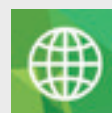


Speciaal verslag

**Versterking van de
bestuurlijke capaciteit in
Montenegro: vooruitgang,
maar op veel essentiële
terreinen moeten de
resultaten beter**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @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, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5636-2	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/46535	QJ-AB-16-021-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5621-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/982101	QJ-AB-16-021-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5627-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/387772	QJ-AB-16-021-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag**Versterking van de bestuurlijke capaciteit in Montenegro: vooruitgang, maar op veel essentiële terreinen moeten de resultaten beter**

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

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor 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, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen. De controle werd geleid door ERK-lid Hans Gustaf Wessberg, ondersteund door zijn kabinetschef Peter Eklund; Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Torielle Perreur-Lloyd, taakleider; Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante en Aurelia Petliza, controleurs.



Van links naar rechts: A. Pérez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H.G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Paragraaf

Afkortingen en acroniemen

I-X Samenvatting

1-10 Inleiding

1-3 De weg van Montenegro naar integratie in de EU

4-10 Pretoetredingssteun van de EU

11-15 Reikwijdte en aanpak van de controle

16-40 Opmerkingen

16-20 **Deel I — De gecontroleerde projecten waren gericht op de behoeften op het gebied van bestuurlijke capaciteit en in de meeste gevallen was de coördinatie met andere IPA-projecten en activiteiten van andere donoren goed**

17 De projecten waren gericht op de behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw

18-20 De coördinatie tussen projecten onderling en met andere activiteiten was meestal goed

21-28 **Deel II — Ongepast gebruik van outputs verminderde de doeltreffendheid van sommige van de gecontroleerde projecten**

22-24 De projecten leverden in het algemeen outputs, maar de begunstigen gebruikten deze niet altijd en de Montenegrijse autoriteiten gaven daaraan niet altijd follow-up

25-28 Er was onvoldoende informatie beschikbaar om aan te tonen welke vooruitgang was geboekt bij het versterken van de bestuurlijke capaciteit

29-40 **Deel III — De Commissie gebruikte haar niet-financiële instrumenten voor de ondersteuning van het hervormingsproces goed, maar belangrijke vraagstukken zijn nog niet opgelost**

31-33 De SAO-mechanismen voor politieke dialoog functioneren goed

34-37 Er was gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot het gebruik van door de toetredingsonderhandelingen geboden instrumenten om hervorming te stimuleren

38-40 Het potentieel voor het gebruik van gedecentraliseerd beheer ter versterking van de bestuurlijke capaciteit is nog niet volledig benut

41-47 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — Belangrijke data voor de betrekkingen tussen de EU en Montenegro

Bijlage II — Gecontroleerde projecten

Antwoord van de Commissie

ACA: Agentschap voor corruptiebestrijding (Anti-Corruption Agency)

CPCoI: Commissie voor de voorkoming van belangenconflicten (Commission for Prevention of Conflict of Interests)

DACI: Directoraat voor corruptiebestrijdingsinitiatieven (Directorate for Anti-Corruption Initiative)

ECAA: Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (European Common Aviation Area)

EPA: Agentschap milieubescherming (Environmental Protection Agency)

IGC: Intergouvernementele conferentie

IPA: Instrument voor pretoetredingssteun (Instrument for Pre-Accession)

IRM: Integriteitsrisicomanager (Integrity Risk Manager)

MO's: Maatschappelijke organisaties

NCI: Nationale controle-instantie

PAR: Hervorming openbaar bestuur (Public Administration Reform)

ReSPA: Regionale School voor Openbaar Bestuur (Regional School of Public Administration)

SA: Stabilisatie en associatie

SAO: Stabilisatie- en associatieovereenkomst

I
Sinds Montenegro in 2006 de onafhankelijkheid heeft uitgeroepen, heeft het land vooruitgang geboekt op weg naar integratie in Europa. In 2010 verwierf het land de status van kandidaat-lidstaat van de EU en in juni 2012 stelde de Raad een onderhandelingskader vast, waarna de toetredingsonderhandelingen begonnen. Eind 2015 waren tweeëntwintig van vijfendertig onderhandelingshoofdstukken geopend en twee waren voorlopig afgesloten.

II
De Commissie heeft Montenegro geholpen bij het opbouwen van instellingen en het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit met het oog op de ondersteuning van zijn overgang naar een democratisch en economisch ontwikkeld land. De pretoetredingssteun van de EU bestaat uit financiële steun in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en uit niet-financiële steun via de mechanismen van politieke dialoog.

III
In de periode 2007-2013 wees de EU 235,7 miljoen euro aan financiële bijstand toe aan Montenegro om het land te helpen zijn toetreding voor te bereiden. Voor 76 % van dit bedrag waren tegen het eind van 2015 contracten afgesloten. Voor de periode 2014-2020 bedragen de indicatieve financiële IPA-toewijzingen voor het land 270,5 miljoen euro. Het land heeft ook toegang tot de programma's en projecten die worden gefinancierd in het kader van de programma's met meerdere begunstigden die de gehele Westelijke Balkan en Turkije bestrijken.

IV
Wij controleerden 19 projecten in drie belangrijke sectoren van IPA I-steun (2007-2013): hervorming van het openbaar bestuur (13 projecten), vervoer (3 projecten) en milieu (3 projecten). 15 van deze projecten werden gefinancierd uit de toewijzing voor Montenegro en de andere vier uit de regionale toewijzing. Daarnaast hebben wij gekeken naar de mechanismen voor politieke dialoog die zijn opgezet in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en het proces van toetredingsonderhandelingen.

V
De controle had tot doel te beoordelen of de financiële en niet-financiële EU-pretoetredingssteun in de periode 2007-2013 op doeltreffende wijze heeft bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van Montenegro. Wij concluderen dat pretoetredingssteun van de EU ondanks de trage vorderingen op verschillende kerngebieden heeft bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van Montenegro. Voor 12 van de 19 door ons gecontroleerde via het IPA gefinancierde projecten werd de doeltreffendheid van de steun echter beperkt door het feit dat de Montenegrijnse autoriteiten sommige van de outputs op het gebied van capaciteitsopbouw niet volledig hebben gebruikt of er geen follow-up aan hebben gegeven. Voor het merendeel van de door ons gecontroleerde projecten was voor de nationale autoriteiten geen duidelijke verplichting bepaald om follow-up te geven aan IPA-investeringen en ze te benutten.

VI
De gecontroleerde projecten leverden in het algemeen de geplande outputs ten behoeve van belangrijke capaciteitsbehoeften, bijvoorbeeld door het op succesvolle wijze ondersteunen van wetwijzigingen en de oprichting van instellingen, alsmede door opleidingen te verzorgen. In de meeste gevallen werden de projecten goed gecoördineerd en werd daarbij rekening gehouden met de werkzaamheden van andere donoren. Wij hebben echter voorbeelden gevonden van situaties waarin sprake was van overlap of waarin verbetering mogelijk is bij het delen van informatie tussen IPA-projecten die alleen in Montenegro werden uitgevoerd en regionale projecten (met meerdere begunstigden) die betrekking hadden op diverse pretoetredingslanden.

VII

Daarnaast hebben wij vastgesteld dat, hoewel de Commissie de voortgang monitort die het land heeft geboekt bij de versterking van de bestuurlijke capaciteit, deze beoordeling kwalitatief was en dat verschillende onderdelen van het openbaar bestuur waren onderzocht. Hierdoor was het moeilijk om de verbetering in de tijd te vergelijken. In 2015 heeft de Commissie het initiatief genomen om nieuwe gegevens te publiceren, maar voor ons was het nog te vroeg om dit te beoordelen.

VIII

De mechanismen voor politieke dialoog functioneerden goed, maar op de belangrijke gebieden van de hervorming van het openbaar bestuur, het milieu en de strijd tegen corruptie worden de resultaten slechts langzaam bereikt. Wij hebben geconstateerd dat de beperkte vooruitgang op belangrijke gebieden vaak het gevolg was van de geringe inzet van de nationale autoriteiten voor de hervormingen, ondanks de pretoetredingssteun van de EU. De Commissie beschikt over instrumenten voor het stimuleren van hervormingen, waaronder de „bepaling inzake het algehele evenwicht“. Het is niet altijd duidelijk of en op welke wijze dit instrument zal worden genoemd of gebruikt wanneer nieuwe door de EU gesteunde wetten en instellingen geen resultaten opleveren op belangrijke gebieden zoals de strijd tegen corruptie.

IX

De Commissie heeft het beheer van 12 % van de IPA I-middelen gedecentraliseerd bij de Montenegrijnse autoriteiten. Wij hebben geconstateerd dat het gedecentraliseerde beheer van EU-middelen potentieel een nuttig instrument kan zijn voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit, door middel van de overdracht van kennis, dat niet ten volle werd benut bij IPA I.

X

We doen een aantal aanbevelingen met betrekking tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit.

De weg van Montenegro naar integratie in de EU

01

Montenegro is een klein, bergachtig land in de Westelijke Balkan¹. De zuidwestkust van het land ligt aan de Adriatische Zee en verder grenst het land in het westen aan Kroatië, in het noordwesten aan Bosnië en Herzegovina, in het noordoosten aan Servië, in het oosten aan Kosovo^{*2} en in het zuidoosten aan Albanië. Podgorica is de hoofdstad en de grootste stad van het land. De bevolking van 625 266 inwoners bestaat uit de volgende etnische groepen: 44,98 % Montenegrijnen, 28,73 % Serviërs, 8,65 % Bosniakken, 4,91 % Albaniërs en 12,72 % overige³.

02

Sinds Montenegro in 2006 de onafhankelijkheid heeft uitgeroepen, heeft het land vooruitgang geboekt op weg naar toetreding tot de EU. Het land heeft in 2007 een stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) afgesloten met de EU⁴ en in 2010 heeft de Raad besloten Montenegro de status van kandidaat-lidstaat van de EU toe te kennen. In juni 2012 stelde de Raad een onderhandelingskader vast en begonnen de toetredingsonderhandelingen. In datzelfde jaar werd het eerste onderhandelingshoofdstuk geopend⁵. Eind 2015 waren tweeëntwintig van vijfendertig onderhandelingshoofdstukken⁶ geopend en twee waren voorlopig afgesloten. Zie **bijlage I** voor het tijdschema voor integratie van Montenegro in de EU.

03

Ondanks beschuldigingen van verkiezingsfraude en de parlementaire boycot door enkele oppositiepartijen is Montenegro in de jaren na de start van de toetredingsonderhandelingen stabiel gebleven. Hoewel het land met een dringende behoefte aan hervormingen wordt geconfronteerd die vergelijkbaar is met die van de rest van de Westelijke Balkan, zoals op het gebied van het openbaar bestuur en de bestrijding van corruptie, wordt Montenegro thans beschouwd als land dat het verste is gevorderd in het toetredingsproces.

1 Ten tijde van de controle bestond de Westelijke Balkan uit de volgende zes landen: Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo*, Montenegro en Servië.

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veilighedsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

2 Ibidem.

3 Telling van 2011. Zie „Montenegro in figures” van het Montenegrijse bureau voor de statistiek, 2013.

4 De SAO trad in 2010 in werking.

5 Dit was hoofdstuk 25, dat is gewijd aan wetenschap en onderzoek. In hetzelfde jaar werd het ook voorlopig afgesloten.

6 Elk hoofdstuk heeft betrekking op een beleidsterrein van de EU-wetgeving.

Pretoetredingssteun van de EU

04

Sinds 2007 ontvangt Montenegro financiële bijstand van de EU in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun⁷. De toewijzing van 235,7 miljoen euro in het kader van IPA I voor de periode 2007-2013⁸ kan als volgt worden gepresenteerd in de verschillende sectoren van de steun:

Tabel 1

IPA-steun aan Montenegro in de periode 2007-2013 (miljoen euro)

Sector	Totale toewijzing per sector	Percentage
Hervorming openbaar bestuur	45,6	19 %
Milieu en klimaatverandering	35,3	15 %
Grensoverschrijdende samenwerking	30,3	13 %
Vervoer	30,0	13 %
Justitie en binnenlandse zaken	25,5	11 %
Ad-hocmaatregelen	25,0	11 %
Landbouw en plattelandsontwikkeling	22,5	9 %
Sociale ontwikkeling	21,5	9 %
TOTAAL 2007-2013	235,7	100 %

Bron: Europese Commissie.

05

Het doel van de EU-financiering in het kader van IPA I was de ondersteuning van de overgang van Montenegro naar een democratisch en economisch stabiel land op de weg naar Europese integratie. De Commissie heeft gebruikgemaakt van financiering in het kader van IPA I om Montenegro te helpen instellingen op te bouwen en de bestuurlijke capaciteit te verbeteren, en ter bevordering van economische en sociale ontwikkeling bij zijn inspanningen om te voldoen aan de criteria van Kopenhagen⁹. Eind 2015 waren voor 76 % van de IPA I-middelen contracten afgesloten en was 87 % daarvan uitbetaald.

- 7 IPA I werd ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82) en Verordening (EG) nr. 718/2007 van de Commissie van 12 juni 2007 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 170 van 29.6.2007, blz. 1).
- 8 De totale toewijzing voor IPA I voor de periode 2007-2013 bedroeg bijna 10 miljard euro.
- 9 De criteria van Kopenhagen die door de Europese Raad in juni 1993 zijn vastgesteld, omvatten:
 - a) politieke criteria: stabiliteit van instellingen ter garantie van democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en respect voor en bescherming van minderheden;
 - b) economische criteria: het bestaan van een functionerende markteconomie evenals de capaciteit om om te gaan met concurrentiedruk en marktkrachten in de EU;
 - c) het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap na te leven, waaronder het voldoen aan de doelstellingen van politieke, economische en monetaire unie.

06

Met IPA II, de opvolger van IPA I, is voor de periode 2014-2020 een nieuw kader voor pretoetredingssteun vastgesteld met een indicatieve toewijzing van 270,5 miljoen euro. IPA II-projecten zijn gericht op structurele hervormingen op de belangrijkste gebieden die worden genoemd in de uitbreidingsstrategie van de EU, zoals democratie en bestuur, de rechtsstaat, duurzame groei en het concurrentievermogen.

07

De EU verleent ook pretoetredingssteun op regionaal niveau in de vorm van op meerdere begunstigen gerichte (meerlanden-) projecten en programma's die de gehele Westelijke Balkan en Turkije bestrijken. De regionale toewijzing bedroeg 1,357 miljard euro voor IPA I en 2,959 miljard euro voor IPA II.

08

De pretoetredingssteun van de EU bouwt voort op strategische documenten, zoals de stabilisatie- en associatieovereenkomsten, de jaarlijkse uitbreidingsstrategie en de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Commissie voor het land. Tot 2013 kwamen deze tot uitdrukking in de meerjarige indicatieve planningdocumenten en nu zijn deze opgenomen in indicatieve strategiedocumenten. De jaarlijkse programma's en meerjarenprogramma's worden door de Commissie vastgesteld na overleg met de begunstigde landen en andere belanghebbenden.

09

In Montenegro heeft de Commissie EU-projecten voornamelijk rechtstreeks uitgevoerd onder direct gecentraliseerd beheer. Aan het einde van IPA I heeft de Commissie het beheer van programma's op het gebied van de ontwikkeling van menselijk kapitaal en regionale ontwikkelingsprogramma's gedecentraliseerd naar de nationale autoriteiten, maar zij blijft verantwoordelijk voor deze middelen en verricht verificaties van de verrichtingen. In het kader van IPA II blijft de Commissie een combinatie gebruiken van gecentraliseerde en gedecentraliseerde beheersmethoden (nu „direct” en „indirect beheer” genoemd), aangevuld met andere uitvoeringsmodaliteiten, zoals sectorale begrotingssteun¹⁰.

10

De Commissie beoordeelt de vorderingen van Montenegro gedurende de voorgaande periode van twaalf maanden aan de hand van het uitbreidingspakket en de jaarlijkse voortgangsverslagen. Tot 2014 werden in het jaarlijkse strategiedocument, dat deel uitmaakt van het uitbreidingspakket, recente resultaten en de belangrijkste uitdagingen voor de volgende periode van twaalf maanden beschreven, met inbegrip van specifieke conclusies en aanbevelingen. In 2015 omvatte het strategiedocument een overzicht van de uitdagingen voor de langere termijn dat de rest van het mandaat van de huidige Commissie bestreekt.

10 Begrotingssteun omvat rechtstreekse financiële overschrijvingen naar de rekening van de nationale schatkist van het partnerland, gekoppeld aan subsidiabiliteitscriteria (een duidelijk omschreven strategie, een stabiel macro-economisch kader, een goed beheer van de overheidsfinanciën, of een geloofwaardig programma ter verbetering daarvan, en transparantie van en toezicht op de begroting), beleidsdialoog, prestatiebeoordeling en capaciteitsopbouw.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11

De controle had tot doel te beoordelen of de EU-pretoetredingssteun in de periode 2007-2013 op doeltreffende wijze heeft bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van Montenegro. De reikwijdte omvatte zowel financiële steun (door het IPA gefinancierde projecten) als niet-financiële steun (mechanismen voor politieke dialoog tussen de EU en Montenegro).

12

Bij de controle werden de volgende drie hoofdvragen gesteld:

- a) Werd de noodzaak om de bestuurlijke capaciteit te versterken door middel van de gecontroleerde projecten op passende wijze aangepakt?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn wij nagegaan of de gecontroleerde projecten waren ontworpen voor de aanpak van de behoeften op het gebied van bestuurlijke capaciteit die door de Commissie en de nationale autoriteiten als belangrijk zijn aangemerkt, en of de projecten goed waren gecoördineerd met andere IPA-projecten en met activiteiten van andere donoren.

- b) Hebben de gecontroleerde projecten resultaten behaald wat betreft de versterking van de bestuurlijke capaciteit?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn wij nagegaan of de gecontroleerde projecten de verwachte outputs hebben geleverd met betrekking tot capaciteitsopbouw en of de nationale autoriteiten deze outputs hebben gebruikt en er follow-up aan hebben gegeven. In gevallen waarin de outputs niet waren gebruikt of geen follow-up hadden gekregen, hebben wij de belangrijkste redenen hiervoor onderzocht. Verder hebben we aandacht besteed aan de beoordeling door de Commissie van de doeltreffendheid van de EU-steun voor het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit.

- c) Is door de niet-financiële bijstand van de Commissie de bestuurlijke capaciteit doeltreffend verbeterd?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn wij nagegaan op welke wijze de Commissie de mechanismen voor politieke dialoog heeft gebruikt die zijn opgezet in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en de toetredingsonderhandelingen. Wij hebben ook onderzocht hoe de Commissie de haar ter beschikking staande hefboomen heeft gebruikt om ervoor te zorgen dat de nationale instanties zich actief inspinnen voor hervorming. Tot slot hebben wij onderzocht of de Commissie gebruik heeft gemaakt van het potentieel voor het overhevelen van capaciteit door middel van het bevorderen van de verspreiding van goede praktijken die zijn ontwikkeld in het kader van het gedecentraliseerde beheer van de IPA-middelen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

13

Wij hebben ons toegespitst op drie sectoren die van belang zijn voor de integratie van Montenegro in de EU: hervorming van het openbaar bestuur (PAR — public administration reform), vervoer en milieu. Deze waren goed voor 47 % van de totale toewijzing voor Montenegro in het kader van IPA I¹¹, zoals aangegeven in **tabel 1**. Verder hebben wij gekeken naar projecten voor capaciteitsopbouw op het gebied van het openbaar bestuur die werden gefinancierd uit de regionale IPA-toewijzing (met meerdere begunstigden), waarmee ook steun werd verleend aan andere landen die in aanmerking komen voor steun in het kader van het IPA¹². Aangezien er op al die terreinen ook steun wordt verleend in het kader van IPA II (2014-2020), kan de Commissie rekening houden met de opmerkingen en aanbevelingen in dit verslag bij de uitvoering van IPA II en bij het opstellen van haar tussentijdse evaluatie van IPA II, die gepland staat voor 2017.

14

Wij onderzochten een steekproef van 19 projecten. Voor de sector hervorming van het openbaar bestuur selecteerden wij dertien projecten op het gebied van aanbesteding, de bestrijding van corruptie, interne beheersing, externe controle, lokaal zelfbestuur en de Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA). Voor de sector vervoer selecteerden wij drie projecten op het gebied van burgerluchtvaart, het directoraat voor de spoorwegen en wegenbouw. Voor de sector milieu selecteerden wij drie projecten op het gebied van het beheer door de centrale overheid, gemeentelijke diensten en afvalstoffenbeheer. 15 projecten in de steekproef werden gefinancierd uit de toewijzing voor Montenegro en de resterende vier uit de regionale toewijzing. Zie **bijlage II** voor nadere gegevens over de geselecteerde projecten.

15

De controle omvatte de analyse van documenten en interviews met vertegenwoordigers van de Commissie en de nationale autoriteiten. Wij hebben ook andere belanghebbenden geraadpleegd, zoals maatschappelijke organisaties en donororganisaties. We gebruikten bewijsmateriaal afkomstig uit project- en programmadocumentatie, evaluaties en beoordelingen van IPA I en het land, en de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Commissie, alsmede resoluties van de begrotingsautoriteit.

- 11 Wij hebben gekeken naar IPA I, omdat er ten tijde van de controle nog geen IPA II-projecten werden uitgevoerd.
- 12 Tot de landen die in aanmerking komen voor het IPA behoren Turkije en de landen van de Westelijke Balkan. Deze programma's en projecten worden ook „regionale” of „meerlandenprogramma's en -projecten” genoemd. De totale toewijzing in het kader van IPA I voor programma's en projecten met meerdere begunstigden bedroeg 1 137 miljoen euro.

Deel I — De gecontroleerde projecten waren gericht op de behoeften op het gebied van bestuurlijke capaciteit en in de meeste gevallen was de coördinatie met andere IPA-projecten en activiteiten van andere donoren goed

16

Om een doeltreffende bijdrage te leveren aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit van de overheid van Montenegro, moeten IPA-projecten gericht zijn op de voornaamste capaciteitsbehoeften die zijn geïdentificeerd door de Commissie en Montenegro. Wij verwachtten dat sprake zou zijn van een goede coördinatie tussen IPA-projecten onderling en met de steun van andere donoren, bijvoorbeeld om overlap te vermijden. Nieuwe IPA-projecten moeten worden gebaseerd op de resultaten van eerdere door de EU gefinancierde acties.

De projecten waren gericht op de behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw

17

Wij onderzochten het indicatief financieel meerjarenkader van de Commissie en het indicatieve meerjarenplan waarin de voornaamste gebieden voor en doelstellingen van de EU-steun worden omschreven, de financieringsovereenkomsten van de geselecteerde projecten, waarin de specifieke doelstellingen ervan worden beschreven, alsmede de nationale strategiedocumenten. Al deze documenten wezen op de noodzaak om de bestuurlijke capaciteit te versterken. Wij hebben beoordeeld of de gecontroleerde projecten waren gericht op één of meer van de capaciteitsbehoeften die in deze documenten worden genoemd. Wij hebben geconstateerd dat alle 19 projecten waren ontworpen om te voldoen aan vastgestelde behoeften op het gebied van bestuurlijke capaciteit. **Tabel 2** geeft een overzicht van de doelstellingen inzake capaciteitsopbouw van de gecontroleerde projecten.

Tabel 2 De gecontroleerde projecten waren ontworpen om hiaten in de bestuurlijke capaciteit aan te pakken

Gebied	Projecten	Doelstellingen met betrekking tot capaciteitsopbouw
Aanbesteding	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> ○ verbetering van de wetgeving en de capaciteit van aanbestedende diensten door versterking van de capaciteit van de overheidsinstantie voor overheidsopdrachten ○ verzorging van opleiding en organisatie van een certificeringsprogramma
Corruptie	4, 5	<ul style="list-style-type: none"> ○ capaciteitsopbouw in instellingen die zich bezighouden met het voorkomen van corruptie ○ capaciteitsopbouw op lokaal niveau, met inbegrip van maatschappelijke organisaties, voor de bestrijding van corruptie
Interne beheersing	6, 7	<ul style="list-style-type: none"> ○ introductie van interne financiële controle bij de overheid ○ voorbereiding voor het geplande toekomstige beheer van EU-middelen door de nationale autoriteiten
Externe controle	8, 9	<ul style="list-style-type: none"> ○ capaciteitsverbetering bij de nationale controle-instantie (NCI) om haar werk te plannen en haar controle-methodologie te ontwikkelen ○ ontwikkeling van kwaliteitsbewaking op het gebied van controle
Lokaal zelfbestuur	10, 11	<ul style="list-style-type: none"> ○ ontwikkeling van opleidingsprogramma's en voorzien in mentorschap ○ opstelling van strategische plannen voor gemeenten
ReSPA	12, 13	<ul style="list-style-type: none"> ○ ondersteuning van capaciteitsopbouw in de overheidsinstanties in de landen van de Westelijke Balkan
Vervoer	14, 15, 16	<ul style="list-style-type: none"> ○ capaciteitsontwikkeling ter verbetering van de wetgeving inzake wegvervoer, spoorvervoer en burgerluchtvaart, om ten behoeve van vervoersinfrastructuur publiek-private partnerschappen op te zetten en financiering via concessieverlening te realiseren ○ versterking van de capaciteit voor het beheer van investeringen van internationale financieringsinstrumenten ○ ontwikkeling van technische en bestuurlijke vaardigheden op lokaal niveau
Milieu	17, 18, 19	<ul style="list-style-type: none"> ○ opstelling van strategieën voor de ontwikkeling, harmonisatie en uitvoering van wetgeving ○ ontwikkeling van capaciteit om projecten uit te voeren op alle niveaus

Bron: Opgesteld door de ERK met behulp van gegevens van de Europese Commissie.

De coördinatie tussen projecten onderling en met andere activiteiten was meestal goed

18

Wij onderzochten of projecten goed waren gecoördineerd met andere acties die worden gefinancierd door de EU en andere donoren in het land. Wij hebben geconstateerd dat projecten in het algemeen goed waren gecoördineerd met andere IPA-projecten, bijvoorbeeld door voort te bouwen op het werk van eerdere IPA-projecten op hetzelfde gebied. Hoewel het aantal andere donoren in Montenegro sinds de start van IPA I in 2007 aanzienlijk is gedaald¹³, hebben wij geconstateerd dat er bij de IPA-projecten rekening werd gehouden met het werk van deze donoren (zie voor voorbeelden **tekstvak 1**).

13 Vele donoren hebben hun steun verlaagd of ingetrokken in verband met de beschikbaarheid van EU-pretoetredingssteun in het kader van het IPA en de start van de onderhandelingen voor toetreding tot de EU.

Tekstvak 1

Voorbeelden van goede coördinatie

De **projecten 6 en 7** hebben bijgedragen tot 1) het invoeren van beheers- en controlesystemen specifiek voor de geplande toekomstige decentralisering van het beheer van EU-middelen naar Montenegro en 2) de bredere introductie in het gehele openbaar bestuur van interne financiële controle bij de overheid.

Om de eerste doelstelling te bereiken, werd met project 6 voortgebouwd op een project dat door de EU werd gefinancierd vóór de start van IPA I. Gedurende de uitvoering van project 6 verzocht de Commissie de contractant de outputs te wijzigen om rekening te houden met parallelle werkzaamheden die werden uitgevoerd door de diensten van de Commissie ter controle van de conformiteit van de structuren die waren opgezet door de nationale autoriteiten ter voorbereiding op gedecentraliseerd beheer. Door middel van project 7 is vervolgens steun verleend en opleiding verzorgd om Montenegrijnse ambtenaren voor te bereiden op het werken met gedecentraliseerde beheersstructuren.

Om de tweede doelstelling te kunnen verwezenlijken, waren de twee projecten eerst toegespitst op het centrale openbare bestuur en vervolgens op het lokale niveau. Project 6 was in het bijzonder gericht op de invoering van interne beheersing in centrale ministeries, met inbegrip van de opzet van eenheden voor interne controle met uitgebreide controleplannen en het vormen van een netwerk daartussen. Project 7 begon een paar maanden nadat project 6 was afgelopen, en was gericht op zwakke beheerspraktijken die tijdens het eerste project waren vastgesteld.

De **projecten 8 en 9** waren erop gericht de Montenegrijnse nationale controle-instantie (NCI) te versterken. Voortbouwend op een eerder door Duitse donoren gefinancierd project, werden bij project 8 plannen, richtsnoeren en workshops geboden aan controleurs. Zo werd met het project bijvoorbeeld capaciteit opgebouwd op het gebied van doelmatigheidscontroles, wat voor de nationale controle-instantie een nieuw type controlewerkzaamheden was. Gedurende de uitvoering werd het IPA-project gecoördineerd met de werkzaamheden van Duitse en Zweedse donoren ter versterking van de capaciteit op het gebied van doelmatigheidscontrole. Project 9 was een twinningproject onder leiding van de Litouwse NCI. Ondanks het feit dat er een gat van twee jaar tussen de twee projecten zat, was het goed gecoördineerd met de steun die werd geboden in het kader van project 8 en werd de kwaliteitscontrole in de Montenegrijnse NCI ontwikkeld door het vergroten van de technische capaciteit en het opstellen van richtsnoeren.

19

Wij hebben echter vastgesteld dat de coördinatie tussen IPA-projecten die alleen in Montenegro werden uitgevoerd en projecten met meerdere begunstigden die diverse pretoetredingslanden bestreken, niet altijd goed was (zie voorbeelden **tekstvak 2**).

Tekstvak 2

Voorbeelden van tekortschietende coördinatie tussen IPA-projecten

De projecten 1, 2 en 3 — Wij hebben alle IPA I-projecten¹⁴ gecontroleerd die steun boden op het gebied van openbare aanbesteding in Montenegro. Met het eerste project werd alleen steun verleend in Montenegro, terwijl de andere twee projecten meerdere begunstigden hadden en ook ter beschikking stonden van andere pretoetredingslanden. Hoewel er met project 1 met succes een systeem voor openbare aanbesteding werd opgezet in het land, hebben wij vastgesteld dat de outputs van de drie projecten op het gebied van capaciteitsopbouw niet goed waren gecoördineerd. De projecten ontwikkelden capaciteit ter verbetering van de wetgeving inzake openbare aanbesteding door te helpen bij het opstellen van nieuwe wetten. Zij verbeterden ook de prestaties van aanbestedende diensten door cursussen aan te bieden en door middel van een certificeringsprogramma voor ambtenaren die zich bezighouden met openbare aanbesteding. De projecten met meerdere begunstigden (de projecten 2 en 3) werden uitgevoerd na project 1 maar bouwden niet op doeltreffende wijze met aanvullende, meer specifieke opleiding voort op reeds in het kader van project 1 geleverde cursussen. In plaats daarvan was de inhoud van de opleidingen in sommige gevallen in zeer grote mate of zelfs precies gelijk: alle drie de projecten boden opleiding over basale openbare aanbestedingsprocedures, zowel project 1 als 2 waren gericht op de uitvoering van de richtlijn nutsbedrijven¹⁵ en project 2 en 3 beide op het stelsel van rechtsmiddelen¹⁶. Bovendien waren de deelnemers aan de cursussen vaak dezelfde personen (de opleidingen voor opleiders werden bijvoorbeeld gegeven in het kader van zowel project 1 als project 3).

De projecten 12 en 13 — De Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA) is in het leven geroepen om bij te dragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit en als aanjager van regionale samenwerking tussen overheden van de landen van de Westelijke Balkan. Terwijl de zes deelnemers, met inbegrip van Montenegro, jaarlijks elk 150 000 euro bijdragen, wordt het grootste deel van de kosten van ReSPA gefinancierd door IPA-projecten met meerdere begunstigden. Wij hebben vastgesteld dat de opleidingsactiviteiten van de ReSPA niet voldoende werden gecoördineerd met andere opleidingen die werden aangeboden in het kader van IPA-projecten in Montenegro. Zo waren ReSPA-opleidingen vooral gericht op jonge ambtenaren van wie de behoeften grotendeels werden beantwoord door andere initiatieven voor capaciteitsopbouw. Er was ook onvoldoende informatie beschikbaar voor ambtenaren over de beschikbare opleidingen. Ten gevolge daarvan heeft Montenegro weinig gebruikgemaakt van het opleidingsaanbod van de ReSPA.

14 Dit omvat geen overeenkomsten voor technische bijstand en uitwisseling van informatie.

15 Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1).

16 De EU-richtlijnen inzake rechtsmiddelen zijn: Richtlijn 89/665/EG van de Raad van 21 december 1989 (PB L 395 van 30.12.1989, blz. 33), Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 (PB L 76 van 23.3.1992, blz. 14) en Richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 (PB L 335 van 20.12.2007, blz. 31). Rechtsmiddelen zijn rechtsvorderingen die ter beschikking staan van marktdeelnemers die deelnemen aan aanbestedingsprocedures en die hen in staat stellen het gunningsbesluit aan te vechten.

20

Sinds 2014 heeft de Commissie erkend dat er behoefte is aan betere coördinatie tussen nationale instrumenten en regionale instrumenten (met meerdere begunstigden) en daarom heeft zij haar procedures herzien. Zo heeft de Commissie de ReSPA bijvoorbeeld aangemoedigd te overleggen met nationale IPA-coördinatoren en om naar aanleiding daarvan haar output aan te passen. Bovendien heeft de Commissie in 2015 het centrum voor thematische expertise inzake de hervorming van het openbaar bestuur opgezet binnen het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen om leiding te geven aan een aantal (regionale) programma's met meerdere begunstigden op dat gebied, waaronder ReSPA-contracten. Een van de doelstellingen van dit centrum is het verzorgen van coördinatie tussen de regionale en nationale IPA-steun. Het was echter nog te vroeg om te verifiëren of deze nieuwe ontwikkelingen de vereiste verbeteringen hebben opgeleverd in de coördinatie tussen nationale en regionale IPA-steun.

Deel II — Ongepast gebruik van outputs verminderde de doeltreffendheid van sommige van de gecontroleerde projecten

21

Om op doeltreffende wijze te kunnen bijdragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van de overheid van Montenegro, moeten IPA-projecten de verwachte resultaten op het gebied van capaciteitsopbouw leveren. Zodra deze resultaten zijn geleverd, moeten deze worden gebruikt door de instanties waarop de projecten zijn gericht (de begunstigden) en vervolgens moet hieraan follow-up worden gegeven door de nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat de projectenresultaten duurzaam zijn en hun volledige impact bereiken. Om aan te tonen wat met de EU-middelen is bereikt, verwachten wij dat de Commissie duidelijk verslag uitbrengt over de geboekte vooruitgang, met inbegrip van de mate waarin de bestuurlijke capaciteit van het land verbetert.

De projecten leverden in het algemeen outputs, maar de begunstigden gebruikten deze niet altijd en de Montenegrijse autoriteiten gaven daaraan niet altijd follow-up

22

Voor de gecontroleerde projecten onderzochten wij de tussentijdse en eindverslagen, de monitorings- en evaluatieverslagen van de Commissie en de notulen van de vergaderingen van het toezichtcomité en hebben wij gesprekken gevoerd met begunstigden. Wij hebben geconstateerd dat de projecten in het algemeen de geplande outputs opleverden. Sommige daarvan hadden betrekking op doelstellingen op het gebied van capaciteitsopbouw en sommige waren ontworpen om andere doelstellingen te verwezenlijken, zoals de aanleg van wegen. We hebben ons gericht op outputs met betrekking tot capaciteitsopbouw. Voor 12 van de 19 gecontroleerde projecten hebben wij vastgesteld dat één of meer van de outputs op het gebied van capaciteitsopbouw niet volledig waren gebruikt door de begunstigden of dat de nationale autoriteiten niet de nodige vervolgactie hadden ondernomen om de bereikte resultaten te bestendigen.

23

Indien de begunstigde geen gebruik maakte van de outputs, werd de algehele doeltreffendheid van de betreffende projecten verminderd wat betreft de versterking van de bestuurlijke capaciteit, doordat de door de projecten geboden potentiële verbeteringen niet altijd werden gerealiseerd. Vaak hield de reden om de outputs niet te gebruiken verband met budgettaire en personele beperkingen.

Tekstvak 3 bevat voorbeelden van outputs die niet volledig door de begunstigden werden gebruikt.

Tekstvak 3

Voorbeelden van outputs die niet volledig door de begunstigden werden gebruikt

Project 4 was ontworpen met de preventie van corruptie als focus en gericht op de twee belangrijkste organen die actief zijn op dit gebied: het directoraat voor corruptiebestrijdingsinitiatieven (DACI) en de commissie voor de voorkoming van belangenconflicten (CPCol). Twee van de geplande outputs werden niet volledig gebruikt door de begunstigden.

- De CPCol maakte geen gebruik van het door het project voorbereide systeem voor automatische gegevensuitwisseling over vermogensverklaringen. Hoewel zij niet over voldoende middelen beschikte om dit actueel te houden, bleef de CPCol liever gebruikmaken van het handmatig bijgehouden register.
- In het kader van het project werd voor het DACI een integriteitsrisicomanager (IRM - IT-instrument) voorbereid om toezicht te houden op integriteitsplannen die werden opgesteld om te helpen in het openbaar bestuur vastgestelde risico's van corruptie te beperken. Hoewel 72 van de 102 instellingen in het land integriteitsplannen hadden ontwikkeld, hadden op het moment van de controle slechts 4 daarvan gebruikgemaakt van het IRM-instrument. Deze situatie was ten dele het gevolg van onvoldoende personeel en ten dele het gevolg van het feit dat Montenegro de noodzakelijke financiering niet had verworven om door te gaan met de ontwikkeling en invoering van het instrument. (Volgens het actieplan voor hoofdstuk 23 vertrouwde Montenegro op een mogelijke bijdrage van 400 000 euro van andere donoren. Toen deze uitbleef, heeft het land de benodigde financiering niet uit eigen middelen verstrekt).

Terwijl project 4 werd uitgevoerd, besloten de nationale autoriteiten de CPCol en het DACI samen te voegen in een nieuw agentschap voor corruptiebestrijding (ACA). Ten tijde van onze controle was er geen bewijs dat een van de door het IPA-project voor het DACI en de CPCol ontwikkelde IT-oplossingen door het ACA zou worden gebruikt.

In het kader van **project 14** werden technische specificaties opgesteld voor de uitbesteding van de ontwikkeling van een databank voor het beheer van de wegeninfrastructuur in Montenegro. Op het moment van de controle hadden de nationale autoriteiten geen gebruik gemaakt van de databank, vier jaar na de ontwikkeling daarvan. Hetzelfde IPA-project heeft bijgedragen tot de opbouw van capaciteit voor de uitvoering van infrastructuurprojecten in het Montenegrijnse openbaar bestuur. In sommige gevallen gingen de verwachte voordelen van capaciteitsopbouw echter verloren als gevolg van een hoog personeelsverloop. Op het moment van de controle hadden zes van de acht mensen die waren opgeleid in het spoorweginfrastructuurbedrijf hun baan reeds verlaten, in de meeste gevallen omdat zij tijdelijke contracten hadden.

Project 19 heeft bijgedragen tot de versterking van de capaciteit op het gebied van afvalstoffenbeheer op lokaal niveau. De aanvankelijk geplande outputs werden gewijzigd tijdens de uitvoering van het project. Bij onze controle hebben wij echter waargenomen dat ook deze herziene outputs niet alle werden gebruikt, deels ten gevolge van een gebrek aan personele en financiële middelen. Zo was het door het project gefinancierde recyclage terrein dat in 2013 werd voltooid nog steeds niet in gebruik genomen, hetgeen ten dele te wijten was aan een gebrek aan personeel. Bovendien was apparatuur die in het kader van het project was aangekocht, niet onderhouden vanwege budgettaire beperkingen van de gemeente. Andere in het kader van het project aangekochte zaken werden helemaal niet gebruikt, zoals vuilnisbakken voor gescheiden afvalophaling.

24

In gevallen waarin de nationale autoriteiten geen follow-up hebben gegeven aan de outputs van deze projecten, werd de beoogde impact daardoor vaak beperkt. In sommige gevallen hebben de nationale autoriteiten de nodige wetgeving niet vastgesteld, waardoor de outputs niet volledig doeltreffend waren. In andere gevallen werd aan de opgezette instellingen geen onafhankelijkheid verleend, of waren organen die vastgestelde wetgeving zouden moeten handhaven daartoe niet bevoegd. Soms stelden de nationale autoriteiten niet de nodige extra personele of financiële middelen ter beschikking voor de follow-up van outputs van IPA-projecten. **Tekstvak 4** bevat voorbeelden van outputs waaraan door de nationale autoriteiten geen follow-up werd gegeven.

Tekstvak 4

Voorbeelden van outputs waaraan door de nationale autoriteiten geen follow-up werd gegeven

Project 5 was gericht op de versterking van de rol van plaatselijke overheden en maatschappelijke organisaties die corruptie op lokaal niveau aanpakken, en beoogde de burgers meer bewust te maken van het belang van doeltreffende maatregelen ter bestrijding van corruptie. Het project realiseerde zijn geplande outputs op het gebied van capaciteitsopbouw (studies, paneldiscussies, beleidsaanbevelingen). Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat hoofdverantwoordelijk is voor de verslaglegging over de tenuitvoerlegging van lokale corruptiebestrijdingsplannen, heeft echter besloten niet deel te nemen aan het in het kader van het project geïnitieerde consultatieproces voor het opzetten van een multisectorale adviesraad inzake corruptiebestrijding. Dit heeft de raad verzwakt, die vervolgens na afloop van het project niet bijeenkwam.

Met **project 14** is op succesvolle wijze bijgedragen tot de harmonisatie van het recht inzake luchtvervoer als voorbereiding op de eerste fase van de overeenkomst betreffende de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (ECAA). Ten tijde van de controle hadden de nationale autoriteiten echter niet veel van de statuten goedgekeurd die als onderdeel van het project waren opgesteld om te helpen het land in overeenstemming te brengen met de vereisten van de ECAA-overeenkomst, 3,5 jaar nadat deze waren opgesteld¹⁷.

In het kader van **project 15** werd in 2013 een bedrijfsplan aangeleverd ter verbetering van de doelmatigheid van het directoraat voor de spoorwegen. Op het moment van de controle hadden de nationale autoriteiten het bedrijfsplan echter niet uitgevoerd vanwege financiële beperkingen, die leidden tot vertragingen bij de aanwerving van het benodigde extra personeel (7 vacatures op een totaal van 17 posten in het directoraat). Daarnaast had het directoraat van de nationale autoriteiten geen financiële onafhankelijkheid gekregen ten opzichte van het ministerie van Vervoer, wat nodig was om het directoraat zoals bedoeld te laten functioneren.

In het kader van **project 17** werd 180 000 euro uitgetrokken ter versterking van de capaciteit van het agentschap milieubescherming voor het verzamelen, valideren en verspreiden van milieugegevens. Hiertoe is in het kader van het project gedurende een jaar een systeem voor de verzameling, validering en verspreiding van milieugegevens ontwikkeld, alsmede bijbehorende opleidingen. Hoewel deze werkzaamheden in 2012 werden voltooid, was het ontwikkelde systeem op het moment van de controle nog niet in gebruik genomen en was er geen sprake van een aanzienlijke verbetering van de capaciteit van het agentschap of de kwaliteit van zijn verslagen. De nationale autoriteiten hebben nagelaten om voldoende personele en financiële middelen toe te kennen om follow-up te geven aan de output van het project.

In het kader van **project 18** werden de nationale autoriteiten ondersteund bij het opstellen van 29 handelingen van secundair recht op het gebied van gemeentelijke diensten en afvalstoffenbeheer. Hoewel de ontwerpen voor de regelgeving tegen het einde van het project in augustus 2013 waren opgesteld, was op het moment van de controle slechts de helft daarvan door de nationale autoriteiten goedgekeurd en gepubliceerd, hetgeen de impact van het IPA-project heeft beperkt.

¹⁷ Het project is afgesloten in november 2011 en de controle werd uitgevoerd in mei 2015.

Er was onvoldoende informatie beschikbaar om aan te tonen welke vooruitgang was geboekt bij het versterken van de bestuurlijke capaciteit

25

Wij onderzochten de beschikbare informatie om de verbetering van de bestuurlijke capaciteit van Montenegro tijdens de gecontroleerde periode te meten. Wij hebben de documenten van het „uitbreidingspakket” bekeken, dat elk jaar wordt vastgesteld door de Commissie. Dit omvat het uitbreidingsstrategiedocument, waarin de weg voor de komende jaren is uitgezet en een overzicht wordt gegeven van de vooruitgang van elke kandidaat-lidstaat en potentiële kandidaat-lidstaat. Tevens omvat het de jaarlijkse voortgangsverslagen, waarin meer in detail wordt beschreven welke vooruitgang de afzonderlijke landen elk jaar hebben geboekt. Daarnaast hebben wij gekeken naar vooruitgang waarover werd gerapporteerd in de monitoringscomités en in de sectorale comités die zijn opgericht in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en de eerste nulmeting inzake de hervorming van het openbaar bestuur die werd verricht in 2015.

26

Hoewel in de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Commissie de algemene vooruitgang bij het voldoen aan de criteria van Kopenhagen wordt weergegeven en de stand van zaken ten aanzien van afzonderlijke onderhandelingshoofdstukken wordt beoordeeld, hebben wij vastgesteld dat deze geen beoordelingen bevatten van de vooruitgang bij de versterking van capaciteit over een langere termijn. Zij waren ook niet ontworpen om voort te bouwen op de resultaten van afzonderlijke projecten. Op basis van onze lezing van de verslagen hebben wij getracht een beeld te schetsen van vooruitgang die in de jaren 2011-2014 is geboekt bij het versterken van de bestuurlijke capaciteit voor essentiële terreinen van de hervorming (zie **tabel 3**).

27

Uit onze samenvoeging van de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Commissie blijkt dat de vooruitgang bij de versterking van de capaciteit traag is. We hebben echter vastgesteld dat in de verschillende verslagen niet altijd dezelfde onderdelen van het openbaar bestuur werden beoordeeld en dat de beoordelingscriteria voor de administratieve capaciteit, zoals „zwak” of „toegenomen”, niet duidelijk waren gedefinieerd vanwege de kwalitatieve aard van de beoordeling. Hierdoor was het moeilijk om de verbetering in de tijd te vergelijken.

Overzicht van de beoordelingen van de bestuurlijke capaciteit in de jaarlijkse voortgangsverslagen (2011-2014) van de Commissie voor de gecontroleerde gebieden

	Hoofdstuk ¹	Beleidssterreinen	2011	2012	2013	2014
5	Openbare aanbesteding	Directoraat Overheidsopdrachten, beheer van openbare aanbestedingen				
		Commissie voor de controle van de procedures inzake overheidsopdrachten				
		Inspectiediensten				
		Concessies				
14	Vervoersbeleid	Onderzoeksorgaan voor ongevallen				
22	Regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten	Institutioneel kader				
		Financieel beheer, controle en audit				
23	Rechterlijke macht en grondrechten	Beleid inzake corruptiebestrijding				
		Commissie voor de voorkoming van belangenconflicten				
		Coördinatie van corruptiebestrijding				
27	Milieu en klimaatverandering	Horizontale kwesties				
		Luchtkwaliteit				
		Afvalstoffenbeheer				

	De bestuurlijke capaciteit is nog steeds zwak of beperkt en moet substantieel of dringend worden verbeterd.
	De bestuurlijke capaciteit is toegenomen, maar dient nog verder verbeterd te worden.
	De bestuurlijke capaciteit is toegenomen: geen verdere verbeteringen nodig.

1 Alle verslagen zijn opgesteld overeenkomstig de onderhandelingshoofdstukken, zelfs wanneer die nog niet zijn geopend.

Bron: ERK, op basis van de voortgangsverslagen van de Europese Commissie.

Opmerkingen

28

De Commissie heeft het belang van goede gegevens voor de doorlopende meting van de voortgang op het gebied van hervorming onderkend en daarom heeft zij, bij wijze van proef, een nieuwe verslagleggingsmethode gebruikt voor de jaarlijkse beoordeling in het voortgangsverslagen voor 2015¹⁸ op negen terreinen¹⁹. Op deze terreinen wordt in het verslag meer dan voorheen gedetailleerde informatie verstrekt over de stand van zaken, in aanvulling op de vooruitgang die is geboekt in de voorafgaande twaalf maanden. De beoordelingsschalen werden beter geharmoniseerd en verslagen werden beter vergelijkbaar gemaakt, zowel tussen landen als in de tijd. In de toekomst zal dit helpen om de geboekte vooruitgang in het juiste verband te zien en tevens kan zo een indicatie worden gegeven met betrekking tot de focus voor het komende jaar²⁰. Op het moment van de controle had de Commissie deze zaken nog niet uitgebreid tot andere gebieden, zoals de sectoren vervoer en milieu. De Commissie heeft in 2015 ook het initiatief genomen tot nulmetingevaluatie van het openbaar bestuur, waarmee kwantitatieve en vergelijkbare verslaglegging van de vorderingen mogelijk zal zijn²¹.

Deel III — De Commissie gebruikte haar niet-financiële instrumenten voor de ondersteuning van het hervormingsproces goed, maar belangrijke vraagstukken zijn nog niet opgelost

29

Om een doeltreffende bijdrage te leveren tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit in Montenegro, moet de Commissie op doeltreffende wijze haar niet-financiële instrumenten gebruiken voor de ondersteuning van het hervormingsproces. Mechanismen voor politieke en beleidsdialog moeten worden opgezet en goed functioneren, en wij verwachten van de Commissie dat zij uitdrukkelijk en op samenhangende wijze gebruikmaakt van hefboomen die in het kader van deze dialogen beschikbaar zijn om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten zich actief inzetten voor de hervorming. Wanneer er mogelijkheden zijn voor kennisoverdracht, bijvoorbeeld door lering te trekken uit het beheer en de uitvoering van de IPA-projecten, zou de Commissie daar gebruik van moeten maken.

30

Wij onderzochten de belangrijkste structuren voor politieke dialoog tussen de Commissie en Montenegro die zijn opgezet in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) en de toetredingsonderhandelingen, met inbegrip van de nieuwe aanpak van de onderhandelingen die is toegepast in Montenegro. Wij hebben gekeken naar instrumenten voor het stimuleren van hervormingen, waaronder de „bepaling inzake het algehele evenwicht“. Wij onderzochten of de Commissie op doeltreffende wijze gebruik had gemaakt van deze instrumenten om verbeteringen op het gebied van de bestuurlijke capaciteit te stimuleren. Verder hebben wij gekeken in hoeverre de Commissie alle mogelijkheden heeft gebruikt om goede praktijken op basis van het gedecentraliseerde beheer van de IPA-middelen te bevorderen.

18 Vanaf 2015 worden voortgangsverslagen „landenverslagen“ genoemd.

19 De nieuwe presentatie wordt toegepast voor alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten en omvat de gebieden werking van de rechterlijke macht, corruptie, georganiseerde misdaad, vrijheid van meningsuiting, economische criteria, hervorming van het openbaar bestuur, openbare aanbesteding, statistiek en financiële controle.

20 Zie bijlage 2 van de EU-uitbreidingsstrategie (COM(2015) 611 final van 10 november 2015).

21 Bij de eerste evaluatie, die werd uitgevoerd in 2015, werd onderzoek gedaan naar capaciteits-, structurele, juridische, procedurele en andere kwesties. Voor deze evaluatie werd gebruikgemaakt van de beginselen van openbaar bestuur die door alle uitbreidingslanden zijn aangenomen, hetgeen resulteerde in een gedetailleerd landverslag waarin het functioneren van Montenegro wordt geanalyseerd op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur, waarbij gedetailleerde en opeenvolgende aanbevelingen voor hervorming worden gedaan (<http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>).

De SAO-mechanismen voor politieke dialoog functioneren goed

31

Na de onafhankelijkheid van Montenegro in 2006 werd een politieke dialoog op ministerieel niveau opgezet tussen de regering van Montenegro en de EU-instellingen. Daarna werd met de ondertekening van de stabilisatie- en associatie-overeenkomst in 2007 de basis gelegd voor politieke dialoog op verschillende niveaus: de raad voor stabilisatie en associatie (SA-raad), de SA-commissie, zeven SA-subcomités en vanaf 2014 de speciale groep inzake de hervorming van het openbaar bestuur. De Commissie en de Montenegrijnse autoriteiten komen sinds 2007 regelmatig bijeen om via deze mechanismen, onder andere, te spreken over de noodzaak van vooruitgang bij de hervormingen en tekortkomingen in de bestuurlijke capaciteit in het land. De aanpassing aan het *acquis* en de middelen om dit te bereiken zijn de belangrijkste aandachtspunten van de sectorale subcomités. De output van de subcomités wordt jaarlijks besproken in de SA-raad en tijdens de vergaderingen van de SA-commissie.

32

De Commissie heeft goed gebruikgemaakt van de mechanismen van politieke dialoog met de Montenegrijnse autoriteiten, bijvoorbeeld door wetgevingswijzigingen op vele gebieden aan te moedigen en door ondersteuning van de oprichting van instellingen die nodig zijn om het hervormingsproces voort te zetten. Door deze dialoog zijn belangrijke terreinen belicht waarop de resultaten niet zijn behaald of slechts langzaam worden verwezenlijkt. In haar voortgangsverslag over 2015 heeft de Commissie er bijvoorbeeld op gewezen dat betere interne controles binnen de aanbestedende diensten van cruciaal belang blijven voor de verbetering van de monitoring en de verificatie van de uitvoering van de overeenkomsten en dat de interne controlecapaciteit een punt van zorg blijft²². In hetzelfde verslag werd geconcludeerd dat Montenegro zich in een vroeg stadium bevindt van de voorbereiding op het gebied van, onder meer, het milieu en klimaatverandering; en dat de aanpassing aan het *acquis* en de versterking van de bestuurlijke capaciteit een grote uitdaging blijven voor Montenegro²³. De analyse van de Commissie wordt bevestigd door de opmerkingen naar aanleiding van onze controle, zoals vermeld in de paragrafen 16-24.

22 Hoofdstuk 5 inzake openbare aanbesteding en hoofdstuk 32 inzake financiële controle (Montenegro-verslag 2015).

23 Ibidem blz. 6.

Opmerkingen

33

Er was in Montenegro sprake van een sterke dynamiek ten gunste van integratie in de EU sinds de onafhankelijkheid van het land, hetgeen wordt geïllustreerd door gestage vooruitgang in het toetredingsproces en het huidige hoge niveau van steun voor het EU-lidmaatschap onder de bevolking²⁴. Dit bood de Commissie een aanzienlijke potentiële hefboom voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Wij hebben echter geobserveerd dat de nationale autoriteiten zich niet altijd actief hebben ingezet voor het hervormingsproces en niet altijd gebruikmaakten van of follow-up gaven aan in het kader van IPA I ondersteunde activiteiten om ervoor te zorgen dat resultaten werden verwezenlijkt (zie de paragrafen 23 en 24). Wij hebben geconstateerd dat in het merendeel van de gecontroleerde projecten geen duidelijke verplichting voor de nationale autoriteiten was bepaald om de IPA-investeringen te benutten. Het belang van duurzaamheid en de impact van resultaten wordt weerspiegeld in de IPA II-kaderovereenkomst met Montenegro²⁵.

Er was gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot het gebruik van door de toetredingsonderhandelingen geboden instrumenten om hervorming te stimuleren

34

Het toetredingsproces, en meer specifiek de toetredingsonderhandelingen die in 2012 werden geopend tussen de EU en Montenegro, bood de EU nieuwe instrumenten voor de ondersteuning van juridische, bestuurlijke en economische hervormingen. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid die wordt geboden in de dialoog rond de 35 onderhandelingshoofdstukken die betrekking hebben op alle onderdelen van het *acquis*. Het vaststellen van criteria voor de opening en sluiting en, waar van toepassing, tussentijdse criteria (deze laatstgenoemde in het geval van de hoofdstukken over de rechtsstaat) biedt instrumenten om het land te stimuleren in zijn proces van aanpassing van de wetgeving.

35

Als onderdeel van het in 2012 overeengekomen onderhandelingskader heeft de EU een „nieuwe aanpak” geïntroduceerd, waarin de twee hoofdstukken betreffende de rechtsstaat²⁶ werden aangemerkt als de kern van het uitbreidingsproces. Beide hoofdstukken werden in een vroeg stadium van het toetredingsproces van Montenegro geopend om het land genoeg tijd te geven om de nodige wetgeving en instellingen tot stand te brengen en om de uitvoeringsprestaties bij te houden, vóór de afsluiting van de onderhandelingen. In het kader van de nieuwe aanpak zou vooruitgang in de onderhandelingen over „technische” hoofdstukken, zoals vervoer en milieu, alleen mogelijk zijn als het land verdere vorderingen blijft maken op het gebied van de rechtsstaat. Het instrument dat op deze wijze moet bijdragen tot het bevorderen van vooruitgang wordt de „bepaling inzake het algehele evenwicht”²⁷ genoemd. Montenegro is het eerste land waarmee onderhandelingen worden gevoerd waarbij de „nieuwe aanpak” is geïntroduceerd.

- 24 In maart 2016 gaf 74 % van de Montenegrijnen aan dat zij bij een referendum voor de toetreding tot de EU zouden stemmen (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).
- 25 Kaderovereenkomst tussen Montenegro en de Europese Commissie inzake de uitvoeringsregelingen voor de financiële bijstand van de EU aan Montenegro in het kader van IPA II. De verslagleggingsvereisten voor de nationale autoriteiten (artikel 58) en de rol van de IPA-monitoringscomités (de artikelen 52-54) omvatten de verplichting om de algemene doelmatigheid, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid te versterken. Voorts zijn in artikel 55 specifieke verplichtingen voor de evaluatie van IPA II-steun vastgesteld, mede met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen en impact ervan op lange termijn.
- 26 Hoofdstuk 23 (Rechterlijke macht en grondrechten) en hoofdstuk 24 (Justitie en binnenlandse zaken).
- 27 Ministeriële vergadering tot opening van de Intergouvernementele Conferentie betreffende de toetreding van Montenegro tot de Europese Unie (Brussel, 29 juni 2012). Ad 23/12: „Ingeval de onderhandelingen over deze hoofdstukken veel trager vorderen dan de onderhandelingen in het algemeen, nadat alle andere beschikbare maatregelen zijn genomen, [zal de Commissie] op eigen initiatief of op verzoek van een derde van de lidstaten voorstellen om te wachten met haar aanbevelingen om andere onderhandelingshoofdstukken te openen en/of te sluiten en in voorkomend geval de daarmee gepaard gaande voorbereidende werkzaamheden daaraan aanpassen totdat het evenwicht weer is hersteld”, blz. 11.

36

De Commissie verwees voor het eerst naar de bepaling inzake het algehele evenwicht in het voortgangsverslag 2014²⁸ en in het uitbreidingsstrategiedocument voor de periode 2014-2015²⁹, waarin zij opmerkt: „De Commissie wijst nogmaals op de bepaling over een „algemeen evenwicht” in het onderhandelingskader. Met tastbare resultaten aangetoonde vooruitgang op het gebied van de tussentijdse criteria over de hoofdstukken betreffende de rechtsstaat en de vastgestelde tekortkomingen, zal gevolgen hebben voor het tempo van de toetredingsonderhandelingen in hun totaliteit, met inbegrip van de agenda’s van toekomstige [IGC’s]³⁰. De Montenegrijnse autoriteiten hebben actie ondernomen naar aanleiding van de verwijzing naar de bepaling door enkele van de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen aan te pakken door nieuwe wetgeving vast te stellen. De Commissie en de EU-lidstaten waren van mening dat er voldoende actie was ondernomen om de opening van nieuwe onderhandelingshoofdstukken voort te zetten.

37

Uit het wijzen op de bepaling inzake het algehele evenwicht in 2014 is gebleken dat dit instrument doeltreffend kan worden toegepast. Ondanks door de Commissie op dit gebied gedane investeringen en door de nationale autoriteiten aangegane verbintenissen, waren er in 2015 echter weinig tastbare resultaten op het vlak van de uitvoering van de wetgeving inzake corruptiebestrijding. Verwijzend naar de over het algemeen trage vooruitgang in de strijd tegen corruptie, wees de Commissie er in haar voortgangsverslag voor 2015 op dat de instellingen blijf moeten geven van een meer proactieve houding bij de vervulling van hun mandaat; en dat Montenegro’s staat van dienst inzake doeltreffende onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken, met name wat betreft corruptie op hoog niveau, beperkt blijft³¹. Hoewel de vooruitgang op weg naar hervormingen beperkt bleef voor dit cruciale terrein, is geen verwijzing opgenomen naar de bepaling inzake het algehele evenwicht. De Raad en de Commissie hebben niet duidelijk aangegeven in welke omstandigheden het waarschijnlijk is dat de bepaling wordt ingeroepen of toegepast. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de clause in 2016 zou worden ingeroepen als de nieuwe anticorruptiewetgeving en -instellingen zoals de ACA (zie het voorbeeld in **tekstvak 3**) niet zoals gepland functioneren en geen tastbare resultaten leveren.

- 28 Voortgangsverslag 2014, blz. 1.
- 29 Uitbreidingsstrategiedocument 2014-2015, blz. 19 en blz. 21.
- 30 Intergouvernementele conferentie.
- 31 Voortgangsverslag 2015. In hetzelfde verslag werd erop gewezen dat de resultaten wat betreft onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen in corruptiezaken zich beperken tot corruptie op lage en middelhoge niveaus; dat een groot aantal onderzoeken naar gemelde misdrijven in verband met corruptie nooit tot aanklachten leidt; en dat er tot op heden geen definitieve veroordelingen zijn geweest wegens corruptie op hoog niveau. Verder staat er dat in corruptiezaken nog niet op systematische wijze wordt gebruikgemaakt van financiële onderzoeken, dat in geen enkele corruptiezaak de confiscatie van activa is bevolen, en dat op het gebied van rechtshandhaving de institutionele en operationele capaciteit bij openbare aanklagers, rechters en politie voor de bestrijding van corruptie onvoldoende is (blz. 14).

Het potentieel voor het gebruik van gedecentraliseerd beheer ter versterking van de bestuurlijke capaciteit is nog niet volledig benut

38

In Montenegro heeft de Commissie het grootste deel van IPA I centraal gecontracteerd en uitgevoerd. Het Financieel Reglement en de IPA-verordeningen voorzien in de overdracht van het beheer van de pretoetredingsmiddelen naar de kandidaat-lidstaten om hen voor te bereiden op hun toekomstige beheer van de structuur- en landbouwfondsen van de EU. Overeenkomstig de verordeningen verzocht Montenegro de Commissie in de periode 2012-2013 het beheer van IPA I-middelen te decentraliseren, waarvoor het land de vereiste operationele structuren opzette. Na zich ervan te hebben vergewist dat aan de eisen voor gedecentraliseerd beheer was voldaan, verleende de Commissie Montenegro de verantwoordelijkheid voor het beheer van 12 % van de totale IPA I-toewijzing voor het land. Dit betrof 22,7 miljoen euro voor vervoers- en milieuprojecten en 5,6 miljoen euro voor projecten op het gebied van werkgelegenheid en sociale inclusie. Montenegro's verzoek om gedecentraliseerd beheer van IPA II-toewijzingen heeft betrekking op een groter deel van de middelen.

39

Naast een grotere eigen verantwoordelijkheid voor door de EU gefinancierde projecten kan deze beheersmethode leiden tot waardevolle capaciteitsopbouw in de operationele structuren. Dit komt, omdat de Commissie in de eerste jaren van het gedecentraliseerd beheer gedetailleerde en grondige controles verricht van het functioneren van de operationele structuren in alle fasen van aanbesteding en uitvoering van elk project. De verspreiding van in de IPA-structuren geconcentreerde kennis van goede praktijken op het gebied van projectbeheer naar de andere onderdelen van het Montenegrijnse openbaar bestuur die op hetzelfde terrein actief zijn, kan een eventueel doeltreffend middel zijn ter versterking van de bestuurlijke capaciteit.

40

De versterking van de bestuurlijke capaciteit was echter niet opgenomen als een doelstelling toen de regels voor gedecentraliseerd beheer werden vastgesteld. Dit betekende dat de Commissie de nationale autoriteiten niet heeft aangeemoedigd om na te gaan op welke wijze goede praktijken actief zouden kunnen worden ontwikkeld in de structuren die zijn opgezet voor een gedecentraliseerd beheer en vervolgens zouden kunnen worden gebruikt om capaciteit op te bouwen in de rest van het openbaar bestuur. Ook hebben wij overwogen dat, zoals wij in een ander pretoetredingsland hebben gezien³², het risico bestaat dat operationele IPA-structuren, uitgroeien tot parallelle organisaties naast de andere onderdelen van het openbaar bestuur.

32 Zie de paragrafen 54 en 55 van Speciaal verslag 11/2016 van de Europese Rekenkamer „Versterking van de bestuurlijke capaciteit in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië: beperkte vooruitgang in een moeilijke context” (<http://eca.europa.eu>).

Conclusies en aanbevelingen

41

De controle had tot doel te beoordelen of de financiële en niet-financiële EU-pretoetredingssteun in de periode 2007-2013 op doeltreffende wijze heeft bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van Montenegro. Wij concluderen dat pretoetredingssteun van de EU ondanks de trage vooruitgang op verschillende kerngebieden heeft bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van Montenegro. Voor 12 van de 19 door ons gecontroleerde via het IPA gefinancierde projecten werd de doeltreffendheid van de steun echter beperkt door het feit dat de Montenegrijnse autoriteiten sommige van de outputs op het gebied van capaciteitsopbouw niet hebben gebruikt of er geen follow-up aan hebben gegeven. In de paragrafen 42 tot en met 47 doen wij vijf aanbevelingen waar de Commissie rekening mee kan houden bij de uitvoering van IPA II. De Commissie zou bovendien deze aanbevelingen in overweging kunnen nemen in het kader van de tussentijdse evaluatie van IPA II in 2017.

42

We hebben geconstateerd dat door de gecontroleerde projecten belangrijke behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw werden aangepakt, bijvoorbeeld door het op succesvolle wijze ondersteunen van wetswijzigingen en de oprichting van instellingen, alsmede door opleidingen te verzorgen. In de meeste gevallen werden de gecontroleerde projecten goed gecoördineerd en werd daarbij rekening gehouden met de werkzaamheden van andere donoren. Wij hebben echter voorbeelden gevonden van situaties waarin sprake was van overlap of waarin verbetering mogelijk is bij het delen van informatie tussen IPA-projecten die alleen in Montenegro werden uitgevoerd en regionale projecten (met meerdere begunstigden) die betrekking hadden op diverse pretoetredingslanden (zie de paragrafen 17-20).

Aanbeveling 1 — Coördineer de acties ter versterking van de capaciteit beter

De Commissie moet ervoor zorgen dat de op nationaal en regionaal niveau gefinancierde acties voor capaciteitsopbouw gericht zijn op prioritaire behoeften, rekening houdend met andere voltooide, lopende en geplande steun, en op passende wijze worden medegedeeld aan potentiële deelnemers. In het kader van IPA II moet de Commissie de relevantie van acties op het gebied van capaciteitsopbouw nauwlettend monitoren en de coördinatie tussen nationale en regionale acties verbeteren.

Conclusies en aanbevelingen

43

De gecontroleerde projecten hebben in het algemeen geleid tot de verwachte resultaten op het gebied van capaciteitsopbouw. In sommige gevallen werden deze resultaten door de begunstigen echter niet volledig gebruikt of werd door de nationale autoriteiten niet de nodige vervolgactie ondernomen om de duurzaamheid van de bereikte resultaten te waarborgen. De algehele doeltreffendheid van de gecontroleerde projecten werd aldus beperkt wat betreft de versterking van de bestuurlijke capaciteit, doordat de door projecten geboden potentiële verbeteringen niet altijd werden gerealiseerd. In gevallen waarin de resultaten niet naar behoren werden gebruikt of er niet naar behoren follow-up werd gegeven aan de IPA-projecten, kwam dit doordat de nationale autoriteiten er niet voor zorgden dat er voldoende personeel beschikbaar was, de nodige wetgeving om het gebruik van de outputs mogelijk te maken niet vaststelden, of de opgerichte instellingen niet de vereiste onafhankelijkheid verleenden (zie de paragrafen 21-24).

44

Over het algemeen hebben wij geconstateerd dat de beperkte vooruitgang richting de versterking van de bestuurlijke capaciteit op belangrijke gebieden vaak het gevolg was van de geringe inzet van de nationale autoriteiten voor de hervormingen. Voor het merendeel van de door ons gecontroleerde projecten was voor de nationale autoriteiten geen duidelijke verplichting bepaald om follow-up te geven aan IPA-investeringen en deze te benutten (zie de paragrafen 31-33).

Aanbeveling 2 — Verbeter de inzet om outputs te gebruiken en follow-up te geven aan resultaten

Bij de programmering van de EU-pretoetredingssteun in het kader van IPA II moet de Commissie de nationale autoriteiten verplichten om zich actief in te zetten om de outputs van IPA-projecten te gebruiken en om follow-up te geven aan resultaten om de duurzaamheid ervan te waarborgen. Tijdens de tenuitvoerlegging van uit IPA II gefinancierde projecten moet de Commissie nauwlettend monitoren welke activiteiten de nationale autoriteiten ontplooiën om te voldoen aan de door hen op dit gebied aangegane verplichtingen, zodat zij de tijd heeft om corrigerende maatregelen te nemen voordat projecten worden afgesloten. De Commissie moet er rekening mee houden of de verplichtingen zijn nageleefd wanneer zij beslist op welke gebieden zij in de toekomst pretoetredingssteun zal investeren.

Conclusies en aanbevelingen

45

Wij hebben vastgesteld dat er onvoldoende vergelijkbare informatie beschikbaar was over in de loop van de tijd door het land gemaakte vorderingen, hoewel de Commissie de voortgang richting de versterking van de bestuurlijke capaciteit monitort (zie de paragrafen 25-28).

Aanbeveling 3 — Ontwikkel betere instrumenten om de vooruitgang te meten richting verbeterde bestuurlijke capaciteit

De Commissie moet:

- i) in het verslag over 2016 voortbouwen op de in het voortgangsverslag over 2015 als proef gepresenteerde gegevens en op de in 2015 gemaakte nulmetingsevaluatie van de hervorming van het openbaar bestuur, en
- ii) nagaan of deze initiatieven kunnen worden uitgebreid tot andere relevante sectoren, zoals vervoer en milieu.

46

De mechanismen voor politieke dialoog functioneerden goed, maar op de belangrijke gebieden van de hervorming van het openbaar bestuur, de strijd tegen corruptie en het milieu worden de resultaten slechts langzaam bereikt. De Commissie beschikt over instrumenten voor hervormingen, maar soms, bijvoorbeeld in het geval van de bepaling inzake het algehele evenwicht, is het niet duidelijk op welke wijze zij zullen worden toegepast wanneer nieuwe wetten en instellingen geen resultaten opleveren op belangrijke gebieden, zoals de bestrijding van corruptie (zie de paragrafen 34-37).

Aanbeveling 4 — Maak volledig gebruik van de instrumenten voor de ondersteuning van de voortgang op het gebied van hervorming

De Commissie moet resultaten op het gebied van hervorming aanmoedigen door:

- i) ten volle gebruik te maken van alle instrumenten waarover zij in het kader van het proces van de toetredingsonderhandelingen beschikt om de voortgang op het gebied van hervorming te ondersteunen, en
- ii) transparant zijn over de wijze waarop wordt verwezen naar of gebruik wordt gemaakt van de bepaling inzake het algehele evenwicht.

47

De Commissie heeft het beheer van 12 % van de IPA I-middelen gedecentraliseerd naar Montenegro. Wij hebben geconstateerd dat het gedecentraliseerde beheer van EU-middelen potentieel een nuttig instrument kan zijn voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit, door middel van de overdracht van kennis, waarvan geen gebruik is gemaakt in het kader van IPA I (zie de paragrafen 38-40).

Aanbeveling 5 — Gebruik gedecentraliseerd beheer voor de verspreiding van goede bestuurlijke praktijken

Zodra er voorbeelden van goede praktijken zijn vastgesteld in de operationele structuren die voor gedecentraliseerd beheer zijn opgezet, moet de Commissie de nationale autoriteiten aanmoedigen om het voorbeeld van deze praktijken ook in andere overheidsinstanties te volgen, bijvoorbeeld om delegatie van de besluitvorming aan het juiste niveau aan te moedigen en de internecontrolesystemen te versterken.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 12 juli 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Belangrijke data voor de betrekkingen tussen de EU en Montenegro

1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 mei — Stabilisatie- en associatieproces voor de landen van Zuidoost-Europa.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 24 januari — De Raad stelt onderhandelingsrichtsnoeren vast voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 21 juni — Topontmoeting EU/Westelijke Balkan in Thessaloniki, waar de EU opnieuw haar steun uitspreekt voor het Europees perspectief van de landen van de Westelijke Balkan.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 juni — Het Montenegrijnse parlement roept de onafhankelijkheid uit na het referendum van 21 mei.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 22 januari — De Raad stelt het Europees partnerschap voor Montenegro vast.
	<ul style="list-style-type: none"> 15 oktober — De stabilisatie- en associatieovereenkomst wordt ondertekend in Luxemburg. 28 december — Ondertekening van de interimovereenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken (Interim Agreement on trade and trade related matters).
2008	<ul style="list-style-type: none"> 1 januari — Interimovereenkomst en visumversoepelings- en overnameovereenkomst treden in werking.
	<ul style="list-style-type: none"> 15 december — Montenegro vraagt het EU-lidmaatschap aan.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 19 december — Visumvrij reizen naar het Schengengebied verleend.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 mei — De stabilisatie- en associatieovereenkomst treedt in werking.
	<ul style="list-style-type: none"> 9 november — De Commissie beveelt aan, Montenegro de status van kandidaat-lidstaat te verlenen.
	<ul style="list-style-type: none"> 17 december — De Raad stemt ermee in om Montenegro de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 12 oktober — De Commissie beveelt aan de toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 9 december — De Raad start het toetredingsproces voor Montenegro.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 26 juni — De Europese Raad onderschrijft de beoordeling van de Commissie en opent de toetredingsonderhandelingen.
	<ul style="list-style-type: none"> 29 juni — Start van de toetredingsonderhandelingen en vaststelling van het onderhandelingskader door de toetredingsconferentie.
	<ul style="list-style-type: none"> 18 december — Opening en voorlopige sluiting van het eerste onderhandelingshoofdstuk 25 — Wetenschap en Onderzoek.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 15 april — Opening en de voorlopige sluiting van hoofdstuk 26 — Onderwijs en Cultuur.
	<ul style="list-style-type: none"> 27 juni — De screeningsvergaderingen zijn afgerond.
	<ul style="list-style-type: none"> 18 december — Opening van de onderhandelingen over hoofdstuk 5 — Openbare aanbesteding, hoofdstuk 6 — Vennootschapsrecht, hoofdstuk 20 — Ondernemings- en industriebeleid, hoofdstuk 23 — Rechterlijke macht en grondrechten en hoofdstuk 24 — Justitie, vrijheid en veiligheid.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 31 maart — Opening van hoofdstuk 7 — Recht inzake intellectuele eigendom en hoofdstuk 10 — Informatiemaatschappij en media.
	<ul style="list-style-type: none"> 7 mei — Screening afgerond (laatste screeningsverslag voorgelegd aan de Raad).
	<ul style="list-style-type: none"> 24 juni — Opening van de onderhandelingen over hoofdstuk 4 — Vrij verkeer van kapitaal, hoofdstuk 31 — Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en hoofdstuk 32 — Financiële controle.
2015	<ul style="list-style-type: none"> 16 december — Opening van de onderhandelingen over hoofdstuk 18 — Statistiek, hoofdstuk 28 — Consumentenbescherming en bescherming van de gezondheid, hoofdstuk 29 — Douane-unie en hoofdstuk 33 — Financiële en budgettaire bepalingen.
	<ul style="list-style-type: none"> 30 maart — Opening van de onderhandelingen over hoofdstuk 16 — Belastingen en hoofdstuk 30 — Externe betrekkingen.
	<ul style="list-style-type: none"> 22 juni — Opening van onderhandelingen over hoofdstuk 9 — Financiële diensten en hoofdstuk 21 — Trans-Europese netwerken. 21 december — Opening van de onderhandelingen over hoofdstuk 14 — Vervoersbeleid en hoofdstuk 15 — Energie.

Gecontroleerde projecten

Nr.	Naam project	Nummer contract	Contractbedrag (euro)
Aanbesteding			
1.	Verdere ontwikkeling en versterking van het systeem voor openbare aanbesteding in Montenegro	205-748	1 080 017
2.	Steun voor de verbetering van bestuur en beheer (SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management)	253-091 296-874 319-423	10 000 000 2 458 035 9 834 337
3.	Opleiding op het gebied van aanbesteding in de Westelijke Balkan en Turkije	248-580	3 962 000
Corruptie			
4.	Ondersteuning van de uitvoering van de strategie en het actieplan voor corruptiebestrijding	297-271	643 419
5.	Corruptie op het niveau van het lokaal bestuur — nultolerantie!	306-428	211 454
Interne beheersing			
6.	Versterking van de beheers- en controlesystemen voor financiële bijstand van de EU in Montenegro	252-719	2 000 000
7.	Versterking van het beheer van EU-middelen en algemene administratieve procedures	327-819	1 261 500
Externe controle			
8.	Versterking van de Montenegrijnse nationale controle-instantie (NCI)	234-548	837 384
9.	Kwaliteitsbeheersing bij controles in de NCI van Montenegro	338-180	236 138
Initiatief voor capaciteitsopbouw			
10.	Technische bijstand voor de hervorming van het lokale zelfbestuur	229-836	638 950
11.	Capaciteitsopbouw en ondersteuning van het lokale zelfbestuur voor de tenuitvoerlegging van subsidies ten behoeve van gemeentelijke ontwikkeling.	282-481	1 065 900
ReSPA			
12.	De ReSPA beheren en organisatie van ReSPA-activiteiten	256-128	2 400 000
13.	De ReSPA beheren en organisatie van ReSPA-activiteiten	331-241	3 500 000
Vervoer			
14.	Technische bijstand voor de vervoerssector	233-959	1 160 668
15.	Technische bijstand voor de institutionele ontwikkeling van het Montenegrijnse directoraat voor de spoorwegen	289-223	139 684
16.	Reconstructie van een deel van de weg van Crkvicko Polje naar Nikovici	256-594	789 807
Milieu			
17.	Ondersteuning van milieubeheer	258-795	912 465
18.	Het opstellen van juridische documenten op het gebied van gemeentelijke diensten en afvalstoffenbeheer	290-255	155 055
19.	Verbetering van het afvalstoffenbeheer in Danilovgrad	256-597	983 193

Bron: Europese Commissie.

Antwoorden van de Commissie

Samenvatting

VIII

De Commissie wijst erop dat de politieke dialoog hervormingen alleen maar kan bevorderen, maar dat de verantwoordelijkheid voor het hervormingsproces bij de nationale autoriteiten ligt.

De Commissie benadrukt tevens dat de kwaliteit van het hervormingsproces belangrijker is dan de snelheid.

Het standpunt van de Commissie is dat het gebruik van de bepaling inzake het algehele evenwicht voldoende is omschreven in het onderhandelingskader.

De keuze voor dit of gene instrument voor het beheer van het toetredingsproces, waaronder de bepaling inzake het algehele evenwicht, wordt gemaakt op basis van een uitgebreide evaluatie van de bestaande tekortkomingen en van de mate waarin het land de verwachte vooruitgang boekt.

Opmerkingen

Tekstvak 2 — Voorbeelden van tekortschietende coördinatie tussen IPA-projecten

Projecten 1, 2 en 3

De Commissie wijst erop dat het, gezien de geringe omvang van het Montenegrijnse overheidsapparaat en het prille stadium waarin de ontwikkeling van het Montenegrijnse systeem voor openbare aanbestedingen zich bevindt, onvermijdelijk was dat de verschillende opleidingen elkaar soms zouden overlappen.

Projecten 12 en 13

De Commissie wijst erop dat de regionale school voor overheidsbestuur (ReSPA) er in het laatste deel van de gecontroleerde periode in is geslaagd zich om te vormen van een opleidingsorganisatie tot een regionale hub die tot de beleidsdialoog bijdraagt door middel van vergelijkende studies en regionaal onderzoek, collegiale toetsingen, zomercursussen, binnenlandse seminars, mobiliteitsprogramma's en studiebezoeken, thematische netwerken, enz. In dit verband heeft Montenegro geprofiteerd van de interactie tussen vertegenwoordigers van de overheid in het kader van de verschillende door ReSPA georganiseerde evenementen, alsmede van de verrichte vergelijkende studies.

Sinds 2013 volgt de organisatie een meer strategische benadering die alleen is gericht op hoge ambtenaren en besluitvormers op hoog niveau.

Tekstvak 3 — Voorbeelden van outputs die niet volledig door de begunstigden werden gebruikt

Project 4

De Commissie merkt op dat het agentschap voor corruptiebestrijding (ACA) op 1 januari 2016 werd opgericht. Het ACA gebruikt momenteel het IRM-platform (integriteitsrisicomanager) als model voor de ontwikkeling van een nieuw IT-systeem, aangezien alle modellen van zijn IT-systeem, met inbegrip van de module voor integriteitsplannen, op basis van uniforme standaarden moeten worden ontwikkeld.

Project 19

De Commissie wijst erop dat een buffervoorraad ongebruikte vuilnisbakken nodig is en dat een aantal daarom achter de hand wordt gehouden om gebruikte vuilnisbakken zo nodig te vervangen.

Tekstvak 4 — Voorbeelden van outputs waaraan door de nationale autoriteiten geen follow-up werd gegeven

Project 14 heeft met succes een bijdrage geleverd

De Commissie benadrukt dat vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de overeenkomst betreffende de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (ECAA) ook te wijten zijn aan de ratificatie met vertraging door enkele EU-lidstaten (de overeenkomst werd ondertekend in 2006 en is nog steeds niet in werking getreden). Over het geheel genomen wordt de mate waarin Montenegro hierop voorbereid is, door de Commissie als zeer positief beoordeeld. Op basis van het meest recente ECAA-evaluatiebezoek in oktober 2015 werd vastgesteld dat Montenegro aan de vereisten van fase I van de ECAA-overeenkomst voldoet.

28

De Commissie wijst erop dat de nieuwe rapportagemethode vanaf 2016 zal worden uitgebreid tot de sectoren vervoer en milieu.

37

Het standpunt van de Commissie is dat het gebruik van de bepaling inzake het algehele evenwicht voldoende is omschreven in het onderhandelingskader.

De bepaling inzake het algehele evenwicht wordt gebruikt op basis van een uitgebreide evaluatie van de bestaande tekortkomingen en de mate waarin het land de verwachte vooruitgang boekt. In het geval van de bepaling inzake het algehele evenwicht zijn de specifieke, in 2014 aangekaarte problemen aangepakt, nadat de Commissie de Montenegrijnse autoriteiten aan het bestaan van deze bepaling had herinnerd.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1 — Coördineer de acties ter versterking van de capaciteit beter

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1.

Aanbeveling 2 — Verbeter de inzet om de outputs te gebruiken en follow-up te geven aan de resultaten

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2.

45

De vooruitgang op jaarbasis is altijd in de verslagen weergegeven. Door verschillende opeenvolgende verslagen samen te leggen, waren vergelijkingen over langere perioden mogelijk. Door de invoering van de nieuwe rapportagemethode in 2015 en het feit dat behalve aan de vooruitgang van het voorbije jaar ook meer aandacht wordt besteed aan de mate van gereedheid, zal het nog gemakkelijker worden om op de betrokken terreinen vergelijkingen te maken over langere perioden.

Aanbeveling 3 — Ontwikkel betere instrumenten om de vooruitgang te meten richting verbeterde administratieve capaciteit

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3.

De Commissie zal voortwerken aan haar nieuwe rapportagemethode en deze in 2016 uitbreiden tot andere sectoren. Hierdoor zullen vergelijkingen tussen landen en in de tijd gemakkelijker worden in de betrokken sectoren. De sectoren vervoer en milieu zullen vanaf 2016 aan de nieuwe rapportagemethode worden onderworpen.

Bij de beoordeling volgens de nieuwe methode wordt weliswaar rekening gehouden met kwantitatieve elementen, maar blijft de nadruk op het kwalitatieve aspect liggen. Dit is nodig om een realistisch beeld te geven van alle elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de situatie op een bepaald gebied.

46

De Commissie wijst erop dat de politieke dialoog hervormingen alleen maar kan bevorderen, maar dat de verantwoordelijkheid voor het hervormingsproces bij de nationale autoriteiten ligt.

De Commissie benadrukt tevens dat het belangrijk is om in het hervormingsproces kwaliteit boven snelheid te stellen.

Het standpunt van de Commissie is dat het gebruik van de bepaling inzake het algehele evenwicht voldoende is omschreven in het onderhandelingskader.

De keuze voor dit of gene instrument voor het beheer van het toetredingsproces, waaronder de bepaling inzake het algehele evenwicht, wordt gemaakt op basis van een uitgebreide evaluatie van de bestaande tekortkomingen en van de mate waarin het land de verwachte vooruitgang boekt.

Aanbeveling 4 — Maak beter gebruik van de hefboomen voor de ondersteuning van de voortgang op het gebied van hervorming

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4 ten dele.

- i) De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het voor het toetredingsproces van essentieel belang is dat zij gebruikmaakt van alle beleidsinstrumenten die haar ter beschikking staan. De Commissie is van mening dat dit reeds het geval is, maar hecht evenzeer belang aan de geloofwaardigheid van het proces en verkiest kwaliteit van de hervorming boven snelheid. Het is in dit verband belangrijk te benadrukken dat met name de snelheid van de hervormingen afhangt van de Montenegrijnse autoriteiten.
- ii) De Commissie is van oordeel dat zij op transparante wijze verwijst naar of gebruikmaakt van de bepaling inzake het algehele evenwicht.

In het onderhandelingskader, dat richtinggevend is voor wat een intergouvernamenteel proces is, worden de voorwaarden (zie hieronder) waaronder de bepaling inzake het algehele evenwicht kan worden toegepast, zeer duidelijk uiteengezet. Het is belangrijk te onderstrepen dat het de lidstaten zijn die de beslissing nemen om de bepaling inzake het algehele evenwicht te gebruiken, op voorstel van de Commissie. Het onderhandelingskader bepaalt ook dat de bepaling inzake het algehele evenwicht pas wordt gebruikt nadat alle andere beschikbare maatregelen zijn genomen. Daarom aanvaardt de Commissie dit deel van de aanbeveling niet.

In de tekst van het onderhandelingskader staat het volgende: „Er moet worden gezorgd voor een algemeen evenwicht in de voortgang van de onderhandelingen over de verschillende hoofdstukken. Gezien de koppeling tussen de hoofdstukken „Rechterlijke macht en fundamentele rechten” en „Recht, vrijheid en veiligheid”, alsook de waarden waarop de Unie is gegrondvest en het belang ervan voor de toepassing van het *acquis* over de hele lijn, zal de Commissie, ingeval de onderhandelingen over deze hoofdstukken veel trager vorderen dan de onderhandelingen in het algemeen, nadat alle andere beschikbare maatregelen zijn genomen, op eigen initiatief of op verzoek van een derde van de lidstaten voorstellen om te wachten met haar aanbevelingen om andere onderhandelingshoofdstukken te openen en/of te sluiten en in voorkomend geval de daarmee gepaard gaande voorbereidende werkzaamheden daaraan aanpassen totdat het evenwicht weer is hersteld. De Raad zal met gekwalificeerde meerderheid een besluit nemen over een dergelijk voorstel en over de voorwaarden tot intrekking van de genomen maatregelen. De lidstaten stemmen hun optreden in de Intergouvernementele Conferentie af op het besluit van de Raad, onverminderd de algemene unanimiteitsregel in de Intergouvernementele Conferentie.”.

Aanbeveling 5 — Gebruik gedecentraliseerd beheer voor de verspreiding van goede administratieve praktijken

De Commissie aanvaardt aanbeveling 5.

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>).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	27.1.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	23.5.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	12.7.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	28.7.2016

In dit verslag onderzoekt de Rekenkamer of de steun van de Commissie aan Montenegro op doeltreffende wijze heeft bijgedragen tot de opbouw van de bestuurlijke capaciteit van het land om het voor te bereiden op het EU-lidmaatschap. De Rekenkamer concludeert dat pretoetredingssteun van de EU ondanks de vastgestelde trage vorderingen op verschillende kerngebieden gedurende de gecontroleerde periode (2007-2013) heeft bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Hoewel met de financiële en niet-financiële steun van de EU belangrijke behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw werden aangepakt, heeft de Rekenkamer gevallen aangetroffen waarin geringe inzet van de nationale autoriteiten voor de hervormingen ertoe heeft geleid dat outputs niet werden gebruikt en de beoogde impact niet werd verwezenlijkt. De Rekenkamer doet aanbevelingen voor methoden waarmee de Commissie zich zou kunnen richten op het verbeteren van de resultaten.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau