



Brussel, 12.3.2013
COM(2013) 141 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Betere voeding voor moeders en kinderen in het kader van de buitenlandse hulp: een
Europees beleidskader**

{SWD(2013) 72 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Betere voeding voor moeders en kinderen in het kader van de buitenlandse hulp: een Europees beleidskader

ONDERVOEDING – EEN TRAGEDIE DIE KAN WORDEN VOORKOMEN

Gebrekkige voeding is de oorzaak van een van de ernstigste en meest onnodige tragedies van onze tijd. Een van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG) was om het percentage mensen dat honger lijdt, te halveren, maar in veel landen is deze doelstelling nog niet bereikt: een op de zes kinderen heeft nog ondergewicht. Deze kinderen zijn het slachtoffer van een vicieuze cirkel van armoede, slechte voeding en ziekte, waardoor zij geen goede start krijgen in het leven en individuen en samenlevingen verstrikt blijven in armoede.

De EU is een belangrijke speler op het gebied van voedselzekerheid en goede voeding. In de periode 2006-2011 zijn voor een bedrag van ruim 1 miljard euro per jaar financieringsbesluiten vastgesteld voor plattelandsontwikkeling, ruimtelijke ordening, duurzame landbouw en continuïteit en kwaliteit van de voedselvoorziening. Er zijn gerichte initiatieven ontplooid ter bevordering van de continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening, waaronder de Voedselvoorzieningsfaciliteit van 1 miljard euro voor de landen die het zwaarst waren getroffen door de voedselprijzen crisis van 2007-2008 en het MDG-initiatief van 1 miljard euro voor de landen die achterstand hebben opgelopen bij de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen, in het bijzonder wat betreft MDG1c (halvering van het percentage mensen dat honger lijdt), en ook MDG3 en 4. Daarnaast pakt de EU acute voedselproblemen aan via haar humanitaire en ontwikkelingshulp. Jaarlijks wordt tussen een derde en de helft van het EU-budget voor humanitaire hulp besteed aan voedsel.

Onlangs is de Commissie in het kader van het mondiale evenement tegen honger, dat in 2012 in Londen plaatsvond, de politieke verbintenis aangegaan om partnerlanden te helpen het aantal kinderen onder de vijf jaar dat een groeiachterstand heeft, met ten minste zeven miljoen te verminderen tussen nu en 2025. In deze mededeling zet de Commissie uiteen hoe zij deze doelstelling wil realiseren, en meer in het algemeen hoe zij de ondervoeding van moeders en kinderen wil terugdringen.

Om dit probleem aan te pakken is een multisectorale aanpak vereist, met een combinatie van duurzame landbouw, plattelandsontwikkeling, continuïteit en kwaliteit van de voedselvoorziening, volksgezondheid, water en riolering, sociale bescherming en onderwijs. De partnerlanden moeten het probleem erkennen en zich inzetten voor een oplossing, zodat vrouwen en kinderen de zorg en de voeding krijgen die ze nodig hebben voor een goede start in het leven. De internationale gemeenschap wil al het mogelijke in het werk stellen om de partnerlanden daarbij te helpen.

Het beleidskader van de EU op het gebied van ontwikkeling is beschreven in het voorstel van de Commissie voor een **Agenda voor verandering**¹ en de daarmee verband houdende conclusies van de Raad van mei 2012². De aanpak inzake voedselzekerheid en humanitaire voedselhulp aan derde landen is verder uitgewerkt in de **mededelingen over het EU-beleid inzake voedselzekerheid en humanitaire voedselhulp**³ en de daarmee verband houdende

¹ COM(2011) 637.

² Doc. 9369/12.

³ COM(2010) 127 en COM(2010) 126.

conclusies van de Raad van mei 2010⁴. In deze documenten wordt in gelijke mate de nadruk gelegd op de vier pijlers van voedselzekerheid: de beschikbaarheid van voedsel, de toegang tot voedsel, de voedingswaarde en crisispreventie en -beheer. Ook worden de specifieke problemen beschreven waardoor het in humanitaire noodsituaties moeilijk is om resultaten op dit vlak te boeken. In deze mededeling wordt het element "betere voedingswaarde" nader uitgewerkt.

Het beleidskader omvat verder de mededeling over de **EU-aanpak inzake weerbaarheid: lessen uit de voedselzekerheids crises**⁵, waarin de sterke samenhang wordt beschreven tussen voeding en weerbaarheid, met name in sommige gebieden zoals de Sahel en de Hoorn van Afrika, waar weerbaarheid het uitgangspunt is voor de initiatieven AGIR⁶ en SHARE⁷, waarin diverse partners samenwerken om voedselcrises aan te pakken.

Ten slotte wordt in het **EU-actieplan voor gendergelijkheid en de emancipatie van vrouwen in ontwikkelingslanden 2012-2015**⁸ het sterke verband geschetst tussen de millenniumdoelstellingen 1, 3 en 4 en de rol van vrouwen en gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

In dit beleidsdocument over voeding, dat is opgesteld op verzoek van de Raad en de Rekenkamer, wordt gepleit voor betere coördinatie tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp om de weerstand van getroffen bevolkingsgroepen te vergroten. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor berust bij de nationale regering. Daarnaast wordt beschreven hoe mensen als motoren voor verandering een belangrijke rol spelen in ontwikkelingslanden.

1. ACHTERGROND

De omvang van het probleem

Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) vormt slechte voeding de grootste bedreiging voor de gezondheid van mensen. In veel ontwikkelingslanden is slechte voeding de primaire oorzaak van ten minste een derde van het aantal sterfgevallen onder kinderen en van 20 % van het aantal sterfgevallen onder moeders⁹. Miljoenen kinderen overleven weliswaar, maar lopen een groeiachterstand op (ze zijn te klein voor hun leeftijd en hun geestelijke ontwikkeling loopt achter) en/of kampen tijdens de eerste vijf levensjaren herhaaldelijk met acute ondervoeding (gewichtsverlies). Wereldwijd hebben ongeveer 165 miljoen kinderen (een kwart van alle kinderen) een dergelijke achterstand opgelopen¹⁰ en jaarlijks overlijden 2,6 miljoen kinderen onder de vijf jaar aan de gevolgen van ondervoeding¹¹, waarvan meer dan 90% in Afrika en Azië. Daarnaast kampen ongeveer 52 miljoen kinderen (8% van de kinderen onder de vijf jaar) met acute ondervoeding. Ook hier wonen de meeste daarvan in Azië en Afrika¹².

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan ondervoeding in samenlevingen met onvoldoende institutionele capaciteit en waar regelmatig terugkerende rampen of conflicten

⁴ Doc. 9597/10.

⁵ COM(2012) 586.

⁶ Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (Wereldwijde alliantie voor het weerbaarheidsinitiatief).

⁷ Supporting the Horn of Africa's Resilience (Bevordering van de weerbaarheid in de Hoorn van Afrika).

⁸ SEC(2010) 265.

⁹ Black R. E. et al., *Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences*, The Lancet, 2008.

¹⁰ Unicef, WGO en Wereldbank, *Levels & Trends in Child Malnutrition*, 2012 (gegevens uit 2011).

¹¹ Unicef, *Levels and trends in child mortality*, 2011.

¹² Unicef, WGO en Wereldbank, *Levels & Trends in Child Malnutrition*, 2012 (gegevens uit 2011).

een verwoestend effect hebben op de meest kwetsbare groepen, zoals het geval is in fragiele staten.

Door ondervoeding raken individuen en samenlevingen verstrikt in armoede. Kinderen die opgroeien in een arm gezin, lopen een grotere kans op ondervoeding. Dit ondermijnt hun leervermogen en maakt hen vatbaarder voor ziekten. Daardoor verkleint de kans op een goede baan en een productief leven als volwassene en wordt armoede van generatie op generatie doorgegeven. Ondervoeding is met name een groot probleem onder arme bevolkingsgroepen op het platteland en groepen die worden gediscrimineerd. Het aantal kinderen met een groeiachterstand is op het platteland anderhalf keer groter dan in steden¹³. De EU erkent dit en ondersteunt kleinschalige landbouw en andere bronnen van inkomsten op het platteland.

Veel vrouwen in ontwikkelingslanden kampen ook met een groeiachterstand of ondergewicht. 10-20% van de vrouwen in Afrika ten zuiden van de Sahara en 25-35 % van de vrouwen in Zuid-Azië zijn extreem dun. Bloedarmoede als gevolg van ijzertekort is het grootste probleem voor deze groep: bijna de helft van de vrouwen lijdt hieraan¹⁴. **De tijd van de zwangerschap tot de tweede verjaardag van een kind – de eerste duizend levensdagen – wordt als meest kritieke periode beschouwd om ondervoeding en de gevolgen daarvan op latere leeftijd te voorkomen.** Bijna de helft van de kinderen met een groeiachterstand loopt deze al op in de baarmoeder, wat aantoont dat goede voeding voor vrouwen en meisjes in de vruchtbare leeftijd cruciaal is. Moeders die ondergewicht hebben, hebben een grotere kans een baby te krijgen die te licht of te klein is of die aan bloedarmoede lijdt.

Wereldwijd wordt traag vooruitgang geboekt met het terugdringen van groeiachterstand en acute ondervoeding. Het aantal kinderen met een groeiachterstand is gedaald van 40 % in 1990 tot 26 % in 2011¹⁵. De situatie wat betreft acute ondervoeding gaat nog trager vooruit. Er moet dus veel meer aan worden gedaan, ook wat betreft het tekort aan vitaminen en mineralen, die noodzakelijk zijn voor de groei en ontwikkeling (zoals vitamine A, jodium, ijzer en zink). Wereldwijd lijden bijna twee miljard mensen aan een dergelijk tekort aan micronutriënten¹⁶.

Oorzaken

De oorzaken van ondervoeding zijn per persoon verschillend en variëren ook naargelang van de context. Hieronder worden de oorzaken samengevat. De oorzaken hebben veelal betrekking op drie niveaus (zie onderstaand schema):

- twee typen primaire oorzaken: onvoldoende voedselinname (qua hoeveelheid of kwaliteit) en ziekten;
- drie typen secundaire oorzaken in verband met armoede: gebrek aan voedselzekerheid voor gezinnen, zorg voor kinderen/vrouwen en ongezonde omgeving/slechte gezondheidszorg;
- fundamentele oorzaken op regionaal, nationaal en internationaal niveau: bijvoorbeeld slecht bestuur, bevolkingsgroei, conflicten, klimaatverandering, gebrek aan natuurlijke hulpbronnen, hoge en sterk fluctuerende voedselprijzen.

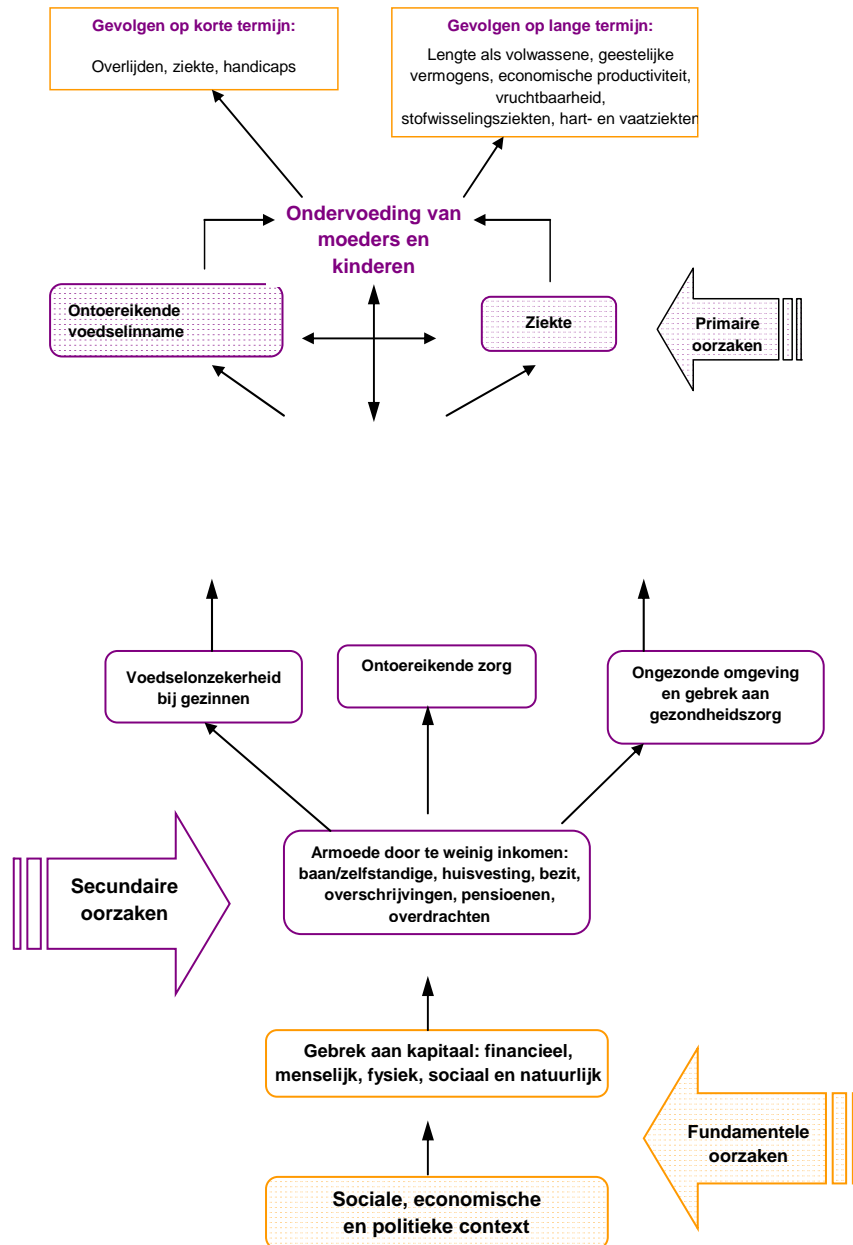
¹³ Ibidem.

¹⁴ De Benoist B. et al., *Worldwide Prevalence of Anemia 1993-2005: WHO Global Database on Anaemia*, WGO en Centers for Disease Control and Prevention, 2008.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ WGO, WVP en Unicef, *Preventing and controlling micronutrient deficiencies in populations affected by an emergency - Multiple vitamin and mineral supplements for pregnant and lactating women, and for children aged 6 to 59 months*, 2007.

Conceptueel kader voeding



Bron: Gebaseerd op Unicef (1990) en aangepast aan The Lancet Series, 2008.

Het relatieve belang van de verschillende oorzaken hangt af van de dynamiek van een bepaalde situatie en bevolkingsgroep. Daarom moet voorafgaand aan elke responsmaatregel een grondige analyse worden verricht. Doordat ondervoeding verschillende oorzaken heeft, die onderling samenhangen, is een multisectorale aanpak vereist.

Gevolgen

Op individueel niveau leidt ondervoeding tot aanzienlijke kinder- en moedersterfte. Ondervoeding speelt een rol bij 35 % van de ziekten bij kinderen onder de vijf jaar¹⁷ en chronische ondervoeding (groeiachterstand en/of herhaaldelijke acute ondervoeding en gebrek

¹⁷ Black R. E. et al., *Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences*, The Lancet, 2008.

aan vitaminen en mineralen) heeft verwoestende en onomkeerbare gevolgen. Een gebrek aan jodium en groeiachterstand worden in verband gebracht met aanzienlijke beperkingen van de cognitieve ontwikkeling¹⁸.

Een groeiachterstand is niet alleen een persoonlijke tragedie die kan worden voorkomen, maar vormt ook een belemmering voor economische ontwikkeling, zowel voor individuele gezinnen als voor landen. De economische kosten van ondervoeding worden geschat op 10 % van het inkomen dat iemand in zijn leven verwerft¹⁹ en 2 tot 8 % van het bruto binnenlands product. Door ondervoeding komt ook de reeds overbelaste gezondheidszorg onder druk te staan doordat ondervoede mensen vaker ziek zijn en ondervoeding in de kindertijd leidt tot chronische, dure ziekten op latere leeftijd.

Voorwaarden voor het aanpakken van ondervoeding

Om ondervoeding daadwerkelijk aan te pakken, moet aan verschillende voorwaarden zijn voldaan:

- Meer investeringen in voeding door het land zelf (vooral op lange termijn). Dit betekent dat de betrokken landen het voortouw moeten nemen en de wetgeving en de beheers- en beleids capaciteit op het gebied van voeding moeten versterken, zodat alle betrokkenen naar hetzelfde doel streven en een coherente multisectorale aanpak hanteren.
- Aanpassing van beleid dat van invloed is op voeding binnen de verschillende ministeries van de begunstigde landen en de verschillende diensten van de donors. Dit houdt in dat voeding als centrale doelstelling moet worden geïntegreerd in plattelandsontwikkeling en gemeenschapsinitiatieven, duurzame landbouw, visserij, voedselzekerheid, volksgezondheid, reproductieve gezondheidszorg, water en riolering, sociale bescherming en onderwijs.
- Gelijke kansen voor mannen en vrouwen en een sterkere rol voor vrouwen in alle sectoren die verband houden met voeding²⁰, rekening houdend met de sociale oorzaken van ondervoeding. Vrouwen spelen een cruciale rol in de economie, de samenleving, de voortplanting en het huishouden wat betreft de continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening.
- Aangezien ondervoeding een probleem is dat van generatie op generatie wordt doorgegeven en dat samenhangt met zowel acute crises als ontwikkelingen op lange termijn, is het essentieel dat meer samenhang en coördinatie wordt bewerkstelligd in het traject van noodhulp naar ontwikkeling.
- Om voor de verschillende sectoren effectieve beleidslijnen en maatregelen op het gebied van voeding te kunnen ontwikkelen en de steunmaatregelen op te voeren, moet beter worden geanalyseerd wat goed werkt, door middel van toegepaste wetenschap, strikt toezicht en grondige evaluatie. De maatregelen die direct of indirect gericht zijn op voeding, moeten meer effect sorteren, overeenkomstig de beginselen van doeltreffendheid van hulp.

¹⁸ S Grantham-McGregor et al., *Development potential in the first 5 years for children in developing countries*, The Lancet, 2007.

¹⁹ Wereldbank, *Repositioning Nutrition as Central to Development - A Strategy for Large-Scale Action*, 2006.

²⁰ Waaronder voorlichting, onder andere over reproductieve gezondheid, indien van toepassing.

- De EU is van mening dat kleinschalige landbouw mensen zowel op het platteland als in steden de mogelijkheid biedt om goede voedingsmiddelen te kweken en bij te dragen tot de bestaansmiddelen. Daartoe moet onder andere de hele voedselwaardeketen worden verbeterd, zodat de beschikbaarheid van, de toegang tot en de consumptie van voedingsmiddelen die rijk zijn aan voedingsstoffen voor arme bevolkingsgroepen verbeteren.
- Er moet worden voortgebouwd op de algemene politieke verbintenissen en financieringstoezeggingen met betrekking tot voedselonzekerheid en ondervoeding, met name in het kader van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling na 2015.

2. GRONDBEGINSELEN EN DOELSTELLINGEN

Grondbeginselen

De EU-steun wordt zoveel mogelijk afgestemd op de beleidslijnen en prioriteiten van de partnerlanden, overeenkomstig de beginselen van doeltreffendheid van de hulp. Om ondervoeding te kunnen aanpakken, moeten partnerlanden het probleem erkennen en bereid zijn om er iets aan te doen. De internationale gemeenschap zal al het mogelijke in het werk stellen om partnerlanden te helpen bij hun inspanningen om ondervoeding bij kinderen en moeders te bestrijden, maar de regeringen moeten zelf ook middelen uittrekken om ondervoeding op duurzame wijze aan te pakken.

De EU streeft naar maximale complementariteit met en aansluiting op humanitaire en ontwikkelingshulp. Het streven van de EU naar meer weerbaarheid biedt ook nieuwe kansen op het gebied van voeding: humanitaire en ontwikkelingsactoren moeten samen de voedselsituatie beter in kaart brengen (door middel van gezamenlijke analyses en operationele evaluaties) en dit als uitgangspunt nemen bij het bepalen van gemeenschappelijke strategische prioriteiten voor de programmering van humanitaire en ontwikkelingshulp. De EU verleent tijdens een humanitaire crisis steun voor ondervoeding op basis van de beginselen van humanitaire hulp (menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) en gaat daarbij altijd uit van de behoeften.

De EU zou in verschillende sectoren moeten optreden om de verschillende oorzaken van ondervoeding aan te pakken. Het leveren van voedsel alleen is niet voldoende om ondervoeding structureel terug te dringen. In dit verband moeten met name maatregelen worden getroffen met betrekking tot plattelandontwikkeling²¹, duurzame landbouw, continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening, volksgezondheid, water en riolering, sociale bescherming en onderwijs.

Bij voedingsgerelateerde ontwikkelingshulp wordt voorrang gegeven aan het scheppen van de voorwaarden voor optimale groei tijdens de cruciale periode van de eerste duizend levensdagen, vanaf de bevruchting tot de leeftijd van twee jaar. De EU moet ernaar streven eventuele negatieve gevolgen van de hulp op de voedingssituatie te voorkomen of te beperken. Dit geldt bijvoorbeeld met name wat betreft de veiligheid van innovaties en het gebruik van speciale voedingsmiddelen. Ook moeten de risico's worden beperkt bij ziekten die via voedsel of water worden overgedragen en moet worden voorkomen dat het werk van vrouwen ten koste gaat van de zorg voor hun kinderen. Daarnaast moet de EU zorgen voor coherentie en consistentie tussen alle beleidslijnen die van invloed zijn op de continuïteit en

²¹ Sterk, in de gemeenschap verankerd plattelandontwikkelingsbeleid met een multisectorale aanpak kan een deel van de oplossing zijn.

de kwaliteit van de voedselvoorziening, zoals handel, klimaatverandering, gezondheid, milieu, werkgelegenheid, enzovoorts.

De EU streeft naar meer samenwerking met institutionele actoren: partnerlanden, EU-lidstaten en andere bilaterale donors, internationale organisaties en mondiale netwerken (bijvoorbeeld SUN, humanitaire cluster). Daarnaast moet de EU ook vaker en beter samenwerken met niet-institutionele actoren. Waar mogelijk en wenselijk moet de EU de duurzaamheid van haar steunmaatregelen maximaliseren door te streven naar integratie in nationale beleidskaders en plannen.

De EU zou meer moeten samenwerken met het maatschappelijk middenveld, non-profitorganisaties en onderzoeksinstanties en gebruik maken van hun deskundigheid, zodat een vruchtbaar klimaat ontstaat voor de deelname en inzet van burgers en voor goed bestuur, en hun uitvoeringscapaciteit ondersteunen als dat nodig is.

De EU zou ook meer moeten samenwerken met de particuliere sector. Het bedrijfsleven zou gemakkelijker moeten kunnen worden ingeschakeld om ondervoeding te bestrijden, zodat bedrijven hun comparatieve voordelen kunnen uitspelen en hun deskundigheid kunnen consolideren (bijvoorbeeld wat betreft de controle van de productveiligheid, verrijkt voedsel, certificering, communicatietechnologie en voorlichting door middel van sociale marketing). De EU moedigt goede zakelijke praktijken aan, evenals maatschappelijk verantwoord ondernemen, een degelijk beleids- en regelgevingsklimaat en het voorkómen van belangenverstrengeling en oneerlijke concurrentie.

Doelstellingen

Gestreefd wordt naar verbetering van de voeding voor moeders en kinderen door het aantal gevallen van overlijden, ziekte en groei- en ontwikkelingsachterstanden als gevolg van ondervoeding terug te dringen. Concreet worden specifieke doelstellingen op twee niveaus voorgesteld:

- daling van het aantal kinderen jonger dan vijf jaar met een groeiachterstand;
- daling van het aantal kinderen jonger dan vijf jaar met acute ondervoeding.

De eerste doelstelling komt overeen met de door de Wereldgezondheidsvergadering in 2012 vastgestelde mondiale doelstelling om *het aantal kinderen jonger dan vijf jaar met een groeiachterstand tussen nu en 2025 met 40 % te doen dalen*²², dat wil zeggen dat het aantal kinderen met een groeiachterstand tegen 2025 met meer dan 70 miljoen moet zijn teruggebracht. Volgens de huidige trend zal dit aantal met ongeveer 40 miljoen dalen, wat dus aanzienlijk minder is dan de doelstelling van de Wereldgezondheidsvergadering. Op dit moment daalt het aantal kinderen met een groeiachterstand met 1,8 % per jaar. Om de doelstelling van de Wereldgezondheidsvergadering te verwezenlijken, moet dit percentage 3,9 % bedragen – dat wil zeggen dat de collectieve inspanningen aanzienlijk moeten worden opgevoerd, zodat **het huidige percentage wordt verdubbeld**. De Commissie heeft daarom beloofd partnerlanden te helpen het aantal kinderen onder de vijf jaar met een groeiachterstand met ten minste zeven miljoen extra terug te dringen, bovenop de huidige daling.

Door het terugdringen van groeiachterstand als een specifieke doelstelling aan te wijzen, maakt de EU duidelijk dat zij vastbesloten is deze belangrijke belemmering voor menselijke en economische ontwikkeling aan te pakken. Dat wil niet zeggen dat geen steun wordt verleend voor andere vormen van malnutritie die van belang zijn voor de volksgezondheid en als prioritair zijn aangewezen door de regering van een partnerland.

²² WGO, 65e Wereldgezondheidsvergadering, A65/11, 2012.

Ook de tweede doelstelling komt overeen met een mondiale doelstelling van de Wereldgezondheidsvergadering van 2012. De Commissie zal met haar algemene strategie bijdragen aan het streven om *het aantal kinderen met acute ondervoeding terug te dringen tot en te handhaven op maximaal 5 %*²³. Bij humanitaire rampen en bij kritieke niveaus van overlijden of acute ondervoeding²⁴ moet de EU optreden om het aantal sterfgevallen als gevolg van ondervoeding terug te dringen.

3. STRATEGISCHE PRIORITEITEN

Gezien deze context en de geschetste problemen en beginselen heeft de Commissie drie strategische prioriteiten aangewezen voor haar activiteiten voor betere voeding voor moeders en kinderen, die moeten leiden tot de hierboven beschreven resultaten.

Strategische prioriteit 1: Meer inzet en politieke wil voor voeding

Op het niveau van de landen zal worden gestreefd naar meer inzet en politieke wil door middel van politieke dialoog en overleg. Een leidende rol en participatie van het land zelf zijn essentieel om ondervoeding te kunnen aanpakken. De EU zou in nauwe samenwerking met de SUN-beweging ("Scaling up nutrition" - Voeding op een hoger plan) moeten pleiten voor wederzijdse verbintenissen op het gebied van voeding voor kinderen en moeders tussen de deelnemers van dit initiatief, inclusief de partnerlanden. De Commissie en enkele lidstaten fungeren in sommige landen als SUN-sponsor om de nationale inspanningen te ondersteunen, middelen te mobiliseren en te zorgen voor meer samenhang tussen donors en de totale internationale steun.

Op internationaal niveau zou de EU moeten streven naar meer harmonisatie en samenhang, en naar meer doeltreffendheid van het internationale optreden. De EU moet participeren in de relevante processen, met name de G8/G20, de Wereldgezondheidsvergadering, de commissie voor Wereldvoedselzekerheid, het SUN-initiatief, het permanente voedingscomité van de VN en het humanitaire clustersysteem. De EU zou bijvoorbeeld steun kunnen verlenen voor betere sectoroverschrijdende integratie van voeding en voor betere coördinatie met internationale actoren die betrokken zijn bij voedselvraagstukken tijdens humanitaire crises, met name internationale organisaties die een grote rol spelen door de financiering die zij verstrekken. De EU zou ook de SUN-beweging moeten ondersteunen door landen met hoge ondervoedingscijfers aan te moedigen zich aan te sluiten, inzet en leiderschap van de politiek op hoog niveau te behouden en de coördinatie van de internationale inspanningen te vergemakkelijken. Met de EU-lidstaten wordt samengewerkt aan meer doeltreffendheid, meer inzet in alle sectoren en deelname aan de internationale inspanningen. De EU zal ervoor pleiten om voeding een prominente plaats te geven in de doelstellingen van de ontwikkelingsagenda na 2015. De Commissie erkent dat het maatschappelijk middenveld een cruciale rol kan vervullen bij het genereren van politieke wil.

Om ervoor te zorgen dat het thema voeding doeltreffender wordt beheerd op zowel nationaal als internationaal niveau, zal de EU haar rol binnen het SUN-initiatief uitbouwen, met name binnen de "kopgroep" (lead group). In deze kopgroep zitten de staatshoofden, de directeurs van ontwikkelingsagentschappen, waaronder de EU-commissaris voor ontwikkeling, de directeurs van VN-agentschappen en centrale vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector.

²³ WGO, 65e Wereldgezondheidsvergadering, A65/11, 2012.

²⁴ Sterftecijfer voor kinderen onder de vijf jaar: > 2/10 000 per dag, totale acute ondervoeding >15 % of >10 % bij verzwarende factoren (werkdocument van de diensten van de Commissie over het aanpakken van ondervoeding in noodsituaties).

Strategische prioriteit 2: Meer acties op het niveau van de landen

Om het optreden op het niveau van de landen op te voeren, moeten de bestaande middelen en extra financiële middelen beter worden benut om de resultaten op het gebied van voeding te verbeteren. De EU moet haar financiële bijdrage voor voeding verhogen en de ontwikkeling stimuleren van programma's die een positief effect hebben op voeding. De EU moet deze strategie actief bepleiten bij andere regeringen.

De externe bijstand van de EU wordt in ontwikkelingsverband afgestemd op de prioriteiten en beleidslijnen van de partnerlanden, ter ondersteuning van de uitvoering van nationale plannen.

(a) Versterking van de capaciteit van mensen en instellingen/systemen

De EU moet de ontwikkeling van nationale beleidskaders stimuleren die een gunstige uitwerking hebben op de voeding van moeders en kinderen (bijvoorbeeld door de integratie van doelstellingen op het gebied van voeding, streefcijfers, indicatoren en gevolgen voor de begroting). Zij zal steun verlenen voor:

- de ontwikkeling van eigen strategieën van de regering en actieplannen met een kostenraming²⁵ op het gebied van voeding;
- mechanismen voor de coördinatie tussen sectoren en actoren, inclusief humanitaire en ontwikkelingsactoren, ter bevordering van de informatie-uitwisseling, dialoog, gezamenlijke planning, samenwerking en taakverdeling;
- de ontwikkeling van strategische en managementcapaciteit binnen relevante organen (bijvoorbeeld ministeries en structuren voor de coördinatie van humanitaire hulp);
- technische capaciteitsopbouw met betrekking tot voeding bij humanitaire en ontwikkelingsactoren die actief zijn op het gebied van plattelandsontwikkeling, duurzame landbouw, continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening, volksgezondheid, water en riolering, sociale bescherming en onderwijs.

(b) Meer steunmaatregelen die specifiek zijn gericht op voeding in de context van humanitaire en ontwikkelingshulp

De EU zou meer moeten investeren in het uitvoeren van effectief gebleken steunmaatregelen in landen met hoge ondervoedingscijfers. Dergelijke maatregelen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: 1) voorlichting met het oog op gedragsverandering (bv. stimuleren van borstvoeding en adequate bijvoeding); 2) verstrekking van vitamines/mineralen en ontwormingsproducten (bv. ijzersupplementen of verrijkt voedsel) en 3) bijvoeding, voedingssupplementen en therapeutische voeding. Aan de derde categorie zal bijzondere aandacht worden besteed wanneer veel kinderen lijden aan acute ondervoeding (ook in humanitaire crisissituaties). De categorieën en lijsten van voedingsspecifieke steunmaatregelen die voldoende van nut zijn gebleken om op grotere schaal te worden toegepast in landen met hoge ondervoedingscijfers, zullen regelmatig worden bijgewerkt aan de laatste inzichten. Daarnaast zou de EU maatregelen moeten ondersteunen die in een bepaalde context doeltreffend zijn gebleken, bijvoorbeeld het diversifiëren van het voedselaanbod door voedzame producten ter beschikking te stellen van gezinnen of de overdracht van contanten om betere voeding te bewerkstelligen.

Het voorkómen en aanpakken van ondervoeding bij vrouwen in de vruchtbare leeftijd is essentieel om ondervoeding bij zowel moeders als kinderen te verminderen.

²⁵ Inclusief nationale investeringen.

(c) Meer op voeding gerichte maatregelen in het kader van humanitaire en ontwikkelingshulp

Met deze maatregelen worden de onderliggende en fundamentele oorzaken van ondervoeding aangepakt (bijvoorbeeld een programma voor water en riolering om de hygiëne te verbeteren en het werk van vrouwen te verlichten, betere toegang tot water, maatregelen om de voedselinname te diversifiëren, gratis gezondheidszorg voor mensen die tijdens een humanitaire crisis een groot risico lopen op acute ondervoeding). Hiertoe moeten voedingskwesties in verschillende sectoren worden geïntegreerd, zodat betere resultaten op het gebied van voeding worden bereikt. Dit kan als volgt worden bereikt:

- het thema voeding systematisch integreren in de situatieanalyse en wanneer een besluit wordt genomen over sectorale strategieën, maatregelen en doelgroepcriteria. Veel sectoren kunnen bewust dan wel toevallig bijdragen tot betere voeding. De belangrijkste sectoren in dit verband zijn: voedselzekerheid (waaronder kleinschalige landbouw, verbetering van de bronnen van inkomsten op het platteland en sociale overdrachten), gezondheidszorg, sociale bescherming, water/riolering en onderwijs;
- voor voeding relevante indicatoren integreren in het kader voor toezicht;
- maatregelen om gezinnen en vrouwen meer inkomen te verschaffen terwijl ze tegelijkertijd voor hun jonge kinderen kunnen zorgen.

Strategische prioriteit 3: Meer kennis over voeding (versterking van deskundigheid en kennisbasis)

Deze strategische prioriteit heeft twee dimensies: versterking van de informatiebasis voor de besluitvorming en technische deskundigheid/bijstand.

(a) Informatie voor besluitvormers

De EU erkent dat relevante en betrouwbare informatie essentieel is om goede besluiten te kunnen nemen. Daarom zal zij investeren in toegepast onderzoek en informatiesystemen ondersteunen.

- Toegepast onderzoek

De EU zou moeten investeren in onderzoek om meer gefundeerde kennis te vergaren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende maatregelen in diverse contexten. Dit moet uiteindelijk een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van beleid en het ontwerp van steunmaatregelen en meer responsies opleveren in belangrijke sectoren als de gezondheidszorg, water/riolering, duurzame landbouw en de continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening.

Hoewel er in theorie goede redenen zijn om betere voeding te bewerkstelligen door middel van voedselzekerheidsmaatregelen, is het empirische bewijs daarvoor zwak en moet hiernaar dringend meer onderzoek worden gedaan. De EU is een van 's werelds grootste donors op het gebied van voedsel en humanitaire voedselhulp en heeft als zodanig een duidelijk en aanzienlijk comparatief voordeel om de empirische kloof te dichten, en het is ook haar verantwoordelijkheid om dit te doen. De EU zal operationeel onderzoek ondersteunen om de empirische basis te verbreden door het effect van diverse maatregelen op het gebied van voeding, voedselzekerheid en voedselhulp te vergelijken.

Voor maatregelen die doeltreffend zijn gebleken (algemeen of in een bepaalde context), zou de EU steun moeten verlenen voor onderzoek naar haalbare uitvoeringsmechanismen waarmee kleinschalige maatregelen kunnen worden uitgebouwd naar nationaal optreden.

- Informatiesystemen

De EU zou steun moeten verlenen voor informatiesystemen, met name in crisisgevoelige landen, met het oog op:

- betere kwaliteit en meer relevantie van de informatiebasis voor de besluitvorming;
- gemakkelijkere verspreiding en benutting van informatie voor de besluitvorming;
- betere institutionele integratie en duurzaamheid van deze systemen;
- betere coördinatie van de verschillende initiatieven en systemen voor gegevens over of relevant voor voeding.

(b) Technische deskundigheid en bijstand voor capaciteitsopbouw

Naast financiële middelen zal de Commissie ook technische deskundigheid en bijstand ter beschikking stellen voor de tenuitvoerlegging van deze mededeling, in het kader van landspecifieke actieplannen en strategieën op het gebied van voeding. Deze bijstand is gericht op de delegaties van de EU, ECHO-afdelingen waar nodig en diensten van de regering en partners indien mogelijk.

4. VERANTWOORDING OVER DE RESULTATEN

De Commissie ziet toe op haar financiële investeringen en gaat na welke resultaten worden bereikt met direct of indirect op voeding gerichte acties, zodat niet alleen kan worden nagegaan of de middelen doeltreffend zijn aangewend, maar ook trends kunnen worden geanalyseerd: hoeveel wordt waar en waaraan uitgegeven.

In haar verslaglegging streeft de Commissie ernaar meer verantwoording af te leggen tegenover Europese burgers, partnerlanden, EU-lidstaten, partneragentschappen en de begunstigden daarvan.

(a) Toezicht/indicatoren

De Commissie zal een systeem ontwikkelen om de voedingsresultaten van acties te meten, waarbij met name aandacht zal worden besteed aan het terugdringen van groeiachterstanden. Dit betekent een fundamenteel andere aanpak dan het simpelweg meten van input en output. De Commissie wil objectief bepalen of onze inspanningen bijdragen tot het doel dat wij onszelf hebben gesteld om groeiachterstanden terug te dringen. Er zal een gemeenschappelijk monitoringsysteem worden ontwikkeld met de ontwikkelingspartners en de betrokken landen. De Commissie zal verslag blijven uitbrengen over de resultaten van haar steunmaatregelen ter bestrijding van ondervoeding bij humanitaire crises.

(b) Traceren van middelen

De EU zou haar systeem voor het traceren van investeringen in voeding moeten versterken, zodat nauwkeuriger data kunnen worden verzameld over de relatieve uitgaven aan direct of indirect op voeding gerichte acties. Het verbeteren van de traceerbaarheid is essentieel om een sterker kader voor het afleggen van verantwoording over voeding te bewerkstelligen. Dit zou ook bijdragen tot een financieel traceersysteem waaraan de ontwikkelingspartners en betrokken landen samen werken in het kader van het SUN-initiatief. Er zal worden onderzocht of naast het codesysteem van de OESO/DAC ook een voedingsindicator kan worden gebruikt. Het systeem moet leiden tot nauwkeuriger verslaglegging en meer consistentie tussen de donors, waardoor de mondiale geldstromen met betrekking tot voeding duidelijker worden en op alle niveaus meer verantwoording kan worden afgelegd. Meer nauwkeurigheid zou ook moeten worden bereikt door het gebruik van criteria die zijn gebaseerd op de doelstellingen en verwachte resultaten van individuele maatregelen. Deze

informatie wordt openbaar gemaakt en geëvalueerd en er zullen maatregelen worden getroffen om verstoringen of lacunes weg te werken.

5. SAMENVATTING VAN DE STAPPEN DIE DE EU MOET ZETTEN

Door zich te concentreren op voeding voor moeders en kinderen zet de EU een stap vooruit en neemt zij het voortouw in de strijd tegen honger en het tekort aan voldoende voedsel van goede kwaliteit. In deze mededeling worden een aantal manieren beschreven om betere resultaten te bereiken op het gebied van voeding:

1. De EU moet landen ondersteunen bij hun inspanningen om ondervoeding en de ernstigste gevolgen daarvan (groeiachterstand en gewichtsverlies) tegen te gaan. De partnerlanden zijn primair verantwoordelijk voor het aanpakken van voedingskwesties. Zij moeten worden aangemoedigd om strategieën en actieplannen met een kostenraming op te stellen, waarin zij ook zelf zouden moeten investeren. De EU-steun moet worden afgestemd op de beleidslijnen en prioriteiten van de partnerlanden, overeenkomstig de beginselen van doeltreffendheid van de hulp. De EU moet zorgen voor samenhang tussen de beleidslijnen die van invloed zijn op de continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening.
2. De eerste duizend levensdagen worden kritiek geacht voor het voorkómen van ondervoeding en de gevolgen daarvan. De EU moet daarom vooral streven naar betere voeding voor moeders en jonge kinderen. Daarnaast moet ook worden gestreefd naar betere voeding voor meisjes en vrouwen van vruchtbare leeftijd.
3. Bij humanitaire rampen moet de respons worden geconcentreerd op degenen die het meest kwetsbaar zijn en aan acute ondervoeding lijden of het risico daarop lopen. De EU moet volgens de beginselen van weerbaarheid aandacht blijven besteden aan het probleem van chronische ondervoeding in dergelijke omstandigheden.
4. Er moet meer worden geïnvesteerd in voeding, zodat betere resultaten worden behaald in zowel humanitair als ontwikkelingsverband. De Commissie zal een kader ontwikkelen waarmee beter verantwoording kan worden afgelegd over deze investeringen. Zij zal instrumenten ontwikkelen en delen om investeringen in voeding te traceren en een methode ontwerpen om de impact en de resultaten van acties ter bestrijding van ondervoeding te meten. De Commissie heeft beloofd de partnerlanden te helpen om tussen nu en 2025 het aantal kinderen onder de vijf jaar met een groeiachterstand met minstens 7 miljoen terug te dringen en een kader te ontwikkelen voor het meten en traceren van de vorderingen.
5. Het aanpakken van voeding vereist een multisectorale aanpak. De EU zou een aanpak moeten voorstaan waarin wordt erkend dat afstemming noodzakelijk is van de beleidslijnen inzake plattelandsontwikkeling, duurzame landbouw, volksgezondheid, water en riolering, sociale bescherming en onderwijs om de continuïteit en de kwaliteit van de voedselvoorziening te verbeteren en de voedingssituatie van vrouwen en kinderen daadwerkelijk te verbeteren. De voedingssituatie in de betrokken landen zal systematisch worden getoetst, zodat de EU ervoor kan zorgen dat het thema voeding in alle relevante sectoren wordt geïntegreerd, zodat betere resultaten op het gebied van voeding worden bereikt, zowel in het kader van humanitaire als ontwikkelingshulp.
6. Het aanpakken van voeding vereist nauwe samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsactoren. De EU wil de band tussen humanitaire en ontwikkelingshulp versterken, bijvoorbeeld door middel van gezamenlijke analyses en operationele

planning, zodat de weerbaarheid van de kwetsbaarste bevolkingsgroepen wordt vergroot.

7. De EU zou moeten investeren in onderzoek om meer gefundeerde kennis te vergaren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende maatregelen op het gebied van voeding. Zij zal ook steun verlenen voor informatiesystemen, technische deskundigheid en bijstand en capaciteit op het gebied van voeding.
8. Het bedrijfsleven moet worden ingeschakeld om ondervoeding te bestrijden en de EU zou moeten streven naar meer samenwerking met de particuliere sector, waarbij goede zakelijke praktijken moeten worden aangemoedigd.
9. De EU moet het thema voeding bevorderen in internationale fora zoals de G8/G20, de Wereldgezondheidsvergadering en de commissie voor Wereldvoedselzekerheid en betrokken blijven bij belangrijke initiatieven, zoals de SUN-beweging, het permanente voedingscomité van de VN, de Zero Hunger Challenge, de internationale conferentie over voeding (ICN2) en het humanitaire clustersysteem. De EU moet er ook voor zorgen dat passende aandacht wordt besteed aan voeding in de ontwikkelingsagenda van na 2015 en zij zal blijven streven naar sterker internationaal bestuur met betrekking tot voeding.
10. De SUN-beweging speelt een belangrijke rol in de internationale bewustmaking met betrekking tot voeding. De Commissie zal steun blijven verlenen voor het werk van de beweging en haar inspanningen om ondervoeding op het niveau van landen terug te dringen. De Commissie zal meer landen met hoge ondervoedingscijfers en donors aanmoedigen zich aan te sluiten bij dit initiatief.

Bij deze mededeling hoort een werkdocument van de diensten van de Commissie over ondervoeding in crisissituaties, waarin de uitgangspunten worden beschreven voor humanitaire hulp op het gebied van voeding, evenals goede praktijken.

Het Europees Parlement en de Raad worden uitgenodigd om hun mening te geven over de maatregelen die de Commissie voorstelt.

Bijlage 1: Lijst van gebruikte begrippen

Voedselzekerheid: situatie waarin iedereen te allen tijde in fysieke en economische zin toegang heeft tot voldoende veilig en voedzaam voedsel om te voldoen aan zijn behoeften en voorkeuren en een actief en gezond leven te leiden.

Humanitaire crisis: gebeurtenis of reeks gebeurtenissen die een ernstige bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid, de beveiliging of het welzijn van een gemeenschap of een andere grote groep mensen. Een humanitaire crisis kan door de natuur of door de mens worden veroorzaakt, kan plots of geleidelijk ontstaan en kan van korte of lange duur zijn.

Malnutritie: fysieke toestand die samenhangt met de opname van voedingsstoffen door het lichaam. Er zijn twee vormen van malnutritie: ondervoeding en overvoeding.

Deficiëntieziekte: ziekte die ontstaat door ondervoeding als gevolg van een tekort aan vitamines en mineralen. Ziekten die worden veroorzaakt door een gebrek aan ijzer, jodium, vitamine A en zink, behoren tot de tien belangrijkste doodsoorzaken in ontwikkelingslanden.

Voedingsleer: wetenschap die zich bezighoudt met de invloed die voedingsstoffen en andere stoffen in voedsel individueel en samen hebben op gezondheid.

Ondervoeding omvat: i) groeivertraging in de baarmoeder, die leidt tot een laag geboortegewicht; ii) groeivertraging; iii) weefselaafbraak en hongeroedeem; iv) tekort aan essentiële vitamines en mineralen.

Ondergewicht bij kinderen: kinderen die te weinig wegen voor hun lengte (ondergewicht door acute ondervoeding) of die te klein zijn voor hun leeftijd (groeiachterstand).

Acute ondervoeding: kortstondige aandoening die ontstaat bij recent en snel gewichtsverlies of het onvermogen om aan te komen en die wordt gekenmerkt door een te laag gewicht in verhouding tot de lengte (wasting).

Groeiachterstand: situatie die wordt veroorzaakt door chronische ondervoeding en die wordt gekenmerkt door een te kleine lengte in verhouding tot de leeftijd (stunting). Omdat groeiachterstand over een langere periode wordt opgelopen, zijn planning en beleid op lange termijn aangewezen.