



Samenvatting

EU Ontwikkelingssamenwerking in Sub-Sahara Afrika

Een documentenstudie door ECDPM/DIE

Aanleiding en doel van het onderzoek

Hoe effectief was de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie (EU) met Sub-Sahara Afrika in de periode 2013-2018? Welke beleidsdoelen stelde de EU en hoe ontwikkelden deze zich in die periode? Met welke uitgaven ging dit beleid gepaard en welke resultaten zijn hiermee bereikt? Met de antwoorden op deze vragen kan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het parlement beter informeren over de effectiviteit van het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Ook maken de antwoorden het mogelijk in Brussel voorstellen aan te dragen voor toekomstige beleidsverbeteringen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft IOB het [European Centre for Development Policy Management](#) en het [Deutsches Institut für Entwicklungspolitik](#) gevraagd onderzoek te doen. De resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd in 'EU-development cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018: Policies, Funding, Results'. Aan deze studie liggen beleidsdocumenten van de EU, evaluaties en jaarrapporten, rapporten van de Europese Rekenkamer en andere bronnen ten grondslag. Daarbij staan vooral de beleidsterreinen centraal waarop de EU volgens Nederland meerwaarde heeft: vrede en veiligheid, de ontwikkeling van de private sector in brede zin, rurale ontwikkeling en sociale ontwikkeling, inclusief gezondheidszorg en onderwijs. Ook is er aandacht voor thema's waarop de EU volgens Nederland een belangrijk rol heeft: donorsamenwerking, gender, begrotingssteun en de politieke en beleidsdialoog met ontwikkelingslanden. Deze samenvatting geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen voor verder onderzoek. Voor meer gedetailleerde bevindingen zie het volledige rapport op de IOB-website: www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2020/05/25/euos2020.

Aandacht voor Europa's eigenbelang neemt toe

In de periode 2013-2018 verandert de focus van het Europees ontwikkelings- en buitenlandbeleid gaandeweg van een op armoedebestrijding gericht beleid naar een breder beleid waarin de 17 Sustainable Development Goals (SDGs) centraal staan. Tegelijkertijd raken beleidsterreinen meer met elkaar verweven en worden Europa's ontwikkelingsdoelen in toenemende mate beïnvloed door de eigen veiligheids- en economische belangen. In het beleid gericht op Afrika gaat het dan ook steeds vaker om zaken als handel, migratie en veiligheid. Om de nieuwe prioriteiten in de praktijk te brengen en snel te kunnen reageren op opkomende crises, roept de EU een aantal nieuwe beleidsinstrumenten in het leven, zoals het [EU Emergency Trust Fund for Africa](#) (2015-2020).

Groot deel van EU-gelden gaat naar publieke sector

Voor de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geeft de EU in de jaren 2013-2018 in totaal zo'n 23,7 miljard euro aan 49 landen in Sub-Sahara Afrika, vooral aan minst ontwikkelde en fragiele landen als Mali, Ethiopië, Niger, Somalia en de Democratische Republiek Congo. Van deze geldstroom gaat een groot deel naar de publieke sector (tussen 45 en 60% per jaar) en in mindere mate naar het maatschappelijk middenveld (16-18%), terwijl multilaterale organisaties een steeds kleiner deel ontvangen van de EU-steun. Het meeste geld gaat traditiegetrouw naar sociale en economische diensten en infrastructuur. Opvallend is de verschuiving (2015-2016) naar migratie-gerelateerde uitgaven – via het EU Emergency Trust Fund for Africa (2015) en het [External Investment Plan](#) (2016) – en naar zogenoemde publiek-private en 'blended' financiering: prioriteiten die terugkomen in de nieuwe European Consensus on Development (2017).

In deze periode wordt een steeds groter deel van de EU-hulp gerealiseerd in de vorm van projecten en programma's (in 2018 was dit 70%). De coördinatie hiervan is in toenemende mate in handen van andere, internationale, organisaties dan de EU. Dit in tegenstelling tot de eerdere evaluatieperiode – zie [IOB's evaluatie van het Europees Ontwikkelingsfonds](#) (2013) – toen de focus vooral lag op begrotingssteun en andere programmatische benaderingen. In die tijd was de coördinatie in handen van de EU zelf.

Impact op vrede en veiligheid is positief, maar kernoorzaken van conflicten verdwijnen niet

Het EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de periode 2013-2018 draagt bij aan meer stabiliteit in de Afrikaanse crisisregio's. Zo neemt de capaciteit voor conflictpreventie en conflictmanagement toe. De financiële steun van de EU draagt bij aan een operationele Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur die onontbeerlijk is voor de deelname van Afrikaanse landen aan verschillende vredesoperaties op het continent. Daarentegen richt de Europese steun zich nog te beperkt op het wegnemen van de diepere oorzaken ('root causes') van conflicten. Factoren die de impact en duurzaamheid van de steun op de lange termijn remmen, zijn bijvoorbeeld de zwakke financiële, operationele en institutionele capaciteit van de organisaties waarmee de EU werkt en een beperkt politiek commitment en eigenaarschap.

Private sector ontwikkelt zich, maar resultaten zijn gemengd

De financiële steun aan het lokale midden- en kleinbedrijf en de opbouw van de capaciteit van overheidsinstanties die zich bezighouden met de ontwikkeling van de internationale handel, zorgen ervoor dat de private sector zich verder ontwikkelt. Zo draagt het EU-beleid bij aan een beter handelsklimaat, aan internationale handelsnormen en aan een groeiende capaciteit van de publieke instituties. De duurzaamheid van deze resultaten verschilt echter. De initiatieven om de internationale handel van de betrokken landen te diversifiëren en de werkgelegenheid te vergroten zijn minder effectief. En de benadering om de private sector via de publieke sector te steunen blijkt in de praktijk weinig efficiënt.

Levensomstandigheden verbeteren, maar wezenlijke veranderingen vergen tijd en steun

Het EU-beleid helpt de landbouw en de rurale ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika verbeteren, vooral doordat het prioriteit geeft aan klimaatverandering, voedselzekerheid en de aanleg van wegen. Zo leiden de aanleg van wegen en de verbetering van de energievoorziening op het platteland tot tastbare en positieve resultaten die de dagelijkse levensomstandigheden van bevolkingsgroepen verbeteren en de armoede doen afnemen. Een punt dat aandacht vraagt, is dat verslechterende milieu- en klimaatomstandigheden de resultaten soms teniet doen. Bovendien vergen wezenlijke veranderingen meer tijd en meer steun.

Levensstandaarden verbeteren, maar de duurzaamheid hiervan vergt aandacht

De EU draagt in de periode 2013-2018 bij aan een betere toegang tot basale sociale dienstverlening, inclusief gezondheidszorg, drinkwater en sanitatie en onderwijs, en daarmee tot verbeterde levensstandaarden. Met name meisjes en vrouwen profiteren hiervan. Voor de versterking van de sociale dienstverlening spelen begrotingssteun en de beleidsdialoog een belangrijke rol, naast aandacht voor capaciteitsopbouw en institutionele ontwikkeling. Met name de consistente en frequente beleidsdialoog tussen de EU en de ontvangende landen blijkt belangrijk. Een punt van aandacht in veel landen blijft echter de kwaliteit van de diensten en de institutionele verandering, evenals de duurzaamheid van de geboekte resultaten.

Belangrijke resultaten bij gendergelijkheid, maar relevante indicatoren ontbreken

Gender is een belangrijk dwarsdoorsnijdend thema dat terugkomt in veel beleids- en programmastukken. Belangrijke resultaten op dit gebied zijn er bij gendergelijkheid in de sectoren onderwijs, sociale bescherming, gezondheid en landbouw. Tegelijkertijd is er geen bewijs dat het thema bij de uitvoering van projecten en activiteiten systematisch wordt geadresseerd. Resultaatbereik – zoals in de sociale sector en de landbouw – lijkt eerder een kwestie van toeval dan het gevolg van goede planning. Ook bestaan er op dit gebied maar weinig evaluaties. Informatie over de resultaten is beperkt doordat relevante indicatoren ontbreken.

Meer samenwerking op landenniveau, maar fragmentatie van hulp neemt niet af

Op landenniveau werken de EU en de EU-lidstaten steeds meer samen. Dit leidt tot meer harmonisatie en meer complementariteit van de hulp. Ook sluiten op landenniveau strategieën en beleid van de EU en de lidstaten meer op elkaar aan. Overigens zonder dat de fragmentatie van het hulpaanbod afneemt. Dat in die samenwerking de ontvangende landen meestal buitenspel staan, beperkt het potentieel eigenaarschap ervan.

Geen gemeenschappelijke benadering voor een samenhangend ontwikkelingsbeleid

Policy Coherence for Development – nagaan wat voor effect het geheel van Europese maatregelen op de ontwikkelingslanden heeft – is een essentieel onderdeel van het [Verdrag betreffende de werking van de EU](#). Toch is er geen gemeenschappelijke benadering en verschillen de stakeholders van mening over het operationele aspect van deze verplichting naar de ontwikkelingslanden. Verschillende evaluaties besteden er aandacht aan, maar meestal summier en zonder goede onderbouwing.

Goed bewijs voor behaalde resultaten, maar niet voor de duurzaamheid ervan

Uit de geraadpleegde evaluaties blijkt dat de ontwikkelingssamenwerking tussen de EU en Sub-Sahara Afrika over het algemeen genomen relevant is voor de ontvangers en tot belangrijke resultaten leidt. Tegelijkertijd zijn er zorgen over de impact en de duurzaamheid van die resultaten op de langere termijn.

Zo is vaak niet duidelijk of activiteiten op langere termijn wel doorgaan als de externe financiering stopt. Dit klemmt temeer omdat echt fundamentele verandering vaak meer tijd en meer middelen vergt dan nu beschikbaar zijn. Op het gebied van vrede en veiligheid wordt de duurzaamheid op langere termijn bijvoorbeeld beperkt door onvoldoende financiële, operationele en institutionele capaciteit van de organisaties waarmee de EU werkt. Ook beperkingen als onvoldoende politiek commitment en eigenaarschap spelen op dit terrein een kritieke rol.

Evaluatiefunctie werkt goed, maar verdient blijvende aandacht om te voorzien in leemtes

Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de EU kenmerkt zich door een hoge mate van transparantie en toereikende investeringen in onafhankelijke evaluaties. Informatie over beleidsbeslissingen en over thematische en landenspecifieke beslissingen is beschikbaar en wordt gedeeld op speciale platforms. Dit wijst erop dat het beleidsterrein open staat voor externe toetsing.

De geraadpleegde evaluaties vertonen echter een leemte als het gaat om de toegevoegde waarde die de gemeenschappelijke EU-ontwikkelingssamenwerking heeft ten opzichte van de bilaterale samenwerking van de individuele lidstaten in dezelfde regio's. Er zijn goede gronden voor een speciale evaluatie op dit punt.

Ook zijn over cruciale onderwerpen evaluaties niet beschikbaar of te gedateerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bijdrage van de EU op het terrein van democratisering en de rol van het maatschappelijk middenveld als kanaal voor EU-ontwikkelingssamenwerking. Een andere leemte is de evaluatie van samenwerkingsvormen die de afgelopen jaren zijn opgekomen in het kader van het Emergency Trust Fund (EUTF) en het External Investment Plan (EIP) van de EU. Tot slot zou een organisatie als de Europese Investeringsbank meer moeten doen aan het evalueren van de [ACP Investment Facility](#) van meer dan 4 miljard euro, waarvoor deze bank verantwoordelijk is.

IOB - juli 2020

