



# IOB Evaluatie Nieuwsbrief

## # 13 05

# Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking

erking | Evaluatie Nieuwsbrief # 13 05 | Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking | Evaluatie Nieuwsbrief # 13 05 | Nederland en de Europese Ontwikkelin

Europese ontwikkelingssamenwerking wordt gefinancierd uit het reguliere EU budget en via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Dit fonds is gebonden aan het Verdrag van Cotonou tussen de EU en landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan – de ACS landen. Van het totale Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking wordt ongeveer 11 procent besteed via deze twee kanalen. Tussen 2002 en 2010 was de Nederlandse bijdrage aan het EOF ruim 1 miljard euro. Hoewel er nog altijd scepsis bestaat over Europese Ontwikkelingssamenwerking (EU-OS), is er het afgelopen decennium veel veranderd. De Europese prioriteiten komen grotendeels overeen met die van Nederland, ook als het gaat om voor Nederland belangrijke waarden als democratie

en mensenrechten. Hoewel het beheer van de hulp en de verantwoording daarover door de Europese Commissie beter kunnen, is er de afgelopen jaren zowel in Brussel als in de partnerlanden de nodige vooruitgang geboekt. Het beeld van de resultaten van het EOF is beperkt en gemêleerd: soms zijn de resultaten positief, en soms zijn er mindere resultaten behaald. Dit concludeert IOB in het rapport: *The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices – Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)*.

## Achtergrond

Bij de start van de Europese Economische Gemeenschap in 1957 werd meteen een hulpfonds – de voorloper van het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) – opgericht voor de voormalige koloniën van de toenmalige zes Lidstaten. Nederland aarzde omdat het zich niet verantwoordelijk voelde voor andermans koloniën, maar wilde de Europese integratie niet belemmeren. Sinds de jaren '60 is deze hulpafpraak tussen de Lidstaten aangevuld met een verdrag tussen de EU en inmiddels onafhankelijke landen met een bijzondere band met Europa in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan. Sinds 2000 is dit het Verdrag van Cotonou, dat is gesloten met 79 ACS-landen en dat loopt tot 2020. Het Verdrag is in 2005 en in 2010 herzien.



Van de EOF-gelden gaat ruim 75 procent naar projecten, programma's of begrotingssteun in de minst ontwikkelde landen en 11 procent naar andere lage-inkomenslanden, vooral in Afrika. In de loop van de tijd heeft het EOF er een belangrijke politieke agenda bijgekregen met punten als vredesopbouw, conflictoplossing, het tegengaan van mensenhandel en terrorismebestrijding. Dit is conform de wensen van zowel de Nederlandse overheid als het Nederlandse parlement.

### Verdragsbasis van de Europese OS

Het Verdrag van Rome (1957) bevatte al bepalingen over de rol van Europa bij ontwikkelingssamenwerking. Dit werd nog eens bevestigd in het Verdrag van Maastricht (1992), waarin de nadruk lag op armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling van de allerarmste landen, hun integratie in de wereldeconomie, en de bevordering van de democratie en de rechtsstaat. Vastgelegd werd tevens dat ontwikkelingssamenwerking een gedeelde bevoegdheid was van Lidstaten en de Europese Commissie. In het Verdrag van Amsterdam (1997) werd de nadruk gelegd op de consistentie van het Europese buitenlandse beleid, het veiligheidsbeleid en het hulpbeleid. In het Verdrag van Lissabon (2007) werd de basis gelegd voor het huidige geïntegreerde Europese ontwikkelingsbeleid.

In deze evaluatie onderzoekt IOB de Nederlandse positie ten aanzien van het Europees ontwikkelingsbeleid, en vooral het EOF. De Inspectie bekijkt de wijze waarop het EOF wordt beheerd en de effectiviteit van de EOF-bestedingen.

## Bevindingen

IOB constateert dat de prioriteiten van het EU ontwikkelingsbeleid – en die van het Verdrag van Cotonou – steeds meer zijn gaan samenvallen met die van Nederland: hulp aan de armste landen, focus op armoedevermindering, het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de partnerlanden, verwezenlijking van de Millenniumdoelen, aandacht voor mensenrechten, democratie en goed bestuur, en beleidscoherentie. Net als andere Lidstaten was Nederland nauw betrokken bij de formulering van het OS-beleid op Europees niveau. Door het vrijblijvende karakter van het beleid voor de Lidstaten heeft ook Nederland zich er niet altijd strikt aan gehouden.

Nederland heeft het belang van EU-OS vanuit verschillende gezichtspunten verdedigd, ook – en dat is niet nieuw – vanuit zijn eigen economische belangen. Verder ziet Nederland de EU als kanaal om Nederlandse kernwaarden als mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen en een krachtiger geluid te laten horen bij de aanpak van mondiale vraagstukken.

De komende jaren blijft het een uitdaging om een balans te vinden tussen enerzijds armoedevermindering en anderzijds de Europese politieke agenda en economische en veiligheidsbelangen. Nederland heeft zijn opvattingen over de meerwaarde van de Europese OS ten opzichte van de eigen hulp nogal eens gewijzigd. Hoewel ook Nederland herhaaldelijk verkondigde dat de EU gericht moest werken en doen waar zij sterk in was, aarzde Nederland niet zijn eigen prioriteiten op de Europese hulpagenda te plaatsen. Hierdoor gebeurde het te vaak dat de Commissie en de Lidstaten hetzelfde werk deden.

Terwijl de meeste steun naar de allerarmste landen in vooral Afrika ging, gaf Europa ook hulp aan minder rijke landen die aan de EU grenzen en aan armere bevolkingsgroepen in Azië en Latijns-Amerika. Dit was veelal het resultaat van compromissen tussen Lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Nederland droeg bij aan meer beleidscoherentie met een initiatief voor een informeel Netwerk Beleidssamenhang voor Ontwikkeling (*Policy Coherence for Development Network*).

Een belangrijk aandachtspunt voor Nederland was het instrument van begrotingssteun, vooral voor investeringen in sociale sectoren, onder voorwaarde van het op orde brengen van de belastinginning en van de overheidsfinanciën. Vanaf 2008 had Nederland steeds meer kritiek op de manier waarop de Commissie daarmee omging. Het kreeg daarin steun van de Europese Rekenkamer die concludeerde dat de EU, net als andere donoren, te lankmoedig de subsidiecriteria uit het Verdrag van Cotonou toepaste. Europa en Nederland, zo concludeert IOB, zijn het er nu over eens dat algemene begrotingssteun aan strengere criteria voor goed bestuur wordt gekoppeld.



Nederland drong er bij andere Lidstaten op aan om te voldoen aan de norm van 0,7 procent van hun bnp voor ontwikkelingssamenwerking. Ondanks de in 2002 bereikte overeenstemming op papier daarover is de praktijk voor de meeste Lidstaten – inclusief Nederland – inmiddels anders.

Op het gebied van transparantie scoort de Europese Commissie steeds beter. Meer documenten zijn via het internet beschikbaar. Systematische informatie over wat er is bereikt, voor wie, en met welk concreet effect, wordt echter slechts mondjesmaat verstrekt.

## Europees Ontwikkelingsfonds

De Nederlandse bijdrage aan het EOF bedroeg tussen 2002 en 2010 ongeveer 1,1 miljard euro. Tot 2007 (het zogenoemde 9<sup>e</sup> EOF) was dit 5,2 procent van alle EOF gelden, en daarna (10<sup>e</sup> EOF) was dit 4,9 procent. Het EOF, zo heeft IOB onderzocht, is in belangrijke mate gericht op verbetering van (sociale en fysieke) infrastructuur, met indirecte effecten op armoedevermindering (zie Tabel).

Investerings in productieve sectoren zijn beperkt gebleven.

Het principe van *ownership* (eigen verantwoordelijkheid) lijkt in veel partnerlanden te zijn opgepakt, en het EU-beleid sluit steeds meer aan op hun nationale ontwikkelingsstrategieën. Een volgende stap is dat de parlementen, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector van deze landen er meer bij betrokken worden. Wel blijft soms onduidelijk wat de precieze resultaten van het EOF zijn. Op grond van bestaande evaluaties constateert IOB dat de resultaten van de verbetering van sociale en economische infrastructuur (wegen, scholen, klinieken, water en sanitatie) in veel gevallen acceptabel zijn, maar dat zich problemen voordoen bij de versterking van institutionele capaciteit. Bovendien zijn de bereikte verbeteringen nog weinig duurzaam.

Het resultaat van de politieke dialoog met ACS-landen is wisselend. Met veel Afrikaanse landen komt die niet of nauwelijks op gang. In enkele – Liberia, Rwanda en Uganda – is wel vooruitgang. Deze dialoog wordt kansrijker als de EU-delegatie samen optrekt met de Lidstaten, zo concludeert IOB. Het opleggen van sancties, inclusief het opschorten van de Europese OS, heeft soms het beoogde effect, zoals in Guinee-Bissau en Mauritanië, en soms niet, zoals in Guinee en Zimbabwe.

De EOF-steun is ook bedoeld voor de regionale en mondiale integratie van ACS-landen. Volgens IOB zijn de resultaten daarvan nog teleurstellend of niet te vinden. Oorzaken daarvoor liggen in de complexiteit en zwakte van regionale structuren, de beperkte belangstelling bij ACS-landen en de geringe samenwerking tussen EU-delegaties in de betreffende regio. De ontwikkelingen bij economische partnerschapovereenkomsten (EPA's) zijn evenmin eenduidig positief. Weliswaar is er meer handel tussen Europa en ACS-landen, maar de groei is gering en het bestaande exportaanbod van olie, gas en enkele andere grondstoffen is nauwelijks verbreed. Een meer succesvol initiatief op regionaal niveau was de instelling van de Afrikaanse Vredesfaciliteit in 2004.

Tabel: EOF committeringen naar sector in miljoen euro (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sociale infrastructuur en diensten	711	836	852	911	1.194	1.163	1.074
Economische infrastructuur en diensten	584	663	799	931	569	673	740
Productieve sectoren	214	194	274	293	524	465	418
Multi-sector / sector doorsnijdend	72	91	156	186	217	286	207
Commodity aid (goederen-hulp) en algemene programmasteun	628	635	557	477	878	1.080	672
Schuldverlichting	0	80	0	0	110	114	13
Overige (o.a. noodhulp, administratie)	336	356	195	389	136	132	207
<b>Totaal</b>	<b>2.545</b>	<b>2.855</b>	<b>2.833</b>	<b>3.187</b>	<b>3.628</b>	<b>3.913</b>	<b>3.331</b>

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie 375 (april 2013)

The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices – Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)

ISBN: 978-90-5328-436-0

Te downloaden op: [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 13 05 | Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking | Evaluatie Nieuwsbrief # 13 05 | Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking

## Hulpbeheer

Op basis van de rapportage van de Europese Rekenkamer constateert IOB dat het beheer van de Europese OS na 2000 is verbeterd. Daarbij is de integratie van de gehele hulpcyclus in één organisatie in Brussel (*EuropeAid*) van belang geweest, en kwam er met een *Joint Evaluation Unit* meer aandacht voor controle op de kwaliteit van de hulp. Wel blijft er bij de monitoring en evaluatie van de hulp ruimte voor verbetering.

Financiële controle en interne supervisie zijn aangescherpt, ook op delegatieniveau, al blijven de Europese procedures volumineus en omslachtig.

Door versterking van de EU-delegaties in ACS-landen kon Brussel verantwoordelijkheden naar die landen verschuiven. Volgens IOB heeft dit geleid tot meer inzet van beschikbare fondsen en minder stuwmeren, maar het is onduidelijk of de kwaliteit van programma's is verbeterd. Dit blijft veel aandacht vereisen.

Na het Verdrag van Lissabon van 2007 zijn nieuwe veranderingen doorgevoerd. Een Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid is aangesteld en er is een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) gekomen.

De delegaties zijn de Europese Unie in haar geheel gaan vertegenwoordigen in plaats van – zoals eerder – alleen de Europese

Commissie. Zij monitoren samen met het gastland de uitvoering van hulpactiviteiten. Problemen blijven de beperkte capaciteit van de partnerlanden op dit terrein en de bezetting van de delegaties, vooral in fragiele staten.

## Tot slot

Deze evaluatie is onderdeel van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE). De evaluatie is gebaseerd op bureauonderzoek, interviews met deskundigen van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en van de Europese instellingen in Brussel, en op veldbezoeken in Burkina Faso, Ethiopië, Rwanda en Uganda. Deze vier Afrikaanse landen werden geselecteerd omdat zij centraal in het Nederlandse hulpbeleid staan, en omdat er landenevaluaties van programma's in deze landen beschikbaar waren.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | [www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties)

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2013 | 13BUZ616901|N