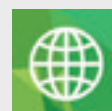


Speciaal verslag

Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: 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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3382-0	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/850713	QJ-AB-15-019-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3429-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/235230	QJ-AB-15-019-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3434-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/11093	QJ-AB-15-019-NL-E

© Europese Unie, 2015

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de bijlage op blz. 41 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten

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

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen. De kamer staat onder leiding van ERK-lid Karel Pinxten, die ook het rapporterende lid voor dit verslag is. De controle werd geleid door Philippe Froidure, directeur van kamer III, met ondersteuning van Hubert Devillé, assistent van de directeur.



Van links naar rechts: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Paragraaf

I-V	Samenvatting
1-12	1. Inleiding
1-5	1.1. Waarom resultaten belangrijk zijn
6	1.2. Wat is een resultaat?
7-12	1.3. Het algemene kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten
13-19	2. Beleid inzake resultaten en achtergrond van de regelgeving
13-18	2.1. Achtergrond van het beleid
14-15	2.1.1. Ontwikkelingsdoelstellingen op hoog niveau
16-17	2.1.2. Fora op hoog niveau over de doeltreffendheid van steunverlening
18	2.1.3. EU-communicatie
19	2.2. Achtergrond van de wet- en regelgeving
20-22	3. Ons onderzoek
23-79	4. Belangrijke risicogebieden
24-38	4.1. Formulering van doelstellingen en indicatoren
24-26	4.1.1. Terminologie
27-31	4.1.2. Afstemming van documenten en consistentie
32-35	4.1.3. Vastleggen van SMART-doelstellingen en duidelijke indicatoren
36-38	4.1.4. Als doelstelling definiëren van de inzet van een partnerland om hervormingen uit te voeren
39-46	4.2. Opzetten van de resultatenketen
39-42	4.2.1. Verbinden van acties en resultaten door middel van een duidelijke logische keten
43-46	4.2.2. Bijdrage versus toeschrijving
47-50	4.3. Grotere complexiteit door de integratie van horizontale aspecten

51-57	4.4. Harmonisatie tussen de instrumenten en kaders van de ontwikkelingspartners
51-53	4.4.1. Afstemming op de resultatenkaders van de partnerlanden
54-55	4.4.2. Harmoniseren van de instrumenten die worden gebruikt door belanghebbenden bij ontwikkeling
56-57	4.4.3. Omgang met het naast elkaar bestaan van verschillende verantwoordingsstructuren
58-61	4.5. Tekortkomingen in de evaluatie en rapportage van resultaten
62-65	4.6. Gegevensconsolidatie en -rapportage
66-68	4.7. Gegevenskwaliteit
69-73	4.8. Begrotingsuitvoering
74-79	4.9. Veranderingen in de context van EU-acties
74-77	4.9.1. Risicobeheer en keuze van uitvoeringsmethoden
78-79	4.9.2. Exogene factoren
80-83	5. Conclusies en aanbevelingen
80-82	5.1. Conclusies
83	5.2. Aanbevelingen

Bijlage — Alomvattend evaluatiekader voor begrotingssteunevaluaties

Antwoorden van de Commissie

I

Elk jaar maakt de EU aanzienlijke middelen vrij om de ontwikkeling van de armste landen in de wereld te ondersteunen. Om ontwikkelingshulp geloofwaardiger te maken, is het van essentieel belang dat de met deze middelen behaalde resultaten aangetoond kunnen worden.

II

Sinds kort is er hernieuwde belangstelling bij het Europees Parlement en de Raad om het accent van het ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid van de EU te verleggen van activiteiten naar resultaten. Ook heeft de Commissie in december 2013 een werkdocument gepubliceerd met de titel „Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework” (Bereiden van de weg voor een kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten) en in maart 2015 zetten zij dit kader uiteen in de publicatie van een ander werkdocument getiteld „Launching the EU International Cooperation and Development Results framework” (Invoering van een kader voor de resultaten van de EU op het gebied van internationale samenwerking en ontwikkeling).

III

Tijdens ons onderzoek identificeerden we negen belangrijke risicogebieden voor het opzetten van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten.

IV

Uit ons onderzoek bleek dat deze risico's door de Commissie in uiteenlopende documenten juist waren geïdentificeerd. Tevens bleek daaruit het belang van de activiteiten die de Commissie uitvoert om een kader voor EU-resultaten op het gebied van internationale samenwerking en ontwikkeling op te zetten.

V

Desondanks dient er verdere actie te worden ondernomen om het potentieel van de initiatieven van de Commissie ter verbetering van de ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten van de EU volledig te benutten. In verband hiermee hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd die de Commissie in overweging dient te nemen.

1.1. Waarom resultaten belangrijk zijn

01

Er worden aanzienlijke middelen vrijgemaakt om de ontwikkeling van de armste landen in de wereld te ondersteunen. De Commissie schatte in juli 2014 dat de gecumuleerde bedragen die beschikbaar waren voor ontwikkelingslanden, met inbegrip van nationale en internationale publieke en particuliere financiering, gedurende een periode van tien jaar vanaf 2002 rond de 2 171 miljard dollar lagen, waarbij ze benadrukte dat er meerdere bronnen van gegevens met betrekking tot ontwikkelingsfinanciering bestaan.

02

In het kader van de toezegging om in 2015 de internationaal overeengekomen ODA-streefwaarde (Official Development Assistance, officiële ontwikkelingshulp) van een ODA/bni-verhouding van 0,7 % te halen, bedroegen de gezamenlijke netto-uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp van de EU (met inbegrip van de bijdragen van de lidstaten) 56,6 miljard euro, wat neerkomt op een ODA/bni-percentages van 0,43 % van het gezamenlijke bni van de EU¹.

03

De geplande bedragen die gedurende de periode 2014-2020 beschikbaar zouden worden gesteld voor ontwikkeling en samenwerking, zijn 19 661 miljoen euro uit de algemene EU-begroting², en voor ACS-landen 30 506 miljoen euro uit het Europees Ontwikkelingsfonds³.

04

Om ontwikkelingshulp geloofwaardig te maken, met name wat betreft de gebruikte instrumenten, de hulpverleningsmethoden en de betrokken middelen, is het van essentieel belang dat de met de steun behaalde resultaten aantoonbaar zijn.

05

Een andere belangrijke kwestie is de publieke verantwoording. In een in januari 2014 gepubliceerd verslag wees het Europees Parlement erop dat „activiteitsgestuurd begroten nog steeds het fundamentele beginsel [was] bij het opstellen van de begroting van de Unie”, en betreurde het dat sommige voorstellen voor de programmeringsperiode 2014-2020 „in wezen gebaseerd bleven op input (gericht op uitgaven) en dus nog steeds gericht waren op naleving van de regels in plaats van op prestaties”. Het Parlement wees er ook op dat het prestatiekader dat de Commissie gebruikt voor het meerjarig financieel kader 2014-2020 de volgende drie belangrijke elementen moet omvatten⁴:

- a) verwezenlijking van programma-doelstellingen (resultaten);
- b) deugdelijk programmabeheer door de Commissie en de lidstaten;
- c) bijdrage van programmaresultaten tot een deugdelijk beheer van de belangrijkste doelstellingen van de Unie.

- 1 SWD(2014) 235 final — „EU Accountability Report 2014 on Financing for Development - Review of progress by the EU and its Member States” (EU-verantwoordingsverslag 2014 inzake ontwikkelingsfinanciering — Onderzoek naar de voortgang bij de EU en de lidstaten).
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, januari 2015.
- 3 Publicatie van de Commissie getiteld „Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 — The figures” (Meerjarig financieel kader 2014-2020 en de EU-begroting 2014 — De cijfers).
- 4 „Report on the evaluation of the Union’s finances based on the results achieved: a new tool for the European Commission’s improved discharge procedure” (Evaluatieverslag over de financiën van de Unie op basis van de behaalde resultaten: een nieuw instrument voor de verbeterde kwijtingsprocedure van de Europese Commissie) — A7-0068/2014, 30 januari 2014.

1. Inleiding

1.2. Wat is een resultaat?

06

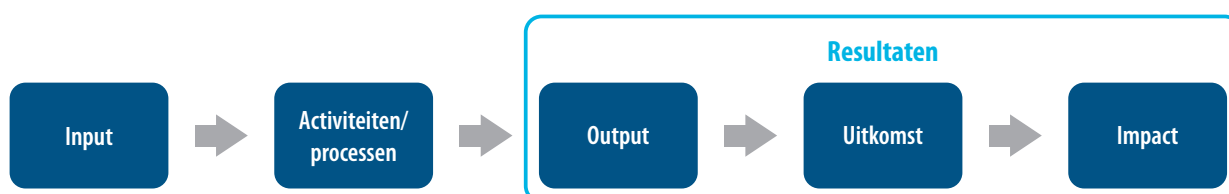
Een resultaat is een meetbaar gevolg dat — direct of indirect — voortvloeit uit een oorzakelijk verband. Een resultaatgerichte aanpak van ontwikkeling en samenwerking berust op het beginsel dat ontwikkeling en samenwerking gericht moeten zijn op de verwezenlijking van resultaten in plaats van op het beheer van activiteiten of processen. De resultaten vallen meestal in drie categorieën uiteen⁵:

- a) output: hetgeen geproduceerd of bereikt wordt met de aan een interventie toegewezen middelen (bijv. opleidingscursussen voor werklozen, aanleg van wegen);
- b) uitkomst: verandering die voortvloeit uit een interventie en die normaal gesproken verband houdt met de doelstellingen van de interventie. Uitkomsten kunnen verwacht of onverwacht zijn, positief of negatief (bijv. stagiairs die een baan hebben gevonden, betere bereikbaarheid van een gebied dankzij de aanleg van een weg);
- c) impact: sociaaleconomische gevolgen op langere termijn die na een interventie nog enige tijd kunnen worden waargenomen en die van invloed kunnen zijn op de directe begunstigden van de interventie of op andere indirecte begunstigden ervan.

5 In dit verslag gebruiken we de terminologie voor deze drie categorieën van resultaten zoals die bij de financieringsinstrumenten voor extern optreden wordt gehanteerd. Soortgelijke termen kunnen in andere EU-documenten anders worden gebruikt.

Figuur 1

Het begrip „resultaten”



1.3. Het algemene kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten

07

Naast de bestaande mechanismen die gericht zijn op het meten en rapporteren van resultaten, nam de Commissie in december 2013 het opmerkelijke initiatief om een werkdocument op te stellen met de titel „Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework” (bereiden van de weg voor een kader voor

EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten). Dit initiatief was gericht op:

„het vastleggen van de processen (...) die de Commissie heeft ontwikkeld met het oog op haar toezegging in het kader van de „Agenda voor verandering” om haar toezicht op en verslaglegging van de operationele resultaten die behaald zijn door de uitvoering van door de EU gefinancierde ontwikkelings- en samenwerkingsprojecten en -programma’s te verbeteren”⁶.

6 SWD(2013) 530 final van 10 december 2013.

1. Inleiding

08

In dit werkdocument van de diensten van de Commissie waren de conclusies verwerkt van een in 2013 door de Commissie uitgevoerde studie waarin een analyse werd gegeven van de lessen die waren getrokken door vijf ontwikkelingsagentschappen, die al bezig waren hun eigen resultatenkader op te zetten. De studie vormde de eerste aanzet tot het opstellen van een algemeen kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten. Dit kader werd als volgt in het document beschreven:

„Een resultatenkader is een instrument dat door verschillende ontwikkelingspartners wordt gebruikt om de bereikte resultaten te meten aan de hand van strategische ontwikkelingsdoelstellingen. Het resultatenkader kan worden gezien als de verbinding tussen de verschillende niveaus, of resultatenketens, die na de uitvoering van een bepaalde strategie, een bepaald programma of project worden verwacht”.

09

Het kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten zal voor twee doeleinden worden gebruikt: als verantwoordingsinstrument — om belanghebbenden te informeren over de behaalde resultaten — en als beheersinstrument — om prestatiegegevens te verstrekken als basis voor bestuurlijke beslissingen.

10

In juni 2014 werd een ander werkdocument van de diensten van de Commissie gepubliceerd waarin „het kader voor toezicht, evaluatie en verslaglegging met het oog op het volgende meerjarig financieel kader (MFK), dat tot stand komt door de wettelijke instrumenten ter ondersteuning van de volgende generaties programma's en door de aanvullende werkzaamheden van de Commissie om het kader te voltooien" werd beschreven: het „MORE-kader". In

dit werkdocument van de diensten van de Commissie wordt voor ieder beleids-terrein een overzicht gegeven van de algemene en specifieke doelstellingen van de instrumenten, de belangrijkste indicatoren bij iedere doelstelling, de toezichtregelingen, en de termijnen en inhoud van evaluaties en rapportages⁷.

11

In april 2014 verklaarde het Europees Parlement dat zij „de niet-aflattende inspanningen van de Commissie om haar op input gebaseerde aanpak te veranderen in een prestatie- en impactgerichte aanpak" ondersteunde⁸. In mei 2014 verklaarde de Raad zich ingenomen met het werkdocument van de diensten van de Commissie van december 2013 getiteld „Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework" (Bereiden van de weg voor een kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten)" en uitte hij zijn belangstelling voor de „resultaten in de proeffase met het oog op de tijdige voltooiing van het EU-ontwikkelings- en samenwerkingskader, zodat de rapportage van de in 2014 behaalde resultaten in het eerste semester van 2015 kan worden gepresenteerd"⁹.

12

In maart 2015 publiceerde de Commissie een nieuw werkdocument, getiteld „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework" (Invoering van een kader voor de resultaten van de EU op het gebied van internationale samenwerking en ontwikkeling). Het doel van dit document was de in het werkdocument van 2013 beschreven benaderingen (zie paragraaf 7) om te zetten in operationele plannen van DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling om vanaf 2015 jaarlijks verslag uit te brengen, zodat aangetoond kan worden hoe de bestede middelen bijdragen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final van 26 juni 2014 „Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes — Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on the results achieved" (Overzicht van de toezicht-, rapportage- en evaluatiekaders voor de MFK-programma's voor 2014-2020 — bij het document Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie van de financiën van de Unie op basis van de bereikte resultaten).
- 8 Besluit van het Europees Parlement van 3 april 2014 over de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2012, afdeling III — Commissie en uitvoerende agentschappen — ref. P7_TA-PROV(2014)0287, afdeling „Externe betrekkingen", paragraaf 264.
- 9 „Council conclusions on an EU Development and Cooperation Results Framework" (Conclusies van de Raad inzake een kader voor ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten van de EU) — Zitting van de Raad van de Europese Unie (Buitenlandse Zaken/ Ontwikkeling) van 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 final van 26 maart 2015.

2. Beleid inzake resultaten en achtergrond van de regelgeving

2.1. Achtergrond van het beleid

13

De rol van de Commissie op internationaal gebied wordt beschreven in artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De Commissie werkt vooral samen met de Verenigde Naties en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) op het gebied van ontwikkelingssamenwerkingsvraagstukken. In dit kader worden ontwikkelingsdoelstellingen op hoog niveau overeengekomen, alsmede beginselen voor het verstrekken van doeltreffender hulp¹¹.

2.1.1. Ontwikkelingsdoelstellingen op hoog niveau

14

In september 2000 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Millenniumverklaring aan, waarmee de leden een nieuw wereldwijd partnerschap aangingen dat zich ten doel stelde extreme armoede terug te dringen en een aantal van een datum voorziene doelstellingen vast te stellen — met 2015 als termijn — die vaak de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's, Millennium Development Goals) worden genoemd.

15

In juni 2012 werd tijdens de Rio+20-conferentie overeengekomen om te starten met een proces voor de uitwerking van een aantal doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's, Sustainable Development Goals) die voortbouwen op de millenniumdoelstellingen voor ontwikke-

ling¹². In september 2013 bevestigden de wereldleiders opnieuw hun streven om de MDG-doelstellingen te verwezenlijken en kwamen ze overeen in september 2015 een top te houden om een nieuwe reeks doelstellingen aan te nemen op basis van de resultaten van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling¹³. Momenteel vindt er via verschillende processen op mondiaal niveau overleg plaats over de bredere agenda na 2015. In december 2014 publiceerde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties een samenvattend verslag over de agenda voor duurzame ontwikkeling na 2015^{14,15}.

2.1.2. Fora op hoog niveau over de doeltreffendheid van steunverlening

16

De Europese Commissie en de EU-lidstaten hebben deelgenomen aan verschillende fora op hoog niveau ter verbetering van de doeltreffendheid van programma's voor ontwikkelingshulp:

- a) de verklaring van Rome inzake harmonisatie (2003);
- b) de verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp (2005);
- c) de actieagenda van Accra (2008);
- d) de partnerschapsovereenkomst van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking (2011);
- e) de eerste bijeenkomst in Mexico van het mondiaal partnerschap voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking (GPEDC): Bouwen aan een inclusieve ontwikkelingsagenda na 2015 (2014).

11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en

12 Slotdocument Rio+20 „The Future We Want“.

13 Verenigde Naties — Algemene Vergadering — Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields — Follow-up to the outcome of the Millennium Summit (Geïntegreerde en gecoördineerde uitvoering en follow-up van de uitkomsten van de belangrijkste conferenties en topbijeenkomsten van de Verenigde Naties op economisch, sociaal en aanverwant gebied — Follow-up van de uitkomst van de millenniumtop) — ref. A/68/L.4.

14 Verenigde Naties — Algemene Vergadering — The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives, and protecting the planet (De weg naar waardigheid in 2030: armoede uitbannen, levens veranderen en de planeet beschermen) — Samenvattend verslag van de secretaris-generaal over de agenda voor duurzame ontwikkeling na 2015 — ref. A/69/700.

15 Zie ook COM(2015) 44 final van 5 februari 2015 „Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015“ (Wereldwijd partnerschap voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling na 2015).

2. Beleid inzake resultaten en achtergrond van de regelgeving

17

In deze fora bereikten donoren en partnerlanden consensus en werden er een aantal beginselen met betrekking tot ontwikkelingsresultaten overeengekomen, waaronder:

- a) regeringen van de partnerlanden beter in staat stellen om een grotere leiderschapsrol te spelen en de verantwoording te nemen voor ontwikkelingsresultaten;
- b) er met partnerlanden aan werken om, voor zover mogelijk, de kaders voor resultaatgeoriënteerde rapportage en monitoring van partnerlanden te gebruiken;
- c) de toezicht- en rapportagevereisten van de donoren harmoniseren;
- d) het beheer door donoren en partnerlanden op het gebied van resultaten verbeteren;
- e) meer nadruk op ontwikkelingsresultaten.

2.1.3. EU-communicatie

18

De inzet van de Europese Unie voor internationaal overeengekomen doelstellingen en het doeltreffender maken van ontwikkelingshulp is gedocumenteerd in verschillende publieke verklaringen en mededelingen waarin op de een of andere manier het belang van ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten tot uiting komt:

- a) gemeenschappelijke verklaring van de Raad en vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten inzake de Europese consensus op het gebied van ontwikkeling (ref. 14820/05, 24 februari 2006);
- b) „Supporting developing countries in coping with the crisis” (Ondersteunen van ontwikkelingslanden bij de aanpak van de crisis) (COM(2009) 160 definitief van 8 april 2009);
- c) „A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals” (Een actieplan met twaalf punten ter ondersteuning van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling) (COM(2010) 159 van 21 april 2010);
- d) operationeel kader inzake doeltreffendheid van ontwikkelingshulp — secretariaat-generaal van de Raad (ref. 18239/10 van 11 januari 2011);
- e) „Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change” (Vergroten van de impact van het EU-ontwikkelingsbeleid: een agenda voor verandering) (COM(2011)637 definitief van 13 oktober 2011);
- f) „A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future” (Een waardig leven voor iedereen: armoede uitroeien en de wereld een duurzame toekomst geven) (COM(2013) 92 final van 27 februari 2013);
- g) „Beyond 2015: towards a comprehensive and integrated approach to financing poverty eradication and sustainable development” (Na 2015: naar een alomvattend en geïntegreerd financieringsmodel voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling) (COM(2013) 531 van 16 juli 2013).

2. Beleid inzake resultaten en achtergrond van de regelgeving

2.2. Achtergrond van de wet- en regelgeving

19

De belangrijkste bepalingen met betrekking tot de verantwoordingsplicht voor resultaten en openbare controle¹⁶ zijn te vinden in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in financiële reglementen betreffende de algemene begroting van de EU en de Europese Ontwikkelingsfondsen en in de Verordening inzake gemeenschappelijke regelingen en procedures voor de uitvoering van de instrumenten ter financiering van extern optreden van de Unie.

a) Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat:

- i) de Commissie een evaluatieverslag indient bij het Europees Parlement en de Raad over de financiën van de Unie op basis van de bereikte resultaten (artikel 318, lid 2), en
- ii) de Rekenkamer te allen tijde opmerkingen mag indienen, in het bijzonder in de vorm van speciale verslagen (artikel 287, lid 4)¹⁷.

b) Het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Unie (het Financieel Reglement) bepaalt het volgende^{18,19}:

- i) Er moeten specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene doelstellingen worden vastgelegd voor alle werkgebieden die door de begroting worden bestreken. De verwezenlijking van die doelstellingen moet worden gecontroleerd door per activiteit vastgestelde prestatie-indicatoren (artikel 30, lid 3).
- ii) Om de besluitvorming te verbeteren, moeten de instellingen

evaluaties vooraf en achteraf uitvoeren met betrekking tot alle programma's en activiteiten die belangrijke uitgaven met zich meebrengen (artikel 30, lid 4).

- iii) De Commissie moet een aantal documenten bij de ontwerp-begroting voegen, waaronder activiteitenoverzichten met informatie over de verwezenlijking van alle eerder bepaalde specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene doelstellingen voor de verschillende activiteiten alsmede de nieuwe doelstellingen, afgemeten aan indicatoren (artikel 38, lid 3, onder e, i)), een volledige motivering, met inbegrip van een kosten-batenanalyse van voorgestelde wijzigingen in het niveau van de kredieten (artikel 38, lid 3, onder e, ii)), en een samenvatting van de resultaten van de evaluaties, indien relevant voor wijzigingen van de begroting (artikel 38, lid 3, onder e, v)).

iv) De gedelegeerd ordonnateur legt aan zijn instelling verantwoording over de uitoefening van zijn taken af in de vorm van een jaarlijks activiteitenverslag met gegevens over de financiën en het beheer en over de resultaten van de verrichtingen ten opzichte van de hem opgedragen doelstellingen, de aan die verrichtingen verbonden risico's, het gebruik van de middelen die tot zijn beschikking zijn gesteld, alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de systemen voor interne controle (artikel 66, lid 9).

v) Het speciaal verslag van de Rekenkamer moet onverwijld ter kennis worden gebracht van het Europees Parlement en de Raad (artikel 163).

16 Met verantwoordingsplicht wordt hoofdzakelijk verwezen naar het democratisch toezicht op het beleid en de activiteiten van openbare organen, terwijl met openbare controle wordt verwezen naar de financiële en doelmatigheidscontroles van het beleid en de bijbehorende overheidsmiddelen, en op het verband ervan met het verantwoordingsproces. Zie het verslag van de Europese Rekenkamer „Hiaten, overlappingsen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake de verantwoordingsplicht en controle van de overheidsfinanciën”, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Zie ook artikel 163 van het Financieel Reglement.

18 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 en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

19 Soortgelijke bepalingen staan in de financiële reglementen van de Europese Ontwikkelingsfondsen.

2. Beleid inzake resultaten en achtergrond van de regelgeving

- c) De Verordening inzake gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden bepaalt het volgende²⁰:
- i) In een bijlage bij de financieringsbesluiten moet een beschrijving worden opgenomen van elke actie, met opgave van doelstellingen, hoofdactiviteiten, verwachte resultaten, wijzen van tenuitvoerlegging, begroting en indicatief tijdschema en regelingen voor toezicht op de prestaties (vijfde overweging).
 - ii) Het externe optreden van de Unie krachtens de Instrumenten moet bijdragen aan duidelijke resultaten (in termen van opbrengsten, uitkomsten en effecten); de resultaten van het externe optreden van de Unie en de efficiëntie van een bepaald instrument moeten gecontroleerd en beoordeeld worden aan de hand van reeds gedefinieerde, duidelijke, transparante en, waar passend, specifiek op een land gerichte en meetbare indicatoren (twaalfde overweging).
 - iii) In de actieprogramma's worden voor elke actie de doelstellingen, de verwachte resultaten en hoofdactiviteiten vermeld (artikel 2).
 - iv) Met ingang van 2015 legt de Commissie het Europees Parlement en de Raad jaarlijks een verslag voor over de verwezenlijking van de doelstellingen van iedere verordening, met behulp van indicatoren die de resultaten en de doelmatigheid van het toepasselijke instrument meten; in dit verslag worden de resultaten van de financiële bijstand van de Unie beoordeeld, voor zover mogelijk aan de hand van specifieke en meetbare indicatoren betreffende de rol die de bijstand heeft gespeeld bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Instrumenten (artikel 13).

²⁰ 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).

20

Met dit onderzoek beoogden wij in één document een overzicht te geven van wat de Rekenkamer als de belangrijkste risicogebieden beschouwt voor een resultaatgeoriënteerde aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten. Ook illustreert het de betreffende risico's op basis van de ervaring die de Rekenkamer heeft opgedaan bij haar controles op het gebied van extern optreden. Het is met name relevant in de context van de huidige discussies over het prestatiekader van de Commissie (zie paragraaf 5) en de uitvoering van een resultatenkader voor EU-actie op het gebied van internationale samenwerking en ontwikkeling (zie paragraaf 11).

21

Leidraad voor ons onderzoek was de volgende vraag: pakte de Commissie de belangrijkste risico's die voortvloeiden uit een resultaatgeoriënteerde aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsmaatregelen adequaat aan?

22

Wij verrichtten onze controlewerkzaamheden tussen oktober 2014 en januari 2015. Deze bestonden uit een administratieve controle van documenten van EU-instellingen en van andere belangrijke multilaterale en bilaterale donoren van ontwikkelingshulp, alsmede interviews met personeel van de Commissie, onder wie de EU-delegatie in Cambodja, en functionarissen van twee internationale organisaties en verschillende uitvoerende organen. Ook bestudeerden we de speciale verslagen van de ERK van de afgelopen jaren om de geïdentificeerde belangrijkste risicogebieden met specifieke voorbeelden te illustreren. Het tijdschema van ontwikkelingsactiviteiten is zodanig dat deze voorbeelden soms betrekking hebben op activiteiten die enige jaren geleden zijn uitgevoerd.

4. Belangrijke risicogebieden

23

Op basis van haar controlewerkzaamheden identificeerde de Rekenkamer negen belangrijke risicogebieden die hieronder worden uiteengezet en geïllustreerd. Ze hebben betrekking op:

- a) het consistente gebruik van terminologie in samenhang met resultaten (paragraaf 4.1);
- b) het opstellen van een duidelijke resultatenketen (paragraaf 4.2);
- c) de toegenomen complexiteit door de integratie van horizontale aspecten (paragraaf 4.3);
- d) de harmonisatie van instrumenten en kaders tussen ontwikkelingspartners (paragraaf 4.4);
- e) rapportage en evaluatie van resultaten (paragraaf 4.5);
- f) gegevensconsolidatie en overzicht van resultaten (paragraaf 4.6);
- g) gegevenskwaliteit (paragraaf 4.7);
- h) nadruk op begrotingsuitvoering (paragraaf 4.8); en
- i) veranderingen in de context van EU-acties (paragraaf 4.9).

4.1. Formulering van doelstellingen en indicatoren

4.1.1. Terminologie

24

Gegeven het grote aantal uiteenlopende partijen dat betrokken is bij of te maken heeft met de uitvoering van een nieuw kader voor EU-ontwikkeling en samenwerking is het van cruciaal belang dat ze een gemeenschappelijke en consistente terminologie gebruiken.

25

De Rekenkamer constateerde echter dat de terminologie in verband met de resultaten niet altijd consistent wordt gebruikt (zie **bijlage 1**).

26

Een gebrek aan helderheid en consistentie in de gebruikte terminologie kan leiden tot misverstanden en verwarring bij degenen die betrokken zijn bij EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten, met name in de context van het evalueren van resultaten.

4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 1

Voorbeelden van terminologieproblemen

Terwijl de Verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor extern optreden van de Unie²¹ bepaalt dat resultaten betrekking hebben op output, uitkomsten en impact (zie paragraaf 19), wordt in het beheersplan van EuropeAid voor 2014 een andere indeling hanteert waarbij resultaten en impact onder uitkomsten vallen²².

Terwijl in de verordeningen wordt gesproken van specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene doelstellingen (SMART: specific, measurable, achievable, relevant and timed), wordt in het resultaatgeoriënteerde handboek voor toezicht van EuropeAid, dat een referentiedocument is voor alle resultaatgeoriënteerde toezichtactiviteiten van EuropeAid, de term „SMART OVI's” gebruikt, waarbij OVI's staat voor objectief verifieerbare indicatoren; hier worden doelstellingen dus verward met indicatoren; ook werd in de begrotingscirculaire voor 2014 van de Commissie SMART gedefinieerd als de „minimale voorwaarden waaraan doelstellingen en indicatoren moeten voldoen”²³.

Hoewel in de verordeningen wordt gesproken van reeds gedefinieerde, duidelijke, transparante en, waar passend, landspecifieke en meetbare indicatoren, worden er soms andere reeksen kwaliteitscriteria gebruikt, zoals EuropeAid in haar richtlijnen van 2012 voor begrotingssteun zelf opmerkte²⁴: „Er bestaan verschillende reeksen criteria om de indicator kwaliteit te beoordelen: SMART-indicatoren zijn specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en van een datum voorzien. CREAM-criteria verwijzen naar indicatoren die duidelijk, relevant, economisch, adequaat en controleerbaar zijn. De richtsnoeren van Eurostat voor indicatoren hebben betrekking op logica, relevantie, de mogelijkheid om een doel te stellen, frequentie van de gegevensverzameling, geschiktheid en de mogelijkheid om de precisie te schatten. RACER-indicatoren verwijzen naar indicatoren die relevant, geaccepteerd, geloofwaardig, eenvoudig en robuust zijn.”

21 Verordening (EU) nr. 236/2014.

22 Zie bijvoorbeeld de DCI-interventiologica (Development and Cooperation Instrument) in paragraaf 4.1.4 van het beheersplan van EuropeAid voor 2014.

23 Europese Commissie — Begrotingscirculaire voor 2014 — Vaste instructies, 14.12.2012.

24 Budget Support Guidelines — Programming, Design and Management — A modern approach to Budget Support (Richtsnoeren voor begrotingssteun — Programmering, ontwerp en beheer — een moderne aanpak van begrotingssteun), september 2012.

4.1.2. Afstemming van documenten en consistentie

27

Doelstellingen — en de bijbehorende indicatoren — zijn gemakkelijker te begrijpen en hebben een grotere kans verwezenlijkt te worden als ze helder en consistent worden geformuleerd in alle onderling samenhangende documenten.

4. Belangrijke risicogebieden

28

Doelstellingen en indicatoren voor EU-ontwikkeling en -samenwerking worden in een groot aantal uiteenlopende documenten uiteengezet. Dit zijn:

- a) het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- b) ontwikkelingsdoelstellingen op hoog niveau (zie paragraaf 2.1.1);
- c) verordeningen inzake instrumenten voor de financiering van extern optreden²⁵;
- d) de regionale en landenstrategieën en meerjarige indicatieve programmeringsdocumenten van de Commissie;
- e) jaarlijkse actieprogramma's als bijlage bij de financieringsbesluiten van de Commissie;
- f) financieringsovereenkomsten met partnerlanden, beheers-/bijdra-geovereenkomsten met internationale organisaties, subsidieovereenkomsten en contracten met niet-gouvernementele organisaties en dienstverleners;

- g) activiteitenoverzichten (of program-maverklaringen) in het kader van de begrotingsprocedure;
- h) jaarlijkse beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen van het betreffende directoraat-generaal van de Commissie.

29

Het beheer van al deze documenten, die afkomstig zijn van verschillende diensten en waarop verschillende goedkeuringscycli en -procedures van toepassing zijn, leidt noodzakelijkerwijs tot aanpassingen van doelstellingen en indicatoren en, in sommige gevallen, tot inconsistenties. In dit verband werd in een proefproject met betrekking tot de rapportage van resultaten, dat de Commissie in 2014 uitvoerde ter voorbereiding van het resultatenkader, vastgesteld dat, daar waar logische kaders bestonden op zowel besluitvormings- als contractniveau, „de mate van samenhang ertussen hooguit wisselend was”²⁶.

30

Ook bij eerdere controles trof de Rekenkamer inconsistenties aan tussen documenten waarin doelstellingen en indicatoren werden beschreven (zie **tekstvak 2**).

25 PB L 77 van 15.3.2014.

26 Een logisch kader is een document dat een overzicht verschaft van de doelstellingen, activiteiten en middelen van een project. Ook bevat het gewoonlijk een uiteenzetting van de kritische veronderstellingen waarop het project berust en verschaft het informatie over de wijze waarop er toezicht zal worden gehouden op het project, onder meer door het gebruik van indicatoren.

Voorbeeld van inconsistenties tussen documenten

„De jaarlijkse activiteitenverslagen bevatten zeven indicatoren voor Centraal-Azië. Ook al zijn deze indicatoren in het algemeen relevant voor het welslagen van de EU-ontwikkelingshulp in Centraal-Azië, toch verschillen zij van de doelstellingen die zijn vastgesteld in het regionalestrategiedocument en in de meerjarige indicatieve programma's; evenmin zijn zij rechtstreeks gekoppeld aan de beoogde resultaten van de nieuwe partnerschapsstrategie voor Centraal-Azië van de Raad.”²⁷

27 Speciaal verslag nr. 13/2013 „EU-ontwikkelingshulp aan Centraal-Azië”, paragraaf 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Belangrijke risicogebieden

31

Inconsistenties in de formulering van doelstellingen en indicatoren kunnen leiden tot verwarring over wat er als basis moet dienen bij de evaluatie van hetgeen er is bereikt.

4.1.3. Vastleggen van SMART-doelstellingen en duidelijke indicatoren

32

Het vaststellen van specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene doelstellingen (SMART) is een wettelijk vereiste voor alle EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten. Bovendien moeten de resultaten van het extern optreden van de EU — waaronder EU-ontwikkeling en -samenwerking — en de doelmatigheid van een bepaald instrument worden gemonitord en geëvalueerd op basis van reeds gedefinieerde, duidelijke, transparante en — waar passend — landspecifieke en meetbare indicatoren (zie paragraaf 19)²⁸.

28 In april 2014 drong het Europees Parlement aan op de goedkeuring van specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene benchmarks voor alle programma's in rubriek 4 — Europa als wereldspeler — van het meerjarig financieel kader 2014-2020. Zie het Besluit van het Europees Parlement van 3 april 2014 over de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2012, afdeling III — Commissie en uitvoerende agentschappen — ref. P7_TA-PROV(2014)0287.

Figuur 2

Behoefte aan SMART-doelstellingen en duidelijke indicatoren

	SMART-doelstellingen	Duidelijke indicatoren
Resultaten	Input	
	Activiteiten	
	Output	
	Uitkomst	
	Impact	

4. Belangrijke risicogebieden

33

Ook bij eerdere controles stelde de Rekenkamer vaak vast dat de doelstellingen te vaag of onrealistisch waren (zie **tekstvak 3**). Tevens constateerde de Rekenkamer dikwijls dat bepaalde indicatoren ontbraken of onduidelijk waren (zie **tekstvak 4**). Zelfs wanneer indicatoren goed gedefinieerd zijn, kan de interpretatie ervan variëren en de waarde ervan aanzienlijk uiteenlopen al naargelang de context waarin ze worden gebruikt (zie **tekstvak 5**).

34

Bij het proefproject met betrekking tot de rapportage van resultaten dat de Commissie in 2014 uitvoerde ter voorbereiding van het resultatenkader werd ook vastgesteld dat in veel gevallen waarin er wel logische kaders bij besluiten en contracten bestonden, deze niet van goede

kwaliteit waren, d.w.z. dat de doelstellingen niet SMART waren en de indicatoren niet goed gedefinieerd waren, of gebaseerd op onduidelijke gegevensbronnen.

35

Behalve dat het niet definiëren van SMART-doelstellingen en duidelijke indicatoren in strijd is met de verordeningen, ondermijnt het ook het toezicht op de prestaties en de evaluatie van de resultaten, wat afbreuk doet aan de verantwoordingsplicht en de openbare controle. Als de doelstellingen niet vanaf het begin goed gedefinieerd zijn, bestaat bovendien het risico dat de resultaten van de interventie beperkt blijven.

Tekstvak 3

Voorbeeld van doelstellingen die te vaag of onrealistisch waren

„Het ontbreken van duidelijk omschreven projectdoelstellingen betreft voornamelijk de geplande uitrusting, de benuttingsgraad daarvan (kwantiteit en kwaliteit) en de doelgroep waaraan de projectresultaten naar verwachting ten goede zullen komen. Het ontbreken van duidelijke en kwantificeerbare maatregelen vormde een aanzienlijke belemmering voor de Commissie om de voortgang tijdens de uitvoering te kunnen monitoren en om later te kunnen meten en controleren of de bereikte resultaten al dan niet duurzaam waren in de tijd (...).”²⁹

„Ook zijn de doelstellingen soms al te ambitieus en dit geldt vooral voor ngo-projecten met een bescheiden budget en een betrekkelijk korte uitvoeringsperiode. Dit gold in het bijzonder voor de ngo-projecten die werden gefinancierd vanuit de Voedselvoorzieningsfaciliteit: deze hadden ongeveer 20 maanden voor de tenuitvoerlegging, en die periode kwam in de praktijk neer op 15 maanden, omdat de eerste maanden nodig waren voor aanschaf en andere voorbereidingsactiviteiten. In sommige gevallen worden steunmaatregelen gebaseerd op onrealistische aannamen over de randvoorwaarden voor een succesvolle tenuitvoerlegging, zoals de institutionele en beheerscapaciteiten van de nationale en lokale autoriteiten, de kwaliteit van de plattelandsinfrastructuur of de beschikbaarheid van geschikt personeel (bijv. voedingsdeskundigen en voorlichters).”³⁰

²⁹ Speciaal verslag nr. 13/2012 „De ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor drinkwatervoorziening en sanitaire basisvoorzieningen in landen bezuiden de Sahara”, paragraaf 50 (<http://eca.europa.eu>).

³⁰ Speciaal verslag nr. 1/2012 „Doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor de voedselzekerheid in Afrika bezuiden de Sahara”, paragraaf 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 4

Voorbeelden van doelstellingen die ontbraken of onduidelijk waren

„De financieringsovereenkomsten voor Pegase-DFS bevatten geen prestatie-indicatoren, waardoor het voor de EDEO, de Commissie en de lidstaten moeilijker wordt de concrete resultaten van de steun te beoordelen (...). Het ontbreken van prestatie-indicatoren maakt het ook moeilijker resultaten aan te tonen om nieuwe financiering aan te trekken. Het voldoet ook niet aan het expliciete voorschrift in de ENPI-verordening dat voor alle vormen van ENPI-steun prestatie-indicatoren moeten worden vastgesteld.”³¹

„(...) in Kirgizië bevatte het voorlichtingsprogramma over voedselveiligheid vage indicatoren, zoals „informatie over voedselveiligheid wordt doorgaans beschouwd als correct en tijdig”, „een passend aantal personeelsleden is opgeleid” en „nut van oogstprognoses.”³²

31 Speciaal verslag nr. 14/2013 „De directe financiële steun van de Europese Unie aan de Palestijnse autoriteit”, paragraaf 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Speciaal verslag nr. 13/2013, paragraaf 52.

Tekstvak 5

Voorbeeld van het veranderende belang van indicatoren

De EU verleent begrotingssteun aan Cambodja voor de ontwikkeling van zijn onderwijssector. De afgelopen jaren werden de eindexamens voor de middelbare school in Cambodja ondermijnd door bedrog en corruptie. Het slagingspercentage lag toen rond de 80 %. In 2014 ondernam de Cambodjaanse overheid actie om onregelmatigheden in deze examens te voorkomen en uiteindelijk uit te bannen, met name door het invoeren van maatregelen in examencentra om bedrog te voorkomen. Bij een eerste examen in augustus 2014 was het slagingspercentage 25 %; bij een in oktober georganiseerd herkansingsexamen steeg het totale slagingspercentage in 2014 naar 41 % van de kandidaten, ongeveer de helft van het slagingspercentage van 2013. Op het eerste gezicht kan de verandering bij deze indicator worden geïnterpreteerd als een verslechtering; zij kan echter ook worden gezien als een teken van de verbetering van de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de examens.

4.1.4. Als doelstelling definiëren van de inzet van een partnerland om hervormingen uit te voeren

36

Willen de doelstellingen van een actie op het gebied van ontwikkeling significant zijn, dan moeten ze in overeenstemming zijn met het te behalen resultaat, d.w.z. een meetbare verandering die voortvloeit uit de betreffende actie.

4. Belangrijke risicogebieden

37

Bij eerdere controles stelde de Rekenkamer vast dat de doelstellingen van EU-acties soms worden geformuleerd in de vorm van de inzet die een partnerland op een gegeven moment moest tonen. Maar in sommige van deze gevallen bleek na verloop van tijd dat de actie geen of weinig significant effect had, ook al was het vastgestelde doel verwezenlijkt, d.w.z. ook al had het partnerland de verwachte inzet kennelijk getoond; met andere woorden, de actie leverde geen significant ontwikkelingsresultaat op (zie **tekstvak 6**).

38

De doeltreffendheid van EU-ontwikkelingshulp- en coördinatieacties kan worden ondermijnd als de kennelijke inzet van een partnerland voor het behalen van resultaten, zonder enig ander bewijs dat er significante hervormingen worden uitgevoerd, volstaat om de betaling te verrichten.

Tekstvak 6

Voorbeeld van een interventie waarbij de inzet van een partnerland voor het uitvoeren van hervormingen niet resulteerde in ontwikkelingsresultaten

„De Commissie betaalde haar begrotingssteun in Kirgizië uit in drie tranches, waarvan elk werd voorafgegaan door een evaluatie van de geboekte voortgang bij het nastreven van de PFM-doelstellingen (Public Financial Management, publieke overheidsfinanciën). De Commissie vond de voortgang traag, maar verantwoordde de uitbetaling van elk van de drie tranches hoofdzakelijk met het argument dat de Kirgizische regering zich bleef inzetten voor het doorvoeren van de hervormingen. Er bestond geen duidelijk bewijs ter onderbouwing van dat standpunt. Een wezenlijk onderdeel van de redenering van de Commissie bij haar beslissingen ten aanzien van uitbetalingen is gebaseerd op haar evaluatie van de inzet van de partnerlanden voor de hervormingen, en niet zozeer op hun daadwerkelijk geboekte vooruitgang”.³³

„De Commissie slaagde er niet in ervoor te zorgen dat de Egyptische autoriteiten vervolgens met concrete acties follow-up gaven aan de kwesties die zij aan de orde stelde in de dialoog binnen het subcomité. Zelfs als de betrokken kwesties aan het einde van de vergadering als actiepunten werden opgenomen, werd er in het algemeen geen uitvoering aan gegeven. Zo stelde het subcomité van 2009 het volgende actiepunt vast: het verkennen van de mogelijkheid technische EU-bijstand te benutten om Egypte te informeren over de ngo-wetgeving in de lidstaten. Hieraan werd geen follow-up gegeven. (...) De Commissie legde geen verband tussen haar kritiek op mensenrechtenschendingen in de voortgangsverslagen en de mogelijkheid om de EU-bijstand te verlagen of op te schorten.”³⁴

³³ Speciaal verslag nr. 13/2013, paragraaf 57.

³⁴ Speciaal verslag nr. 4/2013 „EU-samenwerking met Egypte op het gebied van bestuur”, paragrafen 39 en 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Belangrijke risicogebieden

4.2. Opzetten van de resultatenketen

4.2.1. Verbinden van acties en resultaten door middel van een duidelijke logische keten

39

Om de verwachte resultaten te behalen, is het noodzakelijk om passende acties vast te stellen en zodoende een duidelijk logisch verband aan te brengen tussen activiteiten, output, uitkomst en impact^{35,36}. Het opstellen van een dergelijke logische keten is ook van essentieel belang om aan te tonen hoe EU-ontwikkelings- en samenwerkingsinterventies bijdragen tot resultaten³⁷.

40

In sommige eerdere speciale verslagen van de Rekenkamer en evaluatieverslagen van de Commissie werd geconstateerd dat er niet altijd een duidelijke koppeling tussen actie en resultaten werd gemaakt (zie **tekstvak 7**).

41

Bij sommige acties kunnen op resultaten gebaseerde betalingsvoorwaarden worden vastgelegd in financieringsovereenkomsten, waarbij de betaling direct kan worden gekoppeld aan het behalen van resultaten teneinde een stimulans te creëren voor betere prestaties door middel van de volledige of gedeeltelijke betaling voor het volledig of gedeeltelijk behalen van resultaten^{38,39}. Bij eerdere controles constateerde de Rekenkamer soms dat een dergelijke koppeling soms niet werd gemaakt of opgelegd (zie **tekstvak 8**).

42

Wanneer een duidelijke koppeling tussen acties — of betalingsvoorwaarden — en beoogde resultaten ontbreekt, kunnen de doelstellingen van interventies uit het oog worden verloren, wat schadelijk is voor de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp; het vermogen van de EU om de resultaten van haar acties te tonen en er verantwoording over af te leggen wordt eveneens ondermijnd. Ook is het zo dat ogenschijnlijk afzonderlijke beleidsgebieden in werkelijkheid nauw verbonden kunnen zijn⁴⁰. Bij het opzetten van een actie in het kader van een bepaald beleid kan er onvoldoende aandacht zijn voor de mogelijke resultaten op andere beleidsgebieden; zo kan een project bijdragen tot doelstellingen op het gebied van de gezondheidszorg, zoals het bestrijden van malaria, terwijl de vastgestelde doelen alleen betrekking hebben op het verbeteren van de toegang tot veilig drinkwater.

- 35 Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit — Final Report Volume 1: Final Summary Report (Studie van wetgevingsinstrumenten en geleerde lessen van de evaluaties die door de gemeenschappelijke evaluatie-eenheid werden beheerd — Deel 1 Financieel verslag: Samenvattend eindverslag), juli 2011, blz. vi: „Het formuleren van duidelijke logische ketens in verordeningen is van cruciaal belang. Dit kan worden aangemoedigd door het vermijden van ongestructureerde activiteitenlijsten en van onduidelijke verbanden tussen activiteiten, output en beoogde impact. De verbanden tussen alle schakels in de keten moeten duidelijk en logisch zijn om hiaten in de logica en „verweesde” output of impacts te vermijden.” — ref. evaluatie DEVCO 1292.
- 36 Een gedetailleerde uitleg van een resultatenketen is te vinden in het handboek voor resultaatgeoriënteerd beheer, oktober 2011, blz. 14.
- 37 Studie over het toepassen van de lessen uit de strategische evaluaties van EuropeAid op het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingspraktijk, eindverslag, juni 2014, blz. vii.
- 38 Commission Budget Support Guidelines — Executive Guide — A modern approach to Budget support (Richtlijnen voor begrotingssteun van de Commissie — Uitvoeringshandleiding — Een moderne aanpak van begrotingssteun), september 2012.
- 39 Zie het gemeenschappelijke standpunt van de EU voor het vierde forum op hoog niveau inzake de doeltreffendheid van steun (Busan, 29 november — 1 december 2011) — Conclusies van de Raad — 3124e vergadering van de Raad van Buitenlandse Zaken (Ontwikkeling), Brussel, 14 november 2011: „De EU roept de partnerlanden en ontwikkelingspartners op om meer nadruk te leggen op geharmoniseerde en op resultaten gebaseerde voorwaarden”.
- 40 Thematische evaluatie van de steun van de Europese Commissie voor de gezondheidszorg — Eindverslag — Deel 1, augustus 2012, blz. xiv.

4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 7

Voorbeelden van een onduidelijke koppeling tussen acties en resultaten

„In de 24 onderzochte interventies wordt duidelijk aangegeven dat de ENB-strategie de paraplu is waaronder de samenwerking plaatsvindt. In de programmeringsdocumenten wordt duidelijk verwezen naar een of meerdere ENB-doelstellingen en de interventies zijn in overeenstemming met de strategische documenten. In de onderzochte documentatie wordt echter niet expliciet aangegeven of uitgelegd hoe de doelstellingen door de specifieke interventies zullen worden verwezenlijkt en hoe de geprogrammeerde interventies zullen bijdragen tot het behalen van de resultaten.”⁴¹

„In Malawi en Rwanda verwijzen de programma’s voor begrotingssteun naar de doelstellingen van de nationale strategieën voor armoedebestrijding en het sectorale beleid en de sectorale programma’s. Er wordt niet in aangegeven op welke wijze ze zouden moeten bijdragen aan de doelstellingen van de regering.”⁴²

41 Evaluatie van de steun van de Europese Unie voor twee gebieden die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen (Oost en Zuid) — Eindverslag — Deel 1, juni 2013, blz. 24.

42 Speciaal verslag nr. 1/2012, paragraaf 53.

Tekstvak 8

Voorbeelden van financiële interventies met niet-doeltreffende betalingsvoorwaarden

„De twee onderzochte programma’s voor begrotingssteun hadden onder meer tot doel bij te dragen aan de verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën. De programma’s werden echter niet in verband gebracht met het hervormingsplan van de regering en evenmin werd bepaald welke prioriteiten ze moesten ondersteunen. Het is niet duidelijk hoe programma’s van dit type een dergelijk doel kunnen bereiken, aangezien de middelen in één vaste tranche werden uitbetaald zonder voorwaarden inzake prestaties of eisen voor de beleidsdialoog.”⁴³

„Voor investeringsprojecten in de wegeninfrastructuur hanteert de Commissie de voorwaarden zo dat partnerlanden er nauwelijks toe worden aangezet ze na te leven. De vastgestelde voorwaarden zijn niet juridisch bindend maar worden in de financieringsovereenkomsten omschreven als door het partnerland te treffen „begeleidende maatregelen”. In de praktijk gaat de Commissie doorgaans akkoord met contracten tussen partnerlanden en aannemers voor de uitvoering van werken, ongeacht of deze begeleidende maatregelen zijn genomen. Zij is dan op grond van de contracten gehouden deze EOF-gelden te betalen en heeft weinig speelruimte om het partnerland te dwingen te voldoen aan de voorwaarden.”⁴⁴

43 Speciaal verslag nr. 9/2013 „EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo”, paragraaf 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Speciaal verslag nr. 17/2012 „De bijdrage van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) aan een duurzaam wegennet in Afrika bezuiden de Sahara”, paragraaf 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Belangrijke risicogebieden

4.2.2. Bijdrage versus toeschrijving

43

Interventies op het gebied van EU-ontwikkeling- en samenwerking vinden plaats in een complexe context, waar naast de EU-interventie veel andere donoren en een groot aantal exogene factoren een — positieve of negatieve — rol spelen bij het boeken van resultaten. Om die reden, en om een oorzakelijk verband te leggen tussen EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten en de resultaten ervan (zie paragraaf 4.2.1.), zou het wenselijk kunnen zijn om te beoordelen hoe sterk dit verband is, d.w.z. welk deel van de resultaten kan worden toegeschreven aan de EU-actie.

44

Zoals de Commissie echter aangaf in haar werkdocument „Bereiden van de weg voor een kader voor EU-ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten” (zie paragraaf 7) is het „moeilijk om de bijdrage van één niveau binnen de resultatenhiërarchie aan de hand van het volgende niveau te meten”, d.w.z. de bijdrage van output aan de hand van uitkomst en van uitkomst aan de hand van impact. Ook al kan de output van een interventie doorgaans grotendeels worden toegeschreven aan de interventie, toch is dit vaak niet het geval voor de uitkomst ervan, en zelfs nog minder voor de impact ervan, zoals de Rekenkamer in sommige controles vaststelde (zie **tekstvak 9**).

45

In het specifieke geval van interventies op het gebied van begrotingssteun is het normaal gesproken niet mogelijk om de output vast te stellen vanwege het feit dat de financiële steun van de EU opgaat in de begroting van het partnerland („fungibiliteit”). De begroting van het partnerland ondersteunt immers de hele ontwikkelingsstrategie van het partnerland en dus houdt de output van EU-interventies op het gebied van begrotingssteun verband met veranderingen van regeringsbeleid en -diensten die niet alleen het gevolg zijn van het begrotingssteunprogramma, maar ook van diverse andere acties en besluiten van de regering, andere externe bijstandsprogramma’s (...) en externe factoren die geen verband houden met de regering⁴⁵. Dit wordt duidelijk geïllustreerd in het uitgebreide evaluatiekader van de OESO voor begrotingssteunevaluaties (zie **bijlage**).

46

Als gevolg hiervan kan het moeilijk — zo niet onmogelijk — zijn om te beoordelen welk onderdeel van de resultaten kan worden toegeschreven aan EU-interventies en welk onderdeel het gevolg is van andere interventies van donoren of andere factoren. Daarom is het beter om van bijdrage te spreken dan van toeschrijving. Naast technische aspecten heeft deze kwestie ook te maken met het meer politieke vraagstuk wie de eigenaar van de resultaten is. Als er sprake is van een groot aantal belanghebbenden, onder wie de EU, partnerlanden en andere donoren, kunnen dezelfde positieve resultaten door verschillende partijen worden opgeëist zonder dat ze de negatieve resultaten erkennen of er de verantwoordelijkheid voor nemen.

45 Netwerk OESO — DAC inzake ontwikkelingssteun — Evaluating Budget Support Methodological Approach (Evaluatie van begrotingssteun - een methodologische aanpak), blz. 11. Zie ook blz. 12 over de uitkomsten van begrotingssteun: „Uitkomsten zijn het resultaat van de complete reeks beleidslijnen, strategieën en bestedingsmaatregelen van de regering, (...) van de reacties/antwoorden van de betrokken belanghebbenden op wijzigingen in de openbare beleidsvorming en in besluiten over de toewijzing van middelen, en van de invloed van andere externe factoren. Deze uitkomsten worden dus maar gedeeltelijk beïnvloed door de verstrekte BS. Het oorzakelijk verband tussen de verstrekte begrotingssteun en de uitkomsten zal dus (sterk) worden afgezwakt door andere invloedsfactoren.”

4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 9

Voorbeeld van problematische toeschrijving van resultaten aan een EU-interventie

„De Rekenkamer kan niet beoordelen hoe groot de bijdrage is van de EU-programma's voor begrotingssteun in Malawi en Rwanda aan de resultaten van de programma's van de regering, aangezien er vele, complexe tussenliggende factoren zijn en er nog geen definitieve evaluatiemethode is (...).”⁴⁶

⁴⁶ Speciaal verslag nr. 1/2012, paragraaf 57.

4.3. Grotere complexiteit door de integratie van horizontale aspecten

47

In haar mededeling getiteld „Vergroten van de impact van het EU-ontwikkelingsbeleid: een agenda voor verandering” (zie paragraaf 18) stelde de Commissie voor dat de EU-activiteiten in elk partnerland gericht moesten zijn op maximaal drie sectoren. Het toespitsen van EU-interventies op een klein aantal sectoren kan de impact en het hefboomeffect ervan vergroten en helpen de EU-bijstand beheersbaar te houden, niet alleen voor de partnerlanden, maar ook voor de Commissie en EU-delegaties⁴⁷.

48

Ondertussen moet er volgens de EU-instructies voor het opstellen van meerjarige programmeringsdocumenten voor de programmeringsperiode 2014-2020, in de verbintenissen met betrekking tot het sectorale beleid ook rekening worden gehouden met negen horizontale aspecten, namelijk de bevordering van mensenrechten, gendergelijkheid, democratie, behoorlijk bestuur, rechten van het kind, personen met een handicap, inheemse volken, duurzaamheid van het milieu en de strijd tegen HIV/AIDS⁴⁸ (zie **tekstvak 10**).

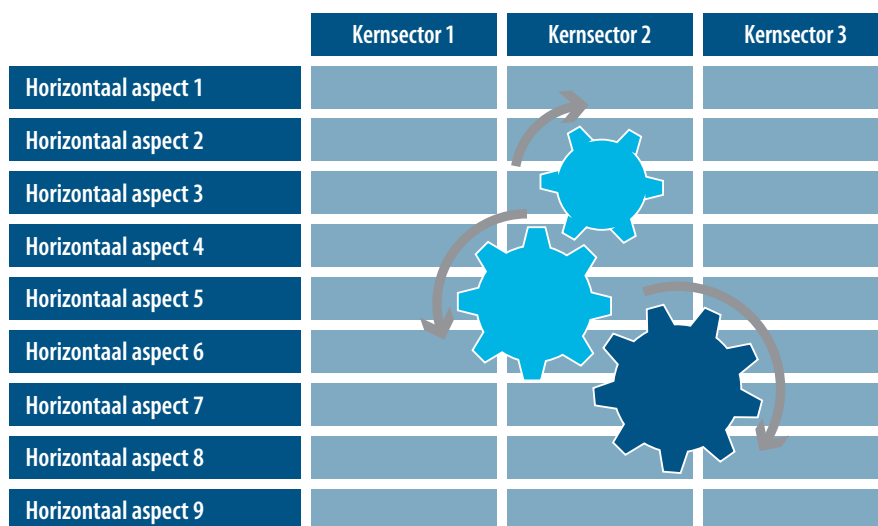
⁴⁷ Gezamenlijke „Instructies voor de programmering van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) — 2014-2020” van de EDEO en de Commissie.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld ook Verordening (EU) nr. 233/2014 inzake het ontwikkelings- en samenwerkingsinstrument (DCI), waarin het volgende wordt bepaald: „Horizontale aspecten zoals gedefinieerd in de Europese consensus worden in alle programma's opgenomen. Voorts zullen conflictpreventie, fatsoenlijk werk en de klimaatverandering in voorkomend geval worden opgenomen” (artikel 3).

4. Belangrijke risicogebieden

Figuur 3

Kernsectoren en horizontale aspecten



49

In eerdere evaluatieverslagen van de Commissie werd gewezen op problemen met het integreren van mensenrechten in EU-ontwikkelingsactiviteiten (zie **tekstvak 11**).

50

Het integreren van horizontale aspecten in EU-interventies kan het aanbrengen van prioriteiten in de doelstellingen van deze interventies complexer maken. De grotere complexiteit als gevolg van de integratie van horizontale aspecten in EU-programma's vormt een bijkomend risico voor het bereiken en rapporteren van resultaten.

Tekstvak 10

Integratie van horizontale aspecten in een programma — het voorbeeld van Cambodja

Het meerjarige indicatieve programma voor Cambodja van de Commissie voor de periode 2014-2020 is gericht op drie kernsectoren: landbouw/beheer van natuurlijke hulpbronnen, onderwijs/vaardigheden, en behoorlijk bestuur. Ook zijn er verschillende horizontale aspecten in opgenomen: gendergelijkheid en emancipatie van vrouwen, voeding, milieu, en informatie- en communicatietechnologieën.

Voorbeelden van problemen bij de aanpak van horizontale aspecten — mensenrechten

„De EU heeft ernaar gestreefd om haar toezegging verder om te zetten en om mensenrechten op programmeringsniveau te integreren, onder meer in documenten inzake regionale strategie, bilaterale actieplannen en thematische programma's. Mensenrechten en democratie zijn in de beleidsdocumenten verankerd als leidende beginselen. Desondanks kan men constateren dat er sprake is van een zekere „verwatering” van het onderdeel democratie en mensenrechten naarmate de cyclus zich „stroomafwaarts” beweegt, d.w.z. van brede politieke toezeggingen via beleidskaders naar programmering, keuze van instrumenten, toewijzing van financiering en projectselectie. Deze „verwatering” neemt verschillende vormen aan, zoals: i) het ontbreken van een samenhangende strategie voor het aanpakken van problemen door concrete interventies; ii) de beperkte financiering voor gerelateerde aspecten op het gebied van democratie en mensenrechten in andere belangrijke thematische sectoren; iii) de tendens om activiteiten op het gebied van mensenrechten te beperken tot thematische instrumenten.”⁴⁹

„Uit de administratieve analyse van zes concrete gebieden waar de Europese Commissie (EC) ernaar heeft gestreefd mensenrechten te integreren, blijkt dat er sprake is van „verwatering” bij het onderdeel mensenrechten naarmate de cyclus zich stroomafwaarts beweegt (...). Dit alles wordt nog verergerd door het ontbreken van zelfs de meest elementaire systemen om de voortgang op het gebied van integratie te monitoren en te evalueren. De verwatering houdt verband met de politieke weerstand in partnerlanden, maar ook met belangrijke interne tekortkomingen op EU-niveau, zoals het beperkte politieke gewicht en de inconsistente besluitvorming met betrekking tot de plaats en het belang van mensenrechten in het externe optreden van de EU. De problemen van de EU om waarden en belangen met elkaar in overeenstemming te brengen zijn uitgebreid gedocumenteerd en bekritiseerd door de media en het maatschappelijk middenveld. De Arabische Lente toonde de beperkingen van de aanpak „stabiliteit versus mensenrechten” en kan nieuwe perspectieven bieden voor een serieuze aanpak van de integratie van mensenrechten.”⁵⁰

49 „Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)” (Evaluatie van de steun van de Europese Unie voor twee gebieden die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen (Oost en Zuid)) — Eindverslag — Deel 1, juni 2013, blz. 62.

50 „Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)” (Thematische evaluatie van door de Europese Commissie verleende steun voor het respecteren van mensenrechten en fundamentele vrijheden (waaronder solidariteit met slachtoffers van repressie)) — Eindverslag — Deel 1, december 2011, blz. 15.

4. Belangrijke risicogebieden

4.4. Harmonisatie tussen de instrumenten en kaders van de ontwikkelingspartners

4.4.1. Afstemming op de resultatenkaders van de partnerlanden

51

In overeenstemming met de beginselen die zijn overeengekomen op internationale fora van hoog niveau dienen donoren, waaronder de EU, zoveel mogelijk te vertrouwen op de kaders van partnerlanden voor resultaatgeoriënteerde rapportage en monitoring (zie 2.1.2). In het bijzonder moeten donoren zo weinig mogelijk gebruik maken van aanvullende kaders en niet vragen om invoering van prestatie-indicatoren die niet in overeenstemming zijn met de nationale ontwikkelingsstrategieën van de landen⁵¹.

52

In voorgaande evaluatieverslagen van de Commissie werd echter geconstateerd dat er problemen waren, in die zin dat de kaders van de donoren en die van de partnerlanden niet op elkaar waren afgestemd (zie **tekstvak 12**).

53

Als partnerlanden geconfronteerd worden met allerlei verschillende soorten en niveaus van rapportageverplichtingen en betalingsvoorwaarden van verschillende donoren, kunnen die een onbeheersbare belasting vormen, die afbreuk doet aan zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de hulp.

51 De partnerschapsovereenkomst van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking.

Tekstvak 12

Voorbeeld van een gebrekkige afstemming op het resultatenkader van het partnerland

„(...) het kader voor de evaluatie van prestaties (PAF) was geenszins een door de regering geleid, werkelijk geharmoniseerd kader, maar was uitgedoofd tot „de som van de individuele voorkeuren en eisen van alle ontwikkelingspartners“. (...) De regering was niet langer de daadwerkelijke eigenaar en het PAF-evaluatieproces was eigenlijk niet meer dan een verplicht proces dat gevolgd moest worden om uitbetalingen te blijven ontvangen in het kader van de begrotingssteun (...). Tegelijk met het verlies van eigendom en betrokkenheid deed zich een aanzienlijke stijging voor in de transactiekosten in verband met het jaarlijkse evaluatieproces en de hiermee samenhangende beleidsdialoog. Dit is een waarneming die unaniem werd gerapporteerd door alle betrokken geïnterviewde belanghebbenden. Het duidelijkste teken is de gestage toename van het aantal indicatoren dat in het PAF is opgenomen.”⁵²

52 Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future (Gezamenlijke evaluatie van de begrotingssteun aan Tanzania: geleerde lessen en aanbevelingen voor de toekomst), Eindverslag: Deel 1, 2013, paragrafen 74 en 75.

4. Belangrijke risicogebieden

4.4.2. Harmoniseren van de instrumenten die worden gebruikt door belanghebbenden bij ontwikkeling

54

In eerdere speciale verslagen van de Rekenkamer werd geconstateerd dat er problemen waren in verband met een gebrek aan harmonisatie van de door ontwikkelingspartners gebruikte instrumenten (zie **tekstvak 13**).

55

Als de door ontwikkelingspartners gebruikte instrumenten niet worden geharmoniseerd, kan dit afbreuk doen aan de toezichtresultaten en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verslaglegging.

Tekstvak 13

Voorbeelden van problemen als gevolg van een gebrek aan harmonisatie van door de ontwikkelingspartners gebruikte instrumenten

„Naar schatting van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) bestaan er meer dan 50 internationale openbare fondsen, 45 koolstofmarkten en 6 000 particuliere kapitaalfondsen die financiering inzake klimaatverandering verstrekken, elk met zijn eigen beheersstructuur. Zoals de Wereldbank heeft opgemerkt, bedreigt die versnippering de algemene doeltreffendheid van de klimaatfinanciering (...). De Commissie en de lidstaten gebruiken voor de uitbetaling van hun klimaatfinanciering zowel bilaterale als multilaterale kanalen. In 2010 maakten zij gebruik van maar liefst 22 multilaterale kanalen.

(...) Er is geen poging ondernomen om te snoeien in de wildgroei van de klimaatfinanciering, waardoor er een ernstig risico ontstaat op ondoeltreffendheid, ontoereikende verantwoording en versnippering van de steun (...).⁵³

⁵³ Speciaal verslag nr. 17/2013 „EU-klimaatfinanciering in de context van externe steun”, paragrafen 57, 58 en 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Omgang met het naast elkaar bestaan van verschillende verantwoordingsstructuren

56

In het kader van de EU-ontwikkelings- en samenwerkingsmaatregelen vertrouwt de Europese Commissie sommige begrotingsuitvoeringstaken onder indirect beheer op het gebied toe aan internationale organisaties⁵⁴. Bij deze taken berust de verantwoordingsplicht op de verantwoordingsstructuren van de betrokken internationale organisatie, zoals bestuur, resultatenkaders⁵⁵ en externe controle, evenals van de eigen controle- en verantwoordingsbepalingen van de EU.

57

Bij eerdere controles stelde de Rekenkamer vast dat het naast elkaar bestaan van verschillende verantwoordingsstructuren onder indirect beheer samen met internationale organisaties soms leidde tot verantwoordingshiaten (zie **tekstvak 14**).

⁵⁴ Financieel Reglement, artikel 58 — Wijzen van uitvoering van de begroting.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld het handboek voor op resultaten gebaseerd beheer van de VN-ontwikkelingsgroep, het kader voor geïntegreerde resultaten van het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties of het handboek voor planning, toezicht en evaluatie van ontwikkelingsresultaten van het VN-ontwikkelingsprogramma.

4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 14

Voorbeeld van een specifieke verantwoordingsstructuur — Verenigde Naties

„Hoewel de Commissie de systemen voor financieel beheer van haar VN-partners controleert (met behulp van een vierpijleranalyse), is de Commissie afhankelijk van VN-verslagen voor de bevestiging van de werking van de controlesystemen in de praktijk en voor het bereiken van resultaten. Ten tijde van de controle was de Commissie er nog niet in geslaagd om in dit verband adequate informatie van de VN te verkrijgen.”⁵⁶

„(...) de Commissie geen voldoende tijdige informatie uit VN-rapporten ontvangt. Een groot deel van de verslagen ondervindt nog steeds vertraging, is niet voldoende gedetailleerd en is eerder op activiteiten dan resultaten gericht.”⁵⁷

56 Landschapsoverzicht van 2014 — Hiaten, overlappingsen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën, tekstvak 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Speciaal verslag nr. 3/2011 „De efficiëntie en doeltreffendheid van EU-bijdragen, verstrekt in door conflicten getroffen landen via organisaties van de Verenigde Naties”, paragraaf IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Tekortkomingen in de evaluatie en rapportage van resultaten

58

Wettelijke bepalingen voor toezicht, evaluatie en controle van resultaten omvatten twee verschillende soorten termijnen:

- a) **periodieke termijnen:** bijvoorbeeld in artikel 318 van het VWEU, dat bepaalt dat de Commissie jaarlijks (...) een evaluatieverslag over de financiën van de Unie indient, waarin de bereikte resultaten met name worden getoetst aan de door het Europees Parlement en de Raad verstrekte aanwijzingen in het kader van de jaarlijkse kwijtingsprocedure;

- b) **op actie gebaseerde termijnen:** bijvoorbeeld in artikel 18, lid 3, van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement, dat bepaalt dat de resultaten behaald bij de uitvoering van een meerjarenprogramma waarvoor de ingezette middelen hoger zijn dan 5 000 000 euro, geregeld worden geëvalueerd, volgens een tijdschema dat de mogelijkheid biedt met de uitkomsten van deze evaluatie rekening te houden bij de beslissingen over de voortzetting, wijziging of staking van het programma.

59

In eerdere controleverslagen constateerde de Rekenkamer dat de verwezenlijking van project- of programma-doelstellingen in sommige gevallen niet kon worden geëvalueerd voordat ze waren voltooid, wat de periodieke beoordeling van de bereikte resultaten ondermijnde (zie **tekstvak 15**).

4. Belangrijke risicogebieden

60

Ook stelde de Rekenkamer tekortkomingen vast in de tijdige verstrekking van evaluaties, d.w.z. strategische evaluaties duurden vaak veel langer dan gepland en programmaevaluaties werden soms uitgesteld of geannuleerd⁵⁸. Uit een recent op verzoek van de Commissie uitgevoerd onderzoek bleek ook dat er een „belangrijke loskoppeling” was tussen evaluaties en beleidsformulering, programmering, toezicht en resultaatgericht beheer. Meer bepaald werd vastgesteld dat er kansen waren gemist wat betreft de toepassing, waarbij de lessen die waren getrokken, genegeerd werden omdat de bevindingen van de evaluatie niet synchroon liepen met het besluitvormingsproces van de leidinggevenden, (...) of omdat de context tegen de tijd dat de bevindingen ter beschikking werden gesteld was veranderd⁵⁹.

61

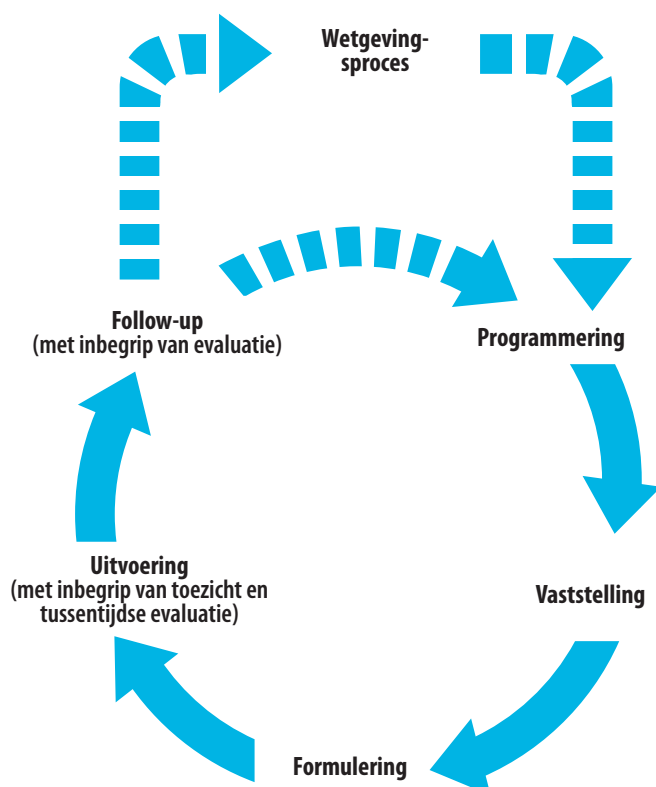
Tekortkomingen in de rapportage van resultaten en de timing van de evaluatie kunnen ertoe leiden dat relevante kennis en geleerde lessen niet worden verwerkt in de rapportage- en besluitvormingsprocessen.

58 Speciaal verslag nr. 18/2014 „De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid”, paragrafen 27-29 (<http://eca.europa.eu>).

59 Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice — Final report (Studie over de toepassing van de lessen uit de strategische evaluaties van EuropeAid op het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingspraktijk — Eindverslag), juni 2014, blz. vii.

Figuur 4

De cyclus van een actie



4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 15

Voorbeeld van resultaten die alleen kon worden beoordeeld aan het eind van de betreffende actie

„De Rekenkamer beoordeelde de doeltreffendheid van een steekproef van 19 projecten door de beoogde doelstellingen in de bijdrageovereenkomst te vergelijken met de feitelijke resultaten. (...) Vanwege ontoereikende informatie konden de resultaten in de volgende gevallen niet worden beoordeeld: (...) één groot project betrof een trustfonds waarvoor de in de bijdrageovereenkomst vastgelegde doelstellingen betrekking hadden op het fonds als geheel, en derhalve van meer algemene aard waren. Hoewel specifiekere doelstellingen werden omschreven voor de onderliggende projecten, kan er geen duidelijk verband zijn tussen de verwezenlijking van de projectdoelstellingen en de algemene doelstellingen in de bijdrageovereenkomst. De doeltreffendheid kan dan ook alleen worden beoordeeld wanneer het fonds zelf wordt opgeheven, hetgeen nog niet het geval was ten tijde van de controle.”⁶⁰

60 Speciaal verslag nr. 3/2011, paragrafen 25 en 27b.

4.6. Gegevensconsolidatie en -rapportage

62

Om de door het EU-ontwikkelingsbeleid behaalde resultaten aan te tonen, moeten er door middel van informatiesystemen gegevens over door EU-ontwikkelings- en samenwerkingsacties bereikte resultaten worden verzameld en geconsolideerd en moeten deze worden verspreid via de juiste rapportagekanalen.

63

In eerdere controleverslagen stelde de Rekenkamer echter problemen vast met het vermogen van de informatiesystemen van EuropeAid om gegevens met betrekking tot resultaten te verzamelen (zie **tekstvak 16**). In 2014 wees de Commissie er ook op dat als de EU resultaten wilde kunnen rapporteren, de systemen en instrumenten voor gegevensverzameling verder generationaliseerd en ontwikkeld moesten worden⁶¹.

64

Gegevens met betrekking tot activiteiten op het gebied van EU-ontwikkelingshulp en samenwerking dienen als basis voor uiteenlopende verslagen, waarvan de belangrijkste zijn:

- a) de jaarrekening van de Commissie en het verslag over het begrotings- en financieel beheer⁶²;
- b) het jaarlijks activiteitenverslag van EuropeAid en het syntheseverslag van de Commissie⁶³;
- c) de jaarlijkse verslaglegging aan de Commissie voor ontwikkelingsbijstand (DAC) van de OESO, overeenkomstig de richtlijnen van de DAC⁶⁴;
- d) een maandelijks gegevensbijdrage voor het IATI-gegevensregister, in overeenstemming met IATI-normen⁶⁵;
- e) het jaarlijkse evaluatieverslag over de financiën van de Unie op basis van de bereikte resultaten⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 final, blz. 12.

62 Financieel Reglement, met name de artikelen 141 en 142.

63 Financieel Reglement, met name artikel 66, lid 9.

64 „Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire” (Geconvergeerde richtlijnen inzake de statistische rapportage voor het crediteurenrapportagesysteem (CSR) en de jaarlijkse DAC-enquête) en addenda — referentie DCD/DAC(2013)15/FINAL van 11.6.2013.

65 Website van het International Aid Transparency Initiative (www.iatiregistry.org).

66 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 318.

4. Belangrijke risicogebieden

- f) het jaarverslag over het beleid van de Europese Unie op het gebied van ontwikkelingshulp en externe steun en de uitvoering daarvan;
- g) regelmatige actualiseringen van de website „EU Aid Explorer” van de Commissie⁶⁷.

65

Momenteel zijn de meeste van deze verslagen gericht op activiteiten en verschaft niet één ervan geconsolideerde gegevens over de door middel van deze activiteiten op alle gebieden behaalde resultaten⁶⁸. Het ontbreken van geconsolideerde verslagen over en een overzicht van met EU-steun behaalde resultaten kan afbreuk doen aan de besluitvorming en verantwoordingsplicht.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>

68 Meer bepaald geeft het jaarlijkse evaluatieverslag over de financiën van de Unie op basis van de bereikte resultaten geen duidelijk beeld van de mate waarin de belangrijkste doelstellingen van de Unie zijn verwezenlijkt. Zie „Report on the evaluation of the Union's finances based on the results achieved: a new tool for the European Commission's improved discharge procedure” (Evaluatieverslag over de financiën van de Unie op basis van de bereikte resultaten: een nieuw instrument voor de verbeterde kwijtingsprocedure van de Europese Commissie) — A7-0068/2014 van 30.1.2014.

Tekstvak 16

Een voorbeeld van tekortkomingen in het informatiesysteem van EuropeAid

„Het voornaamste instrument van de Commissie voor de rapportage tussen de delegaties en EuropeAid is het Toezichtsverslag externe steun (External Assistance Monitoring Report — EAMR) (...). Deze verslagen beschrijven echter grotendeels de verrichte werkzaamheden en de ondervonden uitvoeringsproblemen. Bovendien is er een zekere overlapping tussen de verstrekte informatie en de beschikbare informatie in CRIS. De verslagen bevatten weinig gegevens over de werkelijke resultaten van de steun, hetzij in de vorm van beoordelingen door de delegatie zelf, hetzij in verslagen over de resultaten van evaluaties na de voltooiing van de steunacties (...).”⁶⁹

„(...) CRIS kan evenmin eenvoudig worden gebruikt om het totaalbedrag te berekenen dat aan een bepaald beleid is uitgegeven of is gefinancierd met een bepaald financieel instrument. De lijst met domeinen die wordt gebruikt om registraties uit veel CRIS-modules aan een bepaald domein te koppelen, is een mengeling van geografische zones (zoals Azië), financiële instrumenten (...) en thematische beleidsterreinen (zoals voedselzekerheid).

Door deze situatie wordt de consolidatie van voor rapportagedoeleinden in CRIS bewaarde gegevens — met name financiële gegevens — bijzonder complex. De situatie is schadelijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van CRIS als instrument voor verslaglegging en beheer.”⁷⁰

69 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 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Speciaal verslag nr. 5/2012: „Het Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS)”, paragrafen 40 en 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Belangrijke risicogebieden

4.7. Gegevenskwaliteit

66

Toezicht op en evaluatie van resultaten vereist de verzameling van toereikende, relevante, betrouwbare en actuele gegevens. In overeenstemming met de verbintenissen die in fora op hoog niveau zijn aangegaan met betrekking tot de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp (zie paragraaf 2.1.2) moet de gegevensverzameling ten behoeve van resultaatgerichte rapportage en monitoring zoveel mogelijk berusten op de eigen kaders van de partnerlanden.

67

Bij eerdere evaluaties van de Rekenkamer en Commissie werd soms echter vastgesteld dat de gegevensbronnen niet toereikende, relevante, betrouwbare en tijdige informatie verschaften over resultaten (zie **tekstvak 17**). Het verzamelen van gegevens is soms duur — vooral als er een census moet worden gehouden — en wordt dus niet vaak uitgevoerd door partnerlanden.

68

Het ontbreken van toereikende, relevante en actuele gegevens kan sterk ten koste gaan van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gerapporteerde resultaten.

Tekstvak 17

Voorbeelden van tekortkomingen in de kwaliteit van gegevens

„De door de Commissie gehanteerde indicatoren zijn doorgaans goed op MDG's [millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling] gericht, hoewel er te weinig aandacht is voor indicatoren op het gebied van de onderwijskwaliteit. De nationale beheersinformatiesystemen voor onderwijs waarvan de Commissie gebruikmaakt, bieden echter niet op consistente wijze toereikende, betrouwbare en tijdige informatie.”⁷¹

⁷¹ Speciaal verslag nr. 12/2010 „EU-ontwikkelingshulp voor elementair onderwijs in Afrika bezuiden de Sahara en Zuid-Azië”, paragraaf V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Begrotingsuitvoering

69

In voorgaande jaren is er druk uitgeoefend om de bedragen te verhogen die worden vrijgemaakt voor EU-ontwikkeling en -samenwerking, met name in de context van de toezegging om in 2015 de internationaal overeengekomen ODA-streefwaarde van een ODA/bni-verhouding van 0,7 % te bereiken⁷².

⁷² „Lidstaten verbinden zich ertoe om in 2015 de streefwaarde van een ODA/bni-verhouding van 0,7 % te bereiken, terwijl lidstaten die die streefwaarde al hebben bereikt zichzelf ertoe zullen verplichten om boven die streefwaarde te blijven; lidstaten die na 2002 lid zijn geworden van de EU zullen ernaar streven om hun ODA/bni-verhouding in 2015 naar 0,33 % te verhogen” — zie Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 in Brussel — referentie 10255/1/05 REV 1, paragraaf 27.

4. Belangrijke risicogebieden

70

Artikel 317 van het VWEU bepaalt dat de Commissie de begroting uitvoert overeenkomstig het Financieel Reglement volgens het beginsel van goed financieel beheer. Artikel 38, lid 3, van het Financieel Reglement bepaalt dat de Commissie bij de jaarlijkse ontwerpbegroting onder meer gegevens over de uitvoeringsgraad van de activiteiten van het voorgaande jaar en de uitvoeringsgraad voor het lopende jaar voegt.

71

Begrotingsuitvoering kan worden gezien als een doel op zichzelf en wordt soms als zodanig beschreven in de beheersplannen van de Commissie (zie **tekstvak 18**).

72

Om die reden kunnen de noodzaak om de begroting uit te voeren en de noodzaak om die in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer (doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid) uit te voeren, op gespannen voet komen te staan⁷³. Meer bepaald is hetgeen wel en niet is verwezenlijkt directer zichtbaar op het gebied van de begrotingsuitvoering dan op het gebied van prestaties (resultaten). Om die reden kan er een natuurlijke neiging zijn om zich te richten op de begrotingsuitvoering in plaats van op resultaten, zoals de Rekenkamer vaststelde in haar Jaarverslag van 2013 over de uitvoering van de begroting: „Bij de besteding van de EU-middelen voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd meer gelet op opname (de noodzaak om geld uit te geven) en op conformiteit dan op goede prestaties.”⁷⁴.

73

De grote nadruk op de begrotingsuitvoering als doelstelling kan ten koste van een goed financieel beheer en het behalen van resultaten gaan.

73 „Een steeds terugkerende vraag (...) is hoe het langetermijnkarakter van ontwikkelingssamenwerking, waarin behoefte is aan meerjarige tijdsplanning, in overeenstemming kan worden gebracht met de normale praktijk van het verlenen van steunkredieten die elk jaar vervallen. In veel DAC-lidstaten vereisen algemene overheidsprocedures dat de in een bepaald belastingjaar vrijgemaakte middelen in datzelfde jaar worden uitgekeerd of tenminste in dat jaar worden vastgelegd en spoedig daarna worden uitgegeven. Als gevolg daarvan staan functionarissen voor ontwikkelingshulp in sommige landen onder behoorlijk grote druk om de middelen snel vast te leggen en uit te betalen, wat ertoe leidt dat er te veel nadruk komt te liggen op de financiële input van ontwikkelingsactiviteiten in plaats van op de gewenste uitkomsten en werkelijke resultaten.” —Zie OESO — Commissie voor ontwikkelingsbijstand — Managing aid: practices of DAC Member countries (Beheer van steun: praktijken in DAC-lidstaten) — referentie DCD/DAC(2004)40.

74 Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2013, paragraaf 10.56 (PB C 398 van 12.11.2014).

4. Belangrijke risicogebieden

Tekstvak 18

Voorbeeld van een doelstelling op het gebied van de begrotingsuitvoering

In het beheersplan van EuropeAid voor 2014 is de volgende doelstelling voor het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in Afrika vastgelegd⁷⁵: „Niveau van begrotingsuitvoering — Handhaven van een hoog niveau van begrotingsuitvoering, met inbegrip van betalingen in het kader van begrotingssteun”.

Het beheersplan van EuropeAid bevat ook een bijlage voor andere externe financieringsinstrumenten dan het EOF, getiteld „Goed financieel beheer en doeltreffend gebruik van EG-middelen”, waarin verschillende indicatoren en streefwaarden met betrekking tot de begrotingsuitvoering worden vastgelegd:

	Indicator	Streefwaarde (2014)
1	Uitvoering van de eerste jaarlijkse financiële raming: betalingen	Van 90 % naar 110 %
2	Uitvoering van de jaarlijkse financiële raming voor contracten	Van 90 % naar 110 %
3	Uitvoering van de jaarlijkse financiële ramingen voor besluiten	Van 90 % naar 110 %

75 Beheersplan 2014 — Directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid.

4.9. Veranderingen in de context van EU-acties

4.9.1. Risicobeheer en keuze van uitvoeringsmethoden

74

EU-ontwikkelings- en samenwerkingsacties worden in een groot aantal landen met verschillende ontwikkelingsniveaus uitgevoerd, waarvan er vele worden gekenmerkt door kritieke maatschappelijke, politieke of humanitaire omstandigheden of zelfs een instabiele veiligheidssituatie. De keuze van een methode voor de uitvoering van de steun om de doelstellingen van de actie te verwezenlijken dient gebaseerd te zijn op het verwachte vermogen ervan om op doeltreffende en doelmatige wijze resultaten op te leveren gegeven de context van de actie. In sommige gevallen kan de keuze van een uitvoeringsmethode die risikanter lijkt dan andere ingegeven zijn door de verwachting dat deze betere of snellere resultaten zal opleveren.

4. Belangrijke risicogebieden

75

Begrotingssteun vormt een goede illustratie van deze situatie. Hoewel begrotingssteun kan worden gezien als een middel om grote hoeveelheden steun op meer voorspelbare wijze te verstrekken dan bij de traditionele projectaanpak gebeurt, wordt deze vaak verleend aan landen met gebrekkige systemen voor het beheer van overheidsfinanciën (PFM). Gegeven het feit dat de middelen die in het kader van begrotingssteunactiviteiten worden overgedragen, worden samengevoegd met andere begrotingsmiddelen in de begroting van een land (ook wel „fungibiliteit” genoemd), zijn ze ook onderhevig aan dezelfde PFM-tekortkomingen, waaronder het risico op fraude en corruptie⁷⁶. Daarnaast kunnen de met begrotingssteun bereikte resultaten en de duurzaamheid van dergelijke resultaten in gevaar worden gebracht als er sprake is van politieke instabiliteit in het partnerland, bijvoorbeeld door een gebrek aan aandacht voor behoorlijk bestuur, grote economische en maatschappelijke problemen en mensenrechten. Het besluit

om EU-begrotingssteun te verstrekken, moet dus per geval worden genomen en gebaseerd zijn op een evaluatie van de verwachte voordelen en potentiële risico's⁷⁷.

76

In eerdere controleverslagen stelde de Rekenkamer soms vast dat het kiezen van een methode voor de uitvoering van steun niet werd voorafgegaan door een passende analyse van de risico's ten opzichte van de verwachte voordelen van die methode (zie **tekstvak 19**).

77

Als de verwachte voordelen niet worden vergeleken met de potentiële nadelen van de gekozen uitvoeringsmethoden, kan dit leiden tot de keuze voor een verkeerde methode of onredelijk hoge risico's voor de EU-begroting met zich meebrengen.

76 Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2011, paragraaf 7.10 (PB C 344 van 12.11.2012).

77 COM(2011) 638 definitief van 13 oktober 2011 „De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen”.

Voorbeelden van het ontbreken van een risicoanalyse voor de gekozen uitvoeringsmethode

„(...) laat de Commissie niet — voordat zij besluit met een VN-organisatie te werken — op overtuigende wijze zien dat zij beoordeeld heeft of de voordelen opwegen tegen eventuele nadelen. De keuze voor een VN-organisatie berust niet op voldoende bewijs dat deze aanpak efficiënter en doeltreffender is dan andere manieren van steunverlening.”⁷⁸

78 Speciaal verslag nr. 15/2009, paragraaf III.

4. Belangrijke risicogebieden

4.9.2. Exogene factoren

78

De meeste EU-ontwikkelings- en samenwerkingsacties worden zo gepland dat ze gedurende een aantal jaren resultaten opleveren. Gedurende die periode kan er bij acties sprake zijn van aanzienlijke veranderingen of instabiliteit met betrekking tot:

- a) de politieke of economische context op het niveau van het partnerland — dit was bijvoorbeeld het geval in Egypte⁷⁹, de Democratische Republiek Congo⁸⁰ en Palestina⁸¹ — of op projectniveau (zie **tekstvak 20**);

- b) de ontwikkelingscontext met betrekking tot natuurrampen, bijv. in Haïti in januari 2010, toen de hoofdstad en het omliggende gebied werden getroffen door een aardbeving met een kracht van 7,0 op de schaal van Richter⁸²; of
- c) de beheers- en controlesystemen voor EU-steun (zie **tekstvak 21**).

79

Dergelijke veranderingen in de context van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsacties kunnen het consistent en op een zinvolle wijze traceren en rapporteren van resultaten bemoeilijken.

79 Speciaal verslag nr. 4/2013.

80 Speciaal verslag nr. 9/2013.

81 Speciaal verslag nr. 14/2013.

82 Speciaal verslag nr. 13/2014 „EU-steun voor herstel na de aardbeving in Haïti” (<http://eca.europa.eu>).

Tekstvak 20

Voorbeeld van instabiliteit binnen de economische context van een project

In Cambodja heeft de Commissie een project gefinancierd ter bevordering van de technologie voor de omzetting van afval in energie in de rijstverwerkende sector. De afgelopen jaren zijn er in Cambodja echter grote investeringen gedaan in grotere en efficiëntere rijstverwerkingsfabrieken, die tussen 2009 en 2013 hebben geresulteerd in een viervoudige capaciteitstoename⁸³. De meeste rijstverwerkingsfabrikanten, zo is nu de verwachting, zullen krachtiger systemen, tegen veel hogere kosten, nodig hebben dan de systemen die oorspronkelijk door het project zouden worden ondersteund. Om die reden zijn de oorspronkelijke doelstellingen van het project ten dele niet meer relevant en worden ze waarschijnlijk niet verwezenlijkt zoals oorspronkelijk gepland.

83 Beleidsnota van de Wereldbank over de ontwikkeling van de handel — „Turning Cambodia into a leading rice exporter” (De transformatie van Cambodja in een toonaangevende rijstexporteur), september 2013.

Tekstvak 21

Voorbeelden van veranderingen in de beheers- en controlesystemen

Op 1 januari 2015 gingen de steungroep voor Oekraïne van de Commissie en het directoraat Buurlanden over van EuropeAid naar het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen: DG NEAR (het voormalige directoraat-generaal Uitbreiding, DG ELARG)⁸⁴. Dit zal van invloed zijn op zowel het geografische bereik van het resultatenkader van EuropeAid als de wijze waarop de resultaten van het nabuurschapsbeleid worden gemonitord en gerapporteerd.

84 Notulen van de 2104e vergadering van de Commissie, gehouden op woensdag 5.11.2014 — PV(2014) 2104.

5.1. Conclusies

80

Op basis van ons onderzoek identificeerden we negen belangrijke risicogebieden voor het opzetten van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten.

- a) Het gebruik van inconsistente terminologie in samenhang met resultaten of het niet opzetten van een duidelijke, logische keten van actie, output, uitkomst en impact kan leiden tot verwarring en kan de beoordeling van hetgeen er is bereikt ondermijnen (secties 4.1 en 4.2).
- b) De grotere complexiteit als gevolg van het opnemen van horizontale aspecten in EU-programma's vormt een extra risico voor het behalen en rapporteren van resultaten (sectie 4.3).
- c) Het ontbreken van harmonisatie tussen hulpverleningsinstrumenten van ontwikkelingspartners, resultatenkaders en verantwoordingsstructuren kan resulteren in ondoelmatigheid en verantwoordingshiaten (sectie 4.4).
- d) Tekortkomingen in de evaluatie en rapportage van resultaten kunnen ertoe leiden dat relevante kennis en lessen die zijn getrokken niet worden verwerkt in de rapportage- en besluitvormingsprocessen (sectie 4.5).
- e) Het ontbreken van geconsolideerde verslagen over en een overzicht van met EU-hulp bereikte resultaten kan afbreuk doen aan de besluitvorming en verantwoording (sectie 4.6).

- f) Het ontbreken van toereikende, relevante en actuele gegevens kan aanzienlijk afbreuk doen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gerapporteerde resultaten (sectie 4.7).
- g) De nadruk op de begrotingsuitvoering als doelstelling kan ten koste gaan van een goed financieel beheer en het behalen van resultaten (sectie 4.8).
- h) Veranderingen in de context van acties kunnen het verwezenlijken of de duurzaamheid van resultaten ondermijnen, en maken dat de resultaten moeilijk te beoordelen zijn (sectie 4.9).

81

Uit ons onderzoek bleek dat deze risicoterrijnen door de Commissie in uiteenlopende documenten juist waren geïdentificeerd. Tevens bleek daaruit het belang van de activiteiten die de Commissie uitvoert voor het opzetten van een resultatenkader op het gebied van EU-samenwerking en ontwikkeling.

82

Desondanks dient er verdere actie te worden ondernomen om het potentieel van de initiatieven van de Commissie volledig te benutten om betere resultaten met EU-ontwikkeling en -samenwerking te behalen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.2. Aanbevelingen

83

Om de vastgestelde risico's te beperken, doen we de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1 Verbeteren van de richtlijnen voor het gebruik van terminologie en de formulering van doelstellingen en indicatoren

De Commissie dient haar richtlijnen te verbeteren om te zorgen voor een consistent gebruik van terminologie met betrekking tot resultaten (output, uitkomsten, impact) en waar nodig SMART-doelstellingen en duidelijke indicatoren voor haar interventies op alle niveaus te formuleren.

Aanbeveling 2 Maken van een duidelijke koppeling tussen acties en verwachte resultaten

Door haar interne richtlijnen, praktische instrumenten, projectbeschrijvings- en toezichtprocessen moet de Commissie ervoor zorgen dat er een duidelijke koppeling wordt gemaakt tussen acties en verwachte resultaten, met inbegrip van horizontale aspecten.

Aanbeveling 3 Verbeteren van het informatiesysteem voor het rapporteren van resultaten en geleerde lessen

De Commissie moet haar informatie-systeem verbeteren om de resultaten van haar interventies doeltreffend te kunnen consolideren en rapporteren. Dit moet worden aangevuld met maatregelen waarmee de Commissie door haar evaluatieactiviteiten nuttige lessen kan trekken met het oog op verdere wetgeving, programmering of het opzetten van acties op de betreffende gebieden.

Aanbeveling 4 Waarborgen van de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens

Bij al haar interventies moet de Commissie de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens beoordelen en ernaar streven om toereikende, relevante, betrouwbare en actuele gegevens over de behaalde resultaten tot haar beschikking te hebben. Dit moet blijken uit haar systemen en richtlijnen.

Aanbeveling 5 Beoordelen van de risico's die de uitvoeringsmethode met zich meebrengt voordat er financiële middelen worden vastgelegd

Vóór het vastleggen van financiële middelen en bij het overwegen van de verwachte resultaten moet de Commissie ook de risico's beoordelen die haar keuze voor een bepaalde uitvoeringsmethode met zich brengt.

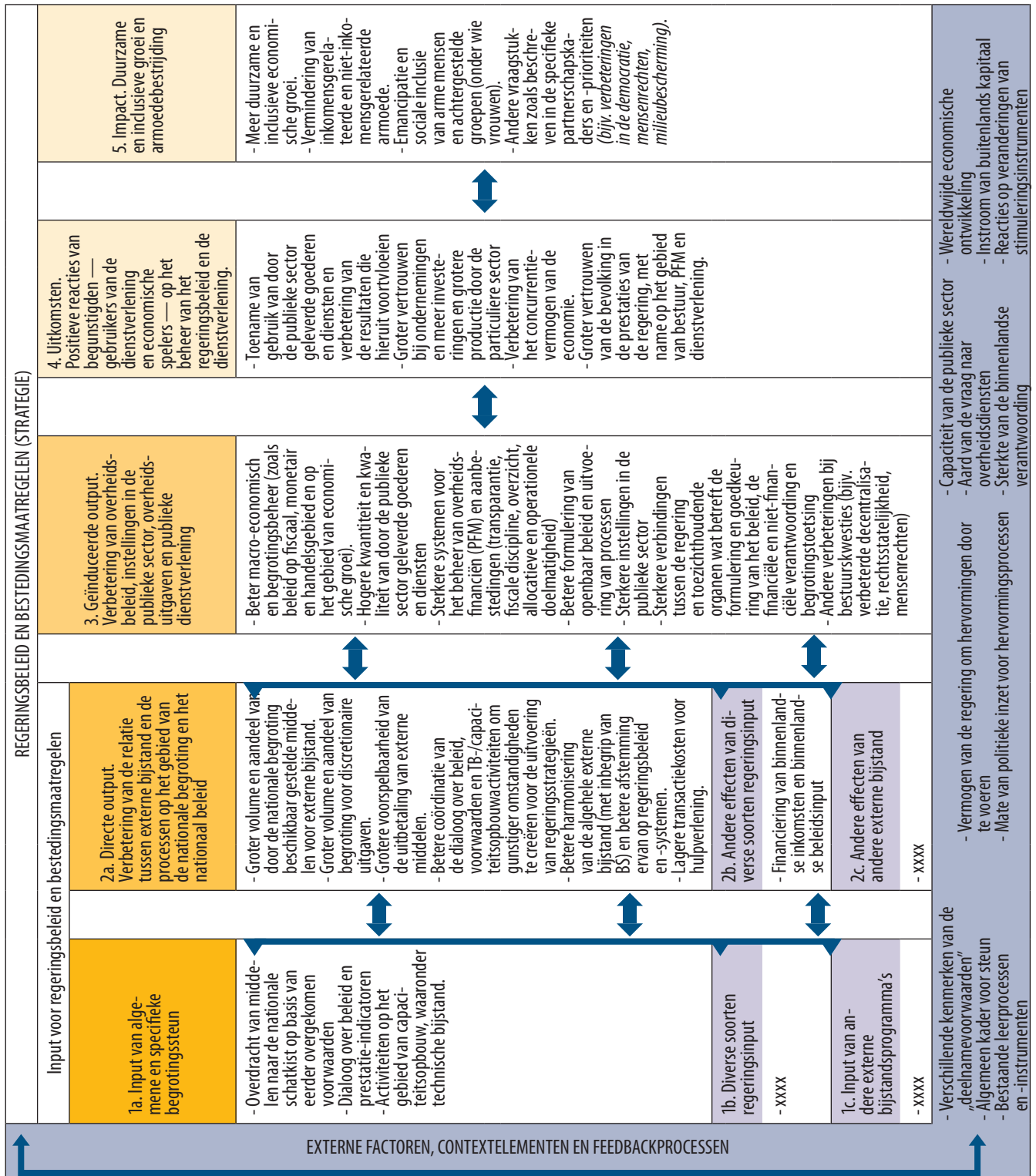
Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 17 november 2015.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Alomtvattend evaluatiekader voor begrotingssteunevaluaties



Bron: Netwerk OESO DAC inzake ontwikkelingssteun — Evaluating Budget Support Methodological Approach (Evaluatie van begrotingssteun — een methodologische aanpak).

Samenvatting

III

De opmerkingen van de Europese Rekenkamer bevatten voorbeelden die soms betrekking hebben op maatregelen die al verscheidene jaren oud zijn. Dit is met name het geval voor de voorbeelden inzake begrotingssteun, waarvoor een aantal risico's reeds zijn gereduceerd door de aanneming van de herziene richtsnoeren voor begrotingssteun in 2012 (zie de antwoorden op verschillende tekstvakjes hieronder), en voor de voorbeelden in verband met meerjarige programmeringsdocumenten (strategiedocumenten of indicatieve programma's), waarbij de Commissie erop wijst dat zij systematisch indicatoren heeft opgenomen in de programmeringsdocumenten voor de periode 2014-2020.

1. Inleiding

07

Het resultatenkader is een van de instrumenten voor de rapportage van resultaten wat betreft output en directe uitkomsten. Evaluaties omvatten een beoordeling van de causale, logische keten tussen de verschillende niveaus van de resultaten, tot en met de impact en de verwezenlijking van „strategische ontwikkelingsdoelstellingen”, zowel op nationaal als op mondiaal niveau. Bovendien zijn er verschillende initiatieven genomen om het gehele toezicht- en evaluatiesysteem te optimaliseren om de resultaatgerichte aanpak van de Commissie te verbeteren.

10

In het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende het „MORE-kader” worden de verschillende bestaande kaders voor toezicht op, evaluatie van en rapportering over de tenuitvoerlegging van het meerjarig financieel kader (MFK) beschreven. Tevens wordt een overzicht gegeven van de doelstellingen en indicatoren die zijn opgenomen in de rechtsinstrumenten tot oprichting van de financieringsinstrumenten voor 2014-2020, aangevuld door de programmaverklaringen inzake de begroting van 2014 en 2015, alsmede in de toezicht-, evaluatie- en rapportage-instrumenten die deel uitmaken van de jaarlijkse beheersplannen (AMP) en jaarlijkse activiteitenverslagen (AAR). Wat betreft instrumenten voor externe bijstand, wordt in het document ook verwezen naar het nieuwe resultatenkader

als een van de instrumenten voor het toezicht op en de rapportage over de uitvoering van het MFK.

3. Ons onderzoek

22

De opmerkingen van de Europese Rekenkamer bevatten voorbeelden die soms betrekking hebben op maatregelen die al verscheidene jaren oud zijn. Dit is met name het geval voor de voorbeelden in verband met de meerjarige programmeringsdocumenten (strategiedocumenten of indicatieve programma's): de Commissie wijst erop dat zij systematisch indicatoren in de programmeringsdocumenten voor de periode 2014-2020 heeft opgenomen. Ook wat betreft de voorbeelden inzake begrotingssteun meent de Commissie dat een aantal risico's zijn aangepakt door de vaststelling van de herziene richtsnoeren voor begrotingssteun in 2012.

De Commissie verwijst in dat verband ook naar haar antwoorden op de desbetreffende speciale verslagen van de Rekenkamer en de aanvullende antwoorden op de opmerkingen van de Rekenkamer in dit verslag, waarbij zij een of meer aspecten wil onderstrepen die zij bijzonder relevant acht in de context van haar antwoord op deze opmerkingen.

4. Belangrijke risicogebieden

26

De Commissie is zich bewust van de noodzaak om te zorgen voor samenhang van de gebruikte terminologie en is het op dit punt eens met de Rekenkamer. In het werkdocument van de diensten van de Commissie van 26 maart 2015 „Invoering van een kader voor de resultaten van de EU op het gebied van internationale samenwerking en ontwikkeling” („Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework”), wordt de terminologie *input-output-resultaten-impact* gebruikt, overeenkomstig de internationaal gehanteerde terminologie van de OESO-DAC en de in de financieringsinstrumenten voor de periode 2014-2020 gebruikte terminologie. Dezelfde terminologie wordt gebruikt in het nieuwe model voor actiedocumenten (van toepassing sinds 1 januari 2015) en in het nieuwe handboek voor resultaatgeoriënteerd toezicht („Results Oriented Monitoring (ROM)”) (Handboek over ROM-beoordelingen en rapportering over resultaten aan het eind van het project) (maart 2015).

Tekstvak 1

De in het jaarlijkse beheersplan van EuropeAid gebruikte terminologie is in overeenstemming met de algemene instructies van het secretariaat-generaal van de Commissie en DG Begroting voor het opstellen van de beheersplannen door de directoraten-generaal en de diensten van de Commissie.

In het voorbeeld in tekstvak 1 wordt verwezen naar de terminologie die is gebruikt in het handboek voor resultaatgeoriënteerd toezicht (ROM-handboek) dat van toepassing was op het voorgaande ROM-systeem dat afliep in het voorjaar van 2014. Het is sinds het voorjaar van 2015 vervangen door een nieuw ROM-systeem en een nieuw ROM-handboek, waarin deze terminologie niet meer voorkomt. Thans is de terminologie volledig in overeenstemming met de internationaal gehanteerde termen, waarbij de SMART-criteria worden toegepast op de doelstellingen in tegenstelling tot de indicatoren. De Commissie zal de volgende begrotingscirculaire in die zin wijzigen.

Voorts zal de Commissie de terminologie en instructies wat betreft doelstellingen en indicatoren die moeten worden gebruikt in het kader van de begrotingscirculaire, nauwkeurig omschrijven.

De Commissie is het ermee eens dat de doelstellingen en verwachte resultaten zoveel mogelijk SMART moeten zijn, maar is ook van mening dat dit in veel gevallen niet gemakkelijk uit te voeren is. Dit is met name het geval wanneer de verwachte resultaten slechts redelijkerwijs kunnen worden gemeten in kwalitatieve termen en niet kunnen worden gekwantificeerd, wat onder meer het geval is voor de resultaten van veelomvattende beleidsmaatregelen of financieringsinstrumenten.

De institutionele resultatenkaders zijn van nature gericht op kwantitatieve resultaten, zoals is vermeld in het werkdocument van de diensten van de Commissie „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework” (EU RF). De indicatoren in het EU RF volgen zoveel mogelijk de RACER-criteria (relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk) — zoals is uiteengezet in de richtsnoeren van Eurostat voor indicatoren, waarnaar de Rekenkamer verwijst.

29

De Commissie is het ermee eens dat de vele verschillende documenten waarnaar de Rekenkamer verwijst, het risico op inconsistenties verhogen. Rekening houdend met het feit dat de documenten werden aangenomen in de verschillende fases van de beleidsformulering en de project- en programmabeheercyclus (waaronder de programmeringsfase), leidt dit onvermijdelijk tot aanpassingen en een veranderende focus tijdens de tenuitvoerlegging.

De Commissie heeft maatregelen genomen om de door de Rekenkamer aangestipte risico's te beperken. Zo werden in de programmeringsperiode 2014-2020 de nationale, regionale en thematische programmeringsdocumenten systematisch nagekeken om ervoor te zorgen dat de verwachte resultaten en indicatoren van behoorlijke kwaliteit (d.w.z. meetbaar) zijn en kwantitatief beheersbaar zijn (zie de programmeringsdocumenten op http://eeas.europa.eu/around/index_en.htm).

De herziening van het model voor actiedocumenten (dat van kracht is sinds 1 januari 2015) en de lopende herziening van de daarmee verband houdende interne documenten van de werkgroep kwaliteitsondersteuning hebben tot doel ervoor te zorgen dat de verwachte resultaten en indicatoren naar behoren zijn opgenomen in de actiedocumenten.

Bovendien werken de diensten van de Commissie aan de verbetering van het toezicht- en evaluatiesysteem, waarbij ook ruimte is voor eventuele aanpassingen wat betreft de uitvoering van de maatregelen en voor flexibiliteit om die aanpassingen uit te voeren, zodat rekening kan worden gehouden met veranderingen in de context en de beleidsmaatregelen van landen.

32

De Commissie heeft reeds maatregelen genomen en neemt nog steeds maatregelen om de door de Rekenkamer vermelde risico's te beperken. Zie antwoord van de Commissie op punt 29.

Tekstvak 4

Overeenkomstig aanbeveling 2 van de Rekenkamer in Speciaal verslag nr. 14/2013 betreffende de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, heeft de Commissie een resultaatgericht kader opgezet met indicatoren om de vooruitgang van de Palestijnse Autoriteit bij de hervormingen te meten.

Het resultaatgericht kader werd in samenwerking met de Wereldbank en de EU-lidstaten in het kader van de EU-strategie voor lokale ontwikkeling opgesteld, en door een op 25 maart 2015 ondertekend memorandum van overeenstemming met de Palestijnse Autoriteit overeengekomen. In de proeffase worden de volgende terreinen bestreken: macro-economische en budgettaire indicatoren, beheer van de overheidsfinanciën, hervorming van het openbaar bestuur (met inbegrip van maatregelen voor de re-integratie van niet-werkende ambtenaren in Gaza), onderwijs, gezondheidszorg en sociale bescherming. Eind 2015/begin 2016 wordt de proeffase geëvalueerd, waarna in de volgende fase eventueel nog andere sectoren kunnen worden toegevoegd. Uit het bovenstaande blijkt dat indicatoren zijn vastgesteld, hetgeen in overeenstemming is met de ENPI-verordening.

Tekstvak 5

Volgens de Commissie is dit een voorbeeld van een situatie waarin zij de indicator uiteindelijk moest aanpassen aan de specifieke plaatselijke omstandigheden en derhalve moest aanvaarden dat de streefwaarde van de indicator werd aangepast. Dit voorbeeld toont aan dat het belangrijk is permanent alert te zijn in dergelijke situaties, maar het gaat hier niet om een risico dat de Commissie op een andere manier had kunnen beheersen.

38

Institutionele hervormingen zijn een lang en moeizaam proces; derhalve kan het duurzamer zijn hulp aan de regering van een partnerland te bieden om stap voor stap vooruit te gaan, in plaats van snelle resultaten met een project na te streven. Zie antwoord op tekstvak 6.

Tekstvak 6

De Commissie merkt op dat de bedoelde uitbetalingen (die betrekking hebben op juni 2008, december 2010 en juli 2011) dateren van lang vóór het nieuwe begrotingssteunbeleid, dat voorziet in een veel strengere beoordeling van de subsidiabiliteitscriteria, met name het criterium van de overheidsfinanciën. Het risico dat met dit voorbeeld wordt geïllustreerd, is afgenomen sinds de toepassing van de richtsnoeren voor begrotingssteun van 2012.

In haar antwoord op de bevindingen van de Rekenkamer wees de Commissie er ook op dat „een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de criteria om in aanmerking te komen voor begrotingssteun, die een holistische benadering vereisen op basis van geloofwaardigheid en positieve uitvoering en die algemeen van aard zijn, en, anderzijds, de specifieke voorwaarden, die gekoppeld zijn aan variabele tranches, welke inderdaad duidelijk en specifiek moeten zijn. (...) De donoren moeten de complexiteit van de hervormingen erkennen en doelstellingen vaststellen die redelijker en beter afgestemd zijn. Zo was bijvoorbeeld de voortgang bij de hervorming van de overheidsfinanciën in de beide landen die begrotingssteun ontvangen, Kirgizië en Egypte, trager dan verwacht. De aanvankelijke plannen voor de hervorming van de overheidsfinanciën, die grotendeels door buitenlandse donoren waren opgesteld, waren immers veel te ambitieus en de lokale capaciteit om deze uit te voeren, werd onderschat. Om dit te verhelpen werden de hervormings- en actieplannen inzake de overheidsfinanciën herzien en aan de realiteit aangepast en werd aanvullende technische bijstand verleend.”

Dit geval is dus veeleer een voorbeeld van al te ambitieuze doelstellingen. Bovendien moet worden onderstreept dat de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën een proces van lange adem is. Binnen een activiteitenperiode van drie jaar kunnen slechts zeer beperkte resultaten worden aangetoond.

In het geval van Egypte ging het niet zozeer om het vaststellen van het doel, nl. de inzet van een partnerland om hervormingen door te voeren (zie de titel van deel 4.1.4) maar, in de termen van de richtsnoeren voor begrotingssteun van 2012, over de voorafgaande voorwaarden voor de uitbetaling, die afhankelijk zijn van essentiële elementen zoals de mensenrechten.

Ingevolge de conclusies van de Raad van augustus 2013/februari 2014 en de aanbevelingen van de Rekenkamer, heeft de Commissie haar steun toegevoerd op sociaal-economische maatregelen en de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld.

Er zijn sinds 2011 geen nieuwe begrotingssteunmaatregelen geweest voor Egypte, en er werden sinds 2012 geen uitbetalingen voor begrotingssteun meer verricht in het kader van een van de vijf lopende begrotingssteunoperaties.

Tekstvak 7 — Tweede streepje

De maatregelen voor begrotingssteun in Malawi en Rwanda dateren grotendeels van vóór 2010, dus vóór het nieuwe begrotingssteunbeleid. Dit beleid voorziet in een veel striktere aanpak waarbij het verband tussen de door de EU gefinancierde actie en het nationale beleid duidelijk moet worden aangetoond.

Het risico dat met dit voorbeeld wordt geïllustreerd, is afgenomen sinds de toepassing van de richtsnoeren van 2012.

Tekstvak 8

Bij deze interventies ging het om specifieke noodmaatregelen voor begrotingssteun om de macro-economische stabilisering van het land mogelijk te maken. Zij hadden algemeen tot doel de Democratische Republiek Congo bij de economische en voedselcrisis te ondersteunen; bijgevolg moet de resultatenanalyse in deze context worden gezien.

Het hervormingsplan voor het beheer van de overheidsfinanciën waarnaar de Rekenkamer verwijst, werd wel degelijk vermeld in de financieringsovereenkomst. Het opstellen van dit plan was een van de ijkpunten om de vorderingen te meten.

Ook vaste tranches zijn onderworpen aan subsidiabiliteitsvoorwaarden, onder meer wat betreft prestaties. Derhalve waren de betalingsvoorwaarden gekoppeld aan doelstellingen, waaronder verbeteringen op het vlak van het beheer van de overheidsfinanciën.

46

De resultaten van de EU-bijdrage aan de ontwikkeling van het land zullen worden gerapporteerd als landenresultaten, waarbij dus wordt gekozen voor het meten van de bijdrage (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie van maart 2015 „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework”). Om deze bijdrage te meten, zijn twee methodes mogelijk, die allebei momenteel door donoren worden gebruikt:

- de „algemene methode”, waarbij de totale resultaten worden gerapporteerd die de EU samen met anderen (zoals de regering van het partnerland en andere donoren) hebben behaald, en dus niet de resultaten die gekoppeld zijn aan het EU-aandeel in de financiering;
- de „proportionele methode”, waarbij de resultaten worden gerapporteerd op basis van het aandeel van de EU in de totale financiering. Bij deze benadering worden de resultaten van projecten en programma’s proportioneel berekend volgens het aandeel van de financiële bijdragen van de EU. Hierbij wordt in de rapportage impliciet uitgegaan van een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen verstrekte middelen en resultaten.

Op een geaggregeerd niveau, zoals bij de rapportage op basis van het nieuwe resultatenkader, moet één methode worden gekozen. Aangezien gedetailleerde informatie over de input van andere partijen, waaronder de regeringen van de partnerlanden, niet altijd gemakkelijk voorhanden is om proportionele resultaten te kunnen berekenen, heeft de Commissie gekozen voor de rapportage op basis van de algemene methode. Dit is tot op heden de enige realistische optie om verslag uit te brengen over de bereikte resultaten in geaggregeerde vorm. Zoals ook is vermeld in het werkdocument van de diensten van de Commissie van maart 2015, zou de algemene methode ook beter geschikt zijn uit het oogpunt van de doeltreffendheid van de hulp, doordat sterk de nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van het land.

Tekstvak 9

Aangezien het onmogelijk is te beoordelen of nationale beleidsmaatregelen, die ondersteund werden via een programma voor begrotingssteun, hebben bijgedragen aan bepaalde specifieke resultaten op het niveau van het land, kan geen specifiek aandeel in de resultaten worden toegeschreven aan de EU-financiering.

Tekstvak 11

Het voorbeeld in tekstvak 11 heeft veeleer betrekking op de moeilijkheid om mensenrechtenkwesaties in de programma's te integreren, dan op de toegenomen complexiteit als gevolg van de integratie van horizontale vraagstukken en de daaruit voortvloeiende extra risico's om doelstellingen en indicatoren precies vast te stellen en de resultaten daarvan te meten.

Tekstvak 14 — Tweede streepje

In 2015 heeft de Commissie specifieke bepalingen vastgesteld betreffende de resultatenrapportering door de uitvoerende partners van de EU. Deze bepalingen zijn opgenomen in de algemene voorwaarden van de beheersovereenkomst (waaronder de Wereldbank als uitvoerende partner valt) en in de algemene voorwaarden van de „Pagoda"-overeenkomst, waaronder alle organisaties vallen die op basis van een pijleranalyse worden beoordeeld, ook de VN-agentschappen. Dit moet ervoor zorgen dat in de door de uitvoerende partners van de EU opgestelde tussentijdse en eindverslagen meer resultaatengegevens beschikbaar zijn.

59

In sommige gevallen kunnen de resultaten, wegens de aard van het project of het programma, slechts worden vastgesteld en gerapporteerd aan het eind van het project of programma, waardoor een periodieke beoordeling van de bereikte resultaten niet mogelijk is. Dit leidt evenwel niet onvermijdelijk tot een gebrekkige rapportering over de resultaten. In dergelijke gevallen kunnen mijlpalen of streefdoelen kunnen worden geïdentificeerd op basis waarvan kan worden gecontroleerd of het project of het programma op het goede spoor zit om de resultaten daadwerkelijk te behalen.

60

De Commissie heeft reeds stappen ondernomen om de evaluaties te verbeteren, met name door:

- het opstellen en bekendmaken van een „beleid voor de evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie" (2014);
- de verbetering van de kwaliteit van de planning en uitvoering, en een beter toezicht op de evaluatie van projecten en programma's (aan de gang);
- leidinggevend reeds vanaf de beginfase beter te betrekken bij strategische evaluaties (aan de gang), en
- de toepassing van het principe „eerst evalueren", overeenkomstig de mededeling COM(2013) 686 final.

Tekstvak 15

De Commissie meent dat het in dit voorbeeld niet gaat om tekortkomingen in de resultatenrapportage of de evaluatie van de maatregel als geheel: de efficiëntie van de maatregel kan immers per definitie pas worden beoordeeld aan het eind van de interventie of na de uitvoering van alle onderdelen of subprojecten.

65

In 2015 zal de Commissie haar eerste geconsolideerde resultatenrapport bekendmaken met betrekking tot de bijstand die werd verleend in het kader van het EU-beleid inzake internationale samenwerking en ontwikkeling. Dit zal gebeuren in de vorm van een aanvullend verslag bij het jaarverslag.

Tekstvak 16 — Derde streepje

Verbeterde systemen voor toezicht en rapportage, en de uitrol van een operationeel informatiebeheersysteem (dat tevens CRIS zal vervangen) zullen het gebruik van informatiesystemen voor de rapportage, in het bijzonder voor de resultatenrapportage, bij EuropeAid aanzienlijk doen toenemen.

Tekstvak 17

De tekortkomingen in de nationale systemen voor de verzameling van gegevens en informatiebeheer in de landen waaraan de EU bijstand verleent, zijn inherent aan de ontwikkelingsstatus van de betrokken landen en zijn een permanent punt van zorg voor alle donoren. Dit probleem kan slechts op duurzame wijze worden aangepakt door het opzetten van geschikte nationale statistische systemen. Deze risicofactor wordt door de EU enigszins beperkt door het verlenen van sectorale en andere bijstand. Het probleem kan echter slechts afdoende worden aangepakt door volgehouden gezamenlijke inspanningen van het land en de donorgemeenschap.

72

Het MFK 2014-2020 behelst een aantal nieuwe elementen om met name de prestaties van de uitgavenprogramma's te verbeteren. Op basis hiervan heeft de Commissie, onder leiding van vicevoorzitter Kristalina Georgieva, bevoegd voor Begroting en Personeelszaken, een initiatief opgezet met het oog op een verschuiving van een op uitvoering gebaseerde EU-begroting naar een op resultaten gerichte EU-begroting. Dit heeft tot doel de voorwaarden te creëren voor een verdere verbetering van de begrotingsprestaties, zowel in termen van programmaresultaten als van een goed financieel beheer van de middelen, in het kader van een evenwichtige, alomvattende benadering. Daardoor moet worden vermeden dat de nadruk teveel komt te liggen op de begrotingsuitvoering, in plaats van op de programmaresultaten, de uitgavenverreinen, de methodes voor het maximaliseren van de resultaten van de EU-begroting en de strikte toepassing van kosteneffectieve controles voor een betere naleving van de voorschriften.

73

De Commissie reduceert dit risico door een meerjarige programmering, een 24-maanden-planning van de uitvoering van individuele maatregelen en kwaliteitsborging door de interne groep voor kwaliteitsondersteuning. Deze acties worden aangevuld door extra maatregelen zoals het toekomstige resultatenkader van de EU. Zie ook het antwoord op punt 29.

75

Voor begrotingssteunprogramma's heeft de Commissie een kader voor risicobeheer (risk management framework — RMF) uitgewerkt om de belangrijkste risico's vast te stellen en te beperken. Dit RMF wordt in aanmerking genomen bij het besluitvormingsproces, met name in het kader van een betere governance door de interne stuurgroep begrotingssteun. Het RMF levert stelselmatig input voor de beleidsdialog met de partnerlanden op strategisch niveau, en geeft een indicatie van de voornaamste problemen waarop acties moeten worden toegespitst. Het RMF dient om de verwachte voordelen, zoals omschreven in de actiedocumenten, af te wegen tegenover de vastgestelde risico's en om risicobeperkende maatregelen voor te stellen.

Uit interne analyses (begrotingssteunverslag 2013 en 2014) blijkt dat landen die begrotingssteun van de EU ontvangen, duidelijk beter scoren wat betreft het beheer van de overheidsfinanciën dan begunstigden die geen begrotingssteun ontvangen.

Het risico dat met dit voorbeeld wordt geïllustreerd, is afgenomen sinds de toepassing van de richtsnoeren voor begrotingssteun van 2012.

Tekstvak 19

In 2015 heeft de Commissie besloten om, van geval tot geval, strenger te beoordelen of al dan niet wordt samengewerkt met een internationale organisatie als uitvoerende partner.

Tekstvak 20

De Commissie erkent dat veranderingen in de politieke en economische context risico's inhouden ten aanzien van de te bereiken resultaten. Wegens dit soort risico's vormt de contextanalyse een belangrijk onderdeel van de normale, door de diensten van de Commissie en de EU-delegaties toegepaste identificatie- en formuleringsprocedure bij de voorbereiding van de projecten en programma's.

Om in te spelen op onvoorziene veranderingen in de steunverleningscontext is een zekere mate van flexibiliteit nodig tijdens de uitvoeringsfase. Om dit te bewerkstelligen werden de regels en procedures sinds juli 2014 vereenvoudigd. Deze vereenvoudigingsmaatregelen omvatten een aanpassing van de indicatoren, zodat rekening kan worden gehouden met veranderingen in prioriteiten of gewijzigde omstandigheden in verband met de verzameling en beschikbaarheid van gegevens.

Evenwel kan niet worden uitgesloten dat de oorspronkelijke doelstellingen van het project niet kunnen worden verwezenlijkt; in dat geval moeten de doelstellingen worden aangepast aan de veranderende omstandigheden en context.

Tekstvak 21

De reorganisatie van januari 2015 zal als zodanig geen effect hebben op de vaststelling van doelstellingen of de verwezenlijking van de desbetreffende resultaten in het kader van specifieke acties.

De Commissie zal, ongeacht haar eigen administratieve organisatie, in overeenstemming met de bepalingen van de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening die betrekking heeft op de ENI-landen (met name de artikelen 12 en 13), voldoen aan haar verplichtingen om toezicht te houden op de uitvoering van projecten en verslag uit te brengen aan de lidstaten, het Europees Parlement en andere EU-instellingen.

De Commissie zal verslag uitbrengen op basis van het resultatenkader, ook voor de buurlanden van de EU, overeenkomstig de conclusies van de Raad nr. 9145/15 van 26 mei 2015. Een specifiek instrument om „de rapportage van de resultaten aan het eind van het project” te ondersteunen, is opgezet in het kader van het nieuwe systeem voor resultaatgerichte monitoring (ROM). De bedoeling is om gegevens over de resultaten aan het eind van het project te helpen consolideren, vooral met betrekking tot de indicatoren die gebaseerd zijn op het overeengekomen resultatenkader.

Wat betreft de evaluatie, beschikt DG NEAR over een eigen evaluatiesysteem, dat sinds 2015 zowel het nabuurschapsbeleid als de uitbreidingsregio's omvat.

5. Conclusies en aanbevelingen

80 a)

De diensten van de Commissie hebben op verschillende niveaus inspanningen geleverd om te zorgen voor een consequente terminologie, met name door de richtsnoeren voor sectorale indicatoren van 2013, het model voor actiedocumenten en de bijbehorende richtsnoeren (die sinds 1 januari 2015 van toepassing zijn), en het nieuwe resultatenkader voor internationale samenwerking en ontwikkeling en de daarmee samenhangende instructies en richtsnoeren voor rapportage op basis van het resultatenkader.

Voorts streven de diensten van de Commissie er ook naar de interne kwaliteitsborging met betrekking tot deze aspecten van de individuele actiedocumenten te versterken, omdat de Commissie dit belangrijk acht voor het toezicht op en de rapportering over de uitvoering, prestaties en resultaten, en voor het evalueren van de acties.

Deze instrumenten zijn ook in overeenstemming met de terminologie die wordt gebruikt in de basisverordeningen van het regelgevend kader voor de externe bijstand van de EU.

De Commissie is het ermee eens dat het creëren van „een duidelijke logische keten” van input tot impact uiterst belangrijk is op projectniveau. Dit is sinds 1 januari 2015 verbeterd door de invoering van het model voor actiedocumenten. Een duidelijke, logische keten op strategisch of beleidsniveau zal evenwel nooit de complexiteit van de ontwikkelingscontext kunnen weergeven. In de internationale evaluatiecontext wordt het gebruik van een lineair logisch kader op strategisch niveau/beleidsniveau derhalve steeds meer in vraag gesteld.

80 b)

Het opnemen van horizontale aspecten houdt inderdaad uitdagingen in wat betreft de juiste formulering van de specifieke doelstellingen en resultaten van de acties, en voor het verzamelen van de gegevens voor het toezicht op de uitvoering ervan.

80 c)

De mogelijke tekortkomingen en lacunes waarnaar de Rekenkamer verwijst, zullen voornamelijk op landenniveau voorkomen. Derhalve is het belangrijk en verdient het de voorkeur dat donoren zich afstemmen op de systemen, het beleid en het resultatenkader van het land, en zich niet beperken tot de harmonisatie tussen donoren, zoals reeds is opgemerkt door de Rekenkamer in de punten 17 a) en b).

Op basis van deze aanpak heeft de Commissie in het kader van de meerjarenprogrammering 2014-2020 reeds belangrijke inspanningen geleverd om de acties zoveel mogelijk af te stemmen op de nationale beleidsmaatregelen en kaders, overeenkomstig de afspraken van Busan over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp. Dit is ook de benadering van de Commissie geweest bij het opzetten van het nieuwe institutionele resultatenkader. Op landenniveau is de Commissie, samen met andere donoren, voorstander van het gebruik van door het land zelf opgestelde resultatenkaders, en beschouwt zij de gezamenlijke programmering met de EU-lidstaten als een van de middelen om het opstellen van dergelijke kaders te stimuleren.

80 h)

Veranderingen in de context van acties kunnen leiden tot aanpassing van de gebruikte indicatoren of van de oorspronkelijke streefwaarden voor de indicatoren.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en levert reeds inspanningen om een consequente terminologie te waarborgen, met name door de richtsnoeren voor sectorale indicatoren van 2013, het model voor actiedocumenten en de bijbehorende richtsnoeren (die sinds 1 januari 2015 van toepassing zijn), en het nieuwe resultatenkader voor internationale samenwerking en ontwikkeling en de daarmee samenhangende instructies en richtsnoeren voor rapportage op basis van het resultatenkader.

Hierin wordt consequent de terminologie van de basisverordeningen gebruikt.

Voorts streven de diensten van de Commissie er ook naar de interne kwaliteitsborging met betrekking tot deze aspecten van de individuele actiedocumenten te versterken, en zullen zij ook de algemene richtsnoeren inzake project- en programmabeheer en de opleidingscursussen voor het personeel op dit gebied blijven verbeteren.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij heeft de afgelopen twee jaar aan verschillende maatregelen gewerkt voor de versterking van haar systemen, richtsnoeren en processen op dit gebied. Zie ook het antwoord op aanbeveling 1.

De Commissie is het ermee eens (zie antwoord op punt 80 a)) dat het creëren van „een duidelijke logische keten” van input tot impact uiterst belangrijk is op projectniveau.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Er wordt gewerkt aan de verbetering van het volledige toezicht- en evaluatiesysteem, waardoor de Commissie ook beter in staat zal zijn nuttige lessen uit voorgaande acties te trekken (zie ook de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag nr. 18/2014 van de Rekenkamer).

Wat meer in het bijzonder het informatiesysteem betreft, heeft de Commissie een voorlopig systeem opgezet voor het rapporteren van de geconsolideerde resultaten voor haar eerste resultatenverslag in 2015. Vervolgens zal zij de eerste modules ontwikkelen van haar nieuwe operationele informatiesysteem, dat naar verwachting ook de rapportage van resultaten zal omvatten.

Vooruitlopend op het nieuwe systeem en overeenkomstig een van de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar Speciaal verslag nr. 18/2014 over evaluaties en ROM, legt de Commissie de laatste hand aan de ontwikkeling van een specifieke informatiemodule voor evaluaties, die naar verwachting in de eerste helft van 2016 operationeel zal zijn, waardoor de Commissie geleidelijk beter in staat zal zijn om daaruit lering te trekken.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Zij heeft haar inspanningen op dit gebied al opgevoerd, zoals vermeld in het antwoord op aanbeveling 1.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Deze aanbeveling zal worden uitgevoerd in het kader van de algemene beoordeling van de met een actie verbonden risico's (bijvoorbeeld de keuze voor een bepaalde uitvoeringsmethode — zie ook deel 2 „Risico's en uitgangspunten" van het model voor actiedocumenten dat sinds 1 januari 2015 van toepassing is).

Voor begrotingssteunprogramma's heeft de Commissie een kader voor risicobeheer (risk management framework — RMF) uitgewerkt om de belangrijkste risico's vast te stellen en te beperken. Dit RMF wordt in aanmerking genomen bij het besluitvormingsproces, met name in het kader van een betere governance door de interne stuurgroep begrotingssteun. Het RMF levert stelselmatig input voor de beleidsdialoog met de partnerlanden op strategisch niveau. Het RMF dient om te beoordelen of de verwachte voordelen van het voorgenomen optreden evenwichtig zijn, risico's vast te stellen en risicobeperkende maatregelen voor te stellen.

Uit interne analyses (begrotingssteunverslagen 2013 en 2014) blijkt dat landen die begrotingssteun van de EU ontvangen, duidelijk beter scoren wat betreft het beheer van de overheidsfinanciën dan begunstigen die geen begrotingssteun ontvangen.

In 2015 heeft de Commissie besloten om, van geval tot geval, strenger te beoordelen of al dan niet wordt samengewerkt met een internationale organisatie als uitvoerende partner.

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),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/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>).

Tijdens ons onderzoek identificeerden we negen belangrijke risicogebieden voor het opzetten van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten.

Uit ons onderzoek bleek dat deze risicogebieden door de Commissie juist waren geïdentificeerd. Tevens bleek daaruit het belang van de initiatieven van de Commissie ter verbetering van de ontwikkelings- en samenwerkingsresultaten van de EU.

Desondanks dienen er verdere maatregelen te worden genomen om deze initiatieven volledig doeltreffend te maken. In samenhang hiermee formuleerden we een aantal aanbevelingen.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau