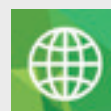


Speciaal verslag

## De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid



EUROPESE  
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-9207-049-6  
doi:10.2865/46780

© Europese Unie, 2014  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

**Speciaal verslag**

## **De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea,  
VWEU)

## Paragraaf

### Woordenlijst en afkortingen

### I – VII **Samenvatting**

### 1 – 10 **Inleiding**

### 2 – 5 **Het kader voor evaluatie van de Commissie**

### 6 – 10 **De evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid**

### 11 – 13 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

### 14 – 64 **Opmerkingen**

### 14 – 22 **Over het algemeen zijn de evaluatie- en ROM-functies goed georganiseerd, maar EuropeAid zou meer aandacht kunnen besteden aan het efficiënte gebruik van middelen**

### 15 – 17 **Er bestaat een goede verdeling van verantwoordelijkheden maar onvoldoende toezicht op programma-evaluaties**

### 18 – 22 **EuropeAid schenkt onvoldoende aandacht aan het efficiënte gebruik van hulpbronnen**

### 23 – 52 **De evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid bieden onvoldoende garantie voor relevante en deugdelijke bevindingen**

### 24 – 31 **Er zijn enkele tekortkomingen wat betreft de selectie van programma-evaluaties en de tijdige afronding van evaluaties**

### 32 – 38 **De procedures ter garantie van de kwaliteit van programma-evaluaties en ROM's worden niet consequent gevolgd**

### 39 – 52 **De evaluatie- en ROM-systemen verschaffen geen adequate informatie over de behaalde resultaten**

### 53 – 64 **De evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid garanderen niet dat ten volle gebruik wordt gemaakt van de gedane bevindingen**

### 54 – 58 **Er bestaan geen behoorlijke follow-upmechanismen**

### 59 – 64 **Met uitzondering van programma-evaluaties worden evaluatie- en ROM-bevindingen goed verspreid**

### 65 – 70 **Conclusie en aanbevelingen**

- Bijlage I — Het beoordelingssysteem van ROM**
- Bijlage II — Lijst van onderzochte programmeringsdocumenten**
- Bijlage III — Lijst van onderzochte financieringsovereenkomsten**
- Bijlage IV — Lijst van onderzochte evaluaties**
- Bijlage V — Lijst van onderzochte ROM's**
- Bijlage VI — Lijst van delegaties die aan de enquête hebben deelgenomen**

## **Antwoord van de Commissie**

**Artikel 318 evaluatieverslag:** Artikel 318 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie bepaalt dat de Commissie „bij het Europees Parlement en de Raad ook een evaluatieverslag over de financiën van de Unie indient, waarin de bereikte resultaten met name worden getoetst”. Het verslag kan worden teruggevonden op: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_nl.htm)

**Begrotingssteun:** Deze manier van hulpverlening behelst het overhevelen van middelen van een extern financieringsorgaan naar de schatkist van de partnerregering. De aldus overgedragen middelen worden beheerd overeenkomstig de begrotingsprocedures van de ontvanger. Begrotingssteunprogramma's omvatten meestal capaciteitsontwikkelingsmaatregelen om partnerlanden te helpen hun beleidsvorming en beheer te verbeteren en de dialoog over het ontwerp, de uitvoering en de resultaten van nationaal en sectoriaal beleid te bevorderen.

**EU-delegaties:** De EU wordt vertegenwoordigd door 139 EU-delegaties en -kantoren overal ter wereld die EU-beleid (bijv. beleid inzake ontwikkelingssamenwerking) presenteren, uitleggen en uitvoeren, beleid en ontwikkelingen in de landen waar zij geaccrediteerd zijn analyseren en rapporteren, en onderhandelingen voeren overeenkomstig een toegekend mandaat.

**EuropeAid:** Binnen de Europese Commissie is directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking: EuropeAid verantwoordelijk voor:

- het formuleren van EU-ontwikkelingsbeleid en het definiëren van sectoraal beleid op het gebied van externe hulp;
- het opstellen samen met de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) van de meerjarige programmering van de instrumenten voor externe hulp;
- het bevorderen van coördinatie tussen de EU en de lidstaten over ontwikkelingssamenwerking en de externe vertegenwoordiging van de EU op dit gebied.

**Europese Dienst voor extern optreden (EDEO):** De EDEO werd in december 2010 door middel van het Verdrag van Lissabon opgericht. In samenwerking met de betrokken diensten van de Commissie bereidt de EDEO, als onderdeel van de programmeringscyclus voor het merendeel van de instrumenten voor extern optreden, onder andere landelijke en regionale toewijzingen voor.

**Europese Investeringsbank (EIB):** De EIB is de bank van de EU. Zij is eigendom en behartigt de belangen van de EU-lidstaten. Ze werkt nauw samen met andere EU-instellingen om het EU-beleid uit te voeren. Ze is 's werelds grootste multilaterale verstrekker en ontvanger van leningen uit een oogpunt van volume. Meer dan 90 % van haar activiteiten is gericht op Europa, maar ze steunt tevens het ontwikkelings- en externe beleid van de EU.

**Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's):** De EOF's zijn het voornaamste instrument voor de verlening van EU-hulp aan ontwikkelingssamenwerking voor de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en aan landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 in Cotonou werd ondertekend voor een periode van twintig jaar vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de EU met de ACS-staten en de LGO. De voornaamste nadruk ligt op de afname en uiteindelijke uitbanning van armoede. De EOF's worden gefinancierd door de lidstaten, hebben een eigen financieel reglement en worden door de Europese Commissie beheerd buiten het kader van de algemene begroting van de EU.

**Evaluatiebevindingen:** In het kader van dit verslag omvat deze term conclusies, aanbevelingen en de bij een evaluatie geleerde lessen.

**Financiële vooruitzichten:** Een meerjarig kader voor financiële planning dat grenzen stelt aan de EU-uitgaven. Het drukt de prioriteiten voor het beleid van de Unie in financiële termen uit en vormt tegelijkertijd een instrument voor begrotingsdiscipline en -planning. De huidige financiële vooruitzichten beslaan de periode van 2014 tot 2020; de vorige vooruitzichten besloegen de periode van 2007 tot 2013.

**Financieringsinstrumenten:** Dit zijn verordeningen die meestal door het Europees Parlement en de Raad worden vastgesteld. Zij verschaffen de nodige financiering om EU-beleid te steunen. Het ontwikkelingsbeleid van de EU wordt gesteund door verschillende financieringsinstrumenten.

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm)

**Interne auditcapaciteit:** is een eenheid van een directoraat-generaal van de Commissie die rechtstreeks aan de directeur-generaal rapporteert. De missie ervan bestaat in het verschaffen van onafhankelijke zekerheid inzake de doeltreffendheid van het internebeheersingssysteem met het oog op het verbeteren van de activiteiten van het directoraat-generaal.

**Jaarlijks activiteitenverslag (JAV):** Dit verslag geeft de geboekte resultaten en de door het directoraat-generaal gebruikte middelen weer. Het is de afspiegeling van het jaarlijks werkprogramma. Het is tevens een beheerverslag van het directoraat-generaal aan de Commissie over de uitvoering van zijn taken als gedelegeerd ordonnateur inzake het beheer van de EU-begroting. Dit verslag wordt ook bij het Europees Parlement en bij de Raad ingediend. Het is te vinden op: [http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_nl.htm)

**Jaarverslag over het ontwikkelingsbeleid en het beleid inzake externe bijstand van de Europese Unie en de tenuitvoerlegging daarvan (JV):** Dit verslag wordt voorgeschreven in de verordeningen tot vaststelling van de financieringsinstrumenten voor de externe bijstand van de EU en moet worden ingediend bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het is een verslag over het bereiken van de doelstellingen van elk financieringsinstrument en is gebaseerd op de aanwijzingen en metingen van de geboekte resultaten en de doelmatigheid van de relevante instrumenten. Het kan worden teruggevonden op: [http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their_en)

**OESO/DAC:** Commissie voor ontwikkelingsbijstand, een commissie binnen de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) die zich specifiek bezighoudt met ontwikkelingshulp.

**Resultaat:** Deze term omvat:

- output: die geproduceerd of bereikt is met de middelen die aan een actie zijn toegewezen (bijv. aan landbouwers toegewezen subsidies, opleidingscursussen voor werklozen, wegaanleg);
- uitkomst: de onmiddellijke verandering die het gevolg is van een actie (bijv. verbeterde toegang tot een gebied door de aanleg van een weg, stagiaires die werk hebben gevonden), en
- impact: directe of indirecte positieve of negatieve sociaaleconomische gevolgen op langere termijn die enige tijd na de voltooiing van een actie kunnen worden waargenomen.

**Toezichtverslag externe steun:** Belangrijkste document waarmee de EU-delegaties verslag uitbrengen aan EuropeAid. Het dient beschikbaar te worden gesteld aan het Europees Parlement en de Raad.

## I

Binnen het gedecentraliseerde organisationele kader van de Commissie heeft directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid — zijn eigen kader voor verantwoording van resultaten opgesteld dat het toezicht op en evalueren en rapporteren van zijn activiteiten omvat. In dit verslag worden twee van de kernelementen van dit kader onderzocht, namelijk evaluaties en resultaatgericht toezicht (ROM). Evaluatie is de systematische en objectieve beoordeling van een lopend of voltooid programma of beleid, het ontwerp en de tenuitvoerlegging en resultaten ervan. ROM is een gestandaardiseerde externe beoordeling, speciaal voor externe steun, ontworpen om naar programmaprestaties te kijken. De voornaamste doelstellingen van deze onderdelen van het kader voor verantwoordingsplicht zijn het verbeteren van de uitvoering van lopende programma's en het ontwerp van toekomstige programma's en beleid door middel van feedback en geleerde lessen, en het verschaffen van een basis voor verantwoordingsplicht.

## II

De Rekenkamer constateerde dat de evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid onvoldoende betrouwbaar zijn.

## III

Over het algemeen zijn de evaluatie- en ROM-functies van EuropeAid goed georganiseerd maar er bestaat een gebrek aan algemeen toezicht op activiteiten aangaande programma-evaluatie. Voorts wordt onvoldoende aandacht besteed aan het efficiënte gebruik van evaluatie- en ROM-middelen.

## IV

De evaluatie- en ROM-systemen bieden niet voldoende garantie dat relevante en deugdelijke bevindingen worden geproduceerd. Plannen voor programma-evaluatie worden gebaseerd op onvoldoende heldere prioriteitscriteria. Er bestaat geen toezichtstelsel voor de identificatie en aanpak van de frequente afwijkingen van de evaluatieplannen. Procedures ter controle van de kwaliteit worden niet consistent uitgevoerd bij ROM-functies en programma-evaluaties.

## V

De evaluatie- en ROM-systemen garanderen niet dat optimaal gebruik wordt gemaakt van bevindingen, omdat het ontbreekt aan goede mechanismen voor toezicht op de follow-up en verbreiding.

## VI

De evaluatie- en ROM-systemen verschaffen ontoereikende informatie over de behaalde resultaten door niet goed genoeg gedefinieerde doelstellingen en indicatoren, het beperkte aandeel van evaluaties en ROM's achteraf, en inherente beperkingen van de evaluatiemethodologie voor begrotingssteun. Deze factoren vormen een aanzienlijke beperking voor de capaciteit van EuropeAid om de werkelijk behaalde resultaten te verklaren.

## VII

De Rekenkamer geeft aanbevelingen aangaande het efficiënte gebruik van evaluatie- en ROM-middelen, de prioritering van en toezicht op evaluaties, de uitvoering van procedures ter controle van de kwaliteit, de demonstratie van behaalde resultaten en de follow-up en verbreiding van evaluatie- en ROM-bevindingen.



## 01

In de huidige economische en politieke context bestaat er een toegenomen noodzaak voor de Commissie om te garanderen en aan te tonen dat EU-middelen op een nuttige, efficiënte en effectieve manier worden gebruikt. Het Europees Parlement en de Raad hebben de noodzaak aangegeven van een duidelijker beeld van de behaalde resultaten<sup>1</sup> aangaande de hoofddoelstellingen van de EU. Informatie over behaalde resultaten kan alleen worden verkregen door middel van een kader voor verantwoording van resultaten dat drie elementen omvat: toezicht, evaluatie en verslaglegging.

## Het kader voor evaluatie van de Commissie

## 02

Evaluatie is de systematische en objectieve beoordeling van een lopend of voltooid programma of beleid, het ontwerp, de tenuitvoerlegging en resultaten ervan. Het voornaamste doel is te beoordelen of aan de doelstellingen is voldaan en aanbevelingen te formuleren met als doel toekomstige acties te verbeteren ter ondersteuning van de besluitvorming van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad.

## 03

Evaluatie is essentieel voor het plannen, ontwerpen en uitvoeren van EU-beleid en -acties, en het vergroten van transparantie en de democratische verantwoordingsplicht. Dit wordt benadrukt door artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat voorschrijft dat de Commissie jaarlijks een evaluatieverslag bij het Europees Parlement en de Raad indient over de financiën van de Unie op basis van de behaalde resultaten (artikel 318 evaluatieverslag). Aangaande de eerste drie door de Commissie geproduceerde verslagen merkte het Europees Parlement in februari 2014 op<sup>2</sup> dat ze de begrotingsautoriteit geen duidelijk beeld hadden gegeven van de mate waarin de hoofddoelstellingen van de Unie werkelijk waren bereikt.

## 04

Het evaluatiekader van de Commissie wordt uitgewerkt in een aantal beleids- en regelgevingsdocumenten:

- a) de Financiële Regels die van toepassing zijn op de EU-begroting<sup>3</sup>;
- b) de mededeling inzake de versterking van het gebruik van evaluatie<sup>4</sup>;
- c) de mededeling inzake strategische evaluatie<sup>5</sup>, en
- d) de mededeling inzake de versterking van de fundering van slimme regelgeving — evaluatie verbeteren<sup>6</sup>.

- 1 Bijvoorbeeld aanbevelingen van de Raad aan de Commissie in verband met de kwijtingsprocedure voor 2011 inzake „resultaten behalen” (document 5752/13 ADD1, blz. 31). Aanbevelingen van het Europees Parlement in de context van de kwijtingsprocedure van 2011, zie aanbevelingen 248 voor de EDEO en EuropeAid, 308 en 309 voor de Commissie als geheel (document P7\_TA-PROV(2013)0122).
- 2 Resolutie van 26 februari 2014 over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten: een nieuw instrument voor de verbeterde kwijtingsprocedure van de Commissie. Document P7\_TA(2014)0134.
- 3 Artikel 30, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de Financiële Regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).
- 4 SEC(2007) 213 van 21 februari 2007: mededeling aan de Commissie van mevr. Grybauskaitė in overeenstemming met de voorzitter: „Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation” (Inspelen op strategische behoeften: het gebruik van evaluatie stimuleren).
- 5 C(2001) 3661 van 12 november 2001: Mededeling van de voorzitter: „Evaluatie binnen de Commissie in de praktijk brengen”.
- 6 COM(2013) 686 definitief van 2 oktober 2013: „Versterken van de grondslagen voor slimme regelgeving — Verbetering van de evaluatie”.

## 05

Individuele directoraten-generaal zijn verantwoordelijk voor het evalueren van hun eigen activiteiten en kunnen hun evaluatiesystemen zodanig structureren dat deze aan hun eigen behoeften en voorschriften voldoen, overeenkomstig door de Commissie gedefinieerde normen inzake de organisatie, de selectie, het ontwerp en het gebruik van evaluatiebevindingen.

## De evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid

## 06

De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen (ROM) van EuropeAid maken deel uit van zijn kader voor resultaatgebonden verantwoordingsplicht dat gebaseerd is op beleids- en regelgevingsdocumenten die genoemd worden in paragraaf 4 evenals in beleids- en regelgevingsdocumenten die kenmerkender zijn voor de ontwikkelingssteun van de EU:

- a) het Financieel Reglement van toepassing op het EOF<sup>7</sup> en de andere financieringsinstrumenten die het ontwikkelingsbeleid van de EU ondersteunen;
- b) de Verklaring van Parijs, de Actieagenda van Accra<sup>8</sup> en de partnerschapsovereenkomst van Busan<sup>9</sup>;
- c) de Europese consensus inzake ontwikkeling<sup>10</sup>;
- d) de mededeling inzake de „Agenda voor verandering”<sup>11</sup>.

## 07

EuropeAid beheert twee soorten evaluaties, die worden uitgevoerd door externe contractanten:

- a) strategische evaluaties, die geografische evaluaties omvatten (welke een land of regio bestrijken) en thematische evaluaties, die een sector (bijv. onderwijs, voedselveiligheid) beslaan of een methode van hulpverlening (bijv. begrotingssteun, samenwerking met ontwikkelingsbanken), en
- b) programma-evaluaties<sup>12</sup>, die kunnen worden uitgevoerd tijdens de uitvoering (tussentijdse evaluatie), bij de voltooiing (eindevaluatie) of na de voltooiing (evaluatie achteraf) van een actie.

## 08

Deze evaluaties toetsen prestaties aan vijf criteria die zijn ontwikkeld door de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC), samen met de internationale donorgemeenschap<sup>13</sup>: relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en impact. Evaluaties dienen het comparatieve voordeel van de EU te beoordelen evenals de coherentie met ander EU-beleid en andere EU-programma's, andere donorenacties en beleid van partnerlanden.

7 10e EOF: De artikelen 12 en 27 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1).

11<sup>e</sup> EOF: Besluit nr. 1/2013 van de ACS-EU-Raad van ministers van 7 juni 2013 tot vaststelling van een protocol over het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 in het kader van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (PB L 173 van 26.6.2013, blz. 67).

8 Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, 2005 en de Actieagenda van Accra, 2008: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccragendaforaction.htm>

9 Partnerschapsovereenkomst van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssteun, 2011: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

10 Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: „De Europese consensus” (PB C 46 van 24.2.2006, blz. 1).

11 COM(2011) 637 definitief van 13 oktober 2011 „Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: Een agenda voor verandering”.

12 De in dit verslag gebruikte term *programma* refereert aan *projecten*, wat kleinschalige acties zijn, en *programma's*, wat grootschalige acties zijn.

13 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluationdevelopmentassistance.htm>

## 09

Het ROM-systeem wordt door EuropeAid gebruikt om de kwaliteit van zijn programma's ter plaatse te beoordelen. Het is gebaseerd op korte bezoeken ter plaatse aan programma's door externe experts die de prestatie van het programma beoordelen (zie **bijlage I**) wat betreft de vijf bovengenoemde OESO/DAC-evaluatiecriteria (zie paragraaf 8). Bij de beoordeling wordt getracht de verschillende programma's met elkaar te vergelijken en de geaggregeerde gegevens over portefeuilleprestaties te verzamelen. Vergeleken met evaluaties is ROM een lichter instrument dat een snel overzicht geeft van de prestaties van de programma's. Net als programma-evaluaties kan een ROM tijdens of na de uitvoering van programma's worden uitgevoerd.

## 10

EuropeAid produceert de volgende belangrijke verslagen:

- a) het halfjaarlijkse beheersverslag externe steun (EAMR), het belangrijkste rapportagedocument van de EU-delegaties<sup>14</sup>;
- b) de verslagen van de directeuren van EuropeAid betreffende het aan hen gedelegeerde beheer van de middelen;
- c) het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) dat door de directeur-generaal van EuropeAid aan de commissaris alsmede aan het Europees Parlement en de Raad wordt overhandigd;
- d) het Jaarverslag (JV) over het ontwikkelingsbeleid en het beleid inzake externe bijstand van de Europese Unie dat door de commissaris voor ontwikkeling aan het Europees Parlement en de Raad wordt overhandigd;
- e) de bijdrage aan het evaluatieverslag uit hoofde van artikel 318 dat door de Commissie wordt ingediend bij het Europees Parlement en de Raad.

<sup>14</sup> Vanaf 2014 zijn jaarlijkse EAMR vereist.

# Reikwijdte en aanpak van de controle

## 11

De Rekenkamer heeft onderzocht of EuropeAid betrouwbare evaluatie- en ROM-systemen heeft. De controle was toegespitst op drie kernvragen:

- a) Worden de evaluatie- en ROM-functies van EuropeAid naar behoren georganiseerd en gefinancierd?
- b) Garanderen de evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid dat er aan de voorwaarde van relevante en deugdelijke bevindingen wordt voldaan?
- c) Garanderen de evaluatie- en ROM-systemen dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de gedane bevindingen?

## 12

De controle bestreek de aanwezige evaluatie- en ROM-systemen in de periode van 2007 tot 2013. Wanneer adequate informatie beschikbaar was en door de Rekenkamer gecontroleerd kon worden, nam de Rekenkamer de veranderingen in aanmerking die door EuropeAid voor de periode van 2014 tot 2020 bepaald of gepland waren.

## 13

De controle werd uitgevoerd tussen november 2013 en maart 2014 en omvatte:

- a) onderzoek van de evaluatie- en ROM-richtlijnen van EuropeAid en van de belangrijkste documenten en processen aangaande het beheer van evaluaties;
- b) vraaggesprekken met ambtenaren van acht eenheden van EuropeAid<sup>15</sup>;
- c) bezoeken aan de EU-delegaties in Benin en India, waarbij gesprekken werden gevoerd met de personeelsleden van de delegaties en relevante documentatie werd bekeken;
- d) onderzoek van programmeringsdocumenten (zie **bijlage II**), programmafinancieringsovereenkomsten (zie **bijlage III**), strategie- en programma-evaluaties (zie **bijlage IV**) en ROM-verslagen (zie **bijlage V**), en
- e) een enquête die naar 50 EU-delegaties was gestuurd en door 41 delegaties was beantwoord (zie **bijlage VI**).

15 Evaluatie; Kwaliteit en Resultaten; Planning ACS en Horizontale Coördinatie; Geografische Coördinatie Azië en Stille Oceaan gebied; Onderwijs, Gezondheid, Onderzoek, Cultuur; Plattelandsontwikkeling, Voedselveiligheid, Voeding; Afrika-EU Partnerschap, Vredesfaciliteit; Regionale Programma's Zuidelijk Nabuurschap.

**Over het algemeen zijn de evaluatie- en ROM-functies goed georganiseerd, maar EuropeAid zou meer aandacht kunnen besteden aan het efficiënte gebruik van middelen**

## 14

De Rekenkamer onderzocht of de evaluatie- en ROM-systemen zorgen voor een goede verdeling van verantwoordelijkheden en een efficiënt gebruik van financiële en personele middelen garanderen.

**Er bestaat een goede verdeling van verantwoordelijkheden maar onvoldoende toezicht op programma-evaluaties**

## 15

De organisatie van EuropeAid combineert gecentraliseerde en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden met succes. Wat betreft centraal beheerde verantwoordelijkheden:

- a) beheert de evaluatie-eenheid strategische evaluaties, waarvoor zij een compleet beeld moet hebben van de activiteiten van EuropeAid. Deze eenheid is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de evaluatiemethodologie en voor coördinatie van en toezicht op de evaluatieactiviteiten van EuropeAid. Zij speelt tevens een centrale rol bij het rapporteren van strategische evaluatiebevindingen in het JAV en JV en bij de bijdrage van EuropeAid aan het evaluatieverslag van de Commissie zoals bedoeld in artikel 318;

- b) houdt de eenheid Kwaliteit en Resultaten toezicht op het ROM-systeem, waaronder de algehele kwaliteitsgarantie van de hele organisatie en op de coherentie tussen ROM- en programma-evaluaties, en draagt zij bij aan de analyse van ROM- en programma-evaluatiegegevens. Zij levert de geaggregeerde ROM-prestatiebeoordelingen voor het JAV en het JV;
- c) houden ROM-coördinatoren van EuropeAid<sup>16</sup> toezicht op het ROM-systeem voor hun respectieve actiepunten. Bij de operationele eenheden van EuropeAid en bij EU-delegaties bieden de contactpunten van ROM steun aan de deskundigen bij het organiseren van bezoeken ter plaatse.

## 16

De Evaluatie-eenheid en de eenheid Kwaliteit en Resultaten rapporteren rechtstreeks aan een plaatsvervangende secretaris-generaal. Deze positie in de organisatie is voldoende hooggeplaatst om te garanderen dat ze voor hun rol steun ontvangen van het topkader.

<sup>16</sup> In totaal zijn er vijf ROM-coördinatoren: één voor elk van de geografische programma's in een regio (Afrika — Caribisch gebied — Stille Oceaan gebied, Azië, Latijns-Amerika, Nabuurschap) en één voor thematische programma's.

### 17

Het beheer van programma-evaluaties is gedecentraliseerd aan de operationele eenheden van EuropeAid en de EU-delegaties. Dit heeft mogelijke voordelen wat betreft het garanderen van de benutting van evaluatieresultaten. Programmabeheerders hebben echter een aanzienlijke mate van autonomie bij het beheren van programma-evaluaties, aangezien zij verantwoordelijk zijn in alle fasen van het project, van het instellen van de evaluaties tot de follow-up van de resultaten. Bij gebreke aan algemene coördinatie van en algemeen toezicht op deze activiteit heeft EuropeAid geen overzicht en wordt er weinig toezicht gehouden vanuit de hoogste leiding.

### EuropeAid schenkt onvoldoende aandacht aan het efficiënte gebruik van hulpbronnen

### 18

De evaluatienormen van de Commissie schrijven voor dat evaluatieactiviteiten zodanig worden gefinancierd dat ze aan hun doel beantwoorden. In het bijzonder moet ieder directoraat-generaal garanderen dat personele en financiële middelen duidelijk worden geïdentificeerd en proportioneel worden toegewezen zodat evaluatieactiviteiten kunnen worden uitgevoerd.

### 19

EuropeAid heeft onvoldoende informatie over de hulpbronnen die door zijn evaluatie- en ROM-systemen worden gebruikt. Er is informatie beschikbaar over de jaarlijkse kosten van strategische evaluaties, die variëren van 5 tot 6 miljoen euro, en van ROM, die 17 miljoen euro bedroegen gedurende de periode 2007-2013<sup>17</sup>. Volgens schattingen van EuropeAid uit 2010 en 2013 variëren de jaarlijkse kosten van programma-evaluaties van 12 tot 15 miljoen euro. De totale jaarlijkse kosten van evaluaties en ROM zouden diensgevolge uitkomen op 34 à 38 miljoen euro. Aangezien EuropeAid echter niet over betrouwbare informatie beschikt aangaande het aantal programma-evaluaties en hun kosten niet gemakkelijk uit het IT-beheersinformatiesysteem<sup>18</sup> kunnen worden opgemaakt, kan de Rekenkamer de nauwkeurigheid van deze ramingen niet bevestigen.

### 20

Van de Evaluatie-eenheid zijn 16 personeelsleden en van de eenheid Kwaliteit en Resultaten is ongeveer één voltijdsequivalent personeel betrokken bij ROM. Maar er is geen beheersinformatie beschikbaar over de personele middelen die worden ingezet voor programma-evaluaties en ROM-beoordelingen op het niveau van programmabeheerders, de contactpunten van ROM en ROM-coördinatoren. Op basis van haar enquête schat de Rekenkamer dat ongeveer 60 voltijdsequivalenten personeel zich binnen de EU-delegaties bezighouden met ROM- en programma-evaluaties. Het totale aantal voltijdsequivalenten personeel dat zich bezighoudt met evaluaties en ROM ligt dus waarschijnlijk ruim boven de 80.

17 EuropeAid schat dat deze jaarlijkse kosten, voornamelijk vanwege langere bezoeken ter plaatse (van gemiddeld twee tot acht dagen) en het gebruik van deskundigen van een hoger niveau, zullen stijgen naar ongeveer 25,5 miljoen euro.

18 Gemeenschappelijk informatiesysteem van Relex.

### 21

Wegens het gebrek aan betrouwbare informatie kan EuropeAid niet garanderen dat de personele en financiële middelen adequaat zijn en evenredig worden toegewezen aan de verschillende evaluatie- en ROM-activiteiten.

### 22

De Rekenkamer stelde een inadequate coördinatie vast tussen programma-evaluaties en ROM's, die waarschijnlijk tot ondoelmatigheden zal leiden. Voor programma-evaluaties en ROM's worden geheel andere planningsbenaderingen en –criteria gevolgd<sup>19</sup> (zie de paragrafen 26 en 30). Programma's kunnen te veel of te weinig beoordeeld worden wegens een verkeerde combinatie van ROM en evaluaties, of soms helemaal niet beoordeeld worden, zoals vaak het geval is in de fase na de voltooiing (zie de paragrafen 43 tot 46). Dit wordt bevestigd door de enquête van de Rekenkamer: in slechts de helft van de antwoorden wordt aangegeven dat programma-evaluaties en ROM's elkaar goed aanvullen.

### De evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid bieden onvoldoende garantie voor relevante en deugdelijke bevindingen

### 23

De Rekenkamer onderzocht of evaluaties en ROM's op basis van de geschikte criteria werden geselecteerd en op tijd worden uitgevoerd. Verder onderzocht zij of ze werden uitgevoerd door voldoende gekwalificeerde deskundigen, of procedures voor de kwaliteitscontrole doeltreffend werden toegepast en of ze voldoende bewijs verschafften over de met de acties van EuropeAid behaalde resultaten.

### Er zijn enkele tekortkomingen wat betreft de selectie van programma-evaluaties en tijdige afronding van evaluaties

### Meerjarige plannen voor strategische evaluaties zijn gebaseerd op adequate criteria

### 24

Het indicatieve meerjarige evaluatieplan voor de periode 2007-2013 moest voor volledige geografische dekking zorgen met als doel er lering uit te trekken voor het daaropvolgende programmeringsproces. Thematische evaluaties werden geselecteerd op grond van de materialiteit van de toegewezen middelen en het belang van de sectoren in landelijke en regionale samenwerkingsstrategieën van de EU. Het doel was tevens, het aantal evaluaties van hulpverleningsmethoden uit te breiden (bijv. begrotingssteun, samenwerking met de EIB, ontwikkelingsbanken, samenwerking met VN-organisaties).

<sup>19</sup> De enige regel is dat er geen ROM zou moeten plaatsvinden in hetzelfde jaar waarin er een programma-evaluatie wordt uitgevoerd.

### 25

Voor het lopende werkprogramma van 2014 tot 2018 werden de selectiecriteria verder verfijnd. Het doel was om voldoende informatie te verschaffen om in 2017 aan het Europees Parlement en de Raad verslag te doen van de resultaten en impact van de financiële instrumenten, zoals voorgeschreven is door de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden<sup>20</sup>. Thematische evaluaties werden geselecteerd op basis van prioritaire thema's op de Agenda voor Verandering<sup>21</sup>, en het doel was een evenwichtige balans te garanderen tussen regio's (Afrika, Latijns-Amerika en Azië) en soorten landen (middeninkomenslanden, fragiele staten en landen met significante begrotingssteunprogramma's).

### De criteria voor de selectie van programma-evaluaties zijn onduidelijk

### 26

De voornaamste reden voor het uitvoeren van een programma-evaluatie is dat het een verplichting of mogelijkheid is in de financieringsovereenkomst die wordt gesloten met de begunstigde of uitvoerende partner. Over de bepaling betreffende evaluaties wordt in deze overeenkomsten per geval besloten tijdens de ontwerpfasen van het programma, maar er worden geen richtlijnen gegeven over de vraag hoe deze beslissing tot stand zou moeten komen. Toen de Rekenkamer 20 recente programma's bekeek (zie **bijlage III**), werden significante en onverklaarde verschillen in aanpak vastgesteld:

- a) in alle programma's was er voorzien in tussentijdse evaluaties, maar deze waren slechts bij de helft van de programma's verplicht;
- b) in slechts twee derde van de programma's was er voorzien in ex-postevaluaties, en deze evaluaties waren slechts bij één programma verplicht.

### Evaluaties worden vaak niet volgens plan verricht

### 27

EuropeAid heeft geen behoorlijk systeem opgezet voor toezicht op de uitvoering van strategische evaluatieplannen en programmeringsevaluatieplannen, het analyseren van de redenen voor afwijkingen, en het aanpakken van de systemische oorzaken van vertraging.

### 28

Strategische evaluaties namen vaak veel meer tijd in beslag dan gepland<sup>22</sup>. Dit droeg bij tot de onvolledige uitvoering van het indicatieve meerjarige evaluatieprogramma voor de periode 2007-2013; slechts 70 % van de geselecteerde evaluaties werd voltooid. Volgens EuropeAid was dit voornamelijk te wijten aan beperkte personele middelen in de evaluatie-eenheid.

20 Artikel 17 van Verordening (EU) nr. 236/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 95).

21 De belangrijke beleidsprioriteiten zijn:

- mensenrechten, democratie, bestuur (waaronder rechtsstaat, gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen, beheer van de publieke sector, belastingbeleid en -administratie, corruptie, maatschappelijke organisaties en lokale overheden, natuurlijke hulpbronnen, ontwikkelingsveiligheid);
- inclusieve en duurzame groei (sociale bescherming, gezondheid, onderwijs en banen, bedrijfsklimaat, regionale integratie en wereldmarkten, duurzame landbouw en energie).

22 Landenevaluaties namen gemiddeld 18 in plaats van de geplande 12 maanden in beslag.



## 29

Alhoewel programma-evaluaties doorgaans volgens hun tijdschema worden uitgevoerd, bleek uit de enquête van de Rekenkamer dat er in de periode 2010-2013 een significant verschil bestond tussen de geplande en de uitgevoerde evaluaties<sup>23</sup>. De bepalingen in de financieringsovereenkomsten werden tijdens de uitvoering van programma's niet systematisch toegepast, doordat evaluaties soms werden uitgesteld of geannuleerd. Uit de enquête van de Rekenkamer kwam naar voren dat EU-delegaties zulke beslissingen nemen op basis van factoren zoals beperkte personele middelen<sup>24</sup>, de behoeften van gebruikers van evaluaties en een problematische uitvoering van programma's. De redenen waarom geplande evaluaties niet werden uitgevoerd werden niet gedocumenteerd. Dit verhoogt het risico dat beslissingen om evaluaties niet te laten doorgaan niet om gegronde redenen of op het juiste niveau worden genomen.

### **De methodologie voor de selectie van ROM doet afbreuk aan het nut van ROM**

## 30

De selectie van ROM-beoordelingen is gebaseerd op duidelijk geformuleerde standaardcriteria<sup>25</sup> en vindt plaats in overleg met de ROM-contractanten en programmabeheerders. Doorgaans worden ROM-beoordelingen volgens plan uitgevoerd en worden verslagen zonder significante vertragingen geleverd.

## 31

In haar Speciaal verslag nr. 1/2011<sup>26</sup> wees de Rekenkamer echter op belangrijke beperkingen die afbreuk doen aan het nut van ROM als een indicator voor de algehele steunportfolio; zij wees er met name op dat de steekproef van geselecteerde projecten niet op statistische basis, maar op basis van oordeelsvorming wordt bepaald. In 2011 constateerde de Interne Auditcapaciteit van EuropeAid verder dat, omdat dat selectie niet op risico is gebaseerd, ROM-beoordelingen geen feedback aan programmabeheerders leveren wanneer deze het meest nodig is voor het verbeteren van de uitvoering van programma's.

### **De procedures ter garantie van de kwaliteit van programma-evaluaties en ROM's worden niet consequent gevolgd**

### **Aanbestedingsprocedures garanderen de werving van voldoende gekwalificeerde deskundigen**

## 32

Evaluaties worden uitgevoerd door externe consultants die door EuropeAid worden gecontracteerd door middel van openbare aanbestedingsprocedures. Voorstellen die worden ingediend door consultancybedrijven worden beoordeeld op basis van specifieke vereisten<sup>27</sup>, met name die welke betrekking hebben op de professionele kwalificatie van deskundigen. Teamleiders en deskundigen op hoog niveau hebben meestal tien tot vijftien jaar beroepservaring op het gebied van actie, plus vijf jaar ervaring met evaluatie voor teamleiders.

- 23 Gemiddeld werden er door de EU-delegaties 3,5 jaarlijkse evaluaties gepland, waarvan er 2,9 werden uitgevoerd.
- 24 Genoemd als de voornaamste reden om een geplande evaluatie niet uit te voeren.
- 25 De voornaamste redenen voor het afwijken van de standaardcriteria zijn: i) het vermijden van onnodig toezicht op goed beheerde programma's of recentelijk geëvalueerde programma's; ii) het behandelen van problematische programma's die onder de financiële drempel vallen, en iii) het versterken van toezichtinspanningen voor programma's met onvoldoende intern toezicht.
- 26 Speciaal verslag nr. 1/2011 „Heeft de deconcentratie van het externe steunbeheer van de Commissie van het hoofdkantoor naar de delegaties geleid tot een betere steunverlening?“, paragraaf 25 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Beschrijving van de opdracht of technische specificaties.

## Opmerkingen

### 33

ROM-beoordelingen worden ook uitgevoerd door externe consultancybedrijven (ROM-contractanten) die worden geselecteerd door middel van openbare aanbestedingsprocedures<sup>28</sup>. De vereiste ervaring voor ontwikkelings-samenwerking in de regio in kwestie bedraagt tien jaar voor deskundigen op hoog niveau, vijf tot tien jaar voor deskundigen van het middenkader en tot vijf jaar voor jonge deskundigen. Voor contracten die in 2014 dienden te worden ondertekend, verplichtte EuropeAid ROM-contractanten om gespecialiseerde deskundigen in te huren voor langetermijnopdrachten om het deskundigheidsniveau verder te verhogen.

### Procedures voor kwaliteitscontrole van programma-evaluaties en ROM's worden niet consequent gevolgd

### 34

De evaluatienormen van de Commissie schrijven voor dat, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, voor elke evaluatie een referentiegroep<sup>29</sup> moet worden samengesteld om advies te geven over de beschrijving van de opdracht, de evaluatiewerkzaamheden te steunen en met gepaste regelmaat deel te nemen aan kwaliteitsbeoordelingen van evaluaties. De evaluatierichtlijnen van EuropeAid benadrukken dat kwaliteitsgarantie gedurende iedere stap van het proces een belangrijke taak is van de evaluatiebeheerder en de referentiegroep, die onder andere zou moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de belangrijkste belanghebbenden<sup>30</sup>.

### 35

Referentiegroepen worden systematisch opgesteld voor strategische evaluaties. Ze komen regelmatig bijeen en hun werkzaamheden, waaronder kwaliteitsbeoordeling tijdens

alle fasen, worden gedocumenteerd middels notulen van de vergadering.

### 36

Dit was niet het geval voor programma-evaluaties. Volgens de enquête van de Rekenkamer heeft slechts 39 % van de EU-delegaties altijd of meestal een referentiegroep samengesteld<sup>31</sup>, en een referentiegroep werd zelden formeel samengesteld door de EU-delegaties en operationele eenheden van EuropeAid die de Rekenkamer bezocht. Sommige raadplegingen kunnen plaatsvinden tussen de programmabeheerder en andere belanghebbenden tijdens verschillende fasen van het evaluatieverslag (bijv. voor het opstellen van de beschrijving van de opdracht of het bekijken van het voorlopige evaluatieverslag). Bij gebrek aan geschikte documentatie was het echter voor de Rekenkamer niet mogelijk om vast te stellen of dit vaak gebeurde.

### 37

De evaluatierichtlijnen van EuropeAid bepalen dat de kwaliteit van de concept- en definitieve evaluatieverslagen moeten worden beoordeeld op basis van goed gedefinieerde criteria<sup>32</sup>. Hier toe moet een kwaliteitsraster ingevuld worden door twee personen die de negen criteria bespreken. Voor strategische evaluaties werd het kwaliteitsraster stelselmatig gevuld en samen met het evaluatieverslag op de website van EuropeAid gepubliceerd<sup>33</sup>. Volgens de enquête van de Rekenkamer beoordeelt slechts 71 % van EU-delegaties voor programma-evaluaties de kwaliteit van het evaluatieverslag en vult slechts 37 % het kwaliteitsraster in<sup>34</sup>.

28 In totaal zijn er vijf ROM-contractanten: één per regio voor geografische programma's (Afrika — Caribisch gebied — Stille Oceaan gebied, Azië, Latijns-Amerika, Nabuurschap) en één voor de thematische programma's.

29 Binnen de Commissie ook wel „stuurgroep” genoemd.

30 Afhankelijk van het type en de plaats van de evaluatie kan de referentiegroep vertegenwoordigers van EuropeAid omvatten evenals van de EDEO, andere diensten van de Commissie, overheden van partnerlanden, de maatschappelijke organisaties, overige donoragenschappen of andere deskundigen.

31 Bij de tijdens de controle bezochte delegaties en operationele eenheden werden geen formele referentiegroepen opgezet, behalve in het geval van programma-evaluaties die leken op strategische evaluaties.

32 De negen criteria zijn: 1) Voorzien in de behoeften; 2) Relevante reikwijdte; 3) Verdedigbare opzet; 4) Betrouwbare gegevens; 5) Deugdelijke analyse; 6) Geloofwaardige resultaten 7) Geldige conclusies; 8) Nuttige aanbevelingen; 9) Duidelijke verslaglegging. Voor programma-evaluaties worden de criteria 2 en 3 samengevoegd tot één criterium: Passend ontwerp. Elk criterium wordt beoordeeld met een van de volgende vijf niveaus: uitstekend, zeer goed, goed, slecht en onaanvaardbaar [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui\\_qal\\_flr\\_en.htm#03](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qal_flr_en.htm#03)

33 [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en)

34 Dit raster was maar door één van de tien door de Rekenkamer onderzochte programma-evaluaties ingevuld: de evaluatie van de Afrikaanse Vredesfaciliteit.

## Opmerkingen

### 38

Programmabeheerders worden geacht de kwaliteit van ROM-verslagen te beoordelen door een verplicht antwoordblad in te vullen. Dit werd gedaan voor minder dan 60 % van de ROM-verslagen die in de periode van 2011 tot 2013 werden ingeleverd.

### De evaluatie- en ROM-systemen verschaffen geen adequate informatie over de behaalde resultaten

### De programmadoelstellingen en -indicatoren zijn niet goed omschreven

### 39

Om de uitvoering van een op bewijs gebaseerde beoordeling van resultaten mogelijk te maken, moeten er specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen zijn voor programma's met objectief verifieerbare indicatoren. De doelstellingen die genoemd worden in de beleidsdocumenten op hoog niveau en de wetteksten waarbij de financieringsinstrumenten worden ingesteld, worden voorbereid in een politieke context en hoewel ze een basis moeten verschaffen, zijn ze vaak niet gericht genoeg om nuttig te zijn op uitvoeringsniveau. Ze moeten vertaald worden in specifiekere operationele doelstellingen bij het programmeren van hulp voor een land, regio of sector en het ontwerpen van individuele acties.

### 40

Van de vijftien thematische, regionale en landelijke programmeringsdocumenten die door de Rekenkamer zijn beoordeeld (zie **bijlage II**) bevatten er vijf<sup>35</sup> duidelijk omschreven doelstellingen en indicatoren, al stelden zij geen basislijnen of streefcijfers vast waaraan de prestaties konden worden beoordeeld. Bij de andere tien waren de doelstellingen onduidelijk en schoten indicatoren vaak tekort (zie **tekstvak 1**).

### 41

Aangaande individuele programma's werd in verschillende verslagen van de Rekenkamer<sup>36</sup> benadrukt dat de doelstellingen onvoldoende duidelijk zijn en dat er geen meetbare indicatoren zijn gedefinieerd. Van de tien door de Rekenkamer gecontroleerde programma-evaluatieverslagen vermeldde er vier onduidelijke doelstellingen en indicatoren alsmede het ontbreken van uitgangswaarden en het gebrek aan controlegegevens als uitermate zwakke punten<sup>37</sup> (zie **tekstvak 2**). In slechts twee evaluaties werden hierover positieve opmerkingen gemaakt<sup>38</sup>.

### 42

Bij gebrek aan duidelijk omschreven doelstellingen en indicatoren kan een evaluatie geen op bewijs gebaseerde prestatiebeoordelingen vaststellen. Deze kwestie werd ook genoemd in een studie die in 2011 door EuropeAid was gelast<sup>39</sup>.

- 35 Voedselveiligheid, Benin, Tsjaad, Uruguay en Zambia.
- 36 Bijv. Speciaal verslag nr. 1/2012 „Doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor de voedselzekerheid in Afrika bezuiden de Sahara”, paragraaf 51 en Speciaal verslag nr. 13/2013 „EU-ontwikkelingshulp aan Centraal-Azië”, paragraaf 52. (<http://eca.europa.eu>)
- 37 Soortgelijke opmerkingen werden gemaakt door twee ROM-contractanten, waarvan de ene bevoegd is voor het ROM voor het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument en de andere voor het ROM voor de centraal beheerde thematische programma's, in hun jaarverslagen 2011, 2012 en 2013.
- 38 Benin: PACTE („programme d'appui aux collectivités territoriales”, steunprogramma aan territoriale lichamen); Voedselfaciliteitsprogramma's uitgevoerd met de Afrikaanse Unie — Inter-Afrikaans bureau voor dierlijke hulpbronnen (AU-IBAR): Noodinterventie voor vee ter beteugeling van de voedselcrisis in Somalië (LEISOM) en vaccinaties voor de controle van verwaarloosde dierziekten in Afrika (VACNADA).
- 39 Studie over de wetsinstrumenten en geleerde lessen van de evaluaties die door de gemeenschappelijke evaluatie-eenheid werden beheerd, juli 2011, paragraaf 26, blz. ix (beslaat niet het EOF).). [http://europeaid.europa.eu/europeaid/evaluation-reports\\_en, onderdeel „per instrument / channel”. FED004728NL04-14PP-CH269-14APCFIN-RS-EuropeAidis\\_Evaluation-TR.doc](http://europeaid.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en, onderdeel „per instrument / channel”. FED004728NL04-14PP-CH269-14APCFIN-RS-EuropeAidis_Evaluation-TR.doc)

### Voorbeelden van vage doelstellingen in meerjarige programmeringsdocumenten

Investeren in mensen: Tussentijdse beoordeling van het Strategiedocument voor het thematische programma (2007-2013) en indicatieve meerjarenplanning 2011-2013

Aangaande de versterking van gezondheidsstelsels en universele toegang tot basisgezondheidsvoorzieningen:

„Wat betreft de te leveren resultaten zou het thematisch optreden zich moeten richten op het steunen van activiteiten die:

- een doeltreffende hefboomwerking stimuleren van middelen die het inclusieve gezondheidsstelsel versterken en de levering van gezondheidszorg universeel dekken;
- de toepassing van innovatieve werkwijzen en goede praktijken bevorderen en ondersteunen om zo zwakke punten in de dienstverlening van de gezondheidszorg aan te pakken en de kwaliteit van de zorg te verbeteren;
- de rol van het maatschappelijk middenveld, professionele organisaties en andere belanghebbenden steunen bij hun pleitbezorgende, beleidsbewakende en adviserende functie op het gebied van volksgezondheid;
- platformen ondersteunen voor beleidsdialogoog en uitwisseling van goede praktijken over verschillende aspecten van gezondheid op regionaal en mondiaal niveau;
- partnerlanden ondersteunen bij hun proces van het implementeren van internationale wettelijke verbin-  
tenissen op het gebied van gezondheid.”

LSD/NIP Bolivia 2007-2013

*„De productiesector, die bestaat uit micro-ondernemingen en kmo's, versterken en het institutioneel kader verbeteren om hun productiviteit en concurrentievermogen te verhogen, wat zal leiden tot een betere toegang tot de markt en een betere integratie met als doel het creëren van degelijk en duurzaam werk.”*

### Voorbeelden van vage doelstellingen in programma's

EuroMed Migratie II 2008-2011

*„Versterken van de samenwerking bij het beheer of de migratie om zo de capaciteiten van de MEDA-partners op te bouwen om een doeltreffende, gerichte en alomvattende oplossing te bieden voor de verschillende vormen van migratie.”*

Vredesfaciliteit voor Afrika 2003-2013

*„Ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur (APSA) en verbetering van de doeltreffendheid van de Afrikaanse Unie en de regionale Afrikaanse organisaties aangaande de ontplooiing van vredesoperaties in Afrika.”*

### Evaluaties en ROM's zijn meer gericht op de uitvoering van programma's dan op de behaalde resultaten

#### 43

De evaluatierichtlijnen van EuropeAid wijzen erop dat:

- a) tussentijdse en eindevaluaties bedoeld zijn om lessen te leren uit de eerste jaren van de uitvoering van de actie, de lopende actie waar nodig aan te passen en een analyse te verschaffen over de eerste bereikte resultaten en impact;
- b) ex-postevaluaties voornamelijk betrekking hebben op het controleren van de bereikte impact en het beoordelen van de duurzaamheid van het nut van de actie, het rapporteren aan de instellingen die de middelen hebben toegewezen en het helpen overdragen van opgedane ervaring aan andere landen of sectoren.

#### 44

Programma-evaluaties achteraf worden zelden uitgevoerd. Voor de twee bezochte EU-delegaties werden slechts drie van de zeventien in de periode 2010-2013 uitgevoerde evaluaties achteraf verricht. In financieringsovereenkomsten wordt het uitvoeren van zulke evaluaties zelden verplicht gesteld (zie paragraaf 26, sub b). Een andere reden voor het gebrek aan ex-postevaluaties is dat programma-evaluaties gefinancierd worden uit het budget van het programma zelf en daardoor beperkt worden door de afsluitingsdatum ervan.

#### 45

Volgens EuropeAid zijn bijkomende factoren die hieraan bijdragen, het niet beschikbaar zijn van toezichtgegevens na de voltooiing van het programma en de mogelijke ontwikkelingen in de context van het partnerland die de doeltreffendheid van het programma zouden kunnen beïnvloeden. De Rekenkamer vindt dit geen geldige argumenten: het toezichtstelsel kan zodanig worden ontworpen dat het de benodigde gegevens een zekere tijd na de voltooiing van het programma blijft verzamelen (zie paragraaf 47) en het doel van evaluatie is tevens het identificeren en beoordelen van de impact van onverwachte factoren.

#### 46

In de ROM-richtsnoeren<sup>40</sup> staat vermeld dat met ROM's achteraf deugdelijke informatie ingewonnen kan worden over het ontwerp, de daadwerkelijke impact en de duurzaamheid van een project die pas na het einde van een project volledig op waarde kan worden geschat. Maar ROM's achteraf vertegenwoordigden gemiddeld slechts 11 % van de ROM's die in de periode 2008-2012 werden uitgevoerd. EuropeAid heeft besloten ze vanaf 2014 te beëindigen. Het achtte de methodologie voor ROM's achteraf ongeschikt voor het beoordelen van de impact en vond dat het herziene ROM-systeem slechts is gericht op ondersteuning van het beheer en de uitvoering van het programma.

<sup>40</sup> Zie het handboek van ROM 2012, blz. 57.

## Opmerkingen

### 47

In tegenstelling tot het beperkte aandeel van de programma-evaluaties en ROM's achteraf omvat het kader voor resultaatmeting (ReM), dat sinds 2012 door de Europese Investeringsbank (EIB) wordt toegepast, controles achteraf tot drie jaar na de voltooiing van een project en de EIB is van plan de aldus verzamelde gegevens te gebruiken voor ex-postevaluaties.

### De methodologie voor het evalueren van begrotingssteun heeft inherente beperkingen

### 48

Onder leiding van de evaluatiedienst van EuropeAid heeft het netwerk OESO DAC inzake ontwikkelingsevaluatie een document uitgebracht met de titel „Evaluating Budget Support — Methodological Approach” (Evaluatie van begrotingssteun — een methodologische aanpak) dat in 2012 werd gepubliceerd<sup>41</sup>. Het is een algemeen evaluatiekader ter evaluatie van begrotingssteunmaatregelen en verschaft richtlijnen aangaande de organisatie en uitvoering van deze evaluaties. In het document wordt erkend dat het in de meeste gevallen moeilijk zal zijn de bijdrage van begrotingssteun te kwantificeren en dat deze dus op een kwalitatieve manier zal moeten worden beoordeeld.

### 49

Hoewel kwalitatieve beoordelingen natuurlijk in alle evaluaties in aanmerking worden genomen, gaat de moeilijkheid om ondubbelzinnige logische oorzakelijke verbanden te leggen tussen geconstateerde resultaten en de begrotingssteunprogramma's ten koste van de betrouwbaarheid van door de evaluatie geleverd bewijs. Deze inherente beperking wordt noch in de evaluatieverslagen inzake begrotingssteun<sup>42</sup>, noch in de verslagen van EuropeAid<sup>43</sup> vermeld.

### De verslaglegging levert weinig bewijs over behaalde resultaten

### 50

De capaciteit van EuropeAid om behaalde resultaten te beoordelen en te rapporteren neemt beduidend af doordat er voor operationele programma's doelstellingen en indicatoren worden gesteld die onvoldoende duidelijk zijn en doordat het zwaartepunt tijdens de uitvoering van de programma's bij evaluaties en ROM ligt.

### 51

Zoals de Rekenkamer in diverse verslagen heeft vermeld<sup>44</sup>, staat er in de EAMR's van de EU-delegaties en in de twee belangrijke jaarverslagen van EuropeAid weinig informatie over de feitelijke resultaten van de hulp, aangezien deze verslagen meer gericht zijn op de uitgevoerde activiteiten dan op beleidsprestaties.

### 52

Dit is ook het geval bij de bijdrage van EuropeAid aan de evaluatieverslagen van de Commissie als bedoeld in artikel 318. In haar verslag van 2012<sup>45</sup> constateerde de Rekenkamer dat deze verslagen, ondanks enige positieve ontwikkelingen, geen toereikend, relevant en betrouwbaar bewijs bood over hetgeen er met het EU-beleid was bereikt en dat zij daardoor niet bruikbaar waren voor de kwijtingsprocedure.

- 41 [http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20\\_with%20cover%20Thi.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf)
- 42 EuropeAid heeft vier begrotingssteunevaluaties beheerd. Mali en Tunesië (2011), Tanzania en Zuid-Afrika (2013).
- 43 JAV 2011, JAV 2013 en JV 2012.
- 44 Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2011, paragraaf 10.12 (PB C 344 van 12.11.2012); Speciaal verslag nr. 1/2011, paragraaf 59; Speciaal verslag nr. 13/2013, paragrafen 78 tot 80. (<http://eca.europa.eu>).
- 45 Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2012, paragrafen 10.21 en 10.22 (PB C 331 van 14.11.2013).

### **De evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid garanderen niet dat ten volle gebruik wordt gemaakt van de gedane bevindingen**

#### **53**

De Rekenkamer onderzocht of de evaluatie- en ROM-systemen garandeerden dat de bevindingen werden blootgesteld aan een follow-up en verspreid werden onder alle beoogde gebruikers.

#### **Er bestaan geen behoorlijke follow-upmechanismen**

#### **Er bestaan gebreken in de follow-up van strategische evaluatiebevindingen**

#### **54**

De actie die moet worden ondernomen na een strategische evaluatie staat beschreven in een document<sup>46</sup> dat samen met het evaluatieverslag gepubliceerd is op de website van EuropeAid. Hoewel dit een goede praktijk is, bevatten de meeste door de Rekenkamer gecontroleerde documenten onvoldoende gedetailleerde informatie over de geplande acties, het tijdschema ervan en de toewijzing van verantwoordelijkheden.

#### **55**

De follow-up van het actieplan van de evaluatie-eenheid is beperkt tot één jaar na de publicatie van het evaluatieverslag. Dit is vaak te kort om actieplannen te implementeren die wijzigingen van het sectorale beleid en landelijke of regionale EU-samenwerkingsstrategieën bevatten<sup>47</sup>.

#### **56**

Uit een collegiale toetsing door de OESO/DAC uit 2012<sup>48</sup> bleek tevens dat de evaluatie-eenheid van EuropeAid geen duidelijk overzicht had van de mate waarin aanbevelingen over de sterkte van strategische evaluaties werden geaccepteerd en gebruikt voor het meedelen van nieuw beleid en nieuwe programma's. Uit een studie door de evaluatie-eenheid uit 2014 over de benutting van strategische evaluatieresultaten bleek dat deze niet doeltreffend werden gebruikt.

46 „Fiche contradictoire” genoemd.

47 Zo werd de thematische evaluatie van de steun van de Europese Commissie voor de eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in 2011 uitgebracht. Veel acties zouden na 2012 worden voltooid. Dit was het geval voor de meeste evaluaties die in 2012 en 2013 werden voltooid en waarvoor aanbevelingen met name tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 uitgevoerd zouden worden.

48 Europese Unie (2012), collegiale toetsing DAC: Voornaamste bevindingen en aanbevelingen [http://www.oecd.org/dac/peer\\_reviews/europeanunion2012dacpeer-reviewmainfindingsandrecommendations.htm](http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion2012dacpeer-reviewmainfindingsandrecommendations.htm)

## Er is een gebrek aan gedocumenteerde follow-up voor programma-evaluaties en ROM-bevindingen

### 57

Bevindingen aangaande programma-evaluaties en ROM's worden meestal binnen operationele eenheden of EU-delegaties besproken en programmabeheerders zijn er verantwoordelijk voor dat wordt gegarandeerd dat de adequate actie wordt ondernomen. Anders dan voor strategische evaluaties, en zoals de Rekenkamer constateerde bij de twee bezochte EU-delegaties, worden gedocumenteerde actieplannen niet stelselmatig voorbereid en gemonitord. Volgens de enquête van de Rekenkamer stelt slechts 44 % van de EU-delegaties doorgaans actieplannen op. Aangaande de ROM-beoordelingen bleek uit de door de Rekenkamer onderzochte antwoordformulieren dat acties waren ondernomen. De antwoordbladen waren echter slechts ingevuld voor 60 % van de ROM-beoordelingen die in de periode 2011 tot 2013 waren uitgevoerd.

### 58

In meer dan de helft van de onderzochte gevallen<sup>49</sup> trof de Rekenkamer bewijs aan dat er gebruik werd gemaakt van sommige bevindingen van de programma-evaluaties en ROM's. Bij gebrek aan een passend follow-up systeem kan EuropeAid niet garanderen dat bevindingen en aanbevelingen van programma-evaluaties en ROM-beoordelingen doeltreffend worden gebruikt.

## Met uitzondering van programma-evaluaties worden evaluatie- en ROM-bevindingen goed verspreid

## Strategische evaluaties en ROM-bevindingen worden naar behoren verspreid

### 59

Strategische evaluatieverslagen en ROM-verslagen zijn eenvoudig toegankelijk voor alle eenheden van EuropeAid en alle EU-delegaties. Strategische evaluatieverslagen worden ook aan externe belanghebbenden beschikbaar gesteld. Ze worden gepubliceerd op de websites van EuropeAid en de OESO en worden gestuurd naar het Europees Parlement, de Raad en EU-lidstaten. De verslagen en opgedane ervaring worden ook op verschillende manieren verspreid (bijv. vergaderingen, workshops en seminars) en aangepast aan de doelgroep (bijv. diensten van de Commissie, EDEO, EU-delegaties, Europese instellingen, externe partners en netwerken van deskundigen).

### 60

EuropeAid presenteert in zijn JAV<sup>50</sup> en JV<sup>51</sup> een synthese van strategische evaluatieresultaten en de belangrijkste opgedane ervaring evenals de geaggregeerde ROM-prestatiegegevens. Het draagt eveneens bij aan de voorbereiding van het evaluatieverslag van de Commissie als bedoeld in artikel 318, dat samenvattingen verschaft van bevindingen van strategische evaluaties<sup>52</sup>.

- 49 Voor zes van de tien programma-evaluaties en zes van de acht onderzochte ROM-beoordelingen.
- 50 JAV 2013, blz. 117-119 en 150-162, en bijlage 9.
- 51 Jaarverslag over het beleid van de Europese Unie aangaande ontwikkeling en externe bijstand en de uitvoering ervan in 2012, blz. 166-173.
- 52 COM(2013) 461 final van 26 juni 2013, verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, blz. 22 en 23.



### Verspreiding van programma-evaluaties voldoet niet

#### 61

Verslagen over programma-evaluaties worden in het algemeen door programmabeheerders gedeeld en besproken door programmabeheerders en rechtstreeks geïnteresseerde belanghebbenden, d.w.z. voornamelijk de geografische en thematische eenheden van EuropeAid en de uitvoerende partner. Ze worden zelden gedeeld met begunstigen en andere donoren.

#### 62

Van delegaties wordt verwacht dat ze lessen die ze hebben geleerd bij programma-evaluaties rapporteren in hun halfjaarlijkse EAMR's voor EuropeAid. De EAMR's die door de Rekenkamer zijn bekeken, bevatten hierover weinig of geen informatie. Voor programma-evaluaties die werden beheerd door de operationele eenheden van EuropeAid was er tot 2012 geen dergelijke rapportagevereiste. In het JAV van EuropeAid van 2013<sup>53</sup> wordt een samenvatting van 15 van deze programma-evaluaties gegeven; wat dit betekent wat betreft de totale in 2013 afgeronde evaluaties wordt echter niet aangegeven.

#### 63

Zoals de Rekenkamer heeft aangegeven<sup>54</sup>, kunnen verslagen over programma-evaluaties niet systematisch worden gebruikt, omdat er geen centrale gegevensbank is die zulke evaluaties opslaat. Hierdoor wordt de capaciteit van EuropeAid om deze informatie te analyseren, intern te laten circuleren en onder externe belanghebbenden te verspreiden en om een grondslag voor verantwoording te geven, aanzienlijk beperkt.

#### 64

EuropeAid heeft haar voornemen bekendgemaakt om een nieuw IT-instrument te ontwikkelen dat ROM-en programma-evaluaties zou beheeren, opslaan en analyseren en dat zou fungeren als een centraal opslagpunt voor alle verslagen en gebruikers in staat zou stellen om geavanceerde zoekopdrachten en analyses uit te voeren. Ten tijde van de controle door de Rekenkamer was over de ontwikkeling van het gedeelte van de applicatie voor programma-evaluaties nog geen beslissing gevallen, hoewel de toegankelijkheid van verslagen een cruciale kwestie voor programma-evaluaties was.

53 JAV 2013, bijlage 9: Informatie over de prestaties, opgenomen in de evaluaties.

54 Speciaal verslag nr. 1/2011, paragraaf 60.

## 65

De Rekenkamer concludeert dat de evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid onvoldoende betrouwbaar zijn.

## 66

Over het algemeen zijn de evaluatie- en ROM-functies goed georganiseerd met een goede combinatie van gecentraliseerde en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden die erop gericht zijn een cultuur van evaluatie te bevorderen en evaluatie een prominente rol te laten spelen in het proces voor steunbeheer. Het algemeen toezicht op programma-evaluaties door het hogere management voldoet echter niet. Bij gebrek aan goede beheersinformatie over de voor programma-evaluaties ingezette personele en financiële middelen kan EuropeAid niet garanderen dat deze passend en doeltreffend worden toegewezen aan de verschillende evaluatie-activiteiten.

## 67

De evaluatie- en ROM-systemen bieden onvoldoende waarborgen voor de levering van relevante en deugdelijke evaluaties en ROM-bevindingen. Evaluatieplannen, die worden opgesteld op basis van onvoldoende duidelijke criteria, garanderen niet dat er prioriteit wordt verleend aan de evaluaties die het nuttigst zijn voor de besluitvorming. Bovendien hindert de afwezigheid van toezicht EuropeAid bij het identificeren en aanpakken van de oorzaken van frequente afwijkingen van deze plannen. Aanbestedingsprocedures maken het mogelijk dat externe deskundigen met de vereiste vaardigheden en kennis worden geselecteerd. Procedures ter controle van de kwaliteit van ROM- en programma-evaluaties worden binnen EuropeAid niet consistent toegepast.

## 68

Er wordt geen optimaal gebruik gemaakt van de evaluaties en ROM-bevindingen. Er bestaan geen goede follow-upmechanismen om te garanderen dat evaluatie- en ROM-bevindingen naar behoren worden benut. Strategische evaluaties en ROM-bevindingen worden door middel van een scala aan communicatie-instrumenten ruim verspreid onder een brede groep van interne en externe belanghebbers. Het gebrek aan toegang tot programma-evaluaties en het ontbreken van zoekinstrumenten vormen echter obstakels voor een behoorlijke uitwisseling van kennis.

## 69

De evaluatie- en ROM-systemen verschaffen geen toereikende informatie over de behaalde resultaten vanwege slecht gedefinieerde doelstellingen en indicatoren, het beperkte aandeel van evaluaties en ROM's achteraf en inherente beperkingen van de evaluatiemethodologie voor begrotingssteun. Dientengevolge is de capaciteit van EuropeAid om zijn activiteiten te verantwoorden beperkt en geven zijn rapportages weinig indicaties van de feitelijk behaalde resultaten.

## 70

Recentelijk zijn de Commissie en EuropeAid initiatieven gestart om hun capaciteit voor het beoordelen en rapporteren van beleidsprestaties te verbeteren. Deze initiatieven bevonden zich voor de Rekenkamer in een te vroeg stadium om te kunnen beoordelen of zij op doeltreffende wijze de in dit verslag belichte kwesties aanpakken.

## Conclusie en aanbevelingen

### Aanbeveling 1 Doelmatig gebruik van middelen voor evaluatie- en ROM-systemen

EuropeAid zou adequate beheersinformatie moeten bijhouden en regelmatig behoeftebeoordelingen moeten verrichten om te garanderen dat er een geïnformeerde toewijzing van financiële en personele middelen plaatsvindt tussen programma-evaluaties en ROM's.

### Aanbeveling 2 Juiste prioritering van programma-evaluaties en toezicht op evaluatie-activiteiten

Om te garanderen dat de uitgevoerde evaluaties de prioriteiten van de organisatie weergeven, zou EuropeAid:

- duidelijke selectiecriteria moeten formuleren om programma-evaluaties te prioriteren en te documenteren hoe ze werden toegepast bij de vaststelling van de evaluatieplannen, rekening houdend met de complementariteit met ROM;
- zijn systeem om de uitvoering van evaluatieplannen te monitoren en te rapporteren aanzienlijk moeten versterken, zodat ook de redenen voor vertragingen worden geanalyseerd en de maatregelen om deze vertragingen aan te pakken, worden beschreven;
- zijn algehele supervisie van activiteiten op het gebied van programma-evaluaties moeten versterken.

### Aanbeveling 3 Kwaliteitscontrole

Om de kwaliteit van programma-evaluaties en ROM's te garanderen, zou EuropeAid:

- erop moeten aandringen dat operationele eenheden en delegaties de vereisten inzake kwaliteitscontrole toepassen, waarbij voor programma-evaluaties tevens gebruik wordt gemaakt van een referentiegroep en documentatie van uitgevoerde kwaliteitscontroles;
- regelmatig de uitvoering van deze controles moeten nagaan.

### Aanbeveling 4 Aantonen van bereikte resultaten

Ter verhoging van de capaciteit van het evaluatiesysteem om adequate informatie over de behaalde resultaten te geven, zou EuropeAid:

- de bepalingen uit de regelgeving rigouzeuzer moeten toepassen die het gebruik van SMART-doelstellingen en verifieerbare indicatoren voorschrijven;
- het toezichtstelsysteem zodanig moeten wijzigen dat het tot minstens drie jaar na de afronding ervan gegevens over programma's blijft verstrekken;
- het aantal programma-evaluaties achteraf aanzienlijk moeten verhogen.

### **Aanbeveling 5** **Follow-up en verspreiding** **van evaluatie- en** **ROM-bevindingen**

---

Om een optimaal gebruik van evaluatie- en ROM-bevindingen te waarborgen, zou EuropeAid:

- de follow-upperiode voor strategische evaluaties moeten verlengen;
- een centrale gegevensbank voor programma-evaluaties moeten ontwikkelen, waarin evaluatieverslagen, actieplannen en de follow-up ervan kunnen worden opgeslagen en die zoekfunctionaliteiten met analysemogelijkheden bevat.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 21 oktober 2014.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*President*

## Beoordelingssysteem van ROM

ROM beoordeelt programmaprestaties aan de hand van de vijf evaluatiecriteria (relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, mogelijke impact en potentiële duurzaamheid) volgens het onderstaande beoordelingssysteem:

Beoordeling	Cijfer	Kwaliteit	Motivering voor de beoordeling
A	4	Zeer goed	De situatie wordt als zeer bevredigend, ruim bovengemiddeld en mogelijk als een referentie voor goede praktijken beschouwd. De aanbevelingen zijn gericht op de noodzaak tot de toepassing van deze goede praktijken op andere activiteiten.
B	3	Goed	De situatie wordt bevredigend geacht, maar er is ruimte voor verbetering. De aanbevelingen zijn nuttig, maar niet van essentieel belang voor de activiteit.
C	2	Problemen	Er bestaan problemen die moeten worden aangepakt, anders wordt de globale prestatie van de activiteit negatief beïnvloed. De noodzakelijke verbeteringen behoeven echter geen ingrijpende herzieningen van de actiestrategie.
D	1	Ernstige tekortkomingen	Er is sprake van tekortkomingen die zo ernstig zijn dat ze, wanneer ze niet worden aangepakt, kunnen leiden tot mislukking van de actie. Grote aanpassingen en herziening van de strategie zijn nodig.

Elk programma wordt vervolgens gecategoriseerd op basis van het aantal A's, B's, C's en D's die het heeft ontvangen. Een programma kan in vier categorieën worden ingedeeld. „I” geeft blijk van een zeer goede prestatie, „II” duidt op een goede prestatie, „III” geeft aan dat een programma met problemen functioneert, en „IV” geeft weer dat een programma niet functioneert of met grote moeilijkheden te kampen heeft.

EuropeAid bepaalt vervolgens het percentage programma's in de ROM-portefeuille dat onder iedere categorie valt. Dit wordt gedaan voor de gehele portefeuille, per regio en per sector binnen een regio. Dit vormt de basis voor zijn verslaglegging van de portefeuilleprestatie.

## Lijst van onderzochte programmeringsdocumenten

### Thematisch

- o Thematisch Programma milieu en natuurlijke hulpbronnen (ENRTP): strategiedocument en meerjarig indicatief programma (MIP) 2011-2013
- o Thematisch Programma voedselzekerheid, strategiedocument en MIP 2011-2013
- o Investeren in mensen: Tussentijdse beoordeling van strategiedocument voor het thematisch programma 2007-2013 en MIP 2011-2013

### Regionaal

- o Regionaal Strategiedocument Centraal-Azië 2007-2013
- o Regionaal Indicatief Programma Latijns-Amerika 2007-2013
- o MIP Azië 2007-2010
- o Intra-ACS-samenwerking 10e EOF, MIP 2008-2013

### Land

- o Landenstrategiedocument (LSD) Laos 2007-2013
- o LSD Bangladesh 2007-2013
- o LSD India 2007-2013
- o LSD/Nationaal Indicatief Programma (NIP) Benin 2008-2013
- o LSD/NIP Tsjaad 2008-2013
- o LSD/NIP Zambia 2008-2013
- o LSD/NIP Uruguay 2007-2013
- o LSD/NIP Bolivia 2007-2013

## Lijst van onderzochte financieringsovereenkomsten

Land	Besluit nr.	Titel	(euro) EU- bijdrage
<b>Afrika</b>			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (EG)	Verbetering van de voedselveiligheid en verhoging van de landbouwinkomens („Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles”, ASARA)	40 000 000
Uganda	FED/2013/023-513 (EG)	Ontwikkelingsfonds van kleine en middelgrote landbouwbedrijven — een publiek-pri-vaat partnerschap	15 000 000
Ethiopië	FED/2011/023-531 (CA)	Capaciteitsontwikkeling en ondersteuning van bestuur ter verbetering van hernieuwbare energiediensten in plattelandsgebieden en stedelijke agglomeraties van Ethiopië — CFP 129364 Prop 353	1 176 000
Somalië	FED/2012/023-536 (EG)	Steun voor democratisering	14 000 000
Papoea-Nieuw-Guinea	FED/2012/023-538 (EG)	Ondersteuningsprogramma voor niet-overheidsactoren (NSA's) in Papoea-Nieuw-Guinea	4 538 000
Nigeria	FED/2013/023-551 (EG)	Stimuleren van toegang tot duurzame energie („Energising Access to Sustainable Energy, EASE”) in Nigeria	27 000 000
Kenia	FED/2012/023-566 (EG)	Programma met normen voor markttoegang („Standards for Market Access Programme”, SMAP)	12 100 000
Liberia	FED/2012/023-568 (EG)	Ondersteuning van handelsbevordering in de douanesector	3 000 000
		<b>8 financieringsovereenkomsten TOTAAL</b>	<b>116 814 000</b>
<b>Latijns-Amerika</b>			
Honduras	IOS-ALA/2013/023-720 (EG)	Bevordering van eerlijke en toegankelijke rechtspleging in Honduras (EuroJusticia)	27 500 000
Costa Rica	IOS-ALA/2010/021-501 (EG)	Alomvattende strategie ter vermindering van uitvalpercentages in het openbare middelbare onderwijs	8 500 000
Dominicaanse Republiek	BAN/2012/024-100 (EG)	Begeleidende maatregelen in de bananensector (BAM) Dominicaanse Republiek	16 340 000
Uruguay	IOS-ALA/2011/022-498 (EG)	Ondersteuning van de hervorming van het strafrechtstelsel en gevangeniswezen ter verbetering van de levenskwaliteit en de herintegratie van gevangenen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt	5 000 000
		<b>4 financieringsovereenkomsten TOTAAL</b>	<b>57 340 000</b>
<b>Nabuurship</b>			
Egypte	ENPI/2012/024-080 (EG)	Noodproject voor investeringen in werkgelegenheid	70 000 000
Marokko	ENPI/2012/024-196 (EG)	Programma ter ondersteuning van het nationale initiatief voor menselijke ontwikkeling (INDH) — fase II	25 000 000
Tunesië	ENPI/2011/022-772 (EG)	Programma ter modernisering van diensten	20 000 000
Westelijke Jordaanoever en Gazastrook	ENPI/2010/022-476 (EG)	Pegase: Ontwikkeling van de particuliere sector	11 000 000
		<b>4 financieringsovereenkomsten TOTAAL</b>	<b>126 000 000</b>
<b>Azië en Stille Oceaan</b>			
Afghanistan	IOS-ASIE/2013/024-844 (EG)	Ondersteuning van geloofwaardige en transparante verkiezingen	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (EG)	Faciliteit voor technische samenwerking, goed bestuur en NSA-programma II	472 000
Vietnam	IOS-ASIE/2013/024-370 (EG)	EU-HSPSP 2 — EU-Programma ter ondersteuning van het beleid inzake de gezondheidssector fase 2: op weg naar rechtvaardigheid en kwaliteit van gezondheidsdiensten in Vietnam	114 000 000
Bangladesh	IOS/2012/022-446 (EG)	Armoedebestrijding door middel van inclusieve en duurzame markten (PRISM)	30 000 000
		<b>4 financieringsovereenkomsten TOTAAL</b>	<b>159 472 000</b>
		<b>20 financieringsovereenkomsten TOTAAL</b>	<b>459 626 000</b>

## Lijst van onderzochte evaluaties

(euro)

Jaar <sup>1</sup>	Programma- of strategische evaluaties	Soort evaluatie	Programma / thema / geëvalueerd land	Financierings-instrument	EU-bijdrage	Evaluatie-kosten
2012	Strategisch	land	Samenwerking van de Europese Unie met Nepal - Evaluatie op landelijk niveau (bestreken periode 2002-2010)	voornamelijk IOS geografisch en thematisch en EIDHR	58 000 000	201 711
2011	Strategisch	thematisch	Steun van de Europese Commissie in de onderwijssector (bestreken periode 2000-2007)	IOS geografisch en thematisch, EOF, ENPI	1 900 000 000	457 265
2012	Programma	eind	Voedsel­faciliteit - AU-IBAR-projecten (LEISOM en VACNADA)	Voedsel­faciliteit	2 507 860	131 870
2013	Programma maar lijkt op Strategisch	eind	Eindevaluatie van de gehele Voedsel­faciliteit (2009-2012)	Voedsel­faciliteit	1 000 000 000	399 720
2013	Programma maar lijkt op Strategisch	eind	Het driejarig actieprogramma voor de Afrikaanse Vredes­faciliteit voor de periode 2011-2013	voornamelijk EOF	549 345 726	478 022
2012	Programma	tussentijds	„Investeer in MED”	ENPI Zuid	9 000 000	119 778
2013	Programma	<i>ex post</i>	„Euromed Migratie II”	ENPI Zuid	4 994 000	148 580
2011	Programma	eind	Ondersteuning van het periodiek onderhoud van het beschermd wegennet	EOF	36 709 425	72 848
2012	Programma	eind	Programma ter ondersteuning van de decentralisatie in Benin	EOF	13 785 026	47 120
2010	Programma	eind	Erasmus Mundus, Externe samenwerking voor India	IOS geografisch	28 600 000	147 745
2014	Programma	eind	Door de EC gesteund Staatspartnerschaps­programma aan de staten Chhattisgarh en Rajasthan (begrotings­steun) <sup>2</sup>	IOS geografisch	158 590 819	1 934 700
2011	Programma	eind	20 van 100 projecten geselecteerd over door de EU gesteunde milieuprojecten in India	IOS geografisch	340 000 000	118 008

1 Jaar waarin de evaluatie werd uitgebracht.

2 Het contract houdt meer in dan alleen een evaluatie.



## Lijst van onderzochte ROM's

(euro)

Programmatitel	Land / regio / sector	EU-bijdrage	Type verslag	Datum verslag
Voedsel­faciliteit — AU-IBAR-projecten (LEISOM en VACNADA)	Hongerbestrijding	2 507 860	Lopend	Juni 2011
VOEDSEL­FACILITEIT	Hongerbestrijding	1 000 000 000	Lopend	Mei 2011
Faciliteit voor capaciteitsopbouw van de overheid Libië	Libië	4 500 000	Lopend	Oktober 2013
PROJECT „Euromed Migratie II”	Nabuur­schap Zuid	4 994 000	Lopend	Oktober 2010
Ondersteuning van het periodiek onderhoud van het beschermd wegennet	Benin	36 709 425	Lopend	November 2008
Programma ter ondersteuning van de decentralisatie in Benin	Benin	13 785 026	Lopend	Februari 2012
Programma Burgermaatschappij en Cultuur	Benin	14 400 000	Lopend	Mei 2013
Duurzaam textiel voor duurzame ontwikkeling	India	1 672 945	Lopend	Juli 2012
Europees bedrijfs- en technologiecentrum in India (EBTC)	India	6 586 578	Lopend	Juli 2012

## Lijst van delegaties die aan de enquête hebben deelgenomen

Land / Delegatie	
<b>Afrika, Caribisch gebied en Stille Oceaan</b>	<b>Latijns-Amerika</b>
Angola	Bolivia
Botswana	Chili
Burkina Faso	El Salvador
Burundi	Honduras
Kaapverdië	Nicaragua
Congo (Brazzaville)	Paraguay
Djibouti	Uruguay
Ethiopië	<b>Naburschap</b>
Madagaskar	Algerije
Nigeria	Armenië
Rwanda	Azerbeidzjan
Togo	Belarus
Dominicaanse Republiek	Georgië
Guyana	Israël
Salomonseilanden (Del. Papoea-Nieuw-Guinea)	Jordanië
<b>Azië</b>	Libanon
Bangladesh	Marokko
Cambodja	Tunesië
India	Oekraïne
Laos, Thailand	
Nepal	
Pakistan	
Filipijnen	
Vietnam	

## Samenvatting

### II

De Commissie is van mening dat de systemen voor strategische evaluatie over het algemeen betrouwbaar, maar voor verbetering vatbaar zijn. Er bestaan systemen voor programma-evaluaties en ROM, maar op sommige gebieden functioneren deze niet naar behoren.

### III

Er bestaan systemen voor toezicht op programma-evaluaties en er worden maatregelen getroffen om ze effectiever te maken.

De Commissie is van mening dat het beheer van de financiële toewijzingen voor strategische evaluaties en ROM goed is en dat er op het gebied van de programma-evaluaties verbeteringen mogelijk zijn.

Het beheer van personele middelen voor evaluatie en ROM moet worden beschouwd in het kader van het beheer van de algemene personele middelen voor de door EuropeAid beheerde externe steun.

### IV

De evaluatiebevindingen van de Commissie zijn gebaseerd op een internationaal erkende en in de OESO overeengekomen methode. De evaluatieplannen van EuropeAid worden met het oog op de leer- en verantwoordingsdoelen opgesteld, in overeenstemming met algemene evaluatiebeginselen ingevoerd en met behulp van regelmatige interne verslagen gecontroleerd.

Het personeel krijgt richtsnoeren voor de ontwikkeling van plannen voor programma-evaluaties en monitoringactiviteiten, waarbij gezorgd wordt dat ze elkaar aanvullen. Bij de selectie van projecten die aan een ROM worden onderworpen, wordt vanaf januari 2015 meer rekening gehouden met de vraag of er al of niet een evaluatie is gepland.

In het beheersverslag externe steun (EAMR) bestaat al een systeem voor toezicht op de uitvoering van evaluatieplannen, en commissarissen worden op de hoogte gesteld van de voortgang in strategische evaluaties.

Het monitoringsysteem voor programma-evaluaties zal worden verbeterd en er zal meer nadruk worden gelegd op de kwaliteitscontrole voor de programma-evaluaties. De projectmanagers krijgen ook meer begeleiding en bijstand door middel van het informatiebeheersysteem voor programma-evaluaties dat momenteel wordt ontwikkeld.

Met betrekking tot ROM heeft de Commissie hervormingen in gang gezet waarmee de kwaliteit van het systeem aanzienlijk moet worden verbeterd, vooral ook door externe kwaliteitsbewaking.

### V

Er bestaan al follow-up- en verspreidingsmechanismen. Het bestaande mechanisme voor ROM wordt verbeterd. De follow-up van strategische evaluaties wordt geformaliseerd en openbaar gemaakt.

De Commissie erkent dat programma-evaluaties kunnen worden verbeterd op het gebied van follow-up, toezicht en monitoring. Hiervoor wordt een informatiebeheersysteem ontwikkeld dat ook gepaste toegang tot programma-evaluaties verschaft en voor een betere verspreiding zorgt.

### VI

De SMART-doelstellingen en verifieerbare indicatoren worden op het niveau van meerjarige programmering en projectdocumenten vastgesteld.

Het al of niet uitvoeren van een evaluatie achteraf hangt af van efficiëntie- en relevantiecriteria. Het aantal afzonderlijke evaluaties achteraf is op zich niet van belang.

De Commissie is in het herziene ROM-systeem opgehouden met ROM achteraf, aangezien dit geen toezichtinstrument is en het bovendien niet als een passend effectbeoordelingsinstrument wordt beschouwd.

De Commissie is van mening dat er in de evaluatiemethode voor begrotingssteun geen inherente beperkingen bestaan.

## Inleiding

### 03

Het laatste (vierde) artikel 318-verslag is op 26 juni 2014 aangenomen. Dit is gebaseerd op de ervaring die is opgedaan in de voorgaande edities van het verslag, rekening houdend met de aanbevelingen van de Rekenkamer en het Europees Parlement, met inbegrip van de aanbevelingen van de EP-resolutie van 26 februari 2014.

### 09

Het voornaamste door EuropeAid gebruikte systeem voor het ter plaatse controleren van de uitvoering van programma's is de interne controle door de eigen diensten van de Commissie en EU-delegaties in overeenstemming met de richtsnoeren van 2007 inzake intern toezicht en de richtsnoeren voor de begrotingssteun voor 2012. ROM was daarom een aanvullend systeem voor toezicht op programmaprestaties, uitgevoerd door externe consultants met betrekking tot programma's die via de projectmodaliteit ten uitvoer worden gelegd.

## Opmerkingen

***Het beheer van personele middelen voor evaluatie en ROM moet worden beschouwd in het kader van het beheer van de algemene personele middelen voor de door EuropeAid beheerde externe steun.***

### 17

De delegaties en operationele eenheden brengen al verslag uit aan het EuropeAid-management via het jaarlijkse evaluatieplan in het jaarlijkse beheerplan en houden het hoofdkantoor in hun beheersverslag externe steun systematisch op de hoogte inzake de uitvoering van hun evaluatieplan. Er worden

instructies en richtsnoeren ontwikkeld voor personeel inzake de voorbereiding en uitvoering van hun toekomstige controle- en evaluatieplannen en voor de follow-up van de conclusies en aanbevelingen van evaluaties. Bovendien wordt er gewerkt aan een informatiebeheersysteem ter ondersteuning van het beheer van en toezicht op programma-evaluaties. Het in 2013 opgezette netwerk van evaluatiecorrespondenten in delegaties en operationele eenheden biedt extra feedback.

**Het beheer van personele middelen voor evaluatie en ROM moet worden beschouwd in het kader van het beheer van de algemene personele middelen voor de door EuropeAid beheerde externe steun.**

### 19

Het informatiebeheersysteem dat wordt ontwikkeld zal preciezere informatie verschaffen over het aantal programma-evaluaties en de kosten daarvan.

### 20

Toezicht, verslaglegging, tussentijdse evaluatie en, meer in het algemeen, projectmanagementactiviteiten zijn zo nauw met elkaar verbonden dat er slechts een schatting kan worden gemaakt van de onderlinge verdeling van de hieraan toegewezen financiële middelen. Dit geldt in nog sterkere mate voor het nieuwe ROM, dat een instrument ter ondersteuning van het algemene toezicht op programma's moet worden.

### 21

Het beheer van personele middelen voor evaluatie en ROM moet worden beschouwd in het kader van het beheer van de algemene personele middelen voor de door EuropeAid beheerde externe steun.

### 22

Het vermijden van ROM wanneer een evaluatie moet plaatsvinden was al een beginsel voor de lopende herziening van toezicht- en evaluatiesystemen (zoals vermeld door de Rekenkamer). Deze herziening behelst ook de invoering van criteria voor de selectie en planning van programma-evaluaties. Bovendien wordt er voor delegaties en operationele eenheden een nieuwe eis tot opstelling van een jaarlijks toezichts- en evaluatieplan ingevoerd om

te waarborgen dat ROM-beoordelingen en tussen-tijdse programma-evaluaties elkaar aanvullen.

***De Commissie denkt dat de evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid relevante en robuuste bevindingen opleveren, ook al is er behoefte aan verbeteringen.***

### 26

Instructies en richtsnoeren voor personeel over selectiecriteria voor programma-evaluaties en de planning van evaluaties in het kader van de ontwikkeling van toezichts- en evaluatieplannen zullen deel uitmaken van de algemene instructies en richtsnoeren inzake de herzieningen van toezicht, verslaggeving en evaluatie. Deze richtsnoeren worden voor het einde van 2014 gepubliceerd. Selectiecriteria moeten in de financieringsovereenkomsten tot uiting komen.

### 26 a)

Tussentijdse evaluaties worden per geval in de formuleringsfase verplicht, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het programma.

### 26 b)

Evaluaties achteraf worden per geval in de formuleringsfase verplicht, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het programma.

***Evaluaties worden in de meeste gevallen volgens planning uitgevoerd.***

### 27

Er zijn systemen voorhanden, maar de Commissie erkent dat die verbeterd moeten worden.

### 28

Niet alleen door personeelsbeperkingen zijn er minder strategische evaluaties uitgevoerd dan gepland, maar ook vanwege de politieke situatie in verschillende landen, de steeds grotere complexiteit van evaluaties (in het bijzonder evaluaties die gezamenlijk met partners en andere steunverleners worden uitgevoerd), en ook vanwege veranderingen in het contractuele kader voor deze evaluaties.

### 29

De Commissie wijst erop dat het uitvoeringspercentage hoger is dan 80%, het benchmark van EuropeAid (KPI (kernprestatie-indicator) 19 EAMR).

Het EAMR zal betere documentatie moeten bieden van de niet-naleving van de planning van de programma-evaluaties die door delegaties en operationele diensten van het hoofdkantoor in de komende toezichts- en evaluatieplannen wordt vastgesteld.

### 31

De voornaamste doelstelling van het herziene nieuwe ROM-systeem, zoals aangenomen in mei 2014 als onderdeel van een bredere hervorming van toezicht en verslaggeving, is een beter intern toezicht en betere verslaggeving met betrekking tot prestaties en resultaten door delegaties en operationele eenheden en een minder sterke afhankelijkheid van extern ROM, overeenkomstig speciaal verslag nr. 1/2011 van de Rekenkamer betreffende deconcentratie. De voornaamste doelstelling van het nieuwe ROM-systeem is steun te bieden aan intern toezicht en verslaggeving. In de selectiemethode komen de volgende prioriteiten tot uiting:

- Met het oog op het interne toezicht is de selectiemethode voor ROM-beoordeling hoofdzakelijk gericht op projecten en programma's waarbij door delegaties en operationele eenheden is vastgesteld (1) dat er zich problemen voordoen, (2) dat sectorexpertise ontbreekt en (3) dat ze niet konden worden bezocht.
- Met het oog op de verslaggeving over resultaten moet het systeem de verslaggeving over uiteindelijke projectresultaten ondersteunen, voor alle projecten en programma's boven 750 000 euro die in een bepaald jaar worden afgerond, en delegaties en operationele eenheden steunen bij de verslaggeving over resultaten, ook voor geaggregeerde resultaten op basis van het toekomstige kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten.

De Commissie is daarom van mening dat, in overeenstemming met de voornaamste doelstelling, het nut van ROM met het nieuwe systeem zal toenemen, door ook een op risico gebaseerde selectie voor lopende programma's in te voeren en door ROM niet langer te gebruiken als indicator voor de meting van de gehele prestatie van de portfolio.

ROM is niet ontworpen om de algehele prestatie van de steunportfolio van de Commissie te meten. Daarom moeten de versterking van het interne toezicht en de verslaglegging over prestaties en resultaten en de geplande verslaglegging over geaggregeerde resultaten op basis van het toekomstige kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten van de Commissie deel gaan uitmaken van de instrumenten waarmee de Commissie de algehele prestatie van haar portfolio beter moet kunnen meten.

### 33

Krachtens de nieuwe ROM-contracten die in 2014 worden getekend, moeten alle beoordelingen en andere steunmissies worden uitgevoerd door senior deskundigen die bovendien veel kennis hebben van de sector. Daarnaast moet een groot aantal beoordelingen worden uitgevoerd door belangrijke deskundigen die fulltime in dienst zijn, terwijl de deskundigen voor andere beoordelingen op ad-hocbasis kunnen worden ingehuurd.

### 36

In zijn recente evaluatiebeleid heeft EuropeAid benadrukt dat de bestaande richtsnoeren voor het opzetten van referentiegroepen moeten worden nageleefd. (Zie voor de bestaande richtsnoeren: [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba\\_det\\_en.htm#01\\_03](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03) en [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance_en.pdf)).

### 37

Met de invoering in 2013 van het netwerk van evaluatiecorrespondenten wordt beoogd de evaluatiefunctie in het hele systeem, ook in delegaties, aanzienlijk te versterken.

Er zal meer nadruk worden gelegd op kwaliteitscontrole voor de programma-evaluaties.

### 38

Verschillende maatregelen die in het kader van het herziene ROM-systeem worden getroffen, moeten de gebreken in de huidige situatie oplossen: de verbetering van de kwaliteit van ROM-beoordelingen, de verbeterde voorwaarden voor passende interne kwaliteitscontrole door de ROM-contractanten, de instelling van externe kwaliteitsbewaking, het belang dat moet worden gehecht aan het bepalen van de follow-up en verbeterd algemeen toezicht op de uitvoering van het herziene ROM-systeem. De codering van de follow-up die in de nieuwe informatiebeheermodule voor ROM moet worden opgenomen is ook een maatregel die hieraan moet bijdragen.

**De Commissie denkt dat de evaluatie- en ROM-systemen adequate informatie verschaffen, ook al is er behoefte aan verbeteringen.**

*Voor de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie zich extra ingespannen voor de ontwikkeling van SMART-doelstellingen en verifieerbare indicatoren. De nieuwe programmeringsdocumenten zijn met het oog hierop beoordeeld en op projectniveau zijn die inspanningen in gang gezet.*

### 40

Doelstellingen en indicatoren voor regionale en wereldwijde thematische programma's moeten algemeen zijn om in veel verschillende situaties van toepassing te kunnen zijn (zie antwoord op tekstvak 1).

### Tekstvak 1

Investeren in mensen is een wereldwijd thematisch programma dat van toepassing is op alle ontwikkelingslanden. Dit betekent dat de doelstellingen vaak van tamelijk hoog niveau zijn om op veel verschillende situaties van toepassing te kunnen zijn.

De voor het Bolivia-programmeringsdocument 2007-2013 aangehaalde doelstelling is eerder een voorbeeld van een globale (of algemene) doelstelling dan een reeks specifieke doelstellingen.

**41**

In programma's voor verschillende landen en regio's geven de doelstellingen van het programma de belangrijkste prioriteiten weer; de specifieke doelstellingen voor elk subprogramma zijn preciezer en de indicatoren hiervan moeten meetbaar zijn.

## **Tekstvak 2**

De Commissie benadrukt dat deze voorbeelden naar algemene doelstellingen verwijzen.

Met betrekking tot het Euromed-migratieprogramma zijn de doelstellingen slechts gedeeltelijk door de Rekenkamer aangehaald. De volledige doelstellingen zijn te vinden op het volgende adres: [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id\\_type=10&id=9](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=9)

**42**

De studie waarnaar de Rekenkamer verwijst, was gericht op een beoordeling van de evaluaties met betrekking tot de rechtsinstrumenten voor de laatste programmeringsperiode (2007-2013). Bij de ontwikkeling van de instrumenten voor het MFK 2014-2020 is rekening gehouden met de bevindingen van deze studie.

***Strategische evaluaties zijn gericht op de reeks bereikte resultaten en niet op de uitvoering van programma's.***

## **Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 43 tot en met 45**

Bij het besluit om achteraf een programma te evalueren is efficiëntie en relevantie van belang. Het besluit moet niet geïsoleerd worden genomen, maar met betrekking tot het financiële gewicht en het strategische belang van het programma dat geëvalueerd moet worden.

**46**

De Commissie is in het herziene ROM-systeem opgehouden met ROM achteraf, aangezien dit geen toezichtinstrument is en het niet als een passend effectbeoordelingsinstrument wordt beschouwd.

**47**

De benadering van de EIB waarnaar de Rekenkamer verwijst, is specifiek en houdt verband met de aard van de op leningen gebaseerde activiteiten die door de EIB worden beheerd. Dit kan niet worden vergeleken met het geval van een steunverlener als de EU voor de op subsidie gebaseerde financiering van programma's.

Bij de huidige instelling van het kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten door middel waarvan de Commissie een eerste rapportage in 2015 wil uitvoeren, wordt deze benadering niet toegepast.

***Methode voor het evalueren van begrotingssteun heeft goede resultaten opgeleverd en wordt internationaal erkend.***

**48**

Het onder auspiciën van de OESO-DAC ontwikkelde document waarin de methodologische aanpak voor het evalueren van begrotingssteun wordt beschreven, biedt een robuuste aanpak voor de complexiteit van het evalueren van begrotingssteun.

**49**

De internationale evaluatiegemeenschap erkent de robuustheid van deze aanpak, die op de OESO-website wordt gepubliceerd.

De Commissie heeft daarom geen reden om op beperkingen in de methode te wijzen. Tot nu toe zijn zeven evaluaties van begrotingssteun voltooid. Hierin zijn de resultaten van de begrotingssteun beoordeeld en zijn aanbevelingen voor verbeteringen gedaan.

***Evaluaties zijn een instrument voor de beoordeling van de hele keten van resultaten, maar op het gebied van output en directe uitkomsten biedt intern toezicht primaire informatie en wordt dit gebruikt om te zorgen voor verslaglegging over resultaten in de hele portfolio.***

**50**

De Commissie is van mening dat ROM geen geschikt instrument is voor het verschaffen van informatie over duurzaamheid en effecten en dat alleen per geval moet worden besloten of een evaluatie achteraf wordt uitgevoerd.

### 52

Bij de voorbereiding van de laatste (vierde) editie van het artikel 318-evaluatieverslag, aangenomen op 26 juni 2014, heeft de Commissie naar behoren rekening gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer in haar jaarverslag van 2012.

De Commissie verwijst ook naar haar reacties op de opmerkingen van de Rekenkamer in hoofdstuk 10 van het jaarverslag 2012 van de Europese Rekenkamer, waar het standpunt over de prestatie-informatie in de derde en toekomstige edities van het artikel 318-evaluatieverslag kenbaar wordt gemaakt.

**Er bestaan follow-upmechanismen maar die kunnen nog verbeterd worden.**

### 54

Gezien de complexiteit van strategische evaluaties is het moeilijk om vastomlijnde afspraken aan aanbevelingen van hoog niveau te koppelen. In 2013 heeft de evaluatie-eenheid een studie uitgevoerd over de benutting van strategische evaluatieresultaten. Op grond daarvan wordt het reactiesysteem van het management beoordeeld. De verantwoordelijkheid ligt in elk geval duidelijk bij de geografische of thematische diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van programma's of beleid.

### 55

Bij de beoordeling van het reactiesysteem van het management wordt niet alleen deze kwestie van de duur van de follow-upperiode in aanmerking genomen, maar ook andere kwesties zoals onderhandeling over de evaluatieresultaten en de betrokkenheid van het management.

### 56

De evaluatie-eenheid weet welke aanbeveling is aanvaard. Uit de voltooidde „fiches contradictoires“ blijkt duidelijk of een aanbeveling wordt aanvaard, gedeeltelijk wordt aanvaard of niet wordt aanvaard. Op grond van de studie waarnaar de Rekenkamer verwijst, heeft de Commissie een actieplan ter verbetering van de benutting van strategische evaluatieresultaten aangenomen.

***De Commissie zal aanvullende maatregelen nemen ter verbetering van de documentatie van de follow-up voor programma-evaluaties en ROM.***

### 57

De follow-up van programma-evaluaties maakt deel uit van de sectie „lessen die zijn geleerd“ van nieuwe projectvoorstellen (identificatie- en formuleringfasen van nieuwe projecten), indien relevant geacht.

In de begeleidende opmerkingen bij het bijgewerkte taakomschrijvingsmodel voor programma-evaluaties van 2013 werd benadrukt dat de reactie van het management gedocumenteerd moet worden. Voor ROM moeten in het herziene systeem gepaste maatregelen worden opgenomen ter waarborging van het vaststellen van een passend follow-upplan bij een ROM-beoordeling en het benodigde toezicht op een dergelijke follow-up.

Voor programma-evaluaties zal dit punt in aanmerking worden genomen in de komende instructie-richtsnoeren en in het informatiebeheersysteem dat wordt ontwikkeld.

### 58

Zoals verklaard in het antwoord bij paragraaf 59, moeten voor ROM in het herziene systeem gepaste maatregelen worden opgenomen ter waarborging van het vaststellen van een passend follow-upplan bij een ROM-beoordeling en het benodigde toezicht op een dergelijke follow-up.

***De Commissie is bezig met de ontwikkeling van een informatiebeheersysteem dat nodig is voor een betere verspreiding van programma-evaluaties.***

### 60

Het verzamelen van ROM-prestatiegegevens in de vroegere vorm in het jaarlijkse activiteitenverslag en het jaarverslag wordt stopgezet.



*De Commissie is bezig met de ontwikkeling van het informatiebeheersysteem dat nodig is voor de verbetering van een dergelijke verspreiding.*

### 61

De verspreiding van programma-evaluaties wordt verbeterd:

- ten eerste door middel van een betere toegang tot dergelijke evaluaties door de instelling van een informatiebeheersysteem;
- ten tweede op basis daarvan door een betere analyse van dergelijke evaluaties door thematische eenheden, en
- ten slotte door betere contacten tussen delegaties en belanghebbenden in landen.

Het netwerk van evaluatiecorrespondenten kan hierbij een belangrijke rol spelen.

### 62

Het informatiebeheersysteem waarin de databank voor programma-evaluaties wordt opgenomen, moet ook de lessen die zijn geleerd bevatten.

### 63

De Commissie is bezig met de ontwikkeling van een dergelijk informatiebeheersysteem dat nodig is voor de verbetering van een dergelijke verspreiding.

### 64

Toen deze audit plaatsvond, werd reeds gewerkt aan de ontwikkeling van het IT-instrument dat van toepassing is op ROM en programma-evaluaties.

Deze ontwikkeling heeft in 2014 vertraging opgelopen vanwege de algehele herziening van de weg die moet worden ingeslagen met het nieuwe, nog te ontwikkelen operationele informatiebeheersysteem van EuropeAid. De noodzaak voor de ontwikkeling van een dergelijk systeem staat hierbij echter niet ter discussie.

## Conclusies en aanbevelingen

### 65

De Commissie is van mening dat de systemen voor strategische evaluatie over het algemeen betrouwbaar, maar voor verbetering vatbaar zijn. Er bestaan systemen voor programma-evaluaties en ROM, maar op sommige gebieden functioneren deze niet naar behoren.

### 66

Er bestaan systemen voor toezicht op en gebruik van programma-evaluaties en er worden maatregelen getroffen om ze effectiever te maken.

De Commissie is van mening dat het beheer van de financiële toewijzingen voor strategische evaluaties en ROM goed is en dat er op het gebied van de programma-evaluaties verbeteringen mogelijk zijn.

Het beheer van personele middelen voor evaluatie en ROM moet worden beschouwd in het kader van het beheer van de algemene personele middelen voor de door EuropeAid beheerde externe steun.

### 67

De evaluatiebevindingen van de Commissie zijn gebaseerd op een internationaal erkende en in de OESO overeengekomen methode. Het personeel krijgt richtsnoeren voor de ontwikkeling van plannen voor programma-evaluaties en monitoring-activiteiten, waarbij gezorgd wordt dat ze elkaar aanvullen.

In het beheersverslag externe steun (EAMR) bestaat al een systeem voor toezicht op de uitvoering van evaluatieplannen, en commissarissen worden op de hoogte gesteld van de voortgang in strategische evaluaties.

Met betrekking tot ROM heeft de Commissie hervormingen in gang gezet waarmee de kwaliteit van het systeem aanzienlijk moet worden verbeterd, vooral ook door externe kwaliteitsbewaking.

## 68

Er bestaan al follow-up- en verspreidingsmechanismen. Het bestaande mechanisme voor ROM wordt verbeterd. De follow-up van strategische evaluaties wordt geformaliseerd en openbaar gemaakt.

De Commissie erkent dat programma-evaluaties kunnen worden verbeterd op het gebied van follow-up, toezicht en monitoring. Hiervoor wordt een informatiebeheersysteem ontwikkeld dat ook gepaste toegang tot programma-evaluaties verschaft en voor een betere verspreiding zorgt.

## 69

De SMART-doelstellingen en verifieerbare indicatoren worden op het niveau van meerjarige programmering en projectdocumenten vastgesteld.

Het al of niet uitvoeren van een evaluatie achteraf hangt af van efficiëntie- en relevantiecriteria. Het aantal afzonderlijke evaluaties achteraf is op zich niet van belang.

De Commissie is in het herziene ROM-systeem opgehouden met ROM achteraf, aangezien dit geen toezichtinstrument is en het bovendien niet als een passend effectbeoordelingsinstrument wordt beschouwd.

De Commissie is van mening dat er geen inherente beperkingen in de evaluatiemethode voor begrotingssteun bestaan.

## 70

De herziene ROM-hervorming die in mei 2014 door EuropeAid is goedgekeurd, heeft niet alleen een verduidelijking van de verschillen tussen ROM en evaluaties, maar ook het efficiënter maken van het systeem ten doel. Dit wordt operationeel in de uitgebreide instructies die naar het personeel worden gestuurd tegen het einde van 2014. Na publicatie van het evaluatiebeleidsdocument „Evaluation matters”, waarin een belangrijk raadplegings- en discussieproces wordt weergegeven dat tussen oktober 2013 en maart 2014 plaatsvond, zullen de richtsnoeren voor het personeel inzake de beginselen, verantwoordelijkheden en procedures voor evaluaties worden bijgewerkt en aangevuld.

## Aanbeveling 1

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Het beheer van personele middelen voor evaluatie en ROM moet worden beschouwd in het kader van het beheer van de algemene personele middelen voor de door EuropeAid beheerde externe steun.

## Aanbeveling 2

— De Commissie neemt deze aanbeveling over. Het personeel krijgt richtsnoeren voor de ontwikkeling van plannen voor programma-evaluaties en monitoringactiviteiten waarbij gezorgd wordt dat ze elkaar aanvullen. Bij de selectie van projecten die aan een ROM worden onderworpen, wordt vanaf januari 2015 meer rekening gehouden met de vraag of er al of niet een evaluatie is gepland.

— De Commissie neemt deze aanbeveling over. Voor programma-evaluatieplannen wordt dit op basis van het EAMR gedaan.

— De Commissie neemt deze aanbeveling over.

## Aanbeveling 3

— De Commissie neemt deze aanbeveling over. Er zal meer nadruk worden gelegd op kwaliteitscontrole voor de programma-evaluaties. De projectmanagers krijgen ook meer begeleiding en bijstand door middel van het informatiebeheersysteem voor programma-evaluaties dat momenteel wordt ontwikkeld.

— De Commissie neemt deze aanbeveling over. Het monitoringsysteem voor programma-evaluaties wordt verbeterd:

**Aanbeveling 4**

- De Commissie neemt deze aanbeveling over en bevordert het gebruik van SMART-doelstellingen en verifieerbare indicatoren.
- De Commissie neemt deze aanbeveling niet over omdat de kosten-batenverhouding onduidelijk is.
- De Commissie neemt deze aanbeveling over als uit een nadere analyse blijkt dat een toename van evaluaties achteraf efficiënt en nuttig is.

**Aanbeveling 5**

- De Commissie neemt deze aanbeveling ten dele over. Verlenging van de follow-upperiode is een van de opties die in een herziening van het follow-upsysteem in overweging worden genomen.
- De Commissie neemt deze aanbeveling over. Er wordt al gewerkt aan de ontwikkeling van een dergelijke databank.



## WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_nl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm)).

De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen (ROM) maken deel uit van het kader voor resultaatgebonden verantwoordingsplicht van EuropeAid. De Rekenkamer stelde vast dat de evaluatie- en ROM-systemen van EuropeAid onvoldoende betrouwbaar zijn. Over het algemeen zijn de evaluatie- en ROM-functies goed georganiseerd. De capaciteit van EuropeAid om de beleidsresultaten van de EU te beoordelen en te rapporteren, heeft echter te lijden onder sommige gebreken in het ontwerp en de toepassing van de systemen.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau