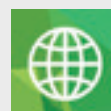


Speciaal verslag

**Pretoetredingssteun van
de EU voor het versterken
van de bestuurlijke
capaciteit in de Westelijke
Balkan: een metacontrole**



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: @EJAuditorsECA

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 978-92-872-5739-0 | ISSN 1831-0915 | doi:10.2865/11228 | QJ-AB-16-022-NL-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-5685-0 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/54310 | QJ-AB-16-022-NL-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-5701-7 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/849810 | QJ-AB-16-022-NL-E |

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van foto's 1 en 2 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

Speciaal verslag

Pretoetredingssteun van de EU voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan: een metacontrole

(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 beheerst thema'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 kamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en verantwoordelijk is voor externe maatregelen, veiligheid en justitie. De controle werd geleid door ERK-lid Istvan Szabolcs Fazakas, ondersteund door kabinetsattaché Márton Baranyi; Francis Joret en Sabine Hiernaux-Fritsch van ondersteuning en kwaliteitscontrole; taakleider Dennis Wernerus en controleurs Nicola Berloco, Balazs Kaszap, Alina Milasiute, Thomas Haellstroem en Nikolaos Zompolas.



Van links naar rechts: A. Milasiute, N. Berloco, I.S. Fazakas, M. Baranyi, D. Wernerus, T. Haellstroem.

Paragraaf

Afkortingen en acroniemen

I-XII **Samenvatting**

1-9 **Inleiding**

10-14 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

15-64 **Opmerkingen**

15-40 **Deel I — Heeft de Commissie het IPA goed beheerd in de Westelijke Balkan?**

16-19 Tijdens IPA I waren de doelstellingen niet altijd specifiek en meetbaar

20-23 Programma's en projecten werden gebaseerd op behoeften, maar enkele beoordelingen van begunstigden vertoonden aanzienlijke tekortkomingen

24-26 Het absorptieproces van IPA-financiering werd soms belemmerd als gevolg van de zwakke bestuurlijke capaciteit

27-29 De Commissie paste niet systematisch strikte voorwaarden toe

30-37 De Commissie ging over het algemeen doeltreffend te werk bij het toezicht op de uitvoering en deels doeltreffend bij de follow-up van evaluaties

38-40 Ondanks aanzienlijke tekortkomingen bij begunstigden was de ondersteuning van de donorcoördinatie door de Commissie doeltreffend

41-64 **Deel II — Heeft het IPA de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan versterkt?**

42 De Commissie leverde de beoogde output op doeltreffende wijze

43-58 De IPA-steun voor rechtsstatelijkheid en hervorming van het openbaar bestuur was deels duurzaam

59-64 De politieke dialoog was gericht op de bestuurlijke capaciteit

65-75

Conclusies en aanbevelingen

Bijlage I — Belangrijke gebeurtenissen voor het begrijpen van de betrekkingen tussen de EU en de Westelijke Balkan

Bijlage II — Controlesteekproef van nationale projecten in het kader van IPA I

Bijlage III — Controlesteekproef van regionale programma's in het kader van IPA I

Antwoorden van de Commissie

BIRN: Balkan Investigative Reporting Network

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

ERK: Europese Rekenkamer

IGH: Internationaal Gerechtshof

IPA: instrument voor pretoetredingssteun (I: 2007-2013, II: 2014-2020)

MIPD: meerjarig indicatief planningdocument

RCC: Raad voor regionale samenwerking (Regional Cooperation Council)

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

ROM: resultaatgericht toezicht (Results Oriented Monitoring)

SAO: stabilisatie- en associatieovereenkomst

Sigma: steun voor de verbetering van bestuur en beheer (Support for Improvement in Governance and Management)

UNSCR: resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (United Nations Security Council Resolution)

WBIF: investeringskader voor de Westelijke Balkan (Western Balkans Investment Framework)

I Van 2007 tot 2014 bedroeg de financiële bijstand van de EU aan de Westelijke Balkan door middel van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) 5,1 miljard euro. Dit bedrag werd toegewezen in het kader van nationale en regionale programma's. Ongeveer een kwart van de financiering voor nationale programma's werd besteed aan het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de belangrijke sectoren: rechtsstatelijkheid en hervorming van het openbaar bestuur. Daarnaast droeg de politieke dialoog bij tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de zes landen van de Westelijke Balkan, de juridische en financiële begunstigden van de IPA-bijstand.

II Wij beoordeelden of het beheer van het IPA in de Westelijke Balkan door de Commissie doeltreffend was en of dit daadwerkelijk bijdroeg tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de regio. Wij richtten ons hierbij voornamelijk op de programmeringsperiode 2007-2013, maar namen ook ontwikkelingen in het kader van de nieuwe programmeringsperiode (2014-2020) in aanmerking.

III Bijzonder aan deze metacontrole is dat we voornamelijk gegevens beoordeelden uit onze voorgaande speciale verslagen en evaluaties van de Commissie. We beoordeelden de gehele programmeringsprocedure van het IPA (deel I) en onderzochten 52 nationale projecten en drie regionale programma's (deel II).

IV We concludeerden dat de pretoetredingssteun van de EU over het algemeen doeltreffend was en dat IPA I leidde tot een gedeeltelijke versterking van de bestuurlijke capaciteit in de regio, ondanks aanzienlijke inherente tekortkomingen bij de nationale autoriteiten in de landen van de Westelijke Balkan.

V Wat het beheer van de Commissie betreft, waren de doelstellingen van IPA I niet altijd specifiek en meetbaar. Programma's en projecten werden gebaseerd op behoeften, maar enkele beoordelingen van begunstigden in de sector rechtsstatelijkheid vertoonden aanzienlijke tekortkomingen. De absorptie van de financiering van IPA I werd belemmerd door een zwakke bestuurlijke capaciteit in enkele landen en, in het geval van een gedecentraliseerde uitvoering, door strikte voorwaarden in verband met het beheer van de EU-middelen.

VI De Commissie paste in het kader van IPA I niet systematisch strikte voorwaarden toe en gaf er ook niet stelselmatig follow-up aan. Ondanks enkele tekortkomingen in de verslaglegging voor het resultaatgerichte toezicht was het toezicht van de Commissie op de uitvoering van IPA-projecten doeltreffend. Ook haar follow-up van de conclusies en aanbevelingen van de IPA-evaluaties was deels doeltreffend. Tot slot was zij, ondanks aanzienlijke tekortkomingen bij begunstigden, in staat de donorcoördinatie te ondersteunen.

VII

Wat de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan betreft, leverde het IPA over het algemeen de outputs die contractueel waren overeengekomen en was de steun van het IPA voor de rechtsstatelijkheid en de hervorming van het openbaar bestuur gedeeltelijk duurzaam.

VIII

Wat projecten met betrekking tot de rechtsstatelijkheid betreft, paste de Commissie de conditionaliteit niet voldoende toe en werd betrekkelijk weinig IPA I-financiering toegewezen op belangrijke gebieden ten aanzien van de rechtsstatelijkheid, zoals mediavrijheid, het openbaar ministerie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Het gebrek aan politieke wil onder de begunstigden om de instellingen te hervormen, onvoldoende financiële en personele middelen, evenals een slechte coördinatie waren van invloed op de duurzaamheid van de projecten.

IX

Op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur slaagde de Commissie erin een groot deel van de projectoutput om te zetten in duurzame resultaten. Hoewel dit geen expliciete IPA-doelstelling is, had zij de begunstigden meer kunnen aanmoedigen om het IPA te gebruiken als leermiddel in de rest van hun openbaar bestuur.

X

Het verbeteren van de regionale samenwerking en het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de gehele regio is uitermate belangrijk en is aangemoedigd door de Commissie, met name in het kader van het investeringskader voor de Westelijke Balkan. Tijdens de gecontroleerde periode had de Raad voor regionale samenwerking echter geen belangrijke invloed ter plaatse. Wat de Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA) betreft, was het te vroeg om vast te stellen of deze de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan had verbeterd.

XI

De politieke dialoog in de Westelijke Balkan had in een aantal gevallen een beperkte impact op de rechtsstatelijkheid. De dialoog leidde tot enige vooruitgang op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur.

XII

In het verslag wordt een aantal meetbare concrete aanbevelingen gedaan om het vaststellen van doelstellingen en het ontwerp en de uitvoering van IPA-projecten in de Westelijke Balkan te verbeteren, en om te zorgen voor een grotere inzet van de nationale autoriteiten van de zes landen van de Westelijke Balkan voor het versterken van hun bestuurlijke capaciteit.

01

Sinds de EU-toetreding van Kroatië in 2013 is het EU-uitbreidingsbeleid voor de Westelijke Balkan gericht op zes landen: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo*, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië (zie **figuur 1**).

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

Figuur 1

Politieke kaart van de Westelijke Balkan



* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met UNSCR 1244 en het advies van het IGH over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

Bron: Europese Commissie.

02

Na een economische en politieke crisis in de jaren tachtig en de opkomst van het nationalisme vielen de republieken van Joegoslavië in de jaren negentig uiteen, eerst in vijf landen, hetgeen leidde tot gewapende conflicten in een aantal ervan. Later riepen Montenegro (2006) en Kosovo (2008) ook de onafhankelijkheid uit. Albanië was tot 1991 een compleet geïsoleerde communistische dictatuur en moest zijn openbaar bestuur vanaf de grond opbouwen. Hoewel deze zes Europese landen in het verleden zijn getroffen door ernstige etnische, politieke en economische conflicten, hebben zij allemaal het gemeenschappelijke doel toe te treden tot de EU. Alle zes landen van de Westelijke Balkan zijn *kandidaat-lidstaat* of *potentiële kandidaat-lidstaat* voor toetreding tot de EU (zie **tabel 1** en **tekstvak 1**).

Tabel 1 Status van de landen van de Westelijke Balkan met het oog op toetreding tot de EU

| | Kandidaatstatus (sinds jaar) | Status toetredingsonderhandelingen |
|--|--------------------------------------|--|
| Albanië | 2014 | Geen onderhandelingen |
| Bosnië en Herzegovina | <i>Potentiële kandidaat-lidstaat</i> | Geen onderhandelingen |
| Kosovo | <i>Potentiële kandidaat-lidstaat</i> | Geen onderhandelingen |
| De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië | 2005 | Geen onderhandelingen |
| Montenegro | 2010 | 22 hoofdstukken geopend, twee afgesloten |
| Servië | 2012 | Twee hoofdstukken geopend |

Bron: Europese Commissie.

Tekstvak 1 Toetreden tot de EU

De bestaande beginselen, beleidsmaatregelen, wetgeving, praktijken, verplichtingen en doelstellingen van de EU worden binnen de EU-instellingen vaak met de term *acquis* aangeduid. Het *acquis* staat centraal bij de toetredingsonderhandelingen en bestaat uit 35 verschillende toetredingshoofdstukken waarover tussen de EU en de kandidaat-lidstaat moet worden onderhandeld. Hoofdstuk 23 heeft bijvoorbeeld betrekking op de rechterlijke macht en de grondrechten en hoofdstuk 24 op justitie, vrijheid en veiligheid.

De intergouvernementele conferenties zijn de organen die beslissingen nemen over het openen en voorlopig sluiten van hoofdstukken, in overeenstemming met een onderhandelingskader dat door de Raad is vastgesteld. Vanaf respectievelijk 2012 en 2014 komen Montenegro en Servië bijeen in deze conferenties. De Raad nam geen besluit over een kader voor toetredingsonderhandelingen voor Albanië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië; met deze landen zijn dus nog geen intergouvernementele conferenties van start gegaan. Als potentiële kandidaat-lidstaten kwamen Bosnië en Herzegovina en Kosovo niet in aanmerking voor het openen van de toetredingsonderhandelingen.

03

Het streven van de EU om deze landen tot de EU te laten toetreden, staat sinds 2000 centraal in de betrekkingen tussen de EU en de landen van de Westelijke Balkan (zie **bijlage I**). Sinds 2007 verleent de Commissie hun financiële bijstand via het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)¹, zoals voor IPA I weergegeven in **figuur 2**.

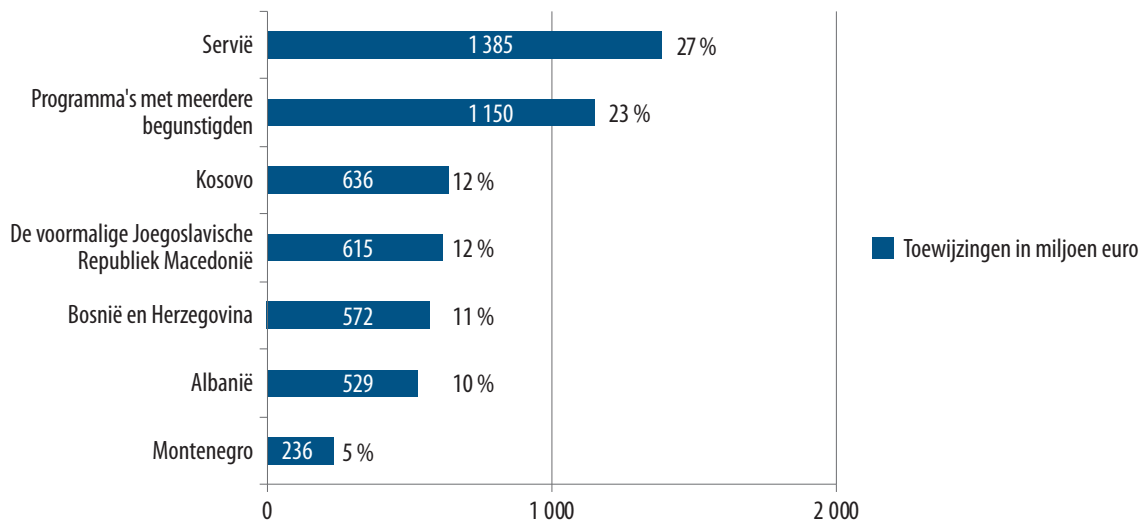
04

Binnen elk IPA-programma steunde de EU verschillende sectoren, zoals de rechtsstatelijkheid², de hervorming van het openbaar bestuur, het milieu, vervoer, plattelandsontwikkeling en sociale ontwikkeling. Zij steunde daarnaast grensoverschrijdende programma's met meerdere begunstigden voor de zes landen van de Westelijke Balkan als regio.

- 1 Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA I) (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82) en Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 11).
- 2 Grondrechten, justitie en binnenlandse zaken, met inbegrip van de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

Figuur 2

IPA I-toewijzingen aan de Westelijke Balkan (2007-2013)



NB: Percentages zijn naar boven toe afgerond.
Bron: Europese Commissie, 31 december 2015.

Inleiding

05

De IPA-steun voor de rechtsstatelijkheid in de begunstigde landen werd ontworpen om een breed scala aan gevoelige overheidsinstanties, zoals ministeries, agentschappen, politiekorpsen en het gerechtelijk apparaat nauwer te doen aansluiten op de grondrechten en het *acquis* van de EU. Het IPA droeg er ook toe bij dat betere nationale wetgeving werd opgesteld en aangenomen.

06

Door middel van de IPA-steun voor de hervorming van het openbaar bestuur, met inbegrip van het beheer van de overheidsfinanciën, werden ook gevoelige kwesties aangepakt, zoals op verdienste gebaseerde werving en kwalitatief hoogwaardige opleiding binnen de overheidsinstanties en de volledige begrotingscyclus, waaronder belastinginning, budgettering, aanbesteding, interne financiële controles bij de overheid, externe controles en statistieken.

07

Daarnaast steunde de Commissie, door de opzet van regionale programma's, de activiteiten van regionale organisaties, zoals de Raad voor regionale samenwerking (RCC), de Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA) en het investeringskader voor de Westelijke Balkan, alsmede interventies via het investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF). Hoewel het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan niet de hoofddoelstelling van het WBIF was, droeg het wel hiertoe bij.

08

In de jaarlijkse voortgangsverslagen evalueert de Commissie de voortgang van de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten op weg naar toetreding tot de EU. Met betrekking tot de Westelijke Balkan werd in deze verslagen met name gewezen op de wijdverspreide corruptie en georganiseerde misdaad en op tekortkomingen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat³. De Commissie houdt de situatie in elk land bij door middel van toezichtbezoeken, bezoeken van deskundigen en bijeenkomsten in het kader van de politieke dialoog.

09

In de „politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie” werd verklaard dat geen enkel land voor 2020 tot de EU zal toetreden⁴. Met dit nieuwe tijds kader en gezien het feit dat de landen van de Westelijke Balkan reeds strategisch belangrijke partners zijn, heeft de Commissie echter de mogelijkheid om strategische doelstellingen op lange termijn te verwezenlijken en zich voor te bereiden op de toekomstige EU-toetreding van deze landen, niet alleen als afzonderlijke landen, maar ook als regio, in het kader van een geharmoniseerd proces en een gecoördineerde regionale benadering⁵.

- 3 Zie de voortgangsverslagen voor Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië, 2012-2015.
- 4 Openings toespraak door kandidaat-voorzitter Juncker ter gelegenheid van de openingszitting van het Europees Parlement, 15 juli 2014, paragraaf 9.
- 5 Zie de conclusies van de Raad over de uitbreiding en het stabilisatie- en associatieproces, 15356/15 van 15 december 2015.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10

Gezien de bevindingen van de voorgaande speciale verslagen was ons doel te beoordelen of de Commissie heeft bijgedragen tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan door middel van het IPA-programma. Wij gingen in op twee belangrijke vragen:

- a) Heeft de Commissie het IPA goed beheerd in de Westelijke Balkan?
- b) Heeft het IPA de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan versterkt?

11

Wij keken hierbij naar de periode 2007-2013 (IPA I), maar namen ook de eerste stadia van de periode 2014-2020 (IPA II) in aanmerking. Wij hebben ons gericht op twee sectoren die relevant zijn voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan:

- a) rechtsstatelijkheid (grondrechten, justitie en binnenlandse zaken), met bijzondere nadruk op de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, en
- b) de hervorming van het openbaar bestuur, met inbegrip van het beheer van de overheidsfinanciën.

12

Zoals getoond in **tabel 2**, onderzochten wij 52 projecten waarvoor in totaal 109 miljoen euro werd gecontracteerd (12 %)⁶ van de 902 miljoen euro die werd toegewezen aan projecten voor rechtsstatelijkheid en de hervorming van het openbaar bestuur. Van de in totaal 1,16 miljard euro voor regionale programma's onderzochten wij drie programma's waarvoor in totaal 330 miljoen euro werd gecontracteerd (28 %)⁷.

6 **Bijlage II** bevat de volledige lijst van deze gecontroleerde projecten.

7 Deze programma's worden in **bijlage III** opgesomd.

Tabel 2

IPA (2007-2013) voor de Westelijke Balkan ten behoeve van de bestuurlijke capaciteit

| IPA-programma's voor de bestuurlijke capaciteit in de landen van de Westelijke Balkan | Contractbedrag | | Percentage gecontroleerd | Aantal gecontroleerde projecten/programma's |
|---|----------------|---------------|--------------------------|---|
| | Totaal | Gecontroleerd | | |
| Nationale programma's, projecten voor rechtsstatelijkheid | 485 | 60 | 12 % | 29 |
| Nationale programma's, projecten voor de hervorming van het openbaar bestuur | 417 | 49 | 12 % | 23 |
| TOTAAL | 902 | 109 | 12 % | 52 |
| Regionale programma's | 1 160 | 330 | 28 % | 3 |
| TOTAAL-GENERAAL | 2 062 | 439 | 21 % | |

NB: Bedragen in miljoen euro, percentages zijn naar boven toe afgerond.

Bron: Rekenkamer, op basis van gegevens van de Europese Commissie, 30 juni 2015.

13

Een belangrijk onderdeel van onze werkzaamheden was het beoordelen van de resultaten die met EU-programma's en -projecten waren behaald, zoals bepaald in de verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden⁸.

14

Als onderdeel van onze metacontrole evalueerden wij allereerst een reeks speciale verslagen van de Rekenkamer en de evaluatieverslagen van de Commissie met betrekking tot de Westelijke Balkan (zie **tabel 3**). Vervolgens stelden wij vast waar sprake was van hiaten in de controle, rekening houdend met de reikwijdte van de metacontrole en de geëvalueerde verslagen, als gevolg waarvan veel aanvullende controlewerkzaamheden werden verricht tussen maart en december 2015. Deze aanvullende controlewerkzaamheden omvatten een controle op de voortgangs-, toezichts-, deskundigen- en vergaderverslagen van de Commissie en interviews met personeel van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), EU-delegaties, relevante nationale autoriteiten in de Westelijke Balkan en de RCC.

8 Verordening (EU) nr. 236/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden, overweging 12 en artikel 12 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 95).

Tabel 3

Gebruikte voorgaande controle- en evaluatieverslagen

| Bronnen | Documentreferenties |
|---|--|
| SPECIALE VERSLAGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER | 20/2016 Versterking van de bestuurlijke capaciteit in Montenegro: vooruitgang, maar op veel essentiële terreinen moeten de resultaten beter |
| | 11/2016 Versterking van de bestuurlijke capaciteit in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië: beperkte vooruitgang in een moeilijke context |
| | 19/2014 Pretoetredingssteun van de EU aan Servië |
| | 18/2014 De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid |
| | 18/2012 Bijstand van de Europese Unie aan Kosovo op het gebied van de rechtsstaat |
| | 14/2011 Is door de EU-steun de capaciteit van Kroatië om na de toetreding financiële middelen te beheren toegenomen? |
| | 12/2009 De doeltreffendheid van de projecten van de Commissie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken voor de Westelijke Balkan |
| 5/2007 Het beheer van het programma Cards door de Commissie | |
| EVALUATIES | IPA support for the fight against corruption (IPA-steun voor de strijd tegen corruptie), augustus 2015 |
| | The principles of public administration, SIGMA baseline measurements (Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia) (De beginselen van openbaar bestuur, Sigma-nulmetingen (Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië)), april 2015 |
| | Meta-evaluation of IPA assistance (Meta-evaluatie van IPA-steun), september 2013 |
| | IPA — Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, evaluation of multi-beneficiary programmes (IPA – Tussentijdse evaluatie en meta-evaluatie van IPA-steun, evaluatie van programma's met meerdere begunstigden), juni 2013 |
| Rule of Law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans (Rechtsstatelijkheid, hervorming van justitie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad in de Westelijke Balkan), februari 2013 | |

Bron: Europese Rekenkamer.

Deel I — Heeft de Commissie het IPA goed beheerd in de Westelijke Balkan?

15

Wij hebben het beheer van het IPA door de Commissie beoordeeld voor de gehele programmeringscyclus van het instrument aan de hand van de volgende controlecriteria:

- a) Waren er specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld voor het IPA?
- b) Waren de programma's en projecten gebaseerd op duidelijke behoeften?
- c) Werd de steun daadwerkelijk uitbetaald (absorptie)?
- d) Werden strikte voorwaarden toegepast voor de steun (conditionaliteit)?
- e) Werd toezicht gehouden op de uitvoering en werden de resultaten op doeltreffende wijze geëvalueerd?
- f) Werd de donorsteun op doeltreffende wijze gecoördineerd?

Tijdens IPA I waren de doelstellingen niet altijd specifiek en meetbaar

16

Volgens het Financieel Reglement van de EU moeten specifieke en meetbare doelstellingen worden vastgelegd voor alle werkgebieden die onder de begroting vallen⁹. In de IPA-verordeningen¹⁰ en de meerjarige indicatieve planningdocumenten (MIPD's) van de Commissie wordt gewezen op het belang van de rechtsstatelijkheid en de hervorming van het openbaar bestuur in de Westelijke Balkan.

Nationale programma's hadden vaak brede doelstellingen

17

Tijdens IPA I waren de doelstellingen zo breed dat zij vaak niet specifiek waren en niet konden worden gemeten aan de hand van specifieke streefcijfers¹¹. In het geval van Montenegro en Servië, waarmee de toetredingsonderhandelingen in respectievelijk 2012 en 2014 van start gingen, stelde de Commissie duidelijke en meetbare doelstellingen voor de rechtsstatelijkheid vast die, wanneer zij niet zouden worden behaald, konden leiden tot het opschorten van de onderhandelingen¹².

9 Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

10 Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad, zoals uitgevoerd bij Verordening (EG) nr. 718/2007 van de Commissie van 12 juni 2007 en Verordening (EU) nr. 231/2014, zoals uitgevoerd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 447/2014 van de Commissie van 2 mei 2014.

11 Analyse door de Europese Rekenkamer van de Europese partnerschapsovereenkomsten, SAO's, DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen, jaarlijkse activiteitenverslagen (2013, 2014). In de meta-evaluatie van de IPA-steun (september 2013, blz. 20) werd gewezen op brede doelen die vaak geen voldoende meetbare streefcijfers omvatten.

12 Beheerplan 2015, DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen, blz. 4 en 18; COM(2012) 600 final van 10 oktober 2012 getiteld „Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2012-2013”, blz. 4.

Opmerkingen

18

Bovendien is de Commissie sinds 2010 overgegaan van het steunen van voornamelijk afzonderlijke projecten naar een duidelijkere en beter meetbare sectorale benadering¹³, in het kader waarvan programma's en projecten duidelijk passen binnen sectorale strategieën. De Commissie wilde de sectorale benadering volledig toepassen tijdens de uitvoering van IPA II¹⁴.

Voor regionale programma's waren over het algemeen specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld

19

De doelstellingen van de regionale programma's die wij onderzochten, waren over het algemeen specifiek en omvatten meetbare streefcijfers. Gezien de geschiedenis van de conflicten tussen de landen van de Westelijke Balkan hadden regionale programma's over het algemeen een expliciete doelstelling van regionale integratie die paste bij de IPA-doelstellingen van het steunen van verzoening na conflicten, het zorgen voor meer vertrouwen en wederopbouw¹⁵ (zie **tekstvak 2**).

- 13 COM(2011) 666 definitief van 12 oktober 2011, „Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2011-2012”, blz. 20.
- 14 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA II), op meer landen gericht indicatief strategiedocument (30 juni 2015) en de indicatieve strategiedocumenten voor Albanië en Montenegro (18 augustus 2014), de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië (19 augustus 2014), Kosovo (20 augustus 2014) en Bosnië en Herzegovina (15 december 2014).
- 15 Overweging 13 en artikel 2, onder g), van Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad.

Tekstvak 2

Investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF)

Het WBIF is duidelijk gericht op het verstrekken van financiële en technische bijstand voor strategische investeringen en de doelstellingen van het kader kunnen worden gemeten aan de hand van duidelijke indicatoren (bv. het aantal projectaanvragen, het bedrag aan uitbetaalde technische bijstand, de toegewezen financiering)¹⁶.

¹⁶ <https://www.wbif.eu/>

Programma's en projecten werden gebaseerd op behoeften, maar enkele beoordelingen van begunstigden vertoonden aanzienlijke tekortkomingen

20

Tijdens de programmeringsperiode van IPA I stelde de Commissie planningdocumenten (MIPD's) op waarin de belangrijkste sectoren voor IPA-steun werden vastgesteld. De nationale autoriteiten voerden hun eigen behoeftebeoordelingen uit, op eigen initiatief of aangemoedigd door de Commissie.

Beoordelingen van de behoeften op Commissieniveau

21

De MIPD's werden doorgaans gebaseerd op de in de voortgangsverslagen en toetredingspartnerschappen vastgestelde prioriteiten. Ze werden niet gebaseerd op de beoordelingen van de uitgangssituatie in de begunstigde landen voor het beoordelen van de bestuurlijke capaciteit in de verschillende sectoren (bijvoorbeeld de rechtsstatelijkheid), en er werd bij de opstelling ook geen rekening gehouden met de daadwerkelijke politieke wil van de landen om hervormingen door te voeren. Op projectniveau waren de onderzochte projecten duidelijk gebaseerd op de door de Commissie vastgestelde en met de begunstigde landen overeengekomen behoeften.

22

Tijdens de programmeringsperiode van IPA II werden de planningdocumenten van IPA I op landelijk niveau vervangen door indicatieve strategiedocumenten (2014-2020). Hierin werd meer aandacht besteed aan de capaciteit van de begunstigten om zich politiek te verbinden tot sectorale hervormingen en om de IPA-financiering te beheren.

Beoordelingen van de behoeften op het niveau van de begunstigten

23

Hoewel alle landen van de Westelijke Balkan een alomvattende nationale strategie hadden met een beoordeling van de behoeften ten aanzien van de hervorming van het openbaar bestuur, was dit niet het geval voor de sector rechtsstatelijkheid in Albanië en Kosovo. In Bosnië en Herzegovina werd de strategie voor de hervorming van justitie zeer laat vastgesteld (zie **tekstvak 3**).

Tekstvak 3

De strategie voor de hervorming van justitie in Bosnië en Herzegovina 2014-2018

De vaststelling van deze strategie maakte deel uit van de beleidsdialoog van de EU met de nationale autoriteiten, met name door middel van een gestructureerde dialoog over justitie. De strategie voor de hervorming van justitie werd pas in 2015 vastgesteld, aangezien er vertraging was opgetreden door politieke verschillen onder de autoriteiten in Bosnië en Herzegovina. Met name de Republika Srpska (zie **figuur 3**) plaatste steeds weer vraagtekens bij de door de Commissie in het kader van het IPA vastgestelde behoeften. Hierdoor werd de relevantie van de nationale behoeftebeoordelingen ondermijnd, met name in het geval van projecten die gericht waren op het bevorderen van de coördinatie tussen politiediensten en lokale overheden en van maatregelen tegen corruptie.

Figuur 3

Politieke kaart van Bosnië en Herzegovina



Bron: Eurostat.

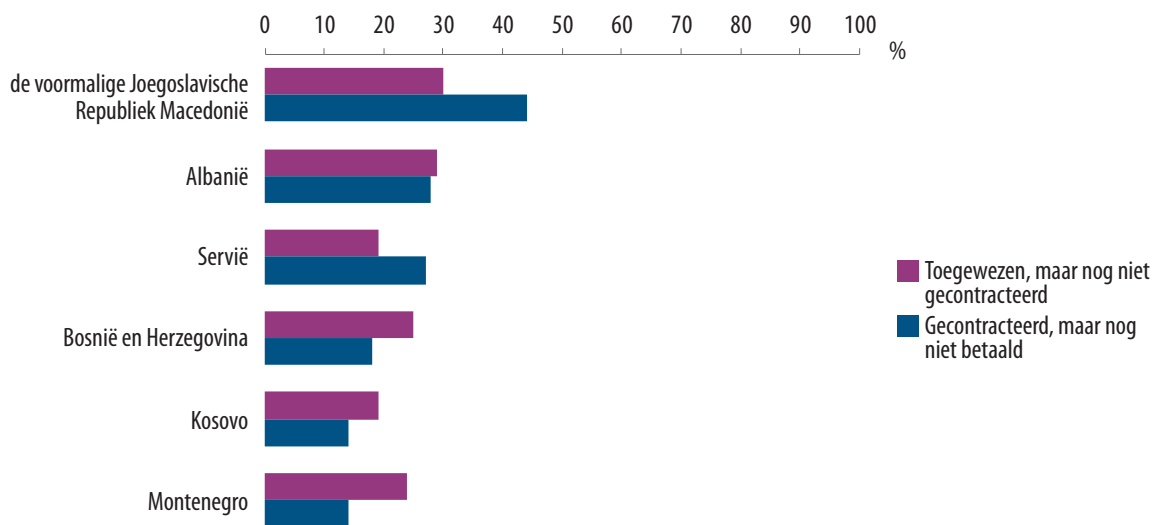
Het absorptieproces van IPA-financiering werd soms belemmerd als gevolg van de zwakke bestuurlijke capaciteit

24

In sommige landen van de Westelijke Balkan was het moeilijk de in het kader van IPA I gecontracteerde bedragen uit te betalen (zie **figuur 4**), met name als gevolg van zwakke bestuurlijke capaciteiten.

Figuur 4

Absorptie als percentage van toewijzingen die nog moeten worden gecontracteerd, en als percentage van contractbedragen die nog moeten worden uitbetaald, IPA I (2007-2013)



Bron: Berekening van de Rekenkamer op basis van gegevens van de Europese Commissie, 31 december 2015.

25

Uit een onderzoek naar de verschillende operationele structuren van het IPA in de Westelijke Balkan blijkt dat dit deels kan worden verklaard door het feit dat de Commissie belangrijke onderdelen van het IPA-beheer heeft gedecentraliseerd naar de nationale autoriteiten¹⁷. Zoals we hebben gezien in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië (zie **tekstvak 4**), evenals in Albanië, ging dat gepaard met een leerperiode en een veeleisender beheersstructuur¹⁸.

- 17 Sinds 1 januari 2014 is de term „gedecentraliseerd beheer” vervangen door „indirect beheer door derde landen”.
- 18 Het gedecentraliseerde beheer vereiste onder meer de erkenning van een nationale ordonnateur, de oprichting van een operationele structuur voor het IPA en een auditautoriteit, evenals een controle vooraf door de EU-delegatie van alle gedecentraliseerde IPA-projecten. Zie artikelen 11-31 van 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).

Ervaringen met gedecentraliseerd beheer onder IPA I

De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

De Commissie decentraliseerde het beheer in overeenstemming met het Financieel Reglement¹⁹ en de verordeningen inzake IPA I, maar op grond van deze verordeningen hoefde niet beoordeeld te worden of de nationale autoriteiten gereed waren om het volume en de complexiteit van de te decentraliseren middelen te beheren²⁰. Na de decentralisatie ondervond de nationale overheid problemen met het eerbiedigen van de termijnen en het indienen van contractdocumenten van toereikende kwaliteit. In veel gevallen leidde dit tot een verlies van projecten die waren ontworpen om belangrijke hervormingen te financieren, en verdere verliezen worden verwacht²¹.

Servië

De oprichting van een auditautoriteit en het operationele orgaan voor het beheer van IPA-projecten werd belemmerd door langdurige en ernstige tekortkomingen die werden geïdentificeerd in het kader van de eigen controles van de Commissie. Gedecentraliseerd beheer was niet gekoppeld aan een voorafgaande uitgebreide beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën op nationaal niveau²², maar enkel gebaseerd op de conformiteit van de IPA-structuren van Servië met de in het Financieel Reglement uiteengezette vereisten inzake interne controle²³.

19 Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1), zoals van tijd tot tijd gewijzigd.

20 Speciaal verslag nr. 11/2016 van de Europese Rekenkamer „Versterking van de bestuurlijke capaciteit in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië: beperkte vooruitgang in een moeilijke context”, paragraaf 47 (<http://eca.europa.eu>).

21 Ibidem, paragrafen 48 en 50.

22 Speciaal verslag nr. 19/2014 van de Europese Rekenkamer „Pretoetredingssteun van de EU aan Servië”, paragraaf 79 (<http://eca.europa.eu>).

23 Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad.

26

In het kader van IPA II (2014-2020) wordt meer nadruk gelegd op het verbeteren van de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën van de landen in het algemeen. De IPA II-programma's werden echter pas aan het eind van 2014 vastgesteld, als gevolg van vertragingen in het nieuwe wetgevingskader en de procedures van het IPA. Contracten en betalingen liepen nog meer vertraging op door de ratificatieprocedures van de begunstigde landen. Daarom was het op het moment van de controle te vroeg om iets te zeggen over gecontracteerde en uitbetaalde bedragen in het kader van IPA II.

De Commissie paste niet systematisch strikte voorwaarden toe

27

In de opeenvolgende uitbreidingsstrategieën van de Commissie werd herhaaldelijk verwezen naar strikte conditionaliteit²⁴, zonder dat deze term specifiek werd gedefinieerd. Conditionaliteit is het beginsel dat bepaalde voorwaarden worden vastgesteld voorafgaande aan het contracteren of betalen, op politiek-, programma- of projectniveau. Als de begunstigde niet aan deze vooraf bepaalde voorwaarden voldoet, kan de Commissie maatregelen nemen, zoals het opschorten van betalingen voor een volledig programma, het verlagen van de toekomstige bijstand of het annuleren van een project.

28

Op programmaniveau paste de Commissie alleen in een klein aantal gevallen strikte voorwaarden toe, met name in Bosnië en Herzegovina (zie **tekstvak 5**) en in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië²⁵.

24 Volgens de uitbreidingsstrategie van de Commissie voor de periode 2011-2012 zijn „inzet, naleving van de voorwaarden en geloofwaardigheid [...] kernelementen van het toetredingsproces en het succes daarvan” (blz. 2) en zijn de voorwaarden streng en strikt (blz. 18 en 23). In haar uitbreidingsstrategie voor de periode 2012-2013 werd verwezen naar strenge voorwaarden (blz. 2, 3, 16 en 22), net zoals in haar uitbreidingsstrategie voor 2014 (blz. 2 en 19) en haar uitbreidingsstrategie voor 2015 (blz. 12).

25 Een opschorting van betalingen, zoals bedoeld in artikel 46 van Verordening (EG) nr. 718/2007 van de Commissie.

Tekstvak 5

Strikte conditionaliteit op programmaniveau, justitie in Bosnië en Herzegovina

In 2013 kwam het EU-integratieproces in Bosnië en Herzegovina tot stilstand. De politieke vertegenwoordigers van het land leken niet in staat of niet bereid te zijn de noodzakelijke overeenstemming te bereiken om vooruitgang te boeken in het pretoetredingsproces. Een voorbeeld hiervan was dat het land niet in staat was of dat de politieke wil ontbrak om een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uit te voeren²⁶. Naar aanleiding hiervan paste de Commissie de conditionaliteit toe door de IPA I-toewijzing van 2013 met 45 miljoen euro te verlagen en verdere verlagingen op te leggen van toewijzingen in het kader van IPA II²⁷. Toen Bosnië en Herzegovina de nieuwe algemene strategie voor de hervorming van de justitiële sector niet aannam, die door alle vier de constitutionele entiteiten was goedgekeurd, met inbegrip van de Republiek Srpska (zie kaart van **figuur 3**), schortte de Commissie de lopende begrotingssteun op het gebied van justitie op.

26 In de zaak Sejdić en Finci/Bosnië en Herzegovina (december 2009) oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat Bosnië en Herzegovina het recht van de eisers had geschonden om verkozen te worden, enkel en alleen omdat zij tot een etnische minderheid behoorden.

27 Van 2014 tot 2017 werd 165 miljoen euro aan het land toegewezen, in vergelijking met 331 miljoen euro in de periode van 2007 tot 2010.

29

Op projectniveau paste de Commissie niet systematisch strikte voorwaarden toe, zoals blijkt uit de voorbeelden in **tekstvak 6**. Hoewel de ERK in 2011 had aanbevolen meer aandacht te schenken aan het waarborgen dat de projectvoorstellen in andere pretoetredingslanden voldoende rijp waren voor de uitvoering ervan²⁸, werd dit niet altijd gedaan door de Commissie. Dit had gevolgen voor de projectprestaties in meerdere landen²⁹.

28 Speciaal verslag nr. 14/2011 van de Europese Rekenkamer „Is door de EU-steun de capaciteit van Kroatië om na de toetreding financiële middelen te beheren toegenomen?“, paragraaf 53 (<http://eca.europa.eu>).

29 Zie de evaluatie inzake rechtsstatelijkheid, hervorming van justitie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad in de Westelijke Balkan van februari 2013, blz. 240.

Strikte conditionaliteit niet toegepast in het kader van IPA I

Albanië

Voor zeven van de vijftien gecontroleerde projecten stelde de Commissie geen strikte voorwaarden vast in het stadium van contractsluiting³⁰ en voorafgaande aan de betaling. Dit was niet alleen het geval voor projecten met complexe doelstellingen (zoals het versterken van de maatregelen ter bestrijding van corruptie), maar ook voor projecten die gericht waren op relatief ongecompliceerde resultaten, zoals het project voor het justitiepaleis in Tirana (zie **bijlage II**, project 10). Voor dit project waren de noodzakelijke vergunningen niet voorhanden en vermoedelijke onregelmatigheden met betrekking tot landeigendom zorgden voor extra problemen. Nadat de Commissie 4,5 jaar met het ministerie van Justitie had onderhandeld, besloot zij het project te annuleren en een deel van de financiering toe te wijzen aan maatregelen die geen verband hielden met de sector rechtsstatelijkheid.

Servië

De Commissie besteedde te weinig aandacht aan conditionaliteit, fasering bij het projectontwerp en juridische inconsistenties. Hierdoor kwam de vlotte en tijdige uitvoering van de projecten vaak in het gedrang³¹. Na 2012 werden projectvoorstellen soms uitgesteld of teruggeschroefd wegens ontbrekende vergunningen of het ontbreken van de vereiste haalbaarheidsstudie.

30 Zie **bijlage II**, Albanese projecten voor rechtsstatelijkheid nrs. 2, 3, 4, 5, 9 en 10 en project voor het beheer van de overheidsfinanciën nr. 2.

31 Speciaal verslag nr. 19/2014 „Pretoetredingssteun van de EU aan Servië“, tekstvak 5 en de paragrafen 27 en 31 (<http://eca.europa.eu>).

De Commissie ging over het algemeen doeltreffend te werk bij het toezicht op de uitvoering en deels doeltreffend bij de follow-up van evaluaties

30

De Commissie hield zowel direct als via de zes EU-delegaties in de Westelijke Balkan toezicht op sectorale hervormingen en de uitvoering van projecten. Het sterkste toezicht werd uitgeoefend tijdens de halfjaarlijkse vergadering van de gezamenlijke comités van toezicht en, regelmatig, in de sectorale comités van toezicht. De EU-delegaties hielden ook toezicht op de uitvoering ter plaatse.

31

De Commissie voerde sectorale en thematische evaluaties uit als onderdeel van haar evaluatiecyclus. Deze moeten worden onderscheiden van de jaarlijkse voortgangsverslagen betreffende kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, die de officiële politieke beoordeling van deze landen door de Commissie vormen.

Het toezicht van de Commissie op de uitvoering was over het algemeen doeltreffend

32

In de verschillende sectoren hielden de EU-delegaties doeltreffend toezicht op IPA-projecten door middel van:

- a) controles van de wettigheid en regelmatigheid op basis van beheers- en informatiesystemen;
- b) coördinatievergaderingen waarbij contractanten en begunstigde autoriteiten betrokken werden, met inbegrip van bezoeken ter plaatse;
- c) de jaarlijkse verslagen van de gesubdelegeerde ordonnateur;
- d) vergaderingen van de gezamenlijke comités van toezicht en sectorale comités van toezicht;
- e) driemaandelijks interne toezichttabellen voor riskantere projecten.

33

Het toezicht van de Commissie op de uitvoering van het IPA en de oplevering van de outputs was doeltreffend³². Naast de bovengenoemde toezichtinstrumenten werden verslagen in het kader van het resultaatgerichte toezicht (ROM) opgesteld volgens een standaardmethodiek van de Commissie. Hierin werden voornamelijk de resultaten van lopende projecten gevolgd. De ROM-benadering vertoont echter drie belangrijke tekortkomingen.

32 Het controleteam verzamelde controle-informatie hierover van de EU-delegaties in Albanië, Bosnië en Herzegovina en Servië.

34

Ten eerste bleef een aanzienlijk aantal IPA-projecten die wij onderzochten onder de drempel voor ROM-verslagen, aangezien zij contracten betroffen met een waarde van minder dan één miljoen euro. Als gevolg hiervan werd niet op alle politiek gevoelige projecten resultaatgericht toezicht uitgeoefend. Ten tweede werd in geen van de beoordeelde verslagen gemeten of aan de voorwaarden was voldaan. Ten derde kan de duurzaamheid van projecten niet worden gemeten, aangezien er achteraf geen projecttoezicht³³ plaatsvindt.

De follow-up van evaluaties door de Commissie was deels doeltreffend

35

Wat de rechtsstatelijkheid betreft, voerde de Commissie een uitgebreide sectoroverschrijdende evaluatie uit van het IPA in de Westelijke Balkan, evenals twee thematische evaluaties van IPA-projecten voor respectievelijk rechtsstatelijkheid en de strijd tegen corruptie³⁴. De Commissie steunde in nauwe samenwerking met de Raad van Europa en de Commissie van Venetië³⁵ een groot aantal bezoekverslagen van deskundigen over de rechtelijke macht, waarin bijvoorbeeld werd opgemerkt dat er nog geen trackrecord was op het gebied van succesvolle strafrechtelijke veroordelingen.

36

Ondanks dit alles benutte de Commissie haar eigen evaluaties en bezoekverslagen van deskundigen niet om meer gebruik te maken van conditionaliteit. Zij paste de indicatoren voor projecten voor rechtsstatelijkheid in ROM-verslagen niet aan, die vaak gericht waren op de outputindicatoren voor lopende projecten. De Commissie verklaarde inderdaad dat vaak geen follow-up van projecten plaatsvond in de IPA-sector rechtsstatelijkheid.

37

Wat de hervorming van het openbaar bestuur betreft, voerde de Commissie geen uitgebreide evaluatie van de IPA-steun uit, maar hadden enkele evaluaties betrekking op een beperkt aantal IPA-projecten op dat gebied.

33 Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans — Lot 3, Final Main Report, februari 2013, blz. 60.

34 Meta-evaluation of IPA assistance and evaluation of multi-beneficiary programmes, september 2013. Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans — Lot 3, Final Main Report, februari 2013. Thematic evaluation on IPA support for the fight against corruption, final main report, augustus 2015.

35 De Europese Commissie voor democratie door middel van het recht heeft haar zetel in Venetië, Italië, en biedt onder meer juridisch advies aan de lidstaten van de Raad van Europa, met name om hen te helpen hun rechtstelsel in overeenstemming te brengen met de Europese normen inzake de rechtsstatelijkheid (<http://www.venice.coe.int>).

Ondanks aanzienlijke tekortkomingen bij begunstigen was de ondersteuning van de donorcoördinatie door de Commissie doeltreffend

38

Het beginsel van donoren onder leiding van het begunstigde land is uiteengezet in de verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp (2005)³⁶. Volgens dit beginsel, dat ook van toepassing is op IPA-financiering, moet elk begunstigd land realistische streefcijfers vaststellen in een klein aantal sectoren en overlappingsen van donorsteun voorkomen. De Commissie ondersteunde de begunstigde landen in de gehele regio op doeltreffende wijze ten aanzien van hun verantwoordelijkheid om de donorcoördinatie te leiden.

Donorcoördinatie op regionaal niveau

39

Het investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF) en de Raad voor regionale samenwerking (RCC) worden beide gefinancierd uit hoofde van regionale IPA-programma's. Een van de doelstellingen ervan is het verbeteren van de donorcoördinatie tussen de landen van de Westelijke Balkan (zie **tekstvak 7**).

36 COM(2007) 72 def. van 28 februari 2007 „EU-gedragscode inzake de taakverdeling binnen het ontwikkelingsbeleid“.

Regionale donorcoördinatie in de Westelijke Balkan

WBIF

Wat de infrastructuurprojecten van het WBIF betreft, zorgde het enkelvoudige document met alle infrastructuurprojecten (de „projectpijplijn“), dat in december 2015 door alle landen van de Westelijke Balkan was ingediend, voor de vergemakkelijking van het projectevaluatie- en selectieproces.

RCC

Een van de doelstellingen van de RCC omvatte het voorzien in een „regionaal perspectief“ bij de donorsteun³⁷. Met uitzondering van één vergadering in 2015 maakten de landen van de Westelijke Balkan geen gebruik van de RCC voor donorcoördinatie.

37 <http://rcc.int/pages/2/overview>. Zie het statuut van de RCC.

Donorcoördinatie op begunstigdenniveau

40

Donorcoördinatie door het begunstigde land was doeltreffend in Servië, deels doeltreffend in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Montenegro, en niet doeltreffend in Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo (zie **tekstvak 8**). Dit was het gevolg van een gebrek aan leiderschap en bestuurlijke capaciteit binnen de nationale structuren die verantwoordelijk waren voor de donorcoördinatie. Wij stelden echter vast dat de Commissie de begunstigten ondersteunde bij het zorgen voor enige mate van donorcoördinatie.

Tekstvak 8

Ondoeltreffende donorcoördinatie op begunstigdenniveau

Albanië

Wij onderzochten de donoractiviteiten van de Dienst voor ontwikkelingsprogrammering en -financiering en buitenlandse steun. Deze dienst had geen duidelijke organisatorische structuur, te weinig personeel en geen donordatabank. Hoewel de sectorale donorwerkgroepen sinds 2013 inactief waren, zorgde het door de Commissie aangestuurde technisch donorsecretariaat voor een doeltreffende complementariteit en de verdeling van werkzaamheden onder donoren. Op basis van interviews met de donorgemeenschap (VS, Italië, Frankrijk) kan worden gesteld dat de EU-delegatie in Tirana over het algemeen werd geloofd voor haar inspanningen.

Kosovo

Eind 2011 waren er geen operationele doeltreffende mechanismen voor donorcoördinatie, en ondanks het feit dat sindsdien verschillende initiatieven zijn gestart om donoren te coördineren binnen afzonderlijke sectoren, hebben de EU en andere internationale donoren gepleit voor een actievere rol van de Kosovaarse instellingen in het leiden van de donorcoördinatie en de follow-up hiervan op technisch niveau³⁸. Dit wordt bevestigd in recente interne documenten van de Commissie.

³⁸ Speciaal verslag nr. 18/2012 van de Europese Rekenkamer „Bijstand van de Europese Unie aan Kosovo op het gebied van de rechtsstaat”, paragrafen 82 en 86 (<http://eca.europa.eu>).

Deel II — Heeft het IPA de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan versterkt?

41

Vanaf 2007 was het IPA het enige financieringsinstrument van de EU dat was opgericht om de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan te versterken. In de sectoren rechtsstatelijkheid, aan de ene kant, en de hervorming van het openbaar bestuur, aan de andere kant, onderzochten wij of:

- a) de Commissie de beoogde output op doeltreffende wijze had geleverd;
- b) de verdere IPA-resultaten duurzaam waren;
- c) het versterken van de bestuurlijke capaciteit tijdens de politieke dialoog op doeltreffende wijze aan de orde werd gesteld.

De Commissie leverde de beoogde output op doeltreffende wijze

42

In beide sectoren leverden de onderzochte projecten in het kader van zowel nationale als regionale programma's de contractueel overeengekomen output³⁹. De gevangenis te Fier in Albanië en het informatietechnologiesysteem voor de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging van Bosnië en Herzegovina werden op tijd en volgens de contractuele specificaties voltooid (zie **foto's 1 en 2**).

39 Deze opmerking is gebaseerd op de controlesteekproef van 2015 (zie **bijlage II**). Een vergelijkbare opmerking werd gemaakt door de Commissie in haar meta-evaluatie, blz. 6 (2013).

Foto 1

Voltooide gevangencellen, project voor de bouw van een gevangenis in Fier, Albanië

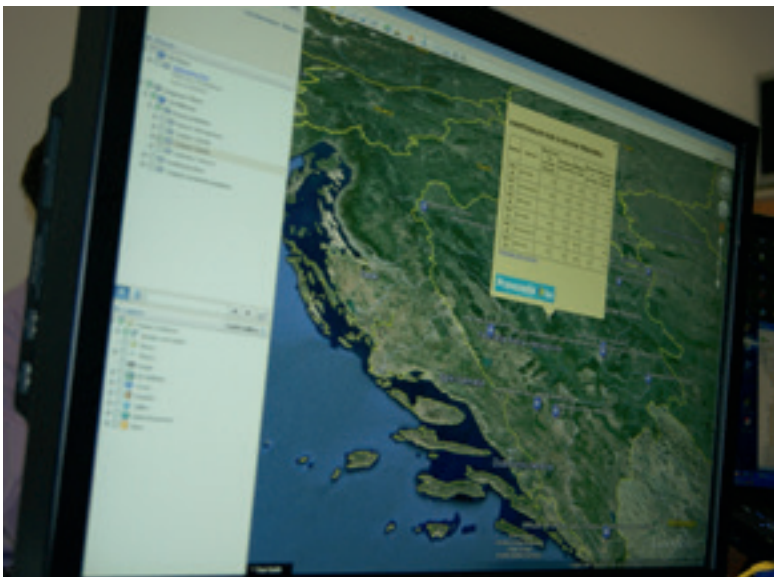


©Eriton Hasaj, 2014.

Bron: Europese Commissie (zevende tussentijdse en eindverslag, blz. 33).

Foto 2

Het informatietechnologieproject binnen de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging, die toezicht houdt op de rechterlijke macht van Bosnië en Herzegovina vanuit Sarajevo



©Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging van Bosnië en Herzegovina (HJPC BiH).

Bron: Europese Commissie (narratief eindverslag voor het project, blz. 23).

De IPA-steun voor rechtsstatelijkheid en hervorming van het openbaar bestuur was deels duurzaam

De projecten voor rechtsstatelijkheid waren deels duurzaam

43

De Commissie kon slechts een deel van de projectoutput omzetten in duurzame resultaten op de verschillende gebieden van de sector rechtsstatelijkheid die in het kader van het IPA werden ondersteund (bv. wetshandhaving, het openbaar ministerie, rechtbanken, agentschappen voor de bestrijding van corruptie). Van de 29 projecten voor rechtsstatelijkheid in de steekproef van nationale projecten waren er 15 niet duurzaam⁴⁰. De oorzaken van het feit dat de resultaten niet duurzaam waren, werden vaak gevonden op het niveau van de begunstigde landen en waren onder meer een ontoereikende begroting en te weinig personeel, een slechte coördinatie en het gebrek aan politieke wil om de instellingen te hervormen en follow-up te geven.

44

De voorwaarden die de Commissie voor deze 15 projecten toepaste voorafgaande aan de goedkeuring van contracten, waren niet relevant genoeg. De IPA-contracten hadden de voorwaarde kunnen bevatten dat betere waarborgen moesten worden ingevoerd in de sector hervorming van de rechterlijke macht. Wanneer niet aan deze voorwaarde zou zijn voldaan, hadden de IPA-toewijzingen tot nader order kunnen worden opgeschort.

45

Op regionaal niveau kregen justitie en de strijd tegen corruptie een prominente plaats in de strategie voor Zuidoost-Europa 2020 („South East Europe 2020 Strategy”) van de RCC⁴¹. Hoewel de RCC sterk afhankelijk was van IPA-financiering⁴², stelden wij geen belangrijke activiteiten vast van deze internationale organisatie van de landen van de Westelijke Balkan in de door de controle bestreken periode en op het gebied van de rechtsstatelijkheid.

Het effect van IPA I op de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad was beperkt

46

Sinds 1995 deelt Transparency International landen in volgens een wereldwijde corruptieperceptie-index⁴³ — hoe hoger de ranking, hoe hoger het gepercipieerde corruptieniveau. **Figuur 5** toont de ranking van de zes landen van de Westelijke Balkan in de afgelopen zes jaar, het laatste deel van de uitvoeringsperiode van IPA I en daarna.

40 Zie *bijlage II*, projecten voor rechtsstatelijkheid in Albanië (nrs. 2, 3, 4, 5, 9 en 10), Bosnië en Herzegovina (nrs. 11 en 14), de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (nrs. 21 en 22), Montenegro (nr. 23) en Servië (nrs. 25, 26, 27 en 28).

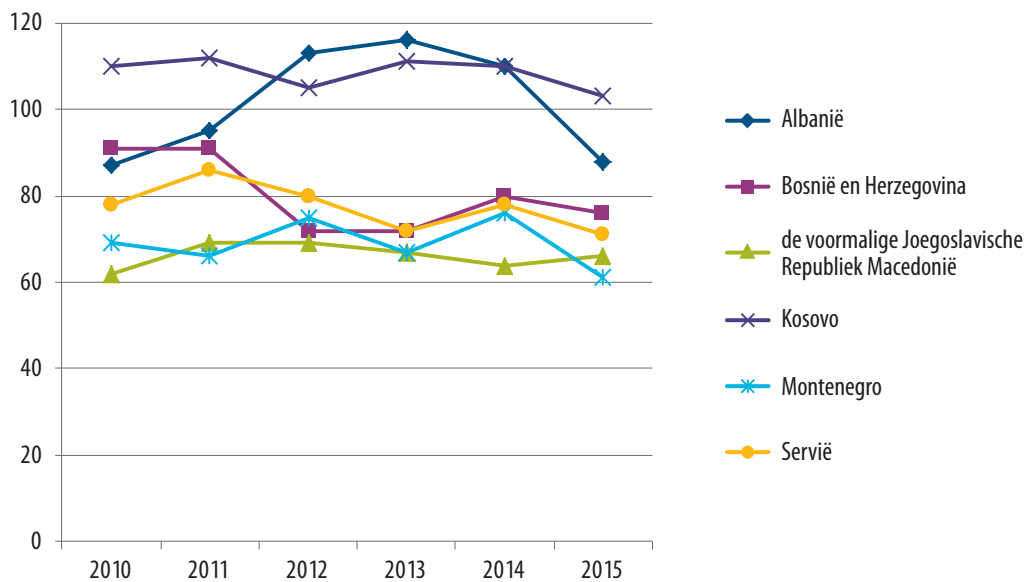
41 „South East Europe 2020 Strategy”, RCC, blz. 31-33.

42 De RCC is afhankelijk van IPA-financiering voor zijn administratieve werking en de uitvoering van zijn projecten (14 miljoen euro van 2007 tot 2013), aangezien de minimale jaarlijkse lidmaatschapskosten van 50 000 euro per deelnemer aan de raad niet alle kosten dekt.

43 Transparency International definieert corruptie als het misbruik van toevertrouwde macht voor eigen gewin; zie <http://www.transparency.org/>. De bestuursindicator van de Wereldbank inzake het tegengaan van corruptie toont een vergelijkbare ranking voor de zes landen van de Westelijke Balkan; zie <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Figuur 5

Plaats op de corruptieperceptie-index voor de Westelijke Balkan



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de corruptieperceptie-index van Transparency International (2010-2015).

47

In 2015 stonden Albanië en Kosovo op respectievelijk plaats 88 en 103, op hetzelfde niveau als Egypte en Ethiopië. De andere vier landen van de Westelijke Balkan stonden tussen plaatsen 60 en 80 in de periode van 2010 tot 2015.

48

Uit jaarlijkse voortgangsverslagen, enquêtes en twee thematische evaluaties blijkt dat de Commissie ervan op de hoogte was dat politieke inmenging in de werkzaamheden van de rechterlijke macht wijdverspreid was in de Westelijke Balkan, evenals corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad⁴⁴ (zie **tekstvak 9**). In Montenegro en Servië, twee landen waarmee de EU toetredingsonderhandelingen opende⁴⁵, was echter sprake van een grotere bereidheid om de rechterlijke macht te hervormen dan in de andere vier landen.

44 Voortgangsverslagen 2012-2015. Evaluatie „IPA support to the fight against corruption”, augustus 2015. Evaluatie „Rule of law, judicial reform and fight against corruption and organised crime in the Western Balkans”, februari 2013.

45 Voortgangsverslag Montenegro 2015, blz. 14, 15, 18 en 19. Voortgangsverslag Servië 2015, blz. 11, 13, 14, 17 en 18.

Politieke inmenging, corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad in de Westelijke Balkan

Albanië

De volledige onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van rechters en aanklagers werd niet gewaarborgd. De trage rechtsbedeling en gerechtelijke uitspraken die niet altijd werden gehandhaafd, zorgden voor een verwaarloosbaar aantal uiteindelijke veroordelingen die criminele organisaties daadwerkelijk ontmantelden⁴⁶.

Bosnië en Herzegovina

De politieke inzet werd niet omgezet in succesvolle veroordelingen⁴⁷. In een enquête van de RCC van 2015 was bijvoorbeeld 90 % van de ondervraagden in Bosnië en Herzegovina het oneens met de stelling dat hun regering corruptie op doeltreffende wijze bestreed.

Kosovo

Betwiste benoemingen, onduidelijke mandaten en een voortdurend tekort aan nationale financiering ondermijnden de werkzaamheden van belangrijke instellingen voor de rechtsstaat in Kosovo. Er vonden maar weinig onderzoeken naar gevallen van corruptie op hoog niveau plaats en deze leidden niet tot uiteindelijke veroordelingen. Bovendien vormde de betrokkenheid van Kosovaarse burgers bij georganiseerde misdaad in de regio een bedreiging voor de regionale interetnische stabiliteit⁴⁸.

⁴⁶ Voortgangsverslag Albanië 2015, blz. 4 en 51.

⁴⁷ Voortgangsverslag Bosnië en Herzegovina 2015, blz. 16.

⁴⁸ Voortgangsverslag Kosovo 2015, blz. 12, 15, 16 en 18.

49

Voor toezichtsdoeleinden vroeg de Commissie elk begunstigd land om tabellen van het trackrecord te verstrekken op het gebied van doeltreffende onderzoeken, vervolging en uiteindelijke veroordelingen in strafzaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad. Afhankelijk van het land varieerden de strafzaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad die hierin waren opgenomen, van een paar zaken (Servië) tot nul zaken (Kosovo), wat duidt op een gebrek aan politieke wil.

50

Volgens de Commissie kwam het gebrek aan politieke wil vaak ook tot uiting in de ontoereikende financiële en personele middelen die aan de relevante instellingen werden toegewezen, waardoor de ambities en het absorptievermogen van IPA I werden beperkt. Uit de twee voorbeelden in **tekstvak 10** blijkt dat het effect van IPA I-projecten op de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad zeer beperkt was.

Tekstvak 10

Resultaten van IPA I-projecten in de strijd tegen corruptie

Project tegen corruptie, Albanië

Het doel van het project tegen corruptie in Albanië was het ondersteunen van de Albanese regering bij het uitvoeren van haar strategie tegen corruptie (2007-2013). Het project behaalde niet alleen de meetbare streefcijfers niet, maar de duurzaamheid ervan kwam bovendien in het gedrang doordat de nationale coördinator voor corruptiebestrijding niet onafhankelijk was en er geen toereikende financiële en personele middelen waren voor gecoördineerde beleidsmaatregelen op nationaal en lokaal niveau.

Staatscommissie voor de voorkoming van corruptie, voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

Dit project was erop gericht de werkzaamheden te versterken van de belangrijkste instelling voor de voorkoming van corruptie. In het project werd echter voorbijgegaan aan het feit dat de Staatscommissie voor de voorkoming van corruptie niet in staat was om haar mandaat doeltreffend uit te voeren door de ontoereikende inzet van de nationale autoriteiten, een gebrek aan onafhankelijkheid van het hoger management en ontoereikende middelen⁴⁹.

49 Speciaal verslag nr. 11/2016 van de ERK „Versterking van de bestuurlijke capaciteit in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië: beperkte vooruitgang in een moeilijke context”, paragraaf 28 en tekstvak 3 (<http://eca.europa.eu>). Evaluatie „IPA support for the fight against corruption”, augustus 2015, blz. 30 en 120.

De Commissie besteedde weinig IPA-financiering aan belangrijke gebieden betreffende de rechtsstatelijkheid

51

Vrije media en een sterk maatschappelijk middenveld zijn belangrijke drijvende krachten achter het vergroten van het bewustzijn onder het publiek van corruptie en georganiseerde misdaad⁵⁰; zij sporen vaak agentschappen voor corruptiebestrijding en het openbaar ministerie aan om op te treden. Deze dragen op hun beurt direct bij tot het trackrecord op het gebied van doeltreffend onderzoek, doeltreffende vervolging en uiteindelijke veroordelingen in strafzaken inzake corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad. Wat de rechtsstatelijkheid in de Westelijke Balkan betreft, waren de wijdverbreide problemen met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de doeltreffendheid van de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad (zie paragrafen 46-50), in combinatie met de eigen standpunten van de Commissie ten aanzien van het belang van de media, het maatschappelijk middenveld, agentschappen voor corruptiebestrijding en het openbaar ministerie⁵¹, voldoende redenen voor een duurzame ondersteuning op deze belangrijke gebieden.

50 Transparency International, „Corruption Fighters’ Tool Kit: Civil society experiences and emerging strategies”, 2002 (http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategi).

51 Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Uitbreidingsstrategie en de belangrijkste uitdagingen voor 2011-2012”, COM(2011) 666 definitief, in het bijzonder blz. 3, 7, 23, 39, 41, 45, 54, 58, 60 en 67.

52

Onder IPA I wees de Commissie echter relatief weinig middelen toe aan mediavrijheid en het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan (0,5 % van de totale toewijzingen)⁵². Albanië ontving bijvoorbeeld geen nationale toewijzingen voor mediavrijheid en het maatschappelijk middenveld in het kader van de corruptiebestrijding. De Commissie wees ook weinig middelen toe aan de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (2 %) en aan steun voor diensten van het openbaar ministerie (1 %).

Projecten voor de hervorming van het openbaar bestuur waren over het algemeen duurzaam

53

Het opbouwen en in stand houden van de bestuurlijke capaciteit vormde een bijzondere uitdaging, met name vanwege de wijdverbreide corruptie en voortdurende politieke inmenging in de aanwerving van ambtenaren en in loopbaanbeheer. Dit leidde tot veel personeelsverloop en een gebrek aan gekwalificeerd personeel bij de nationale autoriteiten⁵³. De Commissie slaagde er in deze context in veel projectoutputs om te zetten in duurzame resultaten, die IPA I had ondersteund (bv. hervorming van het ambtenarenapparaat, douane, openbare aanbesteding, interne financiële controle bij de overheid, audit).

54

Van de 23 projecten in de steekproef van nationale projecten waren er 14 duurzaam⁵⁴. Bij projecten die dit niet waren, was dit vooral te wijten aan ontoereikende financiële en personele middelen, een slechte coördinatie en, in het bijzonder, het gebrek aan politieke wil bij de begunstigde om de instellingen te hervormen en follow-up te geven aan de hervormingen. In sommige gevallen had de Commissie vooraf aanvullende voorwaarden kunnen vaststellen met betrekking tot de wetgeving en de omschrijving van de opdracht in het kader van het project alvorens contractsluiting goed te keuren, maar deed zij dit niet (zie **tekstvak 11**).

- 52 Analyse van de Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie, juli 2015.
- 53 Meta-evaluation of IPA assistance, september 2013, blz. 19. Voortgangsverslagen 2012-2015.
- 54 Zie **bijlage II**, projecten voor de hervorming van het openbaar bestuur in Albanië (nrs. 3, 4 en 5), Bosnië en Herzegovina (nrs. 6, 7 en 9), de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (nrs. 12 en 14), Montenegro (nrs. 17 en 18) en Servië (nrs. 20, 21, 22 en 23).

Het IPA en de hervorming van het openbaar bestuur

Bosnië en Herzegovina

In dit land werden begrotingen laat vastgesteld en bleef de coördinatie en planning van de begrotingen slecht⁵⁵. Bovendien hadden de entiteiten en het district Brčko op nationaal niveau hun eigen begrotingen en wetgeving inzake het ambtenarenapparaat en bestuur, en bleef het openbaar bestuur versnipperd. Dit vormde een belemmering voor de duurzaamheid van een landelijk project voor bestuurlijke coördinatie en een project voor statistieken van de overheidsfinanciën.

⁵⁵ In de nulmeting van Sigma van 2015 in Bosnië en Herzegovina (blz. 2, 39, 94 en 95) werd deze specifieke context beschreven.

55

Wat de regionale programma's betreft (zie *bijlage III*), werd het WBIF ontworpen als blendinginstrument voor infrastructuurprojecten in de Westelijke Balkan⁵⁶. Tussen 2008 en 2014 werd 2,8 miljard euro aan projectleningen gecontracteerd, in vergelijking met 305 miljoen euro aan EU-financiering⁵⁷. Het WBIF was een goed instrument voor het verbeteren van de donorcoördinatie en het verlenen van technische bijstand aan nationale autoriteiten die verantwoordelijk waren voor infrastructuur (bv. het voorbereiden van de projectpijplijn, het opstellen van documenten inzake projectfinanciering), en droeg op die manier bij tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit van de begunstigden. Wij onderzochten een typisch voorbeeld van een WBIF-project (zie *tekstvak 12*).

56 Blending is het combineren van leningen van financiële instellingen en subsidies en stelt de Commissie in staat IPA-middelen vrij te maken door leningen aan te trekken van financiële instellingen. Zie Speciaal verslag nr. 16/2014 van de Europese Rekenkamer „De doeltreffendheid van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU” (<http://eca.europa.eu>).

57 Jaarlijkse en toezichtsverslagen van het WBIF (<https://www.wbif.eu/Library>).

Tekstvak 12**Het project voor de Ionisch-Adriatische pijpleiding**

Dit regionale project van 3,5 miljoen euro, dat werd gesteund door de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, betrof technische bijstand voor een haalbaarheidsonderzoek naar een onderling gekoppelde gasleiding van Albanië naar Kroatië. Het resultaat van het project (een technisch rapport) werd op tijd afgerond en bood technische expertise aan het Albanese ministerie van Energie en Industrie. Het zal worden gebruikt voor het masterplan en de toekomstige aanleg van de gasleiding.

56

De Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA) wordt bestuurd door de zes landen van de Westelijke Balkan en is een internationale organisatie die zetelt in Danilovgrad, Montenegro. De school ontving 2,4 miljoen euro aan technische bijstand, uitrusting en meubilair in het kader van het IPA en een jaarlijkse toewijzing van 1,2 miljoen euro aan IPA-financiering om de operationele activiteiten te ondersteunen⁵⁸.

58 Op basis van tussen 2008 en 2014 ondertekende contracten, Commissie, juni 2015.

57

Hoewel het doel van de ReSPA het bijdragen tot een doeltreffend en professioneel openbaar bestuur in de landen van de Westelijke Balkan was, maakten ambtenaren uit deze landen weinig gebruik van het opleidingsaanbod van de instelling⁵⁹, wat niet paste bij de omvang van de IPA- en nationale middelen die gedurende bijna een decennium aan de ReSPA werden toegewezen⁶⁰. De Commissie deed voorstellen om de resultaten van de ReSPA te verbeteren, onder meer door te zorgen voor coördinatie tussen de regionale en nationale IPA-bijstand⁶¹. Hoewel actie werd ondernomen naar aanleiding van deze voorstellen, was het op het moment van de controle te vroeg om vast te stellen of de ReSPA de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan daadwerkelijk verbeterde.

De Commissie had de begunstigden kunnen aanmoedigen om het IPA als leermiddel te gebruiken

58

Wij constateerden dat de benadering van de Commissie van IPA I hoofdzakelijk was beperkt tot de IPA-structuren die specifiek waren opgezet voor het beheren van de IPA-middelen⁶². Ze had de nationale autoriteiten ook actief kunnen aanmoedigen om de binnen deze IPA-structuren ontwikkelde goede praktijken als leermiddel te gebruiken voor het versterken van andere onderdelen van het openbaar bestuur buiten deze structuren⁶³, hoewel dit geen specifieke IPA-doelstelling was. Dit deed zij echter niet, waardoor de bijdrage van het IPA aan het versterken van de bestuurlijke capaciteit beperkt bleef tot de instellingen die nauw verbonden waren met de hervorming van het openbaar bestuur in het kader van het IPA. In **tekstvak 13** en **tekstvak 14** worden twee spraakmakende voorbeelden gegeven van gevallen waarin de begunstigden niet de goede praktijken toepasten die zij van het IPA hadden kunnen leren.

- 59 Gebaseerd op feedback van de Albanese autoriteiten aan de Europese Rekenkamer (juni 2015), Speciaal verslag van de Rekenkamer nr. 11/2016, paragraaf 37 (tekstvak 1), Speciaal verslag nr. 20/2016 van de ERK „Versterking van de bestuurlijke capaciteit in Montenegro: vooruitgang, maar op veel essentiële terreinen moeten de resultaten beter”, paragraaf 19 (tekstvak 2) (<http://eca.europa.eu>).
- 60 Meta-evaluation/multi beneficiary programme evaluation, juni 2013, blz. 19, 20, 24 en 25.
- 61 Speciaal verslag nr. 20/2016 van de ERK „Versterking van de bestuurlijke capaciteit in Montenegro: vooruitgang, maar op veel essentiële terreinen moeten de resultaten beter”, paragraaf 20 (<http://eca.europa.eu>).
- 62 Wat betreft de voordelen van het IPA voor het bredere openbare bestuur en niet alleen voor de IPA-structuren, beval de Commissie in haar evaluaties aan dat de IPA-beheerseenheden moesten worden opgenomen in de operationele structuur van begunstigden, in plaats van te fungeren als afzonderlijke organen. Meta-evaluation of IPA assistance, september 2013. Deze kwestie werd in 2014 ook ter sprake gebracht door de Europese Rekenkamer in Speciaal verslag nr. 19/2014, paragraaf VI.
- 63 Speciaal verslag nr. 11/2016 van de ERK „Versterking van de bestuurlijke capaciteit in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië: beperkte vooruitgang in een moeilijke context”, paragrafen 55 en 72 (<http://eca.europa.eu>).

Het project „Skopje 2014”, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

Dit project werd in 2010 aangekondigd als een project met een waarde van 80 miljoen euro. In 2015 werden de totale kosten echter geraamd op zeven keer dit bedrag: 560 miljoen euro. Dit grootschalige stedelijke project in de hoofdstad bestond in de bouw van gebouwen en monumenten (zie foto 3). Het ontving geen IPA-financiering. Dit project was niet in overeenstemming met de EU-regels voor de plaatsing van overheidsopdrachten; er was sprake van een gebrek aan transparantie tijdens de aanbestedingsprocedure (er werd bijvoorbeeld voor kunstwerken betaald die voorafgaande aan de aanbesteding niet werden gespecificeerd) en de vermeende onregelmatigheden bij de gunning van de opdrachten werden niet extern gecontroleerd of onderzocht⁶⁴.

64 BIRN, „True cost of Skopje 2014 Revealed”, 27 juli 2015. BIRN, „Accountability questions dog authors of Skopje 2014”, 14 augustus 2015. Voortgangsverslag 2014, blz. 25. Evaluatie „IPA support to the fight against corruption”, augustus 2015, blz. 40.

Foto 3

Delen van het project „Skopje 2014”: kunstwerken in de rivier de Vardar en openbare gebouwen aan de oever

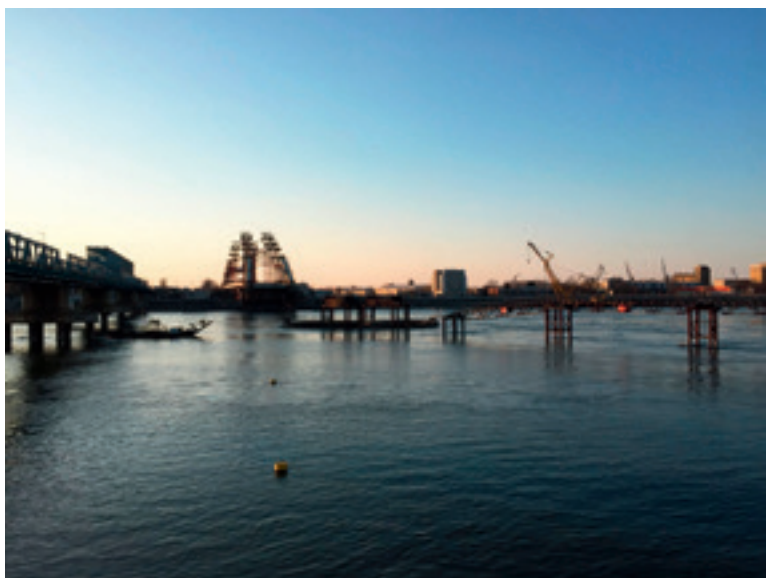


Bron: Europese Rekenkamer.

Tekstvak 14

Het project voor de brug Žeželj, Servië

In de autonome Servische regio Vojvodina werden delen van de projectkosten voor de brug Žeželj gefinancierd uit het IPA. De nieuwe brug zou in november 2013 klaar moeten zijn, zodat deze een zwaar overbelaste en gevaarlijke spoor- en autobrug in het stadscentrum van Novi Sad zou kunnen vervangen, die een tijdelijke constructie vormde die werd gebouwd nadat de vorige brug tijdens de oorlog tegen Kosovo werd gebombardeerd. Vanwege de buitensporige administratieve lasten en zwakke coördinatie (bv. de delegatie van belangrijke taken van de Servische autoriteiten aan externe partijen, de onverenigbaarheid van Servische procedures met internationale bouwprocedures en problemen met het vaststellen van projectmijlpalen) was de opgelopen vertraging in 2015 aanzienlijk en slaagden de Servische autoriteiten er niet in de projectstadia af te ronden die niet door het IPA werden gefinancierd (**foto 4**).

Foto 4 Locatie van de toekomstige brug Žeželj om de Donau over te steken in Novi Sad

Bron: Europese Rekenkamer.

De politieke dialoog was gericht op de bestuurlijke capaciteit**59**

De resultaten van het IPA zijn voor een groot deel afhankelijk van de vooruitgang die door middel van de verschillende structuren voor de beleidsdialoog wordt geboekt. De politieke dialoog vond op intergouvernementeel of op gezamenlijk parlementair niveau plaats. Het intergouvernementele niveau omvat de Raad van de EU en de lidstaten, de EDEO, de Commissie en de zes regeringen van de Westelijke Balkan. De desbetreffende gemengde parlementaire commissies van het Europees Parlement en de zes parlementen van de Westelijke Balkan vormen samen het gezamenlijke parlementaire niveau. In **tabel 4** worden de belangrijkste structuren voor politieke dialoog samengevat waarbij de Commissie betrokken is en die relevant zijn voor deze controle.

Tabel 4

Dialogestructuren waarbij de Commissie en de Westelijke Balkan betrokken zijn

| | Politieke dialoog | Begin |
|--|--|------------------|
| Albanië | Dialoog op hoog niveau over de voornaamste prioriteiten | 12 november 2013 |
| Bosnië en Herzegovina | Dialoog op hoog niveau over het toetredingsproces | 27 juni 2012 |
| | Gestructureerde dialoog op het gebied van justitie | 6 juni 2011 |
| Kosovo | Gestructureerde dialoog op het gebied van de rechtsstatelijkheid | 30 mei 2012 |
| De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië | Toetredingsdialoog op hoog niveau | 29 maart 2012 |
| Montenegro | Begin van de toetredingsonderhandelingen | 29 juni 2012 |
| Servië | Begin van de toetredingsonderhandelingen | 21 januari 2014 |
| Alle landen van de Westelijke Balkan | Stabilisatie- en associatieraden | Meerdere data |

Bron: Europese Rekenkamer.

60

Deze dialoogstructuren waren gericht op het bevorderen van de politieke wil om de rechtsstatelijkheid te versterken, op het aanmoedigen van bestuurlijke hervormingen en op het verbeteren van het beheer van de overheidsfinanciën, met name in de jaren 2014-2015. Afhankelijk van de politieke status van het land ten aanzien van het EU-lidmaatschap (potentiële kandidaat-lidstaat, kandidaat-lidstaat of kandidaat-lidstaat met lopende onderhandelingen over hoofdstukken) werden naar aanleiding van de structuren voor de politieke dialoog gespecialiseerde werkgroepen opgericht.

De politieke dialoog over de rechtsstatelijkheid had een beperkt effect**61**

De Commissie richtte op doeltreffende wijze werkgroepen op, met name inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, tekortkomingen binnen het openbaar ministerie en corruptie binnen de rechtelijke macht en de politie. Bovendien hebben het stabilisatie- en associatieproces, de actieplannen voor de hoofdstukken 23 en 24 en het IPA Montenegro en Servië, waarmee de toetredingsonderhandelingen mogen worden geopend van de Raad (zie **tabel 4**), een bepaalde mate van voorbereiding geboden ten aanzien van de hervorming van de rechtelijke macht en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

62

In de landen waarmee de toetredingsonderhandelingen nog niet zijn begonnen, was het effect van de werkgroepen EU-Westelijke Balkan op het creëren van een politieke wil om de rechtsstatelijkheid te bevorderen, beperkt, zoals getoond in **tekstvak 15**.

Tekstvak 15

Grenzen aan de politieke dialoog ten aanzien van de rechtsstatelijkheid

Bosnië en Herzegovina

Vanwege de politieke en institutionele uitdagingen was de politieke dialoog deels doeltreffend. Er werden enige vorderingen geboekt bij het oprichten van functionele en duurzame instellingen⁶⁵, maar op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel werd weinig vooruitgang geboekt. De rechterlijke macht had nog steeds te lijden onder aanhoudende tekortkomingen wat betreft onafhankelijkheid, politieke inmenging en inefficiëntie⁶⁶.

Kosovo

Hoewel de rechtsstatelijkheid een topprioriteit was in Kosovo⁶⁷, had de vooruitgang op het gebied van de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad te lijden onder belangrijke tegenslagen, zoals blijkt uit diverse verslagen⁶⁸. De politieke dialoog was tot dusverre niet doeltreffend in het aanpakken van het heersende gevoel van straffeloosheid in het land, met name vanwege een gebrek aan rechterlijke onafhankelijkheid, evenals beperkte resultaten ten aanzien van de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad⁶⁹.

65 Voortgangsverslag 2015, blz. 9 en 12.

66 Voortgangsverslag 2015, blz. 12, 15, 16 en 17.

67 MIPD 2011-2013, Kosovo.

68 In het voortgangsverslag van 2014 wordt gesteld dat er bijzondere aandacht moet worden besteed aan het verbeteren van de rechtsstatelijkheid en het intensiveren van de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie.

69 Voortgangsverslag 2015, blz. 12, 15, 16 en 18. Begeleidende nota, voortgangsverslag 2014.

In het kader van de politieke dialoog over de hervorming van het openbaar bestuur werd enige vooruitgang geboekt

63

De politieke dialoog over de hervorming van het openbaar bestuur vond plaats in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's). In samenwerking met de overheidsdiensten van de begunstigde landen van de hele Westelijke Balkan richtte de Commissie met succes „speciale groepen voor de hervorming van het openbaar bestuur” op.

64

Deze speciale groepen hielden zich systematisch bezig met het strategische kader voor de hervorming van het openbaar bestuur, overheidsdiensten en het beheer van personele middelen, beleidsontwikkeling en -coördinatie, het verlenen van diensten aan burgers en ondernemingen, de verantwoordingsplicht van het openbaar bestuur en het beheer van de overheidsfinanciën. In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werden deze groepen in 2010 opgericht, in Albanië in 2012, in Kosovo in 2013, in Montenegro en Servië in 2014 en in Bosnië en Herzegovina in 2015.

65

Ons doel was om op basis van de bevindingen van de voorgaande speciale verslagen, evaluaties van de Commissie en aanvullende controlewerkzaamheden die in 2015 werden verricht, te beoordelen of de Commissie door middel van het IPA-programma had bijgedragen tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan. Wij keken hierbij naar IPA I (2007-2013), maar namen ook de eerste stadia van IPA II (2014-2020) in aanmerking. We richtten ons op de belangrijke sectoren rechtsstatelijkheid en de hervorming van het openbaar bestuur.

66

We concludeerden dat de pretoetredingssteun van de EU over het algemeen doeltreffend was en dat IPA I leidde tot een gedeeltelijke versterking van de bestuurlijke capaciteit in de regio, ondanks aanzienlijke inherente tekortkomingen bij de nationale autoriteiten in de landen van de Westelijke Balkan.

67

Wat het beheer van de Commissie betreft, waren de doelstellingen van IPA I niet altijd specifiek en meetbaar. Programma's en projecten werden gebaseerd op behoeften, maar enkele beoordelingen van begunstigden in de sector rechtsstatelijkheid vertoonden aanzienlijke tekortkomingen (paragrafen 16-23).

68

De absorptie van de financiering van IPA I werd belemmerd door een zwakke bestuurlijke capaciteit in enkele landen en, in het geval van een gedecentraliseerde uitvoering, door strikte voorwaarden in verband met het beheer van de EU-middelen (paragrafen 24-26).

Aanbeveling 1 **Doelstellingen. Indirect beheer**

De Commissie moet in het kader van IPA II specifieke doelstellingen vaststellen op basis van gerangschikte prioriteiten en meetbare streefcijfers.

Om de beheersvereisten te vereenvoudigen zou de Commissie, wanneer zij vaststelt dat de bestuurlijke capaciteit beperkt is, indirect beheer selectief moeten toepassen, rekening houdend met het volume van de desbetreffende middelen en de complexiteit en politieke gevoeligheid van de te decentraliseren projecten.

Conclusies en aanbevelingen

69

De Commissie paste in het kader van IPA I niet systematisch strikte voorwaarden toe en gaf er ook niet stelselmatig follow-up aan. Ondanks enkele tekortkomingen in haar ROM-verslaglegging was het toezicht van de Commissie op de uitvoering van IPA-projecten doeltreffend. Ook haar follow-up van de conclusies en aanbevelingen van de IPA-evaluaties was deels doeltreffend. Tot slot was zij, ondanks aanzienlijke tekortkomingen bij begunstigden, in staat de donorcoördinatie doeltreffend te ondersteunen (paragrafen 27-37).

Aanbeveling 2 Voorwaarden. Toezicht. Evaluatie

De Commissie moet relevante voorwaarden toepassen op sectoraal, programma- en projectniveau en er follow-up aan geven. Zij zou bijvoorbeeld, waar passend, een nettoverlaging van toekomstige IPA-toewijzingen kunnen toepassen, de betalingen kunnen opschorten, projecten die nog niet gecontracteerd zijn, kunnen annuleren en systematisch toezicht kunnen houden op de naleving van de vooraf vastgestelde voorwaarden bij de uitvoering van het project. De Commissie moet systematisch toezicht uitoefenen op gevoelige programma's en projecten en externe evaluaties uitvoeren van interventies in prioritaire sectoren in de Westelijke Balkan.

70

Wat de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan betreft, leverde het IPA over het algemeen outputs die contractueel waren overeengekomen en was de steun van het IPA voor de rechtsstatelijkheid en de hervorming van het openbaar bestuur gedeeltelijk duurzaam (paragrafen 42-57).

71

Wat projecten met betrekking tot de rechtsstatelijkheid betreft, paste de Commissie de conditionaliteit niet voldoende toe en werd betrekkelijk weinig IPA I-financiering toegewezen op belangrijke gebieden ten aanzien van de rechtsstatelijkheid, zoals mediavrijheid, het openbaar ministerie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Het gebrek aan politieke wil onder de begunstigden om de instellingen te hervormen, onvoldoende financiële en personele middelen, evenals een slechte coördinatie waren van invloed op de duurzaamheid van de projecten (paragrafen 43-52).

72

Op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur slaagde de Commissie erin een groot deel van de projectoutput om te zetten in duurzame resultaten. Hoewel dit geen expliciete IPA-doelstelling is, had zij de begunstigden meer kunnen aanmoedigen om het IPA te gebruiken als leermiddel in de rest van het openbaar bestuur (paragrafen 53-58).

Aanbeveling 3 Trackrecord. Middelen

De Commissie zou in het kader van de politieke dialoog en IPA I en II de begunstigde landen ertoe moeten brengen hun politieke inzet uit te breiden, zodat zij een overtuigend trackrecord kunnen opbouwen wat betreft doeltreffende onderzoeken, vervolgingen en uiteindelijke veroordelingen in zaken van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad. Met het oog hierop zou zij van alle begunstigten moeten eisen dat zij hun trackrecords verbeteren. Dit moet worden gedaan in het kader van de politieke dialoog en tot uitdrukking komen in toekomstige nationale IPA-toewijzingen en andere potentiële bronnen van EU-financiering.

Bovendien moet de Commissie, zodra er sprake is van politieke inzet en een betere absorptiecapaciteit, middelen gericht inzetten op belangrijke gebieden van de rechtsstatelijkheid waarop wij een aanzienlijke behoefte aan steun vaststelden: de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad (met een bijzondere nadruk op het openbaar ministerie) en mediavrijheid.

73

Het verbeteren van de regionale samenwerking en het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de gehele regio is uitermate belangrijk en is aangemoedigd door de Commissie, met name in het kader van het investeringskader voor de Westelijke Balkan (paragrafen 19, 39 en 55).

74

Tijdens de gecontroleerde periode had de Raad voor regionale samenwerking echter geen belangrijke invloed ter plaatse. Wat de Regionale School voor Openbaar Bestuur betreft, was het te vroeg om vast te stellen of deze de bestuurlijke capaciteit in de Westelijke Balkan had verbeterd (paragrafen 39, 45 en 57).

Aanbeveling 4 Regionale samenwerking

De Commissie zou in het kader van IPA I en II de regionale samenwerking moeten ondersteunen. Zij moet er met name voor zorgen dat haar financiële bijdragen aan de RCC en de ReSPA meetbare en duurzame resultaten ter plaatse opleveren.

Conclusies en aanbevelingen

75

De politieke dialoog in de Westelijke Balkan had in een aantal gevallen een beperkte impact op de rechtsstatelijkheid. De dialoog leidde tot enige vooruitgang op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur (paragrafen 59-64).

Aanbeveling 5 Politieke dialoog

De Commissie moet de politieke dialoog gebruiken om het behalen van resultaten te ondersteunen op het gebied van de rechtsstatelijkheid en de hervorming van het openbaar bestuur in het kader van IPA.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding 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 gebeurtenissen voor het begrijpen van de betrekkingen tussen de EU en de Westelijke Balkan

| | |
|------|---|
| 2000 | <ul style="list-style-type: none"> 1 juni — De Europese Raad van Santa Maria da Feira verklaart dat alle landen die momenteel een SAO-proces doorlopen, potentiële kandidaten zijn voor EU-lidmaatschap. |
| 2001 | <ul style="list-style-type: none"> 1 april — De voormalige president van Joegoslavië, Slobodan Milosevic, die werd gezocht wegens oorlogsmisdaden, machtsmisbruik en corruptie, wordt gearresteerd. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 13 augustus — In het kaderakkoord van Ohrid wordt het vredesakkoord vastgelegd tussen de regering van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en de etnisch-Albanese gemeenschap van het land. |
| 2003 | <ul style="list-style-type: none"> 20 juni — De Europese Raad van Thessaloniki bevestigt het EU-perspectief voor de Westelijke Balkan. |
| 2004 | <ul style="list-style-type: none"> 22 maart — De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië vraagt het EU-lidmaatschap aan. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 1 april — De SAO met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië treedt in werking. |
| 2005 | <ul style="list-style-type: none"> 16 december — De Raad bevestigt de status van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië als kandidaat-lidstaat. |
| 2006 | <ul style="list-style-type: none"> 3 juni — Na een succesvol referendum roept Montenegro zijn onafhankelijkheid uit. |
| 2007 | <ul style="list-style-type: none"> 1 januari — IPA I treedt in werking. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 26 februari — In de zaak Bosnië en Herzegovina/Servië en Montenegro oordeelt het IGH dat de massamoord van Srebrenica genocide was en dat de verweerder niet verantwoordelijk was voor het bloedbad. |
| 2008 | <ul style="list-style-type: none"> 17 februari — Kosovo roept zijn onafhankelijkheid uit. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 11 juli — Op de donorconferentie voor Kosovo zeggen de Commissie en de EU-lidstaten bijna 800 miljoen euro toe voor de specifieke ondersteuning van Kosovo. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 15 december — Montenegro vraagt het EU-lidmaatschap aan. |
| 2009 | <ul style="list-style-type: none"> 1 april — De SAO met Albanië treedt in werking. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 24 april — Albanië vraagt het EU-lidmaatschap aan. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 22 december — Servië vraagt het EU-lidmaatschap aan. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 22 december — Het EHRM veroordeelt Bosnië en Herzegovina voor de schending van de democratische rechten van minderheden. |
| 2010 | <ul style="list-style-type: none"> 1 mei — De SAO met Montenegro treedt in werking. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 22 juli — Het IGH brengt een advies uit waarin het stelt dat de unilaterale onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo geen schending inhield van het toepasselijke internationaal recht. |
| | <ul style="list-style-type: none"> 17 december — De Raad bevestigt de status van Montenegro als kandidaat-lidstaat. |
| 2011 | <ul style="list-style-type: none"> 26 mei en 20 juli — Prominente Servische oorlogsmisdadigers die werden gezocht door het Internationaal Strafhof voor het voormalige Joegoslavië, worden gearresteerd. |

Bijlage I

| | |
|------|--|
| 2012 | o 1 maart — De Raad bevestigt de status van Servië als kandidaat-lidstaat. |
| | o 29 juni — De toetredingsonderhandelingen met Montenegro gaan formeel van start. |
| 2013 | o 19 april — De ministers-presidenten van Kosovo en Servië ondertekenen het akkoord van Brussel voor de normalisering van de betrekkingen tussen de twee landen. |
| | o 1 september — De SAO met Servië treedt in werking. |
| 2014 | o 1 januari — IPA II treedt in werking. |
| | o 21 januari — De toetredingsonderhandelingen met Servië gaan formeel van start. |
| | o 27 juni — De Raad bevestigt de status van Albanië als kandidaat-lidstaat. |
| | o 15 juli — Verklaring van de aantredend voorzitter van de Commissie dat voor 2020 geen nieuwe toetredingen zullen plaatsvinden. |
| | o 28 augustus — Topbijeenkomst Westelijke Balkan in Berlijn. |
| 2015 | o 1 juni — De SAO met Bosnië en Herzegovina treedt in werking. |
| | o 20 augustus — Topbijeenkomst Westelijke Balkan in Wenen. |
| 2016 | o 15 februari — Bosnië en Herzegovina vraagt het EU-lidmaatschap aan. |
| | o 30 maart — Topbijeenkomst Westelijke Balkan in Durrës, Albanië. |
| | o 1 april — De SAO met Kosovo treedt in werking. |

Bron: Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Europese Commissie.

Controlesteekproef van nationale projecten in het kader van IPA I

| Nr. | Begunstigde | Project | Jaar van IPA-beslissing | Bedrag (euro) |
|----------------------------|--|---|-------------------------|---------------|
| Rechtsstatelijkheid | | | | |
| 1 | Albanië | Missie voor politieke bijstand van de Europese Gemeenschap aan Albanië (Pameca III) | 2007 | 6 768 790 |
| 2 | | Project tegen corruptie in Albanië (PACA) | 2008 | 2 000 000 |
| 3 | | Steun voor onderzoeksstructuren voor de bestrijding van het witwassen van geld en financiële delicten | 2009 | 1 500 000 |
| 4 | | Faciliteit voor het maatschappelijk middenveld — Burgerinitiatieven en capaciteitsopbouw | 2009 | 1 500 000 |
| 5 | | Steun voor getuigenbescherming | 2009 | 554 199 |
| 6 | | Missie voor politieke bijstand van de Europese Gemeenschap aan Albanië (Pameca IV) | 2009 | 1 000 000 |
| 7 | | Euralius III: technische bijstand voor het rechtssysteem | 2009 | 2 300 000 |
| 8 | | Bouw van een nieuwe gevangenis in Fier | 2010 | 9 654 814 |
| 9 | | Dossierbeheersysteem voor het openbaar ministerie van Albanië | 2010 | 990 396 |
| 10 | | Bouw van het justitiepaleis in Tirana | 2012 | 0 |
| 11 | Bosnië en Herzegovina | Gezamenlijke opleiding van de financiële inlichtingendienst en de dienst voor misdaadonderzoek van SIPA, openbaar aanklagers, en agentschappen en instellingen voor financiële regulering | 2007 | 392 973 |
| 12 | | Financiering van de Kamer voor oorlogsmisdaden (staatsrechtshof) | 2008 | 2 999 599 |
| 13 | | Steun voor het directoraat voor de coördinatie van de politiekorpsen | 2008 | 1 200 000 |
| 14 | | Versterking van de institutionele capaciteiten voor het voorkomen en bestrijden van corruptie | 2009 | 488 048 |
| 15 | | Het wakend oog van de verantwoordelijke journalistiek: corruptiebestrijding en de media | 2009 | 102 923 |
| 16 | | Bouw van een streng beveiligde staatsgevangenis in Sarajevo — fase II | 2010 | 5 150 000 |
| 17 | | Hoge Raad voor justitie en rechtsvervolging | 2010 | 1 000 000 |
| 18 | | Steun voor twinning voor het directoraat voor de coördinatie van de politiediensten | 2008 | 1 200 000 |
| 19 | | Steun voor rechtshandavingsinstanties | 2010 | 6 999 999 |
| 20 | | Verbeteren van de capaciteit van de parlementen in het kader van de toetreding tot de EU | 2012 | 3 499 966 |
| 21 | De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië | Steun voor het opstellen van de strategische follow-updocumenten en bijbehorende actieplannen voor het voorkomen en bestrijden van corruptie en belangenconflicten | 2008 | 165 968 |
| 22 | | Uitwisseling van de beste praktijken van de EU op het gebied van toezicht op corruptiebestrijding op lokaal niveau | 2009 | 138 500 |

| Nr. | Begunstigde | Project | Jaar van IPA-beslissing | Bedrag (euro) |
|--|-----------------------|---|-------------------------|-------------------|
| Rechtsstatelijkheid | | | | |
| 23 | Montenegro | Steun voor de uitvoering van de strategie en het actieplan voor corruptiebestrijding | 2012 | 700 000 |
| 24 | | Corruptie bij lokale overheden — zero tolerance! | 2012 | 190 308 |
| 25 | Servië | Politieherforming: interne aangelegenheden | 2007 | 1 000 000 |
| 26 | | Verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het gerechtelijk apparaat (rechtbanken) | 2007 | 2 643 064 |
| 27 | | Corruptiebestrijding | 2008 | 2 147 000 |
| 28 | | Verbetering van de transparantie en doelmatigheid (aanklagers en het strafrechtstelsel) | 2008 | 1 891 517 |
| 29 | | Steun voor het maatschappelijk middenveld (I en II) | 2007 2008 | 1 983 458 |
| TOTAAL: | | | | 60 161 522 |
| Hervorming van het openbaar bestuur | | | | |
| 1 | Albanië | Steun voor het Albanese departement Openbaar Bestuur (DOPA) | 2008 | 958 892 |
| 2 | | Steun voor de systemen voor het plaatsen van overheidsopdrachten, concessies en openbare veilingen in Albanië | 2008 | 899 076 |
| 3 | | Versterking van de Volksvergadering van Albanië | 2010 | 1 454 147 |
| 4 | | Steun voor de Albanese douaneadministratie | 2011 | 1 424 496 |
| 5 | | Uitvoering van een modern systeem voor financieel beheer en toezicht en openbare financiële inspectie | 2012 | 2 500 000 |
| 6 | Bosnië en Herzegovina | Capaciteitsopbouw bij het Bureau van de coördinator voor de hervorming van het openbaar bestuur | 2007 | 1 824 961 |
| 7 | | Ontwikkeling en uitvoering van een landelijke strategie voor interne financiële controle bij de overheid | 2007 | 1 105 904 |
| 8 | | Capaciteitsopbouw ten aanzien van statistieken inzake de overheid en de overheidsfinanciën | 2009 | 1 603 790 |
| 9 | | Curricula voor transparantie en verantwoording | 2010 | 445 253 |
| 10 | | Steun voor de coördinatie en uitvoering van de hervorming van het openbaar bestuur | 2011 | 476 450 |

| Nr. | Begunstigde | Project | Jaar van IPA-beslissing | Bedrag (euro) |
|--|--|---|-------------------------|-------------------|
| Hervorming van het openbaar bestuur | | | | |
| 11 | De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië | Technische bijstand voor de opleidings- en ondersteuningsfaciliteit van het IPA | 2007 | 856 280 |
| 12 | | Versterking van de capaciteit van instellingen om operationele programma's te beheren en uit te voeren | 2008 | 1 599 710 |
| 13 | | Steun voor het systeem voor openbare aanbestedingen | 2008 | 986 442 |
| 14 | | Technische bijstand voor het ministerie van Informatiemaatschappij en Bestuur en versterking van de uitvoering van het nationale systeem voor opleidingscoördinatie | 2009 | 1 095 000 |
| 15 | Montenegro | Verdere ontwikkeling en versterking van het systeem voor openbare aanbestedingen | 2009 | 1 080 017 |
| 16 | | Versterking van de beheers- en controlesystemen voor financiële bijstand van de EU | 2009 2010 2013 | 2 000 000 |
| 17 | | Versterking van de nationale controle instantie | 2014 | 751 068 |
| 18 | | Kwaliteitsbeheersing van de controles binnen de nationale controle instanties | 2014 | 250 000 |
| 19 | | Versterking van het beheer van EU-middelen en algemene administratieve procedures | 2014 | 1 261 500 |
| 20 | Servië | Programma ter ondersteuning van gemeenten | 2007 | 22 501 150 |
| 21 | | Steun voor het Bureau voor overheidsopdrachten | 2007 | 116 650 |
| 22 | | Steun voor de ontwikkeling van de interne financiële controle bij de overheid | 2008 | 2 000 000 |
| 23 | | Zorgen dat de handhavingsafdeling van de douane werkt overeenkomstig de standaarden, organisatie en operationele methodologie van EU-rechtshandhavingsinstanties | 2008 | 1 399 641 |
| TOTAAL: | | | | 48 590 427 |

Bron: Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Europese Commissie, 30 juni 2015.

Controlesteekproef van regionale programma's in het kader van IPA I

| Nr. | Programma met meerdere begunstigen in de Westelijke Balkan | Jaren van IPA-beslissing | Contractbedrag (euro) |
|----------------|--|--------------------------|-----------------------|
| 1 | Raad voor regionale samenwerking (RCC) | 2008-2013 | 18 641 100 |
| 2 | Investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF) | 2008-2014 | 305 000 000 |
| 3 | Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA) | 2010-2013 | 5 900 000 |
| TOTAAL: | | | 329 541 100 |

Bron: Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Europese Commissie, 30 juni 2015. De contractbedragen zijn de totale contractbedragen voor alle projecten die vallen onder het betreffende programma.

Samenvatting

VIII

De Commissie wijst erop dat de conditionaliteit, waar passend en op het gepaste niveau, is toegepast om het grootst mogelijke effect van de beleidsdoelstellingen inzake de uitbreiding te sorteren, in een vaak moeilijke politieke context.

Wat betreft het niveau van de financiering, wijst de Commissie erop dat de financiering in de relevante sectoren op een passend niveau was, rekening houdend met het relatief beperkte aantal vereiste investeringen op grote schaal en met de beperkingen die door de bestaande absorptiecapaciteit werden gesteld. Mediavrijheid, het maatschappelijk middenveld en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad vereisen voornamelijk deskundigenadvies dat wordt verstrekt via technische bijstand, die werd verstrekt via IPA, en geen investeringen op grote schaal.

X

De Commissie benadrukt dat de Raad voor regionale samenwerking door de landen in de regio in de eerste plaats werd opgericht als forum voor ontmoetingen en discussies in verband met gemeenschappelijke problemen, en dat deze doelstelling is bereikt.

Inleiding

09

De Commissie wijst erop dat het uitbreidingsproces een strikt maar eerlijk proces is, op basis van vaste criteria en lessen uit het verleden. Elk land wordt op zijn eigen merites beoordeeld. De problemen waarmee de huidige uitbreidingslanden geconfronteerd worden, zijn van dien aard dat geen enkel land tijdens het lopende mandaat van de Europese Commissie (dat eind 2019 afloopt) tot de EU zal kunnen toetreden. De Raad herhaalde in december 2015 dat de uitbreiding een sleutelbeleid van de EU blijft en bevestigde opnieuw de niet mis te verstane verbintenis van de EU tot een Europees perspectief voor de Westelijke Balkan.

Opmerkingen

23

De Commissie wijst erop dat alle landen strategieën hebben in verband met rechtsstatelijkheid. Het is wel zo dat misschien niet alle landen een overkoepelende of geactualiseerde strategie hebben voor het rechtswezen.

Tekstvak 4 — Ervaringen met gedecentraliseerd beheer onder IPA I

Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

De Commissie wijst erop dat om het risico van verder verlies van projecten te beperken, de procedure voor de controle van de contractdocumenten is verbeterd en deze selectiever van aard is voor het decentraliseren van middelen onder IPA II. De Commissie houdt ook nauw toezicht op de aanbestedingsplannen van de nationale autoriteiten en geeft advies over de prioritering van projecten. De Commissie houdt voorts toezicht op de uitvoering van het door de nationale autoriteiten opgestelde DIS-actieplan om eventuele problemen inzake de uitvoering van het IPA op te lossen.

Tekstvak 4 — Ervaringen met gedecentraliseerd beheer onder IPA I

Servië

Het doel van het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (DIS) onder IPA I was het beheer van de IPA-middelen door de nationale autoriteiten.

Om die reden omvatte het accrediteringsproces geen omvattende evaluatie van het beheer van de overheidsfinanciën op nationaal niveau, hetgeen alleen in het wettelijke kader van IPA II was opgenomen.

In het geval van Servië zij erop gewezen dat de Commissie toezicht is blijven uitoefenen op de DIS-structuren door alle bestaande problemen op de voet te volgen en corrigerende maatregelen te treffen. Zo besloot de Commissie in 2015, vanwege de blijvende ondermaatse prestaties van een van de sleutelstructuren (de auditautoriteit), de overheveling op te schorten omdat het systeem niet voldoende garanties bood voor een correct gebruik van EU-middelen.

28

De Commissie wijst erop dat de conditionaliteit, waar passend en op het gepaste niveau, is toegepast om het grootst mogelijke effect van de beleidsdoelstellingen inzake de uitbreiding te sorteren, in een vaak moeilijke politieke context.

Tekstvak 6 — Strikte conditionaliteit niet toegepast in het kader van IPA I

Servië

Sinds de IPA-programmering voor 2012 wordt de conditionaliteit op een gerichte manier aangewend. De conditionaliteit wordt duidelijk op een meetbare wijze gedefinieerd in de sector- of projectfiches en wordt tijdens de tenuitvoerlegging toegepast. Op die manier wordt gegarandeerd dat alleen uitvoeringsklare projecten (acties) worden gefinancierd. Ettelijke projecten werden in de programmering uitgesteld omdat de kritieke voorwaarden niet vervuld waren.

36

De Commissie is het hier deels mee eens. Over het algemeen volgt de Commissie alle evaluaties systematisch op de voet, met name door een gedetailleerde tabel van aanbevelingen en vervolgacties. De Commissie wijst er tevens op dat het systeem voor resultaatgerichte monitoring (ROM) is gebaseerd op algemene vragen die voor alle landen en/of sectoren kunnen worden gebruikt. Er kan echter een beroep worden gedaan op deskundigen met de relevante gerichte ervaring om een meer evenwichtig beeld te krijgen.

37

De Commissie wijst erop dat een omvattende strategische evaluatie van de hervorming van het openbare bestuur thans aan de gang is.

Tekstvak 7 — Regionale donorcoördinatie in de Westelijke Balkan

RCC

De Commissie merkt op dat de RCC diverse sectorgerelateerde discussies op regionaal niveau heeft georganiseerd, met inbegrip van een gerichte donorcoördinatievergadering. Deze activiteiten hebben bijgedragen tot een regionaal perspectief voor donorsteun.

De RCC heeft een donorengegevensbank opgezet (Seedad). In december 2015 werd een bètaversie gerealiseerd en de gegevensbank werd in maart 2016 aan de donorengemeenschap aangeboden tijdens de donorcoördinatievergadering (<http://www.rcc.int/seedad/>).

40

Ondanks een aantal tekortkomingen in het donorcoördinatieproces van de kant van de nationale autoriteiten had dit dankzij de steun van de Commissie en de EU-delegaties geen gevolgen voor de correcte uitvoering van de financiële steun van IPA.

Tekstvak 8 — Ondoeltreffende donorcoördinatie op begunstigdeniveau

Kosovo

De Commissie is het eens met de vaststelling dat de regering van Kosovo eind 2011 niet over „operationele doeltreffende mechanismen voor donorcoördinatie” beschikte, hoewel moet worden opgemerkt dat er sindsdien vooruitgang is geboekt en dat in juni 2015 een nieuwe verbeterde regeling inzake donorcoördinatie in overleg met de donoren is aangenomen. Het EU-bureau heeft eveneens steun verleend aan de nationale autoriteiten.

43

De Commissie merkt op dat op het gevoelige terrein van de rechtsstatelijkheid een volledig en voortdurend politiek engagement, in de aanloop van, tijdens en na afloop van de einddatum van een project, essentieel is voor duurzame resultaten.

44

De Commissie wijst erop dat zij via haar beleidsdialoog systematisch politieke steun voor hervormingen door de begunstigden op het gebied van de rechtsstaat heeft aangemoedigd. Hoewel deze dialoog niet direct betrekking heeft op projectgerelateerde kwesties, heeft hij wel rechtstreeks belang voor het garanderen van de politieke voorwaarden.

Bovendien herinnert de Commissie eraan dat het bijzonder moeilijk is een strikte conditionaliteit op te leggen, zonder ook de financiële steun op het gebied van de rechtsstaat al te zeer te besnoeien. Dit moet nauwgezet worden afgewogen via beleidsdialoog, de programmering en de tenuitvoerlegging van projecten.

45

De Commissie wijst erop dat de RCC een werkgroep over justitie heeft opgezet met de ministeries van Justitie van de landen van de Westelijke Balkan, die een regionaal actieplan inzake justitie heeft aangenomen. Er werden twee regionale netwerken opgezet (instellingen voor justitiële opleiding en verenigingen van bemiddelaren) om het actieplan ten uitvoer te leggen. De RCC heeft ook het Europees Instituut voor bestuurskunde, het Europees netwerk voor justitiële opleiding en de Raad van Europa laten deelnemen aan de ontwikkeling van seminars en materiaal voor rechters en aanklagers.

49

De Commissie wijst erop dat voor het opbouwen van een trackrecord een voortdurend politiek engagement van de autoriteiten noodzakelijk is over een lange tijdspanne.

Wat Kosovo betreft, verwijst de Commissie naar haar recente verslag over de vooruitgang van Kosovo met de uitvoering van de vereisten van het stappenplan voor visumliberalisering, met inbegrip van het opbouwen van een staat van dienst (trackrecord) voor de bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad (COM(2016) 276 final).

Tekstvak 10 — Resultaten van IPA I-projecten in de strijd tegen corruptie

Project tegen corruptie, Albanië

De Commissie is het hier deels niet mee eens. Het project heeft op zich niet doelstellingen bereikt als een afname van het gepercipieerde corruptieniveau of een toename van het aantal verbeurdverklaringen, die eerder resultaten op een langere termijn zijn. Toch werden andere belangrijke doelstellingen van het project met succes gerealiseerd en hebben deze een positief effect gehad op de aanpak van de corruptie in Albanië. De recente thematische evaluatie van de IPA-steun voor corruptiebestrijding concludeerde dat het project had bijgedragen tot de preventie van corruptie in de onderwijssector en beoordeelde de bijdrage van het project aan de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de Groep van staten tegen corruptie (Greco) en Moneyval als positief.

52

De Commissie wijst erop dat zij de maatschappelijke organisaties voortdurend heeft gesteund via de IPA-steun in alle sectoren, met inbegrip van democratie en de rechtsstaat, onder meer door meerlandenprogramma's. Het is van het grootste belang dat bij deze steun rekening wordt gehouden met de absorptiecapaciteit van het maatschappelijk middenveld.

Wat betreft het niveau van de financiering op de andere vermelde gebieden, wijst de Commissie erop dat de verstrekte financiering op een passend niveau was, rekening houdend met het relatief beperkte aantal vereiste investeringen op grote schaal en met de beperkingen die door de bestaande absorptiecapaciteit werden gesteld. Voor deze sectoren is met name deskundigenadvies noodzakelijk via technische bijstand, die via het IPA werd verstrekt, en geen investeringen op grote schaal, tezamen met een sterk politiek engagement.

58

De Commissie wijst erop dat de structuren waarnaar de Rekenkamer verwijst, opgezet voor het beheren van de IPA-middelen, voornamelijk van toepassing zijn op gedecentraliseerd beheer en bijgevolg alleen in bepaalde landen bestaan. De Commissie onderstreept ook het belang van de nationale autoriteiten aan te moedigen waar mogelijk optimaal gebruik te maken van de beste praktijken van dergelijke structuren.

De Commissie wijst erop dat de bevordering van goed beheer van de overheidsfinanciën niet beperkt is tot het gebruik van IPA I. De nieuwe uitbreidingsstrategie „Eerst de basis” van oktober 2013 legde bijzondere nadruk op alle vormen van economisch goed bestuur, met inbegrip van het beheer van de overheidsfinanciën en overheidsopdrachten overeenkomstig de EU-normen. Hierop wordt nauwgezet toegezien via de passende structuren.

Tekstvak 14 — Het project voor de Žeželj-brug, Servië

De meeste vertragingen blijken te wijten te zijn aan de aannemer. Meer recent is dit soort problemen aangepakt door een beter verband tussen de beleidsdoelstellingen en de programmering.

61

De Commissie wijst erop dat door de beleidsdialoog de hervormingen slechts kunnen worden aangemoedigd, maar dat de eigenlijke verantwoordelijkheid voor het hervormingsproces bij de nationale autoriteiten berust.

Tekstvak 15 — Grenzen aan de politieke dialoog ten aanzien van de rechtsstatelijkheid **Gezamenlijk antwoord van de Commissie inzake „Bosnië en Herzegovina” en „Kosovo”**

De Commissie wijst erop dat de politieke dialoog met de landen van de Westelijke Balkan op een doeltreffende en resultaatgerichte manier is gevoerd en er vooruitgang is geboekt zoals beschreven in de jaarlijkse uitbreidingspakketten en voortgangsverslagen. De complexiteit van de hervormingen die in deze audit worden geëvalueerd, betekent dat het proces tijd nodig heeft, meer bepaald omdat de Commissie een aanpak hanteert waarbij kwaliteit belangrijker is dan snelheid. Bovendien is de snelheid waarmee in de betrokken landen de hervormingen worden doorgevoerd, een zaak van de nationale autoriteiten.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1 — Doelstellingen. Indirect beheer

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

Aanbeveling 2 — Voorwaarden. Toezicht. Evaluatie

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

71

De Commissie wijst erop dat de conditionaliteit, waar passend en op het gepaste niveau, is toegepast om het grootst mogelijke effect van de beleidsdoelstellingen inzake de uitbreiding te sorteren, in een vaak moeilijke politieke context.

Wat betreft het niveau van de financiering, wijst de Commissie erop dat de financiering in de relevante sectoren op een passend niveau was, rekening houdend met het relatief beperkte aantal vereiste investeringen op grote schaal en met de beperkingen die door de bestaande absorptiecapaciteit werden gesteld. Mediavrijheid, het maatschappelijk middenveld en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad vereisen voornamelijk deskundigenadvies dat wordt verstrekt via technische bijstand, die werd verstrekt via IPA, en geen investeringen op grote schaal.

Aanbeveling 3 — Trackrecord. Middelen

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

74

De Commissie benadrukt dat de Raad voor regionale samenwerking door de landen in de regio in de eerste plaats werd opgericht als forum voor ontmoetingen en discussies in verband met gemeenschappelijke problemen, en dat deze doelstelling is bereikt.

Aanbeveling 4 — Regionale samenwerking

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

75

De Commissie wijst erop dat waar de politieke dialoog een beperkte impact heeft gehad op de rechtsstatelijkheid, dit in de eerste plaats te wijten was aan een gebrek aan politiek engagement van de nationale autoriteiten.

Aanbeveling 5 — Politieke dialoog

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

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 | 10.3.2015 |
| Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde) | 6.6.2016 |
| Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure | 12.7.2016 |
| Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde) | 31.8.2016 |

Het EU-uitbreidingsbeleid voor de Westelijke Balkan was gericht op zes Europese landen die in het verleden zijn getroffen door ernstige etnische, politieke en economische conflicten en die toetreding tot de EU nastreven.

De Rekenkamer beoordeelde of het beheer van het IPA in de Westelijke Balkan door de Commissie op de belangrijke gebieden rechtsstatelijkheid en openbaar bestuur doeltreffend was en daadwerkelijk bijdroeg tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit in de regio.

Daarnaast evalueerde de Rekenkamer de resultaten van de politieke dialoog tussen de EU en de Westelijke Balkan inzake de versterking van de bestuurlijke capaciteit.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau