp.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de hoofdkritiek op de EG-voedselhulp in het algemeen is dat voor de uitvoering hiervan nog steeds overwegend landbouwoverschotten worden ingezet. Hierdoor is een flexibele inzet van voedselhulp nauwelijks mogelijk. Mali en *Mozambique* vormden hierop een gunstige uitzondering, waar respectievelijk substitutie van voedselhulp door financiële hulp en regelmatige triangulaire voedselhulpleveranties hebben plaatsgevonden. Gecomplieerde en vaak tijdrovende voorbereiding en opzet leidden er bovendien toe dat over de doelmatigheid van de EG-voedselhulp in het veld veel kritiek bestond. Niet zelden kwam voedselhulp, maar ook noodhulp, aanzienlijk later aan dan gepland. De doelmatigheid van de EG-voedselhulp wordt eveneens bekritiseerd door de

Europese Rekenkamer. Belangrijkste kritiekpunten zijn de trage besluitvormingsprocedures, de afhankelijkheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de versnipperde verantwoordelijkheden van de diverse organen.

Voorts wordt er in het onderzoek kritiek gegeven op de inzet van EG-voedselhulp in situaties waar over het macro-economisch beleid een grote mate van onenigheid bestaat (zoals Soedan). Ook bestaat er ernstige kritiek onder meer door de Europese Rekenkamer op de doelmatigheid van de uit de programmahulp gegenereerde tegenwaardefondsen. Onvoldoende administratief toezicht en gebrekkige afspraken met ontvangende landen zijn hier mede oorzaak van. De geringe capaciteit van de EG-vertegenwoordiging in het veld stond overigens een actievere betrokkenheid nauwelijks toe.

NGO's

Er bestaat binnen het DGIS een apart programma voor voedsel- en voedingshulp ter ondersteuning van projecten van particuliere organisaties (VPO). Tevens worden zij in belangrijke mate ingeschakeld bij de uitvoering van bilaterale en multilaterale programma's.

De oorsprong van het VPO-programma ligt in het Zuivel Programma voor Particuliere Organisaties van eind jaren zestig. In de uitvoering van activiteiten is nog steeds sprake van een component zuivelhulp. Het aandeel hiervan is echter sterk teruggelopen en bedraagt thans minder dan 10%. Ongeveer de helft van de hulp bestaat uit voedselleveranties die lokaal zijn aangekocht. Een groeiend deel, thans een derde, wordt aangeboden in de vorm van geld. Het budget voor het VPO programma is regelmatig verhoogd, tot f 28 mln in 1990. Voor de uitvoering van dit programma wordt gebruik gemaakt van drie bemiddelende organisaties: Caritas/Mensen in Nood, SOH en NOVIB.

Uit evaluatie studies van het VPO-programma kunnen onder meer de volgende conclusies worden getrokken:

- NGO's hebben een duidelijke voorkeur voor hulp in de vorm van liquide middelen boven voedselproducten;
- zij blijken pioniers te zijn op het gebied van driehoeks- en vooral lokale aankopen;
- zij kopen voedsel direct aan bij kleine boeren, waardoor betere aansluiting bij lokale voedingspatronen mogelijk is en lokale koopkracht wordt gegenereerd.

NGO's worden in toenemende mate ingeschakeld bij de uitvoering van voedselhulp programma's vanwege hun doelgroepgerichtheid, lokale kennis en ervaring. Voedselhulp via NGO's wordt door donoren veelal in natura aangeboden, waardoor hun mogelijkheden om flexibel in te spelen op lokale omstandigheden ernstig worden beperkt. Daarnaast is er kritiek van overheidswege (Mali, Mozambique en

Soedan) dat deze organisaties onvoldoende geneigd zouden zijn hun aanwezigheid overbodig te maken.

In *Senegal* zijn vooral Amerikaanse NGO's actief. Door de bindingsregels van het VS-voedselhulpprogramma blijkt de voorkeur van deze organisaties voor lokale aankopen in de praktijk niet te realiseren. Mede als gevolg hiervan is er een tendens waarnaar het lijkt dat NGO's zich in *Senegal* terugtrekken uit de voedselhulp.

In tegenstelling tot *Senegal* zijn in *Mali* een zeer groot aantal NGO's actief. De stroom voedselhulp via de NGO's heeft zelfs een vergelijkbare omvang als de bilaterale hulp via het PRMC. Dit heeft geleid tot het ontstaan van parallele structuren met eigen identificatiemechanismen en verdelingscriteria. Weliswaar zijn NGO's erin geslaagd kwetsbare groepen te bereiken, maar dit was alleen mogelijk door een niet onbelangrijk deel van hun hulp ten goede te laten komen aan bestaande machtsstructuren. Tot slot dient opgemerkt te worden dat veel NGO's actief zijn bij het lokaal opkopen van voedsel.

In *Soedan* is het ontstaan van parallele structuren van NGO's sterk gestimuleerd door bilaterale donoren vanwege een gebrek aan vertrouwen in de Soedanees overheer. Dit heeft ertoe geleid dat een groot aantal zeer uiteenlopende NGO's – soms met weinig Soedan-ervaring – actief zijn bij de distributie van voedselhulp. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de coördinatie van voedselhulp veel te wensen overlaat. Een soortgelijke constatering wordt gedaan in een recente EG-evaluatiestudie van *Soedan*.

In *Zambia* ontbreken NGO's vrijwel volledig bij de distributie van voedselhulp.

De ervaringen in *Mozambique* zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die in *Soedan*. Ook hier hebben donoren met name gedurende de eerste helft van de jaren tachtig erop aangedrongen dat een belangrijk deel van de voedselhulp werd verstrekt via particuliere kanalen. De laatste jaren is het vertrouwen in de Mozambiqueaanse overheid toegenomen, wat heeft geleid tot een verschuiving in de verdeling tussen het particuliere en het overheidskanaal.

Samenvattend kan gesteld worden dat particuliere organisaties belangwekkende resultaten hebben geboekt ten aanzien van de inzet van voedselhulp, onder andere voor wat betreft het direct ondersteunen van getroffen bevolkingsgroepen. Onder bepaalde omstandigheden stellen donoren voedselhulp bij voorkeur beschikbaar via NGO's. Dit betreft met name situaties waar de lokale overheid bepaalde groepen niet kan of wil helpen vanwege etnische/religieuze/ideologische tegenstellingen. Dit brengt de NGO's regelmatig in conflict met bestaande lokale machtsstructuren. Dergelijke conflicten treden vooral op in situaties van burgeroorlogen waar NGO's bijvoorbeeld afscheidingsbewegingen steunen met voedsel. De NGO's worden dan al snel gezien als verlengstuk van westerse mogendheden (*Soedan*).

In het algemeen zijn NGO's er grote voorstanders van om voedselhulp waar mogelijk te vervangen door financiële hulp en het voedsel lokaal of regionaal aan te kopen. Dit heeft er zelfs toe geleid dat een aantal NGO's hun voedselprogramma's



stopzetten (zoals in Mali en Senegal) toen bleek dat donoren niet bereid waren om de door hen verstrekte voedselmand te vervangen door meer flexibele hulpvormen. De kritiek op NGO's dat deze geneigd zijn hun aanwezigheid langer dan strikt noodzakelijk is te continueren, wordt dan ook niet bevestigd door het veldonderzoek.

Inschakeling van NGO's kent echter ook beperkingen. De positieve ervaringen met NGO's hangen nauw samen met de kleine schaal waarop zij opereren. Hun regionale kennis en lokale contacten (netwerken) zijn daarbij van essentieel belang. Uitbesteding van zeer grootschalige noodhulp aan NGO's is derhalve niet realistisch. Ook kan het ontstaan van parallele structuren door inschakeling van een groot aantal NGO's de coördinatie van voedselhulp ernstig belemmeren. Bij zeer grootschalige noodhulp zal men dan ook nauwelijks om overheidskanalen heen kunnen.

Bilateraal

Het bilaterale voedselhulpprogramma heeft nog slechts geringe betekenis vergeleken met de andere kanalen. Het feit dat Nederland geen belangrijke graan-exporteur is speelt hierbij een rol: het Nederlandse aanbod leent zich minder goed voor programmahulp. Ook de geringe operationele capaciteit van het DGIS is hier debet aan. Maar ook heeft dit te maken met de wens tot versterking van

donorcoördinatie. Dit is in het bijzonder van belang bij voedselhulpoperaties in het kader van noodhulpacties. Bij de uitvoering van het bilaterale programma speelt het VIB een belangrijke rol. In beginsel zijn de Nederlandse fondsen volledig ontbonden, zowel naar herkomst als naar aard van het produkt.

In *Senegal* bestond de bilaterale hulp uit de levering van rijst ten behoeve van het Fonds Commun. Deze rijst werd triangulair aangekocht (Thailand). Het WFP is door Nederland ingeschakeld bij de uitvoering van deze transactie.

In *Mali* heeft Nederland zich sinds begin tachtig verplicht jaarlijks het equivalent van 5.000 ton graan te leveren ten behoeve van het PRMC. Zowel naar produkt als origine vertoonde Nederland een grote mate van flexibiliteit. Waar het voedselleveranties betref werd het WFP regelmatig ingeschakeld.

In *Soedan* heeft Nederland uitsluitend noodhulp gegeven, vooral in de vorm van logistieke steun en lokale voedselaankopen. De logistieke steun bestond uit een Nederlands team van deskundigen.

In *Zambia* heeft Nederland medio jaren tachtig tarwe geleverd. Deze operatie is volledig in eigen beheer uitgevoerd. De tarwe werd triangulair aangekocht (Argentinië). Voor de noodhulpoperatie van 1987 is een Nederlands logistiek team ter beschikking gesteld.

In *Mozambique* heeft Nederland een zeer uiteenlopend pakket voedselprodukten plus logistieke ondersteuning geleverd. Een belangrijk deel van het voedsel is regionaal aangekocht. Het WFP was een belangrijke uitvoerder van deze transacties. Bij de logistieke ondersteuning werden voornamelijk Nederlandse bedrijven ingeschakeld.

Samenvattend vertoont het Nederlandse bilaterale voedselhulpprogramma een grote mate van flexibiliteit. Zo zijn uit het bilaterale programma op grote schaal lokale en triangulaire aankopen gedaan. Daarnaast is het mogelijk gebleken ook niet-voedseluitgaven te financieren. Deze behelzen hoofdzakelijk logistieke ondersteuning voor de distributie van voedsel.

15.4. Produktsamenstelling

In het Afrikaanse dieet overheersen de harde granen (giert, sorghum en maïs). Er is echter de afgelopen decennia een trend waar te nemen dat zachte granen (rijst en tarwe) steeds belangrijker worden. Dit geldt met name voor de stedelijke gebieden. Het voordeel van deze zachte granen is dat ze eenvoudiger zijn te bereiden en vaak goedkoper zijn dan lokale granen. Dat zachte granen goedkoper zijn komt mede doordat deze granen veelal tegen gesubsidieerde prijzen op de markt worden gebracht. Een belangrijk probleem van zachte granen is echter dat de lokale produktie hiervan niet of alleen tegen hoge kosten kan geschieden. De groeiende consumptie van deze granen bevordert derhalve de importafhankelijkheid.

Ten aanzien van de samenstelling naar produktsoort vertonen de drie voedselhulptypen opvallende verschillen. Zo overheersen bij noodhulp de harde granen en bij programmahulp de zachte granen.

In *Mali* en *Senegal* bestond een aanzienlijk deel van de voedselhulp in de eerste helft van de jaren tachtig uit gierst en sorghum. Sinds 1985 is er geen sprake meer van een acute noodsituatie en domineren rijst en tarwe in de voedselhulp.

Een zelfde beeld doet zich voor in *Soedan*. Wanneer de noodsituatie ernstiger wordt wijzigt de samenstelling van de aangeboden voedselhulp: harde lokale granen krijgen meer betekenis en de tarwe-import neemt relatief af. Zodra de lokale situatie verbetert worden de lokale granen vervolgens weer teruggedrongen in de hulp. Ook in *Zambia* betrof de noodvoedselhulp regionaal aangekochte witte maïs, terwijl de structurele voedselhulp vooral uit tarwe bestaat. Tenslotte bestaat de voedselhulp in *Mozambique* in het kader van noodhulpoperaties de afgelopen jaren eveneens overwegend uit harde granen.

In het onderzoek worden twijfels uitgesproken over de aangepastheid van een deel van de in het kader van projecthulp geleverde voedselprodukten. Het betrof hier met name de blikconserven die zijn ingezet voor voedsel-voor-werk-projecten in Senegal, alsmede plantaardige olie die lokaal ruim aanwezig is. Bepaalde hulpleveranties aan Soedan, met name oliehoudende produkten, zijn overbodig en dienen volgens het onderzoek achterwege te blijven. Soedan is hierin, met een groot areaal aan oliehoudende gewassen, nagenoeg zelfvoorzienend.

Een belangrijke factor voor de mogelijkheid tot het leveren van aangepaste produkten is de mate van binding bij voedselhulp. Bij een groot aantal donoren, zoals de VS, Canada en Australië, is de voedselhulp gebonden naar herkomst. Bij sommige donoren, zoals de EG en het WFP, is de hulp zelfs gebonden naar produkt.

De Nederlandse voedselhulp is daarentegen in principe onthouden, d.w.z. zowel naar produkt als naar herkomst. Het Nederlandse voedselhulpprogramma vertoont dan ook een grote mate van flexibiliteit (zie par. 15.3). Deze flexibiliteit biedt Nederland de mogelijkheid in te spelen op knelpunten en is van groot belang voor het verhogen van de doelmatigheid van de voedselhulp. Een van de hoofdknelpunten in de distributie van voedselhulp is het binnenlandse transport. Nederland heeft hiervoor de afgelopen jaren op uitgebreide schaal hulp beschikbaar gesteld, in de vorm van zowel transportmiddelen als technische assistentie.

Voorts heeft deze grote mate van flexibiliteit Nederland in staat gesteld actief driehoeks- en lokale aankopen binnen de voedselhulpleveranties te stimuleren. Deze vorm van aankoop is met name toegepast bij noodhulpoperaties. De Nederlandse bilaterale noodhulp bestaat de laatste jaren voor een belangrijk deel uit triangulaire of lokale aankopen. In dit opzicht verschillen de huidige noodvoedselhulpleveranties van vroeger, toen allerlei uitheemse produkten het voedselhulp-pakket domineerden.

Ervaringen met regionale en lokale transacties bestaan er in elk van de vijf onderzochte landen.

Voor *Senegal* bood Nederland in 1987 aan om rijst te kopen in Mali. Senegal weigerde in eerste instantie akkoord te gaan met de gevraagde prijs. Dit leidde tot zodanige vertragingen, dat de overschotten in Mali uiteindelijk een andere (lokale) bestemming hebben gekregen. Deze transactie heeft dan ook nooit plaatsgevonden.

In *Mali* is Nederland de afgelopen jaren bereid geweest lokale aankopen te financieren, onder andere voor de veiligheidsvoorraad. Vanwege de goede oogstresultaten was de behoefte aan additionele voedselhulp in Mali gering. Triangulaire transacties zijn met uitzondering van noodhulp de afgelopen jaren slechts sporadisch voorgekomen.

In *Soedan* is Nederland midden jaren tachtig actief betrokken geweest bij het op grote schaal lokaal aankopen van noodvoedselhulp. Ook bij recente noodacties, de Western Relief Operation en Operation Lifeline, is dit het geval geweest. De beide laatste operaties zijn overigens veel moeizamer verlopen dan de eerdere ervaringen, onder andere door verscherping van de transportproblematiek en de problemen die donoren ondervonden om lokaal aanwezige overschotten te mobiliseren voor voedselhulp.

Nederlandse voedselhulp aan *Zambia* is de afgelopen tien jaar overwegend door middel van driehoekstransacties tot stand gekomen. Bijna alle noodhulp, voornamelijk maïs, is regionaal aangekocht. De Nederlandse ervaringen in Zambia met driehoeks aankopen zijn positief, zowel wat betreft kwaliteit, prijs als snelheid van levering.

Ook de Nederlandse voedselhulp aan Mozambique is overwegend regionaal aangekocht. Belangrijke leveranciers waren Malawi, Zimbabwe en Kenya. De regionale aankopen, met name in Zimbabwe en Malawi, hebben bij de levering veel problemen ondervonden van de oorlog. Hierdoor zijn soms aanzienlijke vertragingen ontstaan. In het algemeen zijn de ervaringen in Mozambique, evenals in Zambia, positief.

Samenvattend kan worden gesteld dat niet-lokale produkten, met name zachte granen, sterk blijken te domineren in de voedselhulp. Ofschoon het Nederlandse voedselhulpprogramma in beginsel geheel ontbonden is, komen ook bij de Nederlandse voedselhulp nog regelmatig onaangepaste leveranties voor. Met name de Nederlandse voedselmand aan het WFP is hiervan een voorbeeld. Ook op de voedselhulp in het kader van de EG is deze kritiek in belangrijke mate van toepassing.

Wanneer men voedselhulp beter wil doen aansluiten op het lokale voedingspatroon dan zullen lokale of regionale aankopen van voedsel meer gestimuleerd dienen te worden. Problemen die zich hierbij voordoen volgens een EG-evaluatiestudie van driehoekshandel in Sub-Sahara Afrika zijn vooral van organisatorische en logistieke aard. Daarnaast vormen prijsonderhandelingen regelmatig een

knelpunt. De Nederlandse ervaringen met triangulaire transacties zijn overwegend positief.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat de samenstelling van een voedselhulp pakket door meerdere factoren wordt bepaald. Naast aangepastheid spelen de beschikbaarheid (omvang en snelheid), de houdbaarheid en de kwaliteit hierbij een belangrijke rol. Zo kan bijvoorbeeld op het moment dat zich plotseling een noodsituatie voordoet, het meest geschikte produkt niet of te laat verkrijgbaar zijn.

16. Voedselhulp in de jaren negentig

16.1. Voedseltekort

Door verschillende onderzoeksinstituten zijn de laatste jaren scenario's uitgewerkt voor de voedselsituatie in ontwikkelingslanden rond 2000. In een rapport 'Food Aid Projections for the Decade of the 1990's' worden deze verschillende scenario's besproken. De schattingen die zijn gebaseerd op computermodellen voorspellen een groei van voedselimporten in ontwikkelingslanden van 83 mln ton in 1989/90 tot 163 mln ton of meer in het jaar 2000. De 163 mln ton is de laagste schatting en is gebaseerd op een 'modest growth' projectie van de Wereldbank. Commerciële importen, zo wordt aangenomen in het rapport, zullen het leeuwedeel van de toekomstige groei van voedselimportbehoeften in de ontwikkelingslanden opvangen. Een aantal landen, en dit geldt in het bijzonder voor Sub-Sahara Afrika, vertonen echter over de laatste twintig jaar een dalende per capita voedselproductie.

In deze landen, en met name daar waar tegelijkertijd de economische groei stagneert, zullen de toekomstige voedselimportbehoeften de financiële draagkracht ver te boven gaan. Deze landen zullen in steeds sterkere mate zijn aangewezen op hulp om in hun voedseltekorten te kunnen voorzien.

In deze scenario's wordt er bovendien vanuit gegaan dat zich geen abnormale omstandigheden zullen voordoen. Zo zijn bijvoorbeeld langdurige droogteperiodes buiten beschouwing gelaten. In rapporten van de Verenigde Naties over de voedselsituatie in Sub-Sahara Afrika is onlangs alarm geslagen voor een nieuwe hongersnood die dit continent op korte termijn zal bedreigen en die de omvang zal hebben van de voedselcrisis in 1984. Hierbij gaat het met name om de landen Angola, Mozambique, Soedan, Ethiopië en de Sahel (Niger, Tsjad en Burkina Faso). Naast klimatologische oorzaken (droogtes in de Sahel, Soedan en Ethiopië) vormen de aanhoudende binnenlandse conflicten die de landbouwopbrengsten minimaliseren een tweede belangrijke factor voor de ernstige voedseltekorten in een aantal van deze landen.

Maar niet alleen voor Afrika is het toekomstperspectief zeer somber, ook voor Azië zijn de voorspellingen niet bepaald gunstig. Met name vanwege de verslechterende mens/land-ratio zal het moeilijk zijn om de groei die de landbouwproductie de afgelopen decennia heeft doorgemaakt vast te houden. Op de lange

duur is het zelfs niet ondenkbeeldig, zo stelt het rapport, dat Azië weer de meest problematische voedseltekort-regio zal zijn.

Op deze scenario's bestaat echter wel de nodige kritiek (Shatz 1986). De belangrijkste bezwaren zijn dat in deze scenario's de produktie van knolgewassen en lokale harde granen, die grotendeels buiten het marktcircuit blijven, vaak wordt onderschat. Deze kritiek is met name van toepassing op Sub-Sahara Afrika, waar een belangrijk deel van de voedselproduktie (twee derde tot drie kwart) nog voor eigen consumptie is bestemd.

De scenarioberekeningen zijn bovendien niet zelden afgeleid van voedselimportstatistieken. Voedselimporten bestaan veelal uit zachte granen, bestemd voor de stedelijke centra. Tekorten c.q. importen zijn dan niet louter een probleem van een onvoldoende lokaal aanbod maar veel meer van een vraagdistorsie, namelijk naar produkten die lokaal niet of nauwelijks geproduceerd kunnen worden, zoals het geval is met tarwe.

16.2. Voedselhulp

Ofschoon voedselhulp in de voedselvoorziening van ontwikkelingslanden een zeer bescheiden plaats inneemt (rond de 1 procent), is het belang van voedselhulp voor bepaalde regio's of landen de afgelopen tien jaar wel sterk toegenomen. Met name in Sub-Sahara Afrika speelt voedselhulp een vooraanstaande rol. Ongeveer een derde van de voedselimporten en zo'n 6% van de voedselconsumptie in deze regio bestaat uit voedselhulp. Er zijn zelfs landen, bijvoorbeeld Mozambique, waar voedselhulp een kwart van het totale voedselaanbod omvat. De afhankelijkheid van voedselhulp zal volgens een groot aantal deskundigen de komende jaren nog verder toenemen. Door de diepe economische crisis waarin de meeste Afrikaanse landen zich bevinden zullen zij nauwelijks in staat zijn om de voedseltekorten aan te vullen met commerciële voedselaankopen.

De vraag naar voedselhulp zal om bovengenoemde redenen dan ook volgens een rapport van de National Research Council (1990) dramatisch stijgen. Uitgaande van het bestaande niveau van voedselhulp, zo'n 10 miljoen ton per jaar, zal om aan de binnenlandse markt vraag te kunnen voldoen de behoefte aan voedselhulp rond 2000 tenminste zijn verdubbeld. Wanneer voedingsstandaarden als norm worden genomen zal de behoefte aan voedselhulp zelfs zijn verviervoudigd, zo stelt het eerder aangehaalde rapport van de National Research Council.

Voedselhulp is in de meeste donorlanden nog steeds nauw gekoppeld aan landbouwoverschotten. Deze overschotten zijn in belangrijke mate een gevolg van het gevoerde landbouwsubsidiebeleid waarbij produkten worden opgekocht tegen gegarandeerde prijzen. Overproduktie wordt hierdoor gestimuleerd. Een liberalisatie van het landbouwbeleid in het westen zou deze voedseloverschotten sterk

terugdringen. Gezien de zeer moeizame internationale onderhandelingen die momenteel worden gevoerd als voorbereiding op de Uruguay-ronde van de GATT eind 1990, over het verminderen van de landbouwsubsidies, is het zeer onwaarschijnlijk, zeker op korte termijn maar zelfs op middellange termijn, dat ingrijpende aanpassingsmaatregelen zullen worden getroffen. Met name de EG heeft grote moeite met het loslaten van het landbouwsubsidiebeleid.

Voorlopig kan men er derhalve van uitgaan dat 'extra' voedselhulp uit de donorlanden ook de komende tien jaar beschikbaar zal blijven. Een sterke groei van deze voedselhulp is echter niet te verwachten. De afgelopen tien jaar vertoonde de voedselstroom een grote mate van stabiliteit en in de jaren tachtig schommelde deze rond de 10 miljoen ton. In relatieve termen is zelfs sprake van een forse teruggang. Het aandeel van de voedselhulp in de ODA is over de afgelopen vijftien jaar bijna gehalveerd, namelijk van 12,5% midden jaren zeventig tot bijna 7%.

Opvallend in de samenstelling van de voedselhulp is de dominante positie van de zachte granen, tarwe en rijst. Harde granen komen vrijwel uitsluitend voor in het kader van noodhulpacties. Aangenomen mag worden dat deze bias in de voedselhulpsamenstelling ook de komende jaren zal blijven bestaan.

Maar niet alleen de voedselhulp, ook de bilaterale financiële hulp vertoont een dergelijke bias ten gunste van zachte granen. Het overgrote deel van de donorinvesteringen in de landbouw is bestemd voor de produktieverbetering van met name geïrrigeerde gewassen zoals rijst. Wil men de afhankelijkheid van voedselhulp terugdringen, dan zal juist de produktie van de lokale harde granen de komende jaren de hoogste prioriteit dienen te krijgen, zowel bij de ontvangende overheden als bij de donoren.

16.3. Nederlandse voedselhulp

Gezien de groeiende voedselproblematiek met name in Sub-Sahara Afrika zal ook het komende decennium een Nederlandse bijdrage nodig blijven. De vorm waarin deze bijdrage kan plaatsvinden zal worden behandeld aan de hand van de drie onderscheiden voedselhulptypen: programmahulp, projecthulp en noodhulp.

Ten aanzien van de effectiviteit van *programmahulp* is in de landenonderzoeken geconcludeerd dat de rol van voedselhulp ter ondersteuning van beleidshervormingen bescheiden is. Zelfs is geconstateerd dat in een aantal gevallen (Senegal, Zambia en Soedan) deze programmahulp is verstrekt c.q. voortgezet ondanks een gebrek aan overeenstemming over het te voeren beleid.

Inszet van voedselhulp ter ondersteuning van beleidshervorming vereist een meerjaren-aanpak. Dit brengt het gevaar met zich mee dat voedselhulpacties



Mali: In een vluchtelingenkamp voor Touaregs van het Rode Kruis zitten kinderen op eten te wachten.

worden gecontinueerd zonder dat de toegevoegde waarde van het verzenden van voedsel is aangetoond. Zo zijn bijvoorbeeld in Soedan grootschalige voedselhulp-leveranties voortgezet ten tijde van record-oogsten. De kans dat voedselhulp verstorrend werkt op de lokale voedselproductie is onder die omstandigheden groot.

De ontwikkelingsbijdrage van programmahulp wordt met name gerealiseerd via verkoop van voedselhulp op de markt. De opbrengsten (tegenwaardefondsen) kunnen dan worden aangewend ter ondersteuning van beleidshervormingsprogramma's of ter financiering van ontwikkelingsprojecten. In het onderzoek wordt de doelmatigheid van tegenwaardefondsen ernstig bekritiseerd. Genoemd worden onder andere het doorkruisen van lokale prioriteiten, problemen rond duurzaamheid van projecten, administratieve en organisatorische knelpunten en tot slot een aanzienlijke mate van onderbesteding.

Tenslotte blijkt dat als programmahulp verstrekt voedsel overwegend ten goede is gekomen aan de rijkere in de stedelijke gebieden.

Op grond van het voorgaande onderschrijft de IOV de recent genomen beslissing om niet langer een aparte hulpcategorie te handhaven vanwaaruit voedselhulp in de vorm van programmahulp wordt gefinancierd. Identificatie en beoordeling van dergelijke aanvragen dienen te gebeuren op grond van dezelfde uitgangspunten,

prioriteiten en criteria als andere importsteunvoorstellen. Hierbij dient dan met name gelet te worden op het voedselsectorbeleid van het ontvangende land, de institutionele capaciteit en de mogelijkheid van donorcoördinatie.

Gezien de preciaire voedselsituatie in Sub-Sahara Afrika is de komende jaren de kans groot dat verzoeken om voedselhulp zullen toenemen. Financiering van deze aanvragen kan thans alleen gebeuren uit fondsen beschikbaar voor de Landen- en Regioprogramma's. Consumptiegoederen zijn immers uitgesloten van financiering uit het Betalingsbalanssteunprogramma.

Een zelfde benadering zou wenselijk zijn ten aanzien van het EG-voedselhulpprogramma. De huidige praktijk is hiervan nog ver verwijderd. Als eerste stap zou Nederland erop moeten blijven aandringen dat de EG-voedselhulp en andere hulpinstrumenten meer onderling verwisselbaar worden om zo een grotere mate van flexibiliteit te verkrijgen.

De belangrijkste vorm waarin de Nederlandse voedselhulp in het verleden is aangeboden is de *projecthulp*. Projecthulp verloopt voor een belangrijk deel via het WFP. Bij projecthulp kunnen twee hoofdvormen worden onderscheiden: voedsel voor werk en bijvoedingsprogramma's.

Het belang van bijvoedingsprojecten is in het WFP-programma in de afgelopen jaren sterk teruggelopen, van twee derde naar één derde van het totale projectenprogramma. De geringe ontwikkelingswaarde is hiervoor een van de hoofdredenen. Bijvoedingsprogramma's nemen immers de structurele oorzaken van ondervoeding niet weg.

Ten aanzien van voedsel voor werk zijn de bevindingen nogal negatief. Zo bestaat er veel kritiek op de kwaliteit van de uitgevoerde projecten. De wijze van uitbetaling, namelijk in de vorm van voedsel, ligt hieraan mede ten grondslag. Andere bezwaren zijn de complexiteit en de hoge kosten.

Op beide programma's is de kritiek van toepassing dat de WFP-voedselproducten onvoldoende aansluiten bij de lokale voedingsgewoonten. Hierdoor worden niet zelden de ontvangen producten weer doorverkocht. Soms wordt ook een vraag gecreëerd naar nieuwe producten die lokaal nauwelijks voorhanden zijn, zoals bij babyvoeding het geval is.

Gezien de nadelen van de voedselmand verdient het overweging om de bijdrage aan het WFP in geld beschikbaar te stellen. Hieraan dient wel de voorwaarde te worden verbonden dat deze middelen bij voorkeur worden aangewend voor lokale en triangulaire aankopen van producten die aansluiten bij de lokale voedingsgewoonten.

De druk van het WFP op donoren om van de voedselmand af te zien vertoont overigens een zekere ambivalentie. In vergelijking met lokaal voedsel hebben voor het WFP (en de ontvanger) de standaardkwaliteit, de korte levertijd en de betrouwbaarheid van de leveranties uit landbouwvoorraden en overschotten praktische voordelen. Bovendien is het de vraag of donoren bereid zijn een zelfde bijdrage in contanten beschikbaar te stellen aan het WFP als nu in de vorm van goederen

geschiedt. Maar wellicht nog belangrijker is dat het bestaansrecht van het WFP in het geding komt wanneer voedselleveranties niet langer centraal staan.

Over de noodzaak van het instrument *noodhulp* bestaat brede consensus. De meningen lopen echter uiteen over wat onder noodhulp valt. De meeste donoren waaronder ook het DGIS hanteren de zogenaamde enge definitie van noodhulp, waarbij het in beginsel gaat om acuut ontstane voedseltekorten waarvoor tijdelijk, veelal eenmalig hulp wordt verstrekt. Dit soort noodoperaties vraagt om snelheid, haastige beslissingen en soms overhaaste actie om snel ter plaats te kunnen zijn.

In de praktijk blijkt dat een aanzienlijk deel van de noodhulp, met name die voor vluchtelingen, een quasi-structureel karakter draagt. In geval van cyclische tekorten als gevolg van droogte kunnen via zgn. Early Warning systemen dreigende voedseltekorten veelal tijdig worden gesignaleerd.

Onderzoeken tonen aan dat ten aanzien van de doelmatigheid van noodhulpoperaties nog wel het een en ander te verbeteren valt. Nog te vaak arriveert de noodhulp te laat. Dit vormde een van de hoofdkritiekpunten in een WFP-evaluatie van de IEFPR. Verbetering is echter zeer goed mogelijk omdat het in het merendeel van de gevallen niet gaat om acute problemen, maar om voorzienbare voedseltekorten. Overheden in tekort-landen en donoren reageren echter vaak pas als mensen in de getroffen gebieden door hongersnood worden bedreigd. Verbeteringen zijn met name mogelijk in de sfeer van identificatie, planning en coördinatie.

Ook noodhulp dient in beginsel te worden verstrekt in de vorm van produkten die lokaal bekend zijn. Dit betekent bijvoorbeeld voor Afrika dat harde granen een belangrijk bestanddeel dienen uit te maken van noodvoedselhulp. Ervaringen hebben geleerd dat lokale aankopen en triangulaire transacties hiervoor een goede mogelijkheid bieden. Gezien de kennis en ervaring die op dit terrein bij het WFP aanwezig zijn, lijkt deze organisatie bij uitstek geschikt om bij dergelijke aankopen een belangrijke rol te spelen.

In beginsel verdient het aanbeveling de verantwoordelijkheid van noodhulpoperaties te leggen bij lokale overheden. Bij coördinatie van noodhulp vervullen multilaterale instellingen een belangrijke ondersteunende rol. Donoren hebben echter onder bepaalde omstandigheden (zoals bij burgeroorlogen) weinig vertrouwen dat lokale overheden bereid zijn de aangeboden voedselhulp eerlijk te verdelen. De NGO's vormen dan een alternatief. Daarnaast kunnen particuliere organisaties een belangrijke rol vervullen bij het bereiken van slachtoffers; deze organisaties blijken namelijk vaak te beschikken over een uitgebreid lokaal netwerk waarmee doelgroepen bereikt kunnen worden. Probleem bij de inschakeling van NGO's is echter dat deze instanties nauwelijks in staat zijn grootschalige voedselhulpacties uit te voeren. De parallelle structuren die hierdoor zouden ontstaan kunnen bovendien een goede planning en coördinatie van de voedselhulp ernstig belemmeren.

DEEL VI. BIJLAGEN

Bijlage 1. Terms of Reference

IOV-onderzoek voedselhulp, markten en voedselvoorziening

Inleiding

De Inspectie heeft zich in de afgelopen jaren incidenteel beziggehouden met onderzoek van voedselhulp. Zo werden in 1980 graanleveranties in Burkina Faso en Senegal onderzocht. In de periode 1984–1985 is een monitoring-onderzoek uitgevoerd van bilaterale voedselleveranties aan vijf landen: Mozambique, Mali, Peru, Bolivia en Zambia.

Eind 1986 is besloten met het oog op een mogelijk samenvattend inspectieonderzoek allereerst de onderzoeksvraagstelling scherper te formuleren. Een definitief besluit tot uitvoering van verder onderzoek op het gebied van de voedselhulp zou afhankelijk zijn van de uitkomst van een inventarisatie van onderzoeksprioriteiten onder direct betrokkenen bij voedselhulp.

Vervolgens heeft de Inspectie in samenwerking met het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken (IVO) een inventarisatie-onderzoek gevraagd onder veertig bij de voedselhulp betrokken personen van binnen en buiten het DGIS. Tevens zijn deskundigen bij WFP, FAO, IFAD, ODA en IDS geraadpleegd.

Om verder inspectieonderzoek uit te voeren naar de betekenis van voedselhulp kunnen een zestal (ongelijksoortige) overwegingen worden aangevoerd:

- het vóórkomen van het thema in de werkplanning van de Inspectie;
- de betrekkelijk grote omvang van de Nederlandse voedselhulp;
- de parlementaire en publieke belangstelling voor het onderwerp;
- de actieve Nederlandse opstelling in het Europese en WFP voedselhulpbeleid;
- de beweging die valt te constateren in het (beleids)denken over de rol van voedselhulp in Nederland, bij overige donoren en bij de ontvangende landen;
- de verwachte toename van de omvang van voedselhulp wereldwijd.

Het voorliggende onderzoeksvoorstel is het resultaat van het thans afgesloten vooronderzoek van de Inspectie. Het is gebaseerd op nauw overleg met DST/PL-a en DST/TA.

Vraagstelling

Het inventarisatie-onderzoek dat de Inspectie in samenwerking met het IVO (Tilburg) uitvoerde, toont aan dat reeds veel (hoewel niet genoeg) bekend is over de manier waarop boeren produceren en over de wijze waarop een op verhoging van de landbouw- en voedselproductie gericht beleid gestalte moet krijgen. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de consumptiegewoontes en voedingspatronen van verschillende bevolkingsgroepen. Men zou kunnen zeggen dat de productie- en voedingstechnische kanten van het voedselvraagstuk het meest bestudeerd zijn.

De kennis over de verbindende schakel tussen productie en voeding die wordt gevormd door het *prijs- en marktsysteem* vormt in veel ontwikkelingslanden echter nog een witte vlek. Een meerderheid (60%) van de ondervraagden van het inventarisatieonderzoek lijkt dit uitgangspunt te onderschrijven.

We gaan er in dit verband van uit dat een beter inzicht in de *structuur en dynamiek van aanbod, vraag en prijs* onontbeerlijk is, o.a. om de effectiviteit en impact van plattelandsontwikkelingsactiviteiten te verbeteren. Het sleutelbegrip daarbij is de *voedselvoorziening* in de ontwikkelingslanden, omdat daarin zowel het voedselaanbod (productiezijde) als de markt en de vraag naar voedsel (consumptie en voedingsbehoefte) zijn besloten.

Meer kennis en inzicht is nodig van de verschillende *voedselmarkten*, inclusief de relatie van voedselmarkten met niet-voedselmarkten voor agrarische producten (veelal exportproducten) en met markten voor farm-inputs (kunstmest, etc.).

Als invalshoek van onderzoek wordt echter de voedselhulp gekozen. Voedselhulp speelt immers in veel ontwikkelingslanden een belangrijke rol, maar over de uitwerking ervan, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde alsook m.b.t. de prijsvorming, bestaan wel veel uiteenlopende opvattingen, maar nog te weinig feitelijke gegevens.

Indien men de conclusie van het inventarisatie-onderzoek vertaalt naar de positie en prioriteitstelling van de Inspectie dan moet het centrale thema voor het evaluatie-onderzoek luiden:

de rol en betekenis van de voedselhulp, geplaatst in het kader van het voedselvoorzieningsbeleid, daarbij speciaal gelet op de relatie van voedselhulp met lokale markten voor landbouwproducten en agrarische bedrijfsmiddelen.

De bedoeling van het evaluatie-onderzoek is bouwstenen te leveren voor een beleidskader, van waaruit de OS-steun (inclusief de voedselhulp) ter verbetering van de lokale voedselvoorziening versterkt kan worden. Daarvoor is echter tevens meer kennis (dus onderzoek) nodig van het lokale beleid terzake (i.c.

marktherstructurering, voedselstrategie) en speciaal van de doorwerking van het voedselvoorzieningsbeleid op micro- en meso-/macro-niveau. De belangrijkste open vragen lijken evenwel op het meso-niveau van de markt te liggen.

De centrale vraagstelling kan in een zevental sub-vragen worden onderverdeeld. Iedere deelvraag leidt tot een deelonderzoek. De volgende deelvragen worden gesteld:

Deelonderzoek 1:

Waaruit bestaat het OS-beleid m.b.t. voedselhulp en voedselvoorziening en hoe verhoudt zich dat tot het beleid van overige donoren en betrokken instanties?

Deelonderzoek 2:

Hoe is het OS-programma van voedselhulp samengesteld en hoe verhoudt zich dit tot het OS-beleid? Idem voor de belangrijkste donoren.

Deelonderzoek 3:

Waaruit bestaat het landbouw- en voedselvoorzieningsbeleid van de geselecteerde ontwikkelingslanden en hoe wordt het geoperationaliseerd?

Deelonderzoek 4:

Hoe ziet de fysieke en institutionele inrichting van de voedselmarkt(en) eruit in geselecteerde ontwikkelingslanden? Wat is de rol van de overheid daarbij?

Deelonderzoek 5:

Hoe is het voedselaanbod samengesteld qua aanbodsprizen, hoeveelheden, kwaliteit en herkomst van voedsel?

Deelonderzoek 6:

Hoe is de al dan niet koopkrachtige vraag naar voedsel, gelet op herkomst, vraagprizen, hoeveelheden, kwaliteit en herkomst van het voedsel?

Inspectie-onderzoek 7:

Wat zijn de effecten van voedselleveranties op de verschillende niveaus en wat zijn de invloeden op lokale voedsel(zelf)voorziening en plattelandontwikkeling?

Afbakening

De voedselhulp, het centrale thema van onderzoek, is allereerst de door Nederland gefinancierde hulp. Omdat in werkelijkheid het Nederlandse aandeel, of dit nu bi-, multilateraal dan wel via de EG wordt gefinancierd, moeilijk of in het geheel niet is te isoleren van de overige voedselhulp, is het nodig de gehele voedselhulp per

geselecteerd gebied te onderzoeken. Waar mogelijk zal echter het Nederlandse element daarbij speciaal worden belicht.

Voedselhulp kan op talrijke manieren worden onderscheiden. Daarop wordt thans niet uitvoerig ingegaan. Wat hier van belang is, is het onderscheid tussen noodhulp en reguliere hulp. De eerstgenoemde categorie, die van nood- of emergentiehulp, valt buiten het kader van dit onderzoek. Daarmee wordt met andere woorden alle hulp van onderzoek uitgesloten die verstrekt wordt ten gevolge van calamiteiten als droogte, overstroming, burgeroorlog etc. en die voornamelijk een ad hoc karakter heeft. De voedselhulp waarop het onderzoek betrekking heeft, is de meerjarige, reguliere hulp, ongeacht of deze al dan niet via de markt wordt gedistribueerd.

Een niet minder belangrijke beperking is, dat geen detailonderzoek wordt verricht t.a.v. de voedingsaspecten van de verstrekte hulp. Het onderzoek zou worden overladen als dit fundamentele element integraal zou worden opgenomen òf er zou geen recht gedaan worden aan de grote betekenis ervan.

Voorts ligt het niet in de bedoeling de doelmatigheid en de effectiviteit van het gebruik van de verschillende kanalen van voedselhulp tot in de finesses te onderzoeken. Daarvoor is de gekozen opzet minder geschikt.

Wel is bij de activiteiten- en landenkeuze rekening gehouden met het bestaan van verschillende hulpkanalen. Het onderzoek kan door keuze van een 'mix' van hulpkanalen indicaties geven m.b.t. het functioneren van de onderzochte hulpkanalen en de criteria die Nederland bij de keuze van met name de multilaterale kanalen hanteert.

Ongeveer hetzelfde geldt voor de zgn. additionaliteit van de voedselhulp. Het is niet realistisch te pretenderen dat op basis van dit onderzoeksvoorstel een volledig beeld kan worden verschaft van dit moeilijk onderzoekbare verschijnsel.

Uitvoering

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in een viertal landen. In een van de landen zal het onderzoek dienst doen als pilot-case. De vier cases zullen worden uitbesteed aan vier Nederlandse onderzoeksinstituten met regio-specifieke en vaktechnische kennis.

Er zal voor de onderzoeksbegeleiding een referentiegroep in het leven worden geroepen. Deze adviesgroep zal zich buigen over de onderzoeksopzet, de t.o.r. van de deelonderzoeken, de resultaten van de deelonderzoeken en het samenvattende rapport. Aan de referentiegroep die door Chef IOV zal worden voorgezeten, zullen

vertegenwoordigers deelnemen van DST/PL-a, DST/TA, het Ministerie van L&V-OSL en de Nederlandse onderzoekswereld.

De landen waarin het onderzoek zal worden uitgevoerd zullen bij voorkeur in verschillende regio's liggen: de Sahel, Zuidelijk Afrika en de Andes.

Deelonderzoeken

Het onderzoek is samengesteld uit een zevental deelonderzoeken, die soms opeenvolgend, soms parallel kunnen worden uitgevoerd (zie Werkplanning). De volgende deelonderzoeken worden onderscheiden:

Deelonderzoek 1

Overzicht beleidsontwikkeling voedselhulp en voedselvoorziening

Het deelonderzoek richt zich op de volgende vragen:

1. Waaruit bestaat het OS-beleid m.b.t. voedselhulp en voedselvoorziening? Hoe kwam het tot stand (trend)?
2. Hoe verhouden zich de relevante OS-beleidsonderdelen onderling, is er samenval/congruentie? Is er een hiërarchie van doelstellingen?
3. Wat is de plaats van voedselhulp en voedselvoorziening in het OS-beleid van plattelandontwikkeling (incl. gebruik tegenwaardefondsen)?
4. Wat is de vorm en inhoud van de OS-participatie in multilaterale voedselhulp?
5. Wat zijn de relevante beleidsvisies en ontwikkelingen bij overige donoren?
6. Hoe verhouden deze visies, doelen en programma's (ad 4 en 5) zich onderling en tot het OS-beleid? (ad 1, 2, 3)
7. Wat zijn de beleidsvisies, doelen en programma's van regionale organisaties van ontwikkelingslanden zelf? (CILSS, SADCC, Pacto Andino).
8. Hoe verhouden deze (ad 7) zich onderling tot het OS-beleid (ad 1, 2, 3) en tot overige donoren (ad 4 en 5)?

Deelonderzoek 2

Operationalisatie beleid voedselhulp en voedselvoorziening van OS en overige donoren

Het deelonderzoek baseert zich op de volgende vragen:

1. Hoe is het OS-programma van voedselhulp samengesteld? Wat is de structuur en omvang?
2. Hoe verhoudt het programma-onderdeel voedselhulp zich qua structuur en omvang zich tot het onderdeel voedselvoorziening?
3. Wat zijn de ontwikkelingen in het OS-voedselhulpprogramma m.b.t.:

- programma-indeling
 - beschikbare en bestede middelen
 - hulpvormen
 - hulpkanalen
 - institutionele inkadering
 - adviesstructuur
 - besluitvormingsprocedures
 - uitvoeringscapaciteit
 - uitbesteding deeltaken
 - monitoring, evaluatie en feedback
 - rapportage
 - stroomlijning en coördinatie.
4. In welke mate reflecteert het programma (ad 1, 2, 3) het OS-beleid?
 5. Dezelfde vraag als ad 1 gericht op de activiteiten van overige donoren.
 6. Dezelfde vraag als ad 2 gericht op de activiteiten van overige donoren.
 7. Globaal dezelfde vraag als ad 3 gericht op de activiteiten van overige donoren.

Deelonderzoek 3

Inventarisatie voedselvoorzieningsbeleid geselecteerde ontwikkelingslanden

Het deelonderzoek betreft de volgende elementen van het lokale overheidsbeleid (nationaal niveau, 1975 tot heden):

1. recente ontwikkeling en huidig beleid van landbouw- en plattelandsonwikkeling;
2. recente ontwikkeling en huidig beleid van voedselvoorziening, beleidsinstrumenten, voedselstrategie, importsubsidie, marktstabilisatie;
3. beleidsontwikkeling m.b.t. markten en prijzen van inheems en import-voedsel;
4. uitvoering van het subsidie- en heffingenbeleid m.b.t. voedselproductie (*inputs, outputs*);
5. uitvoering van het subsidie- en heffingenbeleid m.b.t. voedselconsumptie;
6. maatregelen gericht op inkomensverdeling, koopkrachthervorming, werkgelegenheid;
7. wisselkoersbeleid en doorwerking op relatieve prijzen van voedsel;
8. overig beleid m.b.t. importen van landbouwinputs en -produkten;
9. overheidsbeleid t.a.v. voedselhulp en commerciële voedselimporten, inclusief driehoeksleveranties;
10. overheidsbeleid t.a.v. met voedsel concurrerende gewassen;
11. relatie overheidsbeleid ontwikkelingslanden (deelonderzoek 3) tot OS-beleid en overige donoren (deelonderzoek 1).

Deelonderzoek 4

Analyse van organisatie en fysieke inrichting van de voedselmarkt in geselecteerde ontwikkelingslanden

Het deelonderzoek richt zich op alle partijen op de voedselmarkt:

- de producenten
- de consumenten
- de particuliere handel, maal- en verwerkingsindustrie;
- de non-profitorganisaties betrokken bij de voedseldistributie;
- de overheid inclusief donorenactiviteiten.

De analyse heeft zowel betrekking op de fysieke infrastructuur van de voedselmarkt als op de institutionele, organisatorische en/of dienstenaspecten. De volgende elementen worden onderzocht waarbij vooral aandacht geschonken wordt aan de kwaliteit, omvang en samenhang van de onderdelen. Inzicht in de financiering, onderhoudskosten, concurrentie en rentabiliteit is van groot belang.

Fysieke infrastructuur voedselmarkt

1. Capaciteit, kwaliteit van havenfaciliteiten;
2. Capaciteit, kwaliteit, spreiding van diverse categorieën van wegen;
3. Capaciteit, kwaliteit, eigendom, spreiding van transport;
4. Capaciteit, eigendom, spreiding van opslag, overslag, maalderij en verwerking;
5. Structuur, omvang, eigendom en spreiding van distributiec capaciteit;
6. Voedselbereidingscapaciteit (energieverbruik, tijdselement, taakverdeling, kosten).

Institutionele organisatorische aspecten

7. Aard en omvang van *financiering marktoperaties* (inclusief tegenwaardefondsen, handels- en marktkrediet, subsidies)
8. Aard, frequentie en kwaliteit van marktinformatie
9. Voorlichting en training marktorganisatie en -management
10. In- en verkoopstrategieën, marktsegmentatie, specialisatie
11. Voorzieningen m.b.t. functioneren van de voedseldistributie.

Deelonderzoek 5

Analyse van de aanbods(prijs)zijde van voedsel

Het vergelijkende deelonderzoek heeft als uitgangspunt de voedselhulp, met speciale aandacht voor het Nederlandse aandeel daarin. Daarnaast richt het onderzoek zich op de overige (commerciële) voedselimporten en uiteraard op het aanbod van lokaal geproduceerd voedsel. Voor de drie categorieën van aangeboden voedsel gelden in principe dezelfde aandachtspunten. Het is ook mogelijk dat lokaal geproduceerd voedsel als voedselhulp voorkomt. Deze bi- of triangulaire

voedselleveranties worden vergeleken met het overige voedselaanbod. De *zelfvoorzieningseconomie* wordt in dit verband herleid tot de markt, met andere woorden eigen produktie/consumptie wordt gewaardeerd tegen markt- in plaats van tegen boerderij-prijzen.

De volgende elementen worden in de analyse betrokken:

a. *Voedselhulp*

1. hoeveelheid, type en kwaliteit van het aangeboden voedsel;
2. doeleinden en oogmerken van het aangeboden voedsel;
3. producent, donor en leverancier/handelaar van het aangeboden voedsel;
4. kanaal van voedselaanbod al dan niet via de markt;
5. aanbodsvoorwaarden (tegenwaardefondsen, doelgroep), aanbods-kosten, aanbods-prijs, concessionaliteit;
6. trends en fluctuaties van 1 t/m 4;
7. additionaliteit of substitutie t.o.v. commerciële importen en/of inheems voedsel;
8. uiteindelijke bestemming en verbruik van het aangeboden voedsel.

b. *Commerciële voedselimporten*

1. hoeveelheid, type en kwaliteit van de commerciële voedselimporten;
2. herkomst, leverancier, financier van voedselimporten;
3. aanbodskanaal van commercieel geïmporteerd voedsel;
4. formele bestemming commerciële importen;
5. aanbodsvoorwaarden, -kosten, -prijs en concessionaliteit;
6. trends en fluctuaties in 1 t/m 5;
7. additionaliteit/substitutie t.o.v. lokale produktie.

c. *Lokale voedselaanbod*

1. hoeveelheid, type en kwaliteit van lokaal geproduceerd voedsel, inclusief knollen en peulvruchten;
2. produktie en aanbodstructuur van lokaal voedsel, inclusief organisatie van het aanbod;
3. kostenstructuur en prijselasticiteit van het aanbod van lokaal voedsel;
4. gebruik en effect van overheidsbeleid op boerenprijzen;
5. omvang, aard en dynamiek t.o.v. marktproduktie van de zelfvoorzieningslandbouw;
6. trends en fluctuaties van 1 t/m 5;
7. additionaliteit / substitutie / concurrentievermogen / disincëntivering van lokale produktie (*inclusief produktieverhouding voedsel/niet voedsel*).

*Deelonderzoek 6**Analyse van de vraag(prijs)zijde van voedsel*

Het vergelijkend deelonderzoek heeft als uitgangspunt de niet-koopkrachtige vraag naar voedsel. De *niet-koopkrachtige* vraag kan betrekking hebben op uit importen afkomstig voedsel (meestal voedselhulp) of op inheems voedsel (als bi- of triangulaire transactie), eveneens meestal voedselhulp.

De *koopkrachtige* vraag kan zich richten op inheems dan wel op importvoedsel, ongeacht of deze uit hulp of uit commerciële transactie afkomstig is. Bij de koopkrachtige vraag is steeds sprake van betaling (tegenwaarde), bij niet-koopkrachtige vraag is dit niet of slechts ten dele het geval. De tegenwaarde wordt dan de facto d.m.v. subsidies gecompenseerd.

Het deelonderzoek richt zich op de volgende elementen van de vraagzijde:

a. *Niet-koopkrachtige voedselvraag:*

1. structuur, omvang, dynamiek, sociaal-culturele karakteristiek van niet-koopkrachtige bevolkingsgroep;
2. hoeveelheid, type en kwaliteit van het afgenomen voedsel;
3. herkomst en aanbieden van het produkt;
4. kanaal, kosten, vergoeding, tegenprestatie m.b.t. afname van voedsel (food for work etc.);
5. organisatie en financiering van de afname en voedselbereiding;
6. voorwaarden en voorkeuren m.b.t. afname van voedsel;
7. gerealiseerde afname en behoefte aan voedsel;
8. fluctuaties in 1 t/m 7;
9. additionaliteit/substitutie/concurrentie van import- en inheems voedsel.

b. *Koopkrachtige voedselvraag:*

1. structuur, omvang, dynamiek, sociaal-culturele karakteristiek van vraag naar importvoedsel;
2. idem voor de vraag naar inheems voedsel;
3. prijs- en inkomenselasticiteit van de voedselvraag;
4. consumentensubsidies import- en inheems voedsel;
5. consumentenvoorkeuren en -organisaties;
6. consumptieve kredieten;
7. fluctuaties in 1 t/m 6;
8. additionaliteit/substitutie/concurrentie/disincentivering.

*Deelonderzoek 7**Effecten voedselleveranties, linkages met voedselvoorziening en plattelandontwikkeling*

Het afsluitend evaluatieonderzoek gaat in op de vraag van de efficiency, de effectiviteit van het instrument van voedselhulp als zodanig. Het gaat vooral om het opvullen van onderzoeklacunes en om 'cross-cutting issues' die in de eerdere deelonderzoeken on- of onderbelicht bleven.

De mate waarin de verschillende expliciete of impliciete beleidsoogmerken en wensen zijn bereikt, is een belangrijke vraag. De ontwikkelingsrelevantie kan in dit verband worden opgevat als het totaal van de verschillende doelrealisaties (met betrekking tot marktherstructurering, tegenwaardefondsen, koopkrachtbevordering, basisbehoeftevoorziening, capaciteitsbenutting, etc.).

Gepoogd wordt een balans van overall effecten te treffen, waarbij niet zozeer het eindsaldo als wel het doorzichtig maken van het patroon van linkages op de verschillende 'deelmarkten' voorop staat (prijsverhoudingen landbouw in- en outputs, voedsel/niet-voedsel, consumenten/producentenprijzen). Het is nodig voor het opzetten van een consistent programma van plattelandontwikkeling meer kennis te hebben van de samenhang en knelpunten van de ingezette instrumenten van rurale ontwikkeling en voedselvoorziening.

Het concluderende evaluatieonderzoek richt zich daarop, met als invalshoek het instrument van de voedselhulp (VH):

op macro-niveau:

1. effecten van VH op overheidsplanning en prioriteitsstelling (aandacht basisbehoefte, tegenwaardefondsen, rurale ontwikkeling en urban bias; meerjarenplanning);
2. effecten van VH op rol en management overheidsinstanties t.b.v. rurale problematiek (dataverzameling, incentivering landbouwproductie en handel, lokale aankopen);
3. effecten van VH op voedselzekerheid en koopkracht rurale armen (relief afhankelijkheid);
4. effecten van VH op economische integratie stad-platteland (terms of trade); (prijnsbeleid voedsel, exportgewassen, farm inputs).

op meso-niveau:

5. management van VH-stromen door de overheid;
6. effecten van VH op de rol en efficiency van de (particuliere) voedselhandel op het platteland; idem voor non-food en farm inputs;
7. effecten van VH op donor (OS) gefinancierde activiteiten.

op micro-niveau:

8. effecten van VH op voedselsituatie en koopkracht van de rurale bevolking;
9. effecten van VH op organisatie en positie van rurale vrouwen en boeren;
10. effecten van VH op de rurale zelfvoorzieningshuishoudens;
11. effecten van VH sociale en voedingsgewoonten van de rurale bevolking.

Bijlage 2. Uitvoering van het onderzoek

Inventarisatiefase

In deze fase is in contact met deskundigen in Nederland en elders in Europa gewerkt aan een precisering van de vraagstelling. In dit kader zijn de volgende deelrapporten verschenen:

G. de Groot – Invalshoeven onderzoek voedselhulp. Tilburg, 1987.

G. de Groot – Het stimuleren van voedselproductie en distributie en de rol van voedselhulp. Tilburg, 1987.

Bureau-onderzoek

In de tweede fase van het onderzoek zijn beleid en de uitvoering van de Nederlandse voedselhulp onderzocht. In dit kader zijn de volgende rapporten verschenen:

M. Laman – Voedselhulpbeleid tussen Noodhulp en Voedselvoorziening. Een onderzoek naar de totstandkoming van het Nederlandse voedselhulpbeleid. Amsterdam, 1989.

P. van Tilburg, F. Zaal – Permcabele Wanden. Een onderzoek naar de operationalisatie van het Nederlandse voedselhulpbeleid. Tilburg, Amsterdam, 1988.

Veldonderzoek

Mali

In Mali is het veldonderzoek op microregionaal niveau uitgevoerd door de Vakgroep Sociale Geografie van Ontwikkelingslanden, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht. Veldonderzoek heeft plaatsgevonden in:

- de Cercle de Koutiala in het Zuiden, een surplusgebied;
- de Cercle de Koro in het Zuidoosten, een regio waar de voedselvoorziening min of meer in evenwicht is;
- de regio Gao in het Noorden, een deficitgebied.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode maart–augustus 1988.

In het kader van het onderzoek in Mali zijn o.a. de volgende voedselhulpleveranties bekeken:

- de jaarlijkse Nederlandse bijdrage aan het PRMC van 5.000 ton graan equivalenten;
- door de UDPM bepaalde leveranties van 740 ton in de regio Gao;
- projecten van het WFP (50.000 ton gedurende drie jaar) bestaande uit o.a.:
 - voedsel-voor-werk-projecten (irrigatie, graanbanken) in Bara, AgDilinta en Intadeni;
 - leveranties aan overheidsfunctionarissen;
 - noodvoedselhulp acties in Bara, AgDilinta, Goutchine en Intadeni.
- de door het PRMC gefinancierde kredietverlening aan graanhandelaren
- graanbank in Konseguela (CMDT)
- graanbank in Toupourla (CMDT)
- graanbank in Basso (CMDT)
- distributie door CNAUR in cercle Koro van 230 ton
- levering door World Relief van 100 ton in cercle Koro
- steun van Nederland en Duitsland aan de SNS (de nationale voedselveiligheidsvoorraad)
- distributie van maïs in Temera
- steun van SECAMA in Mopti
- ILO graanbankproject
- graanbankproject van het Office du Niger
- Projet de Développement Villageois de Segou van IFAD
- SECAMA graanbankproject in San
- Médecins de Monde graanbankproject in Koro
- IFAD graanbankproject in Koro
- zaadbankproject van World Vision in Djebock
- Euro Action graanbanken in de regio Gao
- opzet van foniobanken door EEA en UNICEF.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:

- E. Harts-Broekhuis, A. de Jong – Een graantje meepikken. Aspecten van het Malinese voedselvoorzieningsbeleid. Utrecht, 1988.
- E. Harts-Broekhuis, A. de Jong – Geen koren zonder kaf. Graanvoorziening en voedselveiligheid in Mali in relatie tot voedselhulp. Utrecht, 1989.
- F. Zaal – Voorrapport Nederlandse leveranties aan Mali. Den Haag, 1988.
- A. Klaasse Bos e.a. – Voedselhulp van Nederland aan Mali. Verslag van een IOV missie. Den Haag, 1989.

Senegal

In Senegal is het veldonderzoek op microregionaal niveau uitgevoerd door de Vakgroep Markttkunde en Marktonderzoek van de Landbouw Universiteit Wageningen. Veldonderzoek heeft plaatsgevonden in:

- a. de vallei van de Senegal rivier
- b. het noordwesten van het aardnotenbekken

Beide regio's zijn structureel deficitair.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode augustus–november 1988.

In het kader van het onderzoek in Senegal zijn o.a. de volgende voedselhulpveranties bekeken:

- de Nederlandse levering van 3.330 ton rijst aan het Fonds Commun
- de jaarlijkse bijdrage van 10.000 ton rijst van het WFP aan het Fonds Commun
- de door het Fonds Commun gefinancierde transformatieprojecten van lokale granen
- een bijvoedingsproject van CRS via gezondheidscentra (15.000 ton voedsel per jaar)
- graanbankprojecten van CRS in Ngass en Thieye-Thieye
- graanbank van Maison Familiale Rurale in Pekes
- 10.000 ton graanequivalent van de EG als bijdrage aan het Fonds Commun
- triangulaire aankoop van 3.000 ton gierst door het WFP t.b.v. Mauretanië
- noodhulp distributie via CRS (3.000 ton)
- voedsel-voor-werk-projecten van CARITAS (slaan van putten)
- schoolvoedingsprojecten van CARITAS samen met het WFP
- voedseldistributie via World Church Service voor voedsel voor werk (wegen) en gratis uitdeling
- gratis distributie van het CSA in het aardnotenbekken, gefinancierd door Duitsland, Japan en CRS
- Programme de Protection Nutritionelle et Sanitaire
- WFP project SEN 2630: voedsel voor werk t.b.v. irrigatie, groentetuinen, putten e.d.
- noodhulp via het CSA in de Senegal vallei
- WFP project 2236 PREVOBINA (door Nederland gefinancierd): herbebossingsproject op basis van voedsel voor werk, uitgevoerd door de FAO.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:

- J. Hoogervorst, M. Roelands, A. van Tilburg – Senegal. Verslag van een literatuurstudie naar het Senegalese beleid inzake voedselvoorziening. Wageningen, 1988.
- A. van Bergen, M. Roelands, A. van Tilburg, R. Warner – Voedselhulp in relatie tot de graanvoorziening in ruraal Senegal. Wageningen, 1989.

- F. Zaal – Voorrapport Nederlandse leveranties aan Senegal. Den Haag, 1988.
P. Cornelisse e.a. – Voedselhulp aan Senegal. Verslag van een IOV missie. Den Haag, 1989.

Soedan

In Soedan is het veldonderzoek op microregionaal niveau uitgevoerd door de Institute of Social Studies Advisory Service. Veldonderzoek heeft plaatsgevonden in:

- a. Zuid Darfur, een tekortgebied
- b. het Gezira Scheme, een irrigatiegebied
- c. de Witte Nijl Provincie, een overschotregio
- d. Khartoum, het urbane centrum.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 1988–januari 1989.

In het kader van het onderzoek in Soedan zijn o.a. de volgende voedselhulpverleners bekeken:

- noodhulp in Kombo and Laya Camps in Kosti
- vluchtelingen hulp in Zuid Darfur
- de Western Relief Operation
- het Special Public Works Programma in de Witte Nijl Provincie
- het Restocking the Gumbelt voedsel voor werk project in Noord Kordofan
- de Western Savannah Development Corporation in Darfur (Wereldbank)
- het Jebel Marra Rural Development Project (EG)
- het Kebkabiya Smallholders Project (Oxfam)
- het Sasakawa Global 2000 project in Kosti
- het rurale kredietprogramma van ABS in Nyala
- het Advisory Planning Team in Darfur (ODA)
- de VS-tarweprogrammahulp (PL 480)
- Operation Lifeline
- de Nederlandse levering van 5000 ton suiker
- Nederlandse logistieke steun via MALT
- Operation Rainbow
- voedsel voor werk van Norwegian Christian Aid in vluchtelingenkampen
- voedsel voor werk door Save the Children in Noord-Khartoum
- voedsel voor werk voor het aanleggen van infrastructuur via de Sudanese Council of Churches
- het joint nutrition support project (van WFP en UNICEF)
- het Sudan Eastern Region Food Security Project (voedsel voor werk)
- noodhulpactiviteiten van de Islamic African Relief Agency en de Gash Delta

– de Degein Village Woodlot, Degein Plantation en Hadaliya Shelterbelt, drie op voedsel voor werk gebaseerde agro-forestry projecten.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:

P. van der Wel, P. Doornbos, F. Raymakers – Food security with an urban bias. A study on food aid and food markets in Sudan. Volume I: Main Report. Den Haag, 1989.

P. van der Wel, P. Doornbos, F. Raymakers – Food security with an urban bias. A study on food aid and food markets in Sudan. Volume II: Working Papers. Den Haag, 1989.

F. Zaal – Voorrapport Nederlandse leveranties aan de Soedan, Den Haag, 1988.

M.P. van Dijk e.a. – Voedselhulp en Voedselzekerheid in Soedan. Verslag van een IOV missie. Den Haag, 1989.

Zambia

In Zambia is het veldonderzoek op microregionaal niveau uitgevoerd door het Koninklijk Instituut voor de Tropen. Veldonderzoek heeft plaatsgevonden in:

- a. Gwembe district, een tekortgebied in de Zuid Provincie
- b. Choma district, een surplusgebied in de Zuid Provincie
- c. Senanga district, een tekortgebied in de West Provincie
- d. Kaoma district, een surplusgebied in de West Provincie.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november–december 1988.

In het kader van het onderzoek in Zambia zijn o.a. de volgende voedselhulp-leveranties bekeken:

- de Nederlandse levering van 5.000 ton maïs voor een noodhulpoperatie in de provincies Zuid en West
- Nederlandse logistieke steun aan deze operatie (Logion)
- de Nederlandse levering van 8.000 ton tarwe
- de Canadese tarwe-programmahulp
- de WFP-vluchtelingen hulp in Senanga West
- het WFP-bijvoedingsproject in Lusaka (samen met UNICEF)
- het coupon distributiesysteem
- het voedsel-voor-werk-trainingsproject voor landbouwvoorlichters van het WFP.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:

M. Put – Het Zambiaanse beleid inzake de voedselvoorziening. Literatuurstudie. Amsterdam, 1988.

K. Hartevelt, M. Put – Farmer, could it be a bit more? Micro- and intermediate level constraints affecting food supply in Zambia. Amsterdam, 1989.

- F. Zaal – Voorrapport Nederlandse leveranties aan Zambia. Den Haag, 1988.
 H. Meilink e.a. – Voedselhulp en voedselvoorziening in Zambia. Verslag van een IOV missie. Den Haag, 1989.

Mozambique

In Mozambique is geen veldonderzoek uitgevoerd. In het kader van deze landenstudie is een bureau-studie uitgevoerd door het Bureau Buitenland van de Rijksuniversiteit Groningen.

In het kader van deze studie zijn de volgende rapporten verschenen:

- M. van Ommeren – Mozambique: Agricultural policy and food availability. Den Haag, 1988.
 F. Zaal – Voorrapport Nederlandse leveranties aan Mozambique. Den Haag, 1988.
 H. Schoenmakers – Mozambique: Voedselhulp in een structurele noodsituatie. Groningen, 1989.

Literatuuronderzoek

In de vierde fase van het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de meest relevante bestaande evaluaties en literatuur. Over deze fase is niet afzonderlijk gerapporteerd.

Conform de gebruikelijke IOV-werkwijze is een referentiegroep ingesteld, met de volgende samenstelling:

Mevr. drs. H. von Metzsch	DGIS/IOV (voorzitter)
Prof. dr. P. Cornelisse	EUR, Rotterdam
Prof. dr. M. Doornbos	ISS, Den Haag
Drs. A. Klaasse Bos	ISMOG, Amsterdam
Prof. dr. W. Tims	SOW, Amsterdam
Ir. A. Oomen	ECDPM, Maastricht
Drs. H. Meilink	ASC, Leiden
Mevr. jr. L. Remmelzwaal	Ministerie van LNV
Ir. J. Boer	DGIS/DST/PL-a
Mevr. B. Johnson	DGIS/DST/TA
Drs. K. Schouw	DGIS/DST/PL-a
Ir. J. Koster	DGIS/IOV (coördinator)
Drs. G. de Groot	IVO, Tilburg (coördinator)

Bijlage 3. De belangrijkste bilaterale donoren

De Verenigde Staten

Bij de grootste voedselhulpdonor ter wereld is het aandeel van voedselhulp in de totale ODA de afgelopen tien jaar gedaald, maar het ligt (met 17%) nog altijd aanzienlijk boven het gemiddelde van de DAC-leden.¹ Dit betekent dat de VS nog steeds circa 50% van de totale voedselhulp voor hun rekening nemen. Sterker dan welke andere voedselhulpdonor dan ook is het VS-programma gericht op Latijns Amerika, waar zij drie kwart van de hulp voor hun rekening nemen. Daarnaast zijn de VS ook sterk aanwezig in het Midden-Oosten, met name Egypte. Dit leidt ertoe, dat de VS een duidelijk minder geprononceerde rol spelen in Azië en in Sub-Sahara Afrika, waar nauwelijks een derde van de voedselhulp afkomstig is uit de VS.

De belangrijkste afzetlanden voor de Amerikaanse voedselhulp zijn (hoeveelheden in mln ton graan in 1988):

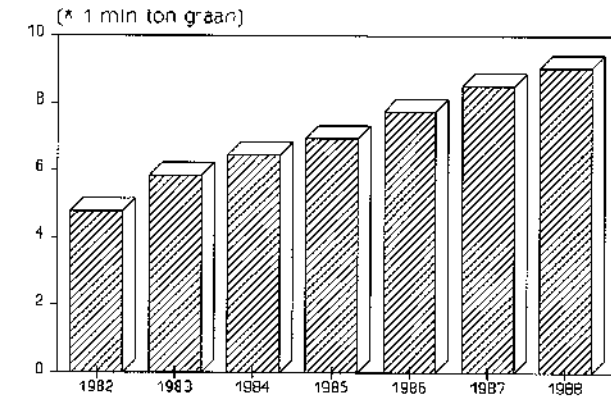
Egypte	1,3
Soedan	0,4
Indonesië	0,3
India	0,3
Jamaica	0,3
Bangladesh	0,3
Sri Lanka	0,3

In het kader van het USAID hulpbeleid zijn vooral vier thema's van belang bij de beleidsuitvoering:

- beleidsdialog, met nadruk op voedselzelfvoorziening of het zelf commercieel kunnen gaan importeren van voedsel, en op 'self-help' (maatregelen om interne economische groei te genereren);
- privatiseren;
- integratie van voedselhulp met andere elementen van het USAID-programma;
- ontwikkeling van 'human resources' en instituties.

1. De in deze paragraaf vermelde gegevens zijn vooral afkomstig van de DAC-rapportage.

Afbeelding 1: Voedselhulp Verenigde Staten, 1982–1988



Bron: WFP

De voedselhulp van de VS – het Food for Peace programma – loopt via verschillende organisaties, maar het budget berust bij het Ministerie van Landbouw. Het programma kent drie onderdelen:

- Title I: gebruik, met toestemming van de ontvangende regering, van de opbrengsten in lokale munteenheid uit de verkoop van voedselhulp voor verschillende doeleinden;
- Title II: gebruik van voedselhulp als gift voor noodhulpdoeleinden;
- Title III (Food for Development): beschikbaar stellen van voedsel aan NGO's voor distributie in de VS of daarbuiten.

Recente ontwikkelingen in het programma zijn het resultaat van een minder ruim budget en van wetswijzigingen die het programma verder afbakenen. Op grond van een wetswijziging uit 1975 dient 75% van de Title I/Title III-leveringen te gaan naar lage-inkomenslanden. Dit heeft onder meer geleid tot grotere concentratie in het programma op Sub-Sahara Afrika, versterkt door een veranderd buitenlands beleid en strakkere koppeling met andere hulpvormen. Daardoor is meerjaren-programmering en grotere concessionaliteit mogelijk. Hier staat tegenover, dat er strakke voorwaarden worden verbonden aan de besteding van tegenwaarde-fondsen: die moeten aan additionele agrarische en rurale ontwikkelingsprojecten worden besteed.

Een andere uiting van afbakening van het programma is de introductie van een toets (de 'Bellmon determination'), die (Title I leveranties) moet aantonen dat voedselhulp leveranties geen negatieve invloed op de productie en vermarkting van lokale agrarische producten hebben.

De VS zijn gedurende lange tijd tegenstander geweest van het multilateraliseren van de voedselhulp. In het begin van de jaren zestig verandert deze opstelling en

in 1963 wordt het World Food Programme operationeel. Twee elementen in de besluitvorming in die periode blijken ook later van invloed op de wijze waarop het VS-voedselhulpprogramma vorm wordt gegeven:

- er is sprake van scheiding tussen multilaterale financiële en voedselhulp: de laatste valt binnen het VN-systeem, waar het WFP is ondergebracht; de eerste wordt gekanaliseerd via de Wereldbank en IDA;
- onder Amerikaanse druk dienen de activiteiten van het WFP complementair te zijn aan het PL480-programma. Dit resulteert in een veeleer sociale dan economische invalshoek in de oorspronkelijke opzet van het WFP, en in een beperking van het programma tot een projectbenadering van voedselhulp.

Inschakeling van het WFP komt in het VS-programma nog steeds minder dan gemiddeld voor. Desondank leveren de VS een derde van de totale voedselmand van het WFP.

De rol die NGO's in de uitvoering van het VS-programma spelen is relatief belangrijk. Ongeveer 15% van de VS-voedselhulp wordt op deze wijze gekanaliseerd. Dit betekent dat bijna twee derde van de via NGO's gekanaliseerde voedselhulp afkomstig is van de Amerikaanse regering.

In de praktijk overheerst nog steeds de programmahulp, die drie kwart van het totale programma vormt. Slechts 7% van de VS-voedselhulp is bestemd voor noodhulp, terwijl het restant wordt gevormd door projecthulp. Dit betekent tegelijkertijd dat het grootste deel van de voedselhulp gepaard gaat met een tegenprestatie. Zo kennen de VS al een lange traditie op het gebied van de vorming van tegenwaardefondsen, een aspect dat sterk wordt benadrukt als middel om te komen tot een grotere accountability ten aanzien van de geleverde voedselhulp.

Er bestaat bij AID belangstelling voor voedsel-voor-werk-projecten, gericht op de bescherming van natuurlijke hulpbronnen. Ook wordt gezocht naar kosteneffectieve mechanismes om voedingsmiddelen te distribueren onder lagere-inkomensgroepen.

Volgens schattingen² wordt 80% van de Amerikaanse voedselhulp verstrekt op basis van leningen tegen zachte voorwaarden.³ Het op deze wijze verstrekte voedsel wordt verkocht op de markt. Nog eens 20% wordt gratis ter beschikking gesteld van de regering van het ontvangende land, maar wordt wel lokaal verkocht. Minder dan een half procent van de hulp tenslotte wordt gratis ter beschikking van de ontvangende bevolking gesteld.

Naar samenstelling overheerst nog steeds de graanhulp, al nemen de VS met - gemeten naar volume - 10% andere producten een gemiddelde positie in.

2. Gebaseerd op FAO - Food Aid in Figures. De gegevens zijn afkomstig van de opgaven van de afzonderlijke landen aan het Committee on Surplus Disposal, maar hebben slechts op een deel (voor de VS twee derde) van de totale voedselhulp betrekking.

3. Gebruikelijke voorwaarden: in het begin een rentevoet van 2%, daarna 3%; 10 jaar aflossingsvrije periode, daarna 30 jaarlijkse aflossingen.

Lidstaten van de EG

Het *Verenigd Koninkrijk* neemt een aparte positie in door slechts 30% van zijn voedselhulp bilateraal te verstrekken, grotendeels in de vorm van TVA. Grootschalige leveranties uit geïndustrialiseerde landen dienen volgens de Britse opvatting pas te worden overwogen als duidelijk is aangetoond dat lokale voedselaankopen niet kunnen worden gerealiseerd.

Vooraf de niet-noodhulp wordt door het Verenigd Koninkrijk als disinciterend gezien.

Naast het sterke accent op NGO's en het WFP is een kenmerk van het kleine bilaterale programma, dat het is geconcentreerd op slechts een handjevol landen: Bangladesh, Ethiopië, Mozambique en Soedan. Niet-graanhulp ontbreekt vrijwel volledig in het Britse programma.

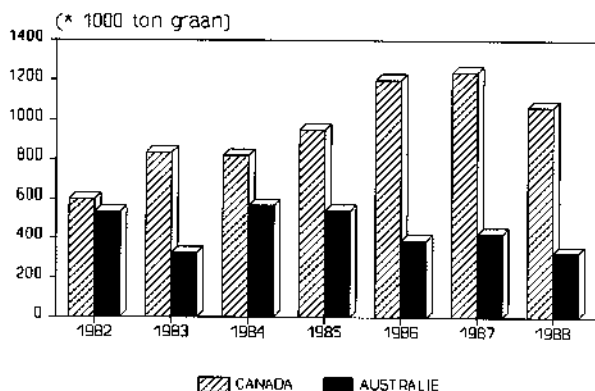
Dit laatste is ook het geval voor *Frankrijk*, een van de grote tarweproducenten van de Gemeenschap. Aparte aandacht voor Frankrijk is gerechtvaardigd vanwege de over het algemeen nogal behoudende opstelling, die dit land binnen de EG inneemt ten aanzien van het verminderen van de rol van de overschotten bij voedselhulp (bijvoorbeeld de gereserveerde houding van Frankrijk ten aanzien van driehoekstransacties). Hoewel het Franse OS-beleid qua uitgangspunten dicht bij dat van Nederland en de EG ligt, is de praktische uitwerking ervan verder verwijderd van die uitgangspunten. Zo wordt graanmarktbeleid aangemerkt als een centraal element in het voedselvoorzieningsbeleid van ontwikkelingslanden.

Er zijn weinig donoren waar de op overheden gerichte programmahulp zo'n groot deel van de voedselhulp uitmaakt. Hoewel relatief meer gericht op Sub-Sahara Afrika, vinden toch ook vrij veel leveranties plaats buiten deze regio, gespreid over een groot aantal landen.

Voor *West-Duitsland*, de grootste bilaterale voedselhulpdonor binnen de EG, ontbreekt programmahulp juist weer vrijwel volledig. Naast een sterker accent op het WFP wordt de aldus ontstane ruimte vooral benut voor op overheden gerichte noodhulp. Hier gaat een specifiek Duits programma achter schuil, namelijk het opzetten van nationale veiligheidsvoorraden. De Duitse voedselhulp is vooral gericht op landen in Sub-Sahara Afrika. Ongeveer 20% van het volume bestaat uit niet-granen, hoofdzakelijk gedistribueerd via multilaterale kanalen.

Dit accent op Sub-Sahara Afrika is nog sterker aanwezig in de voedselhulp van *Italië*, een relatief snel opkomende voedseldonor. Wel blijft de hulp beperkt tot een vrij gering aantal landen (met name Ethiopië, Mozambique en Angola). Binnen dit programma is het moeilijk accenten te plaatsen, in feite zijn alle vormen erin vertegenwoordigd. Italië kent een groot aandeel van niet-graanproducten; anders dan bij de andere donoren worden deze producten echter hoofdzakelijk verspreid via programmahulp.

Afbeelding 2: Voedselhulp Canada en Australië, 1982-1988



Bron: WFP

Canada

Canada, de tweede voedselhelpdonor ter wereld, besteedt een ongeveer gelijk percentage van zijn ODA – 17% – aan voedselhulp als de VS. Hier is het aandeel van voedselhulp in de totale bestedingen echter het afgelopen decennium ongeveer gelijk gebleven.

De meeste Canadese bilaterale hulp wordt verkocht ten behoeve van de vorming van tegenwaardefondsen (programmahulp). Multilaterale organisaties en NGO's worden door Canada gezien als de aangewezen kanalen voor projecthulp. Kenmerk van de Canadese voedselhulp is de groei van het programma in financiële, fysieke en relatieve termen sinds de Wereldvoedselconferentie. Vanaf 1975/1976 steeg bovendien het aandeel van de hulp dat gekanaliseerd wordt via multilaterale organisaties aanzienlijk. Inmiddels bedraagt het bijna 60%. Slechts een klein deel van de Canadese hulp wordt gedistribueerd via NGO's (circa 7%).

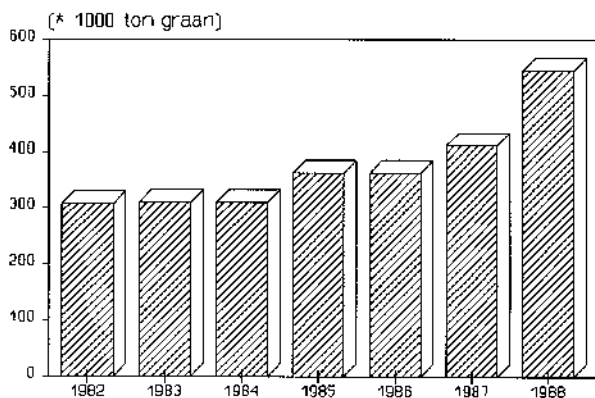
In Canada is inmiddels een herbezinning met betrekking tot TVA op gang gekomen en bestaan er plannen om alle voedselhulp aan de Sahellanden in dezelfde regio dan wel in nabijgelegen landen te kopen. Op dit moment bedraagt het aandeel van TVA in de bilaterale hulp echter nog minder dan 1%.

Canada richt zijn bilaterale voedselhulp op een gerings aantal landen: Bangladesh, Pakistan, Ethiopië, Mozambique, Zambia, Tunesië, Marokko en Egypte. Deze acht landen nemen meer dan 90% van de voedselhulp voor hun rekening.

Australië

De Australische voedselhulp wijkt af van het beeld bij de andere grote donoren, doordat programmahulp slechts een bescheiden plaats inneemt, minder dan 10% van het totaal.

Afbeelding 3: Voedselhulp Japan, 1982–1988



Bron: WFP

Australië levert (al meer dan tien jaar) noodhulp aan Ethiopië. Meer recent is er in deze hulp een verandering aangebracht door voedsel-voor-werk-activiteiten te gaan uitvoeren bij landwinning en herbebossing. Op deze manier werd aan kleine boeren een stimulans geboden om te participeren. Tevens werd bijgedragen aan de voedselbehoefte in gebieden waar voedsel werd geprefereerd boven loon in contanten.

Australië bereikt net als Canada een aandeel van 60% voor de multilaterale kanalen. Bilateraal wordt er slechts aan enkele landen voedselhulp verleend. In het hulpprogramma ontbreekt niet-graanhulp vrijwel volledig.

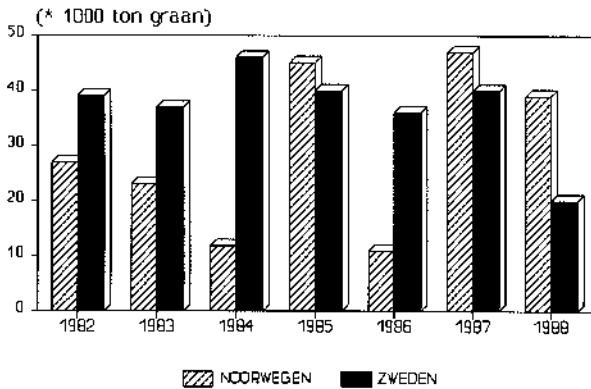
Japan

Japan is inmiddels de derde bilaterale voedselhulpdonor geworden, ondanks een aanzienlijke daling van het aandeel van voedselhulp in de totale Japanse ODA sinds 1980/81. Het aandeel bedraagt nu nauwelijks 1%, een van de laagste van alle DAC-leden.

Het voedselhulpbeleid van Japan vertoont een opvallende flexibiliteit. Handelsbelangen geven openlijk de toon aan. Humanitaire of ontwikkelingsdoelen komen op de tweede plaats. Toen Japan in 1983 geen voedseloverschotten meer had, liep het hulpprogramma af. Daarna ontstond het huidige giftenprogramma. Mede dankzij dit programma is Japan thans een van de grootste triangulaire donoren. Bij deze driehoekstransacties gaat het echter ook vaak om rijst opgekocht in omringende Aziatische landen. Ook hier zijn handelsoverwegingen in het spel, gezien de beperkte omvang van de internationale rijstmarkt en het belang van Japan bij het op peil houden van de prijzen.

Er is geen bilaterale donor die zich zo sterk op lokale overheden richt met zijn voedselhulp als Japan. Meer dan 95% van zijn voedselhulp verloopt op deze wijze.

Afbelding 4: Voedselhulp Noorwegen en Zweden, 1982-1988



Bron: WFP

Het gevolg hiervan is dat projecthulp vrijwel volledig ontbreekt. Meer dan een kwart van de Japanse voedselhulp gaat naar Sub-Sahara Afrika.

Scandinavische landen

Denemarken, Zweden, Noorwegen en Finland kunnen beschouwd worden als een groep, omdat er geregeld onderling overleg is en er veel overeenkomst in het voedselhulpbeleid bestaat. Denemarken neemt een wat speciale plaats in, omdat het ook deel uitmaakt van de EG. Een van de meest opvallende aspecten van de voedselhulp (en OS-activiteiten in het algemeen) van de Scandinavische landen is hun standpunt ten aanzien van multilaterale hulp, onder meer duidelijk tot uiting gekomen in hun gezamenlijke inspanningen om de IEFR van het WFP van de grond te krijgen.

Om die reden kan de invloed op het beleid van multilaterale organisaties (WFP, UNICEF) groot worden geacht. De geringe nadruk op de ontwikkelingsdimensie van voedselhulp impliceert voor de Scandinavische landen een voorkeur voor direct op voedselproductie en lokale zelfvoorziening gerichte activiteiten.

Zweden stelt zich op het standpunt dat voedselhulp niet mag dienen als betalingsbalanssteun, maar uitsluitend mag worden ingezet als noodhulp. Zweden geeft de voorkeur aan projectvoedselhulp. Dit zou het gemakkelijker maken om overeenstemming tussen donor en ontvanger te bereiken over het afbouwen van de voedselhulp. Het Zweedse voedselhulpbeleid legt de meeste nadruk op noodhulp, veel minder op voedsel voor werk. Tegelijk bestaat er echter bezorgdheid over langdurige voedselhulp aan vluchtelingen en ontheemden. In plaats van hen te voorzien van 'douceurtjes' wordt gesuggereerd dat -- waar mogelijk en wenselijk -- vluchtelingen zouden moeten worden ingezet in voedsel-voor-werk-projecten in settlement- of rehabilitatieprojecten.

Geraadpleegde literatuur

- Bakels, T. en A. Klaasse Bos. Structurele aanpassing en voedselzekerheid. *Internationale Spectator*, jrg. 44, nr. 6, 1990.
- Berg, A. *Malnutrition: What can be done? Lessons from World Bank experience*. Washington, 1987.
- Borton, J. UK food aid and the African emergency, 1983–86. *Food Policy*, No. 3, augustus 1989.
- Brochman, G. en A. Ofstad. *Norwegian assistance to Mozambique in a context of crisis*. Oslo, 1990.
- Cathie, J. *Modelling the role of food imports, food aid and food security in Africa: The case of Botswana*. Oslo, 1989.
- Chazan, N. en T.M. Shaw (eds.). *Coping with Africa's food crisis*. London, 1988.
- CIDA. *Summary report on the evaluation of Canada's food aid program*. Montreal, 1985.
- CIDA. *Corporate evaluation assessment of CIDA's multilateral food aid program*. Montreal, 1990.
- Cingolani, G. *India's Operation Flood II activities. Main report*. Commission of the European Communities/World Bank Joint Review Mission, Rome, 1986.
- Clay, E.J. Rural public works and food for work: A survey. *World Development*, Vol. 14, No. 10/11, 1986.
- Clay, E.J. en C. Benson. Aid for food: acquisition of commodities in the developing countries for food aid in the 1980s. *Food Policy*, Vol. 15, No. 1, 1990.
- Clay, E.J. en M. Mitchell. Is European Community food aid in dairy products cost-effective? *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 10, No. 2, 1983.
- Clay, F.J. *Assessing the performance and economic impact of food aid: The state of the art*. Oslo, 1989.
- Commission of the European Communities report on community food aid policy and management in 1984. Com (86) 622, Brussel, 1986.
- Cornelisse, P.A. en S.N.H. Naqvi. *The wheat-marketing activity in Pakistan*. Islamabad, 1987.
- Cornia, A., R. Jolly en F. Stewart (eds.). *Adjustment with a human face*. Oxford, 1987.
- Dearden, P.J. en P.J. Ackroyd. Reassessing the role of food aid. *Food Policy*, No. 3, augustus 1989.
- De witte illusie. Zuivel in Nederland, de EG en de Derde Wereld*. 1988.
- DGIS. Notitie Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling. Den Haag, 1986.
- DGIS/L&V. De bevordering van het voedselvoorzieningsbeleid van ontwikkelingslanden, met name in Sub-Sahara Afrika. CC/27/87/Rev. 1. Den Haag, 1987.
- Doornbos, M. en L. Gertsch. *Extending milk routes: Internal and external linkages of India's dairy economy*. Oslo, 1989.

- Drèze, J. en A. Sen. *Hunger and public action*. Oxford, 1990.
- Egglestone, R.C. Determinants of the levels and distribution of PL 480 food aid: 1955-79. *World Development*, Vol. 15, No. 6, 1987.
- Europese Gemeenschap. Food aid to Sudan 1985-1998. Brussel, 1990.
- Europese Rekenkamer. Speciaal verslag over de voedselhulp in EG-verband. Brussel, 1980.
- Europese Rekenkamer. Over de kwaliteit van de voedselhulp. Speciaal verslag nr. 1/87. *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 15 december 1987.
- Europese Rekenkamer. Tegenwaardefondsen van de voedselhulp in een aantal Afrikaanse en Aziatische landen. Bijlage bij het Jaarverslag 1988. *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 12 december 1989.
- Evert Vermeer Stichting. *Honger op ons bord*. 1986.
- Ezekiel, H. Uses of agricultural surpluses to finance economic development in underdeveloped countries. *Food Aid for Development*, Rome, 1985.
- Ezekiel, H. e.a. *Food aid in Sub-Saharan Africa*. MADIA, 1986.
- FAO. *Food aid in figures*. Rome, diverse jaren.
- FAO. *Production Yearbook*, diverse jaren.
- FAO. *Yearbook of international trade*, diverse jaren.
- FAO. *The contribution of food aid to food security*. CFS: 85/3 Add. 2. Rome, 1985.
- FAO. *Food aid and food security: past performance and future potential*. FAO Economic and Social Development Paper 55. Rome, 1985.
- FAO. *Food supply situation and crop prospects in Sub-Saharan Africa*. Rome, 1990.
- Farzin, Y.H. *Food import dependence in Somalia. Magnitude, causes and policy options*. World Bank Discussion Papers No. 23. Washington, 1987.
- Fones-Sundell, M. *Role of price policy in stimulating agricultural production in Africa*. Uppsala, 1987.
- Food as aid: Food for thought. *IDS Bulletin*, Vol. 14, No. 2, 1983.
- Geer, P. van de. *Food for work*. Amsterdam, 1989.
- Gittinger, J.P., J. Leslie en C. Hoisington. *Food policy. Integrating supply, distribution and consumption*. Baltimore 1987.
- Goldin, I. en O. Knudsen (eds.). *Agricultural trade liberalization: Implications for developing countries*. World Bank/OECD, 1990.
- Hamman, M. en N.H. Youssef. *The continuum in women's productive and reproductive roles: Implications for food aid and children's well-being*. WFP Occasional Paper No. 5. Rome, 1985.
- Hay, R.W. en E.J. Clay. *Food aid and the development of human resources*. WFP Occasional Paper No. 7. Rome, 1986.
- Hindle, R.E. The World Bank approach to food security analysis. *IDS Bulletin*, Vol. 21, No. 3, July 1990.
- Hopkins, R.F. US food aid in the 1990s. *Overseas Development Council*, 1990, no. 1.
- Hopkins, R. Increasing food aid: prospects for the 1990s. *Food Policy*, Vol. 15, No. 4, 1990.
- Jackson, T. en D. Eade. *Against the grain. The dilemma of project food aid*. Oxford, 1982.
- Jamal, V. Getting the crisis right: missing perspectives on Africa. *International Labour Review*, Vol. 127, No. 6, 1988.
- Jennings, A. Measuring the impact of food aid. *Food Policy*, Vol. 13, No. 1, 1988.
- Kennes, W. The European Community and food security. *IDS Bulletin*, Vol. 21, No. 3, July 1990.

- Lappé, F. e.a. *Food first. Beyond the myth of scarcity*. Boston, 1977.
- Lappé, F. e.a. *Aid as obstacle: Twenty questions about our foreign aid and the hungry*. San Francisco, 1980.
- Lappé, F. en J. Collins. *World hunger: Twelve myths*. London, 1986.
- Leraillon, J. en C. Morrisson. *Economic policies and agricultural performance: The case of Mali*. Parijs, 1986.
- Mark, S. *Evaluation of EC food aid policy and management*. Brussel, 1987.
- Martens, B. The economics of triangular transactions. *Food Policy*, Vol. 15, No. 1, 1990.
- Maxwell, S. From understudy to leading star: The future role of impact assessment in food aid programmes. *IDS Bulletin*, Vol. 14, No. 12, 1983.
- Maxwell, S. *Food aid: Agricultural disincentives and commercial market displacement*. IDS Discussion Paper 224. Brighton, 1986.
- Maxwell, S. *Food aid to Senegal: Disincentive effects and commercial displacement*. IDS Discussion Paper 225. Brighton, 1986.
- Maxwell, S. *Food aid to Ethiopia: Disincentive effects and commercial displacement*. IDS Discussion Paper 226. Brighton, 1986.
- Maxwell, S. *The disincentives of food aid: A pragmatic approach*. Oslo, 1989.
- Maxwell, S. Food security and developing countries: Issues and options for the 1990s. *IDS Bulletin*, Vol. 21, No. 3, 1990.
- Maxwell, S. (ed.). *An evaluation of the EEC food aid programme*. Report prepared for the evaluation service of the Commission of the EEC by the Institute of Development Studies and Africa Bureau Cologne. Brussel, 1982.
- Maxwell, S., J. Swift en M. Buchanan-Smith. Is food security targeting possible in Sub-Saharan Africa? Evidence from North Sudan. *IDS Bulletin*, Vol. 21, No. 3, July 1990.
- Mellor, J.W. Food policy, food aid and structural adjustment programmes: The context of agricultural development. *Food Policy*, Vol. 13, No. 1, 1988.
- Mellor, J.W. Global food balances and food security. *World Development*, Vol. 16, No. 9, 1988.
- Morton, A.L. e.a. *Trilateral food aid transactions. U.S.G. experience in the 1980s*. Washington.
- Najib, A. en B. Nindi. *The problem of efficiency and pursuance of public food marketing systems in the Sub-Saharan African countries*. Uppsala, 1988.
- NAR. Advies wereldvoedselvraagstuk. NAR-advies 14, 1966.
- NAR. Advies Nederland en de voedselproductie in ontwikkelingslanden. NAR-advies 21, 1968.
- NAR. Advies EG landbouwbeleid en de Derde Wereld. NAR-advies 91, 1987.
- NAR. Advies EG en ontwikkelingssamenwerking. NAR-advies 96, 1989.
- National Research Council. *Food aid projections for the decade of the 1990s*. Washington, 1989.
- OECD. *Development cooperation 1989 report. Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. Parijs, 1989.
- Oomen, A. Food security: Experiences and prospects. In: *Sub-Saharan Africa, beyond adjustment*. Africa Seminar, Maastricht, 1990.
- Owusu, O. The future of food aid in Sub-Saharan Africa. *Food Policy*, No. 3, August 1989.
- Parikh, K. en W. Tims. *Food consumption, dietary status and chronic hunger. An assessment of its extent and policy options*. Amsterdam, 1988.
- Payne, P.R. Measuring malnutrition. *IDS Bulletin*, Vol. 21, No. 3, 1990.

- Relief and Development Institute. *A study on triangular transactions and local purchases in food aid*. WFP Occasional Paper No. 11, London, 1987.
- Platteau, J.P. *The food crisis in Africa: A comparative structural analysis*. WIDER Working Paper No. 44, Helsinki, 1988.
- Renkema, D. *Selectieve zuivelexporten?* OSACI, Amsterdam, 1987.
- Reutlinger, S. Efficient alleviation of poverty and hunger: A new international assistance facility. *Food Policy*, Vol. 13, No. 1, 1988.
- Riddell, R.C. *Foreign aid reconsidered*. 1987.
- Roemer, M. The macro-economics of counterpart funds revisited. *World Development*, Vol. 17, No. 6, 1989.
- Royal Tropical Institute. *Food strategies in four African countries*. Amsterdam, 1984.
- Saran, R. en P. Konandreas. *Food aid: An additional resource?* Oslo, 1989.
- Sen, A. *Poverty and famine*. Oxford, 1981.
- Sen, A. *Hunger and entitlements*. Helsinki, 1987.
- Shatz, S.P. African food imports and food production: An erroneous interpretation. *Journal of Modern African Studies*, Vol. 24, No. 1, 1986.
- Sijm, J. *Agricultural price policies in Sub-Saharan Africa: Has the World Bank knocked out its critics?* Rotterdam, 1989.
- Singer, H.W. Food aid: Development tool or obstacle to development? *ODI Development Policy Review*, Vol. 5, 1987.
- Singer, H.W. The African food crisis and the role of food aid. *Food Policy*, No. 3, August 1989.
- Singer, H.W. *Food aid and structural adjustment in Sub-Saharan Africa*. Oslo, 1989.
- Singer, H.W., J. Wood en T. Jennings. *Food aid. The challenge and the opportunity*. Oxford, 1987.
- Staatz, J.M., J. Dioné en N.N. Dembelé. Cereals marketing liberalization in Mali. *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989.
- Stephenson, R. en P. Romanovsky. Problems of beneficiary registration in food emergency operations. *Disasters*, 11/3/1987, pp. 163-72.
- Stevens, C. *Food aid and the developing countries: Four African case studies*. London, 1979.
- Stewart, F. Adjustment with a human face: the role of food aid. *Food Policy*, Vol. 13, No. 1, 1988.
- Stichting Voeding. *Voeding in ontwikkelingslanden*. 1986.
- Targeted food aid*. Workshop Wageningen, 1986.
- Timberlake, L. *Africa in crisis*. 1985.
- Tims, W. De Europese Gemeenschap, de Gatt en de honger. *Spil*, november 1990.
- Tuinenburg, K. Market restructuring and pricing policies. *Food Policy*, Vol. 13, No. 1, 1988.
- United Nations. *The emergency situation in Mozambique. Priority requirements for the period 1990-1991*. New York, 1990.
- United Nations. *Human development report*. New York, 1990.
- USAID. *The development impact of US program food assistance: Evidence from the AID evaluation literature*. Washington, 1989.
- USAID. *The development impacts of program food aid. A synthesis of donor findings and current trends and strategies*. Washington, 1990.
- VPO/NV. *Geven is gemakkelijker dan ontvangen*. Rapport van een programma evaluatie in het kader van het VPO programma. Den Haag, 1980.

- VPO/L&V/DPO-overlegorgaan. *Voedsel voor ontwikkeling*. Rapport van de tweede VPO programma evaluatie. Den Haag, 1986.
- WEMOS. *De aankoop van voedselhulp in de Derde Wereld: driehoekstransacties en lokale aankopen*. Amsterdam, 1989.
- Wereldbank. *Poverty and hunger. Issues and options for food security in developing countries*. Washington, 1986.
- Wereldbank. *The challenge of hunger in Africa*. Washington, 1988.
- Wereldbank. *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*. Washington, 1989.
- Wereldbank. *Poverty*. World Development Report 1990. Washington, 1990.
- Wereldbank. *Sudan. Towards an action plan of food security*. Washington, 1990.
- Wereldbank. *Food aid in Sub-Saharan Africa*. Draft. Washington, 1990.
- Wereldbank/WFP. *Food aid in Sub-Saharan Africa: An agenda for the 1990's*. Semi-final draft. Washington, 1990.
- WFP. *Food works: Twenty years of food aid for development*. Rome, 1983.
- WFP. *Breadwinners at home and at work: World Food Programme support to rural women during the decade for women*. WFP Occasional Paper No. 4. Rome, 1985.
- WFP. *The Japanese experience*. WFP/CFA: 22/4, Rome, 1986.
- WFP. *The European Community experience*. WFP/CFA: 24/4, Rome, 1987.
- WFP. *Monetization of WFP food aid*. WFP/CFA: 24/5, 1987.
- WFP. *Roles of food aid in structural and sectoral adjustment*. WFP/CFA: 23/5 Add. 1. Rome, 1987.
- WFP. *An evaluation of the WFP triangular food aid programme*. WFP Occasional Paper no. 11. Rome, 1987.
- WFP. *Food aid and dairy development*. WFP/CFA: 25/8. Rome, 1987.
- WFP. *Annual Report*. Rome, 1987 en 1988.
- WFP. *Food aid. Policies and programmes*. Rome, 1987 en 1988.
- WFP. *Food aid. Flows – directions – uses*. Rome, 1989.
- WFP. *1990 Food aid review*. Rome, 1990.
- WFP. *Food Aid Bulletin* (kwartaaluitgave).
- WFP/Government of the Netherlands. *Report of the World Food Programme/Government of the Netherlands seminar on food aid*. Den Haag, 1983.
- WHO. *Energy and protein requirements*. Report of a joint FAO/WHO/UN expert consultation. Geneve, 1985.
- Wilcock, D.C. e.a. *Cereals marketing liberalization in Mali: An economic policy reform assessment*. AID, Washington, 1987.
- Zeeuw, D. de. *Het wereldvoedselvraagstuk in perspectief*. Nijmegen, 1989.
- Zoomers, E.B. *Structurele aanpassing en armoedebestrijding in Afrika*. *Internationale Spectator*, Jrg. 44, nr. 9, 1990.

Kamerstukken

- Sectorprogramma Voedselproductie- en Voedingsprogramma's. Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16587, nrs. 1–2.
- Nota inzake de kwaliteit van de EG hulpverlening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18667, nrs. 1–2.
- Sub-Sahara Afrika. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–86, 19502, nrs. 1–2.
- Een wereld van verschil. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–91, 21813, nrs. 1–2.

