

## I

(Mededelingen)

## REKENKAMER

## SPECIAAL VERSLAG Nr. 4/2000

over herstelmaatregelen voor ACS-landen ter voorbereiding van normale ontwikkelingshulp,  
vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2000/C 113/01)

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
SAMENVATTING .....		3
INLEIDING. ....	1-6	3
Achtergrond .....	1-4	3
De controle van de Kamer .....	5-6	5
HET KADER. ....	7-15	5
Het concept .....	7-9	5
De regelgeving .....	10-11	5
Financiële middelen .....	12-15	6
ALGHEELE PROGRAMMERING .....	16-53	7
Keuze van de landen. ....	16-30	7
Beschouwingen over het programmeringsproces. ....	31-36	8
Coördinatie. ....	37-46	9
Personele middelen. ....	47-48	11
Rapportering aan de begrotingsautoriteit. ....	49-53	11
TENUITVOERLEGGING VAN DE ACTIES. ....	54-107	11
Inleiding .....	54	11
Planning en budgettering .....	55-63	12
Betrokkenheid van de begunstigen. ....	64-67	12
Duurzaamheid .....	68-73	13
Uitvoering en resultaten van de programma's .....	74-83	14
Vereenvoudigde procedures .....	84-86	14
Afzonderlijke bankrekeningen .....	87	15
Verslaglegging .....	88-101	15
Toezicht .....	102-107	17
EVALUATIES .....	108-114	17

---

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
CONCLUSIE .....	115-131	18
Concept .....	115-117	18
Keuze van de landen en coördinatie .....	118-120	18
Planning en toezicht .....	121-125	18
Uitvoering en verantwoordingsplicht .....	126-128	19
Resultaten .....	129-131	19
<b>Antwoorden van de Commissie</b> .....		20

## SAMENVATTING

In 1993 werd een concept ingevoerd voor het herstel van landen na oorlogen en natuurrampen. Herstelmaatregelen zouden de overbrugging moeten vormen tussen humanitaire hulp en de normale ontwikkelingshulp op lange termijn. Deze tijdelijk bedoelde faciliteit werd nagenoeg blijvend doordat de maatregelen veel meer tijd in beslag namen dan was verwacht. Per eind 1998 waren de besluiten in het kader van de uit het Europees Ontwikkelingsfonds en de begroting gefinancierde programma's tezamen goed voor 1 065 Mio ECU. De betalingen beliepen slechts 486 Mio ECU, hetgeen op een trage tenuitvoerlegging wijst.

Hoewel de herstelmaatregelen tot een aantal concrete resultaten hebben geleid, is noch het algehele effect noch het effect bij de begunstigde landen bekend, ofwel omdat er geen volledige informatie over de resultaten beschikbaar was, ofwel omdat de doelstellingen van de acties veelal niet duidelijk omschreven waren. Doorgaans waren de programmering en planning niet het resultaat van een grondig onderzoek van de behoeften aan en mogelijkheden van herstelmaatregelen. In een aantal landen gingen de herstelmaatregelen van start voordat was voldaan aan de voorwaarde van betrouwbare stabiliteit. Bijgevolg was er geen garantie voor de duurzaamheid van de acties. Vaak waren de acties een voortzetting van reeds bestaande acties voor humanitaire hulpverlening. Hoewel dergelijke acties hun waarde hadden, was niet altijd duidelijk in hoeverre de herstelmaatregelen verschilden van de humanitaire hulp.

De coördinatie van de herstelprogramma's en -acties met andere donoren (lidstaten, Verenigde Naties) bleef grotendeels beperkt tot de uitwisseling van informatie. Hoewel de inhoud van een dergelijke coördinatie in zekere mate buiten de invloedssfeer van de Commissie valt, had de Commissie een betere coördinatie van haar eigen diensten moeten opzetten.

Het toezicht en de verslaglegging waren ontoereikend. Gedurende de tenuitvoerlegging van welke actie dan ook was het vrijwel onmogelijk de voortgang op basis van de verslaglegging over de activiteiten en de uitgaven te volgen. Bijgevolg was het voor de delegaties uitermate moeilijk, actief in het proces in te grijpen. Deze situatie werd verergerd doordat de delegaties niet voldoende personeel hadden om de bijkomende werklast van de herstelmaatregelen aan te kunnen.

Ondanks de weinige beschikbare informatie dient de Commissie haar tot dusverre opgedane ervaringen met het herstelinstrument grondig te evalueren om uit te maken of en in welke vorm de herstelprogramma's dienen te worden voortgezet.

## INLEIDING

lange termijn voor de ontwikkelingslanden die pas een crisis- of oorlogssituatie hebben doorgemaakt of waarvan de economie sterk te lijden heeft gehad van andere factoren" (1).

## Achtergrond

1. In 1993 werd in de nasleep van de conflicten in Ethiopië, Eritrea, Mozambique, Angola en Somalië een speciaal instrument ingevoerd dat moest bijdragen tot het herstel van deze landen. In een later stadium werden andere landen in het programma opgenomen (zie paragraaf 16).

2. Herstel in het kader van ontwikkelingshulp wordt gedefinieerd als de overgangsfase tussen een ramp- of noodsituatie en een stabiele situatie waarin normaal geplande ontwikkelingsacties op lange termijn mogelijk zijn. Volgens de Commissie is een herstelprogramma „een band tussen humanitaire hulp en de hervatting van de programma's ter ondersteuning van de ontwikkeling op

3. Ook vóór 1993 voerde de Europese Unie, krachtens de Overeenkomst van Lomé, herstelprogramma's uit, maar pas in 1993 werd het concept „herstel" van een eigen kader voorzien, en in 1994 kwamen er ook specifieke voorzieningen in de algemene begroting. Het nieuwe concept vond ingang onder de benaming „Speciaal Initiatief voor Afrika (SIA)" (2).

(1) Bron: Document COM(93) 204 def.

(2) Het SIA werd ingevoerd door de Raad in zijn conclusies van 25 mei 1993 naar aanleiding van het voorstel van de Commissie in haar mededeling van 12 mei 1993 (COM(93) 204).

4. Het programma ging van start op 25 mei 1993, de datum van de conclusies van de Raad, en loopt nog steeds. In een resolutie van 4 november 1993 <sup>(1)</sup> keurde het Europees Parlement de mededeling van de Commissie in grote trekken goed. Eind december 1998 waren de besluiten in het kader van de SIA-programma's tezamen goed voor 1 065 Mio ECU (zowel Europees

Ontwikkelingsfonds (EOF) als begroting). De betalingen op dat tijdstip bleven beperkt tot 486 Mio ECU, hetgeen wijst op een zeer trage voortgang in vergelijking met de voorziene snelle tenuitvoerlegging. De financiële situatie wordt samengevat in de tabellen I en II.

Tabel I

**Besluiten en betalingen (EOF en begroting) per land**

(Mio ECU)

	EOF		Begroting		Totaal	
	Besluiten	Betalingen	Besluiten	Betalingen	Besluiten	Betalingen
Ethiopië	8,92	8,32	15,86	15,35	24,78	23,67
Eritrea	6,13	3,65	12,45	8,31	18,58	11,96
Somalië	88,20	45,08	6,92	5,28	95,12	50,36
Mozambique	119,02	66,21	58,66	41,93	177,68	108,14
Angola	94,12	21,96	56,26	42,71	150,38	64,67
Liberia	54,69	27,89	6,64	2,94	61,33	30,83
Zaire	200,67	44,99	17,30	8,46	217,97	153,45
Madagaskar	18,99	17,20	0,90	0,64	19,89	17,84
Oeganda	1,00	0,93	nihil	0,96 <sup>(1)</sup>	1,00	1,89
Burundi	5,50	1,22	nihil	nihil	5,50	1,22
Rwanda	133,80	44,86	19,80	9,22	153,60	54,08
Haiti	46,00	36,63	19,98	13,78	65,98	50,41
Malawi	7,00	6,82	2,52	1,74	9,52	8,56
Tanzania	22,00	0,50	5,00	4,12	27,00	4,62
Sierra Leone	9,20	1,84	nihil	0,92 <sup>(1)</sup>	9,20	2,76
Namibië	nihil	nihil	0,42	1,49 <sup>(1)</sup>	0,42	1,49
Begrotingskrediet 1998			26,60			
<b>Totaal</b>	<b>815,24</b>	<b>328,10</b>	<b>249,31</b>	<b>157,85</b>	<b>1 064,55</b>	<b>485,95</b>

<sup>(1)</sup> Betalingen boven de bedragen in de besluiten zijn naar alle waarschijnlijkheid te wijten aan de ommissie van projecten in het financieel overzicht van directoraat-generaal VIII. Bron: Financieel overzicht d.d. 30 juni 1998, opgesteld door directoraat-generaal VIII. Bijgewerkt tot 31 december 1998 en gecorrigeerd aan de hand van OLAS en Sincom.

Tabel II

**Besluiten en betalingen (EOF en begroting) in de periode 1993-1998**

(Mio ECU)

Jaar	EOF		Begroting		Totaal	
	Besluiten	Betalingen	Besluiten	Betalingen	Besluiten	Betalingen
1993	105,17	0,45	31,04	8,58	136,21	9,03
1994	211,47	21,50	41,36	29,82	252,83	51,32
1995	236,10	66,00	55,49	23,70	291,59	89,70
1996	159,20	84,49	56,52	28,50	215,72	112,99
1997	61,50	76,32	38,30	36,33	99,80	112,65
1998	41,80	79,34	26,60	30,92	68,40	110,26
<b>Totaal</b>	<b>815,24</b>	<b>328,10</b>	<b>249,31</b>	<b>157,85</b>	<b>1 064,55</b>	<b>485,95</b>

Bron: Financieel overzicht d.d. 30 juni 1998, opgesteld door directoraat-generaal VIII. Bijgewerkt tot 31 december 1998 en gecorrigeerd aan de hand van OLAS en Sincom.

<sup>(1)</sup> PE 205.689 def.

### **De controle van de Kamer**

5. De controle had ten doel, te onderzoeken, te verifiëren en te evalueren:

- a) of er een duidelijk beleid bestaat dat een samenhang tot stand brengt tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp en of ook het gebruik van de verschillende financieringsinstrumenten van de Europese Unie samenhang vertoont;
- b) of de keuze van de voor hulp in aanmerking komende landen en acties gerechtvaardigd is en wordt gecoördineerd met de andere donoren, met name met de lidstaten van de Europese Unie;
- c) of de door de Commissie opgezette procedures en systemen ter garantie van een stelselmatig en doorlopend toezicht doeltreffend en doorzichtig zijn;
- d) of de acties gedurende een afgebakend tijdsbestek ten uitvoer zijn gelegd en of er op doorzichtige wijze verantwoording over is afgelegd;
- e) of de resultaten blijvend zijn, de lokale economie en instellingen beter doen functioneren en politieke en sociale stabiliteit tot stand helpen brengen, en zo een basis voor normale ontwikkelingshulp leggen.

6. De controle werd verricht bij de centrale diensten te Brussel en in een aantal landen (Ethiopië, Eritrea, Mozambique, Madagaskar, Zaïre en Haïti). Aanvankelijk concentreerde de Kamer zich op uit het EOF gefinancierde acties. Toen duidelijk werd dat bij een aantal ACS-landen een groot deel van de herstelmaatregelen uit de begroting werd gefinancierd, werden ook deze maatregelen opgenomen in het geheel dat tijdens deze controle zou worden onderzocht.

### **HET KADER**

#### **Het concept**

7. Het concept „herstel”, zoals gedefinieerd in de mededeling van de Commissie, werd verder ontwikkeld in een resolutie van het Europees Parlement van 4 november 1993. In zijn conclusies van 2 december 1993 onderschreef de Raad de voortzetting van het herstelprogramma. De Commissie had echter nog geen synthese gemaakt met het oog op een duidelijk conceptueel kader voor herstelmaatregelen.

8. Na enige jaren ervaring met het herstelprogramma bracht de Commissie een document uit over de samenhang van noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) als hoeksteen van het SIA-

concept <sup>(1)</sup>. In dit document, dat werd goedgekeurd in de conclusie van de Raad van 28 mei 1996, deed de Commissie voorstellen en aanbevelingen over de wijze waarop deze samenhang kon worden versterkt. Aanbevolen werd, bij wijze van proef tezamen met de geïnteresseerde lidstaten algemene beleidsstructuren op te zetten voor een aantal landen en regio's die gevoelig waren voor politieke of economische risico's en spanningen of natuurrampen. Zowel centraal bij de diensten van de Commissie als lokaal in de desbetreffende landen zouden task forces worden opgericht voor de landen/regio's die voor de experimentele fase waren uitgekozen, namelijk Angola, Liberia, Haïti, Somalië en het gebied van de Grote Meren.

9. Tot dusver is het moeilijk, te bepalen wat deze inspanningen werkelijk hebben opgeleverd. Met name hadden de reeds door het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap (ECHO) genomen noodmaatregelen natuurlijk moeten worden gekoppeld aan de herstelmaatregelen in het kader van het SIA, maar slechts drie projecten in Somalië en enkele projecten in Haïti werden blijkens de controle door ECHO begonnen en overgenomen door het SIA. Hoewel sommige task forces duidelijk actief zijn geweest, heeft de Commissie nog geen uitvoerige beschrijving/documentatie over de resultaten gepresenteerd.

### **De regelgeving**

10. Zoals de Kamer in haar speciaal verslag over de humanitaire hulp <sup>(2)</sup> reeds opmerkte met betrekking tot Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp <sup>(3)</sup> is er nog geen algemene verordening vastgesteld die van toepassing is op humanitaire hulp of hulp bij herstel. Bepalend voor de besluiten en procedures zijn de bron van de financiële middelen en de interne organisatie van de Commissie, maar niet de aard van de acties.

11. Op basis van de twee documenten die de Commissie en de Raad in mei 1993 (zie paragraaf 3) hadden opgesteld, werden de in het kader van de Overeenkomst van Lomé beheerde acties uit het EOF gefinancierd, zij het zonder enige specifieke richtlijnen over herstelmaatregelen. De uit de begroting gefinancierde acties werden oorspronkelijk gedekt door bestaande verordeningen waarin niet uitdrukkelijk sprake was van herstelmaatregelen. Veel later werd Verordening (EG) nr. 2258/96 van de Raad <sup>(4)</sup> vastgesteld voor uit de algemene begroting gefinancierde herstel- en wederopbouwacties in ontwikkelingslanden. Bijgevolg werd deze reeks financieringsbronnen aangeboord, elk met eigen regels voor beheer en uitvoering, zodat geen samenhangende aanpak in de algemene begroting of tussen deze begroting en het EOF mogelijk was (zie de paragrafen 42-46).

<sup>(1)</sup> Document COM(96) 153 van 30 april 1996.

<sup>(2)</sup> Speciaal verslag nr. 2/97, paragraaf 2.4 (PB C 143 van 12.5.1997, blz. 1).

<sup>(3)</sup> PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1.

<sup>(4)</sup> PB L 306 van 28.11.1996, blz. 1.

**Financiële middelen**

12. In zijn conclusies van 25 mei 1993 besloot de Raad met betrekking tot de financiële middelen, dat onmiddellijk ten minste 100 Mio ECU moest worden verstrekt uit de bestaande EOF-middelen. Tijdens een eerste planning met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) werd vervolgens aangekondigd dat deze 100 Mio ECU bij het EOF beschikbaar waren (zie paragraaf 31). De daaropvolgende voorstellen van de NGO's beliepen veel meer dan 100 Mio ECU. Maar de meeste projecten die niet in deze eerste tranche konden worden opgenomen, werden later uit reeds bestaande financieringsbronnen (EOF of algemene begroting) gefinancierd. In totaal bedroegen de betalingsverplichtingen (EOF en begroting) na vijf jaar ruim 1 000 Mio ECU.

13. Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was dat de lidstaten specifieke middelen ter beschikking van het programma zouden stellen, is dit nooit gebeurd. In sommige SIA-landen hebben de lidstaten hun eigen bilaterale herstelprogramma's uitgevoerd. Deze situatie maakt het nog ingewikkelder, de programma's op een samenhangende wijze op te stellen, te coördineren en uit te voeren.

14. Tegelijkertijd met zijn besluit van 1993 om een eerste bedrag van 100 Mio ECU ter beschikking te stellen, concludeerde de Raad ook dat de Commissie dringend diende te ramen hoeveel middelen er nodig waren. Deze raming werd echter nooit gemaakt. Toch werden er extra middelen beschikbaar gesteld, voor bedragen die niet snel konden worden besteed. Er werden vooral in Angola en Mozambique besluiten genomen en contracten gesloten voor tal van programma's en projecten waarvan de budgetten veel groter waren dan voor de geplande maatregelen nodig was, hetzij wegens problemen met de concrete tenuitvoerlegging bij sommige acties, hetzij wegens gebrekkige kostenramingen. De uitvoerende partners hadden sterk de neiging, voor te stellen om met de resterende middelen uitbreidingen en, soms, in plaats van programma's en projecten af te sluiten, nieuwe activiteiten te financieren.

15. Bij het EOF stond de meeste landen reeds een vrij groot bedrag ter beschikking voor herstelmaatregelen in het kader van het SIA. Niettemin bleef de Commissie middelen uit de algemene begroting toewijzen zonder eerst na te gaan of de bij het EOF beschikbare middelen konden worden besteed (zie tabel III). Zo werd in het nationaal indicatief programma (NIP) voor Eritrea 20 % of 7 Mio ECU van de EOF-financiering toegewezen aan herstelmaatregelen. In de praktijk werd hiervan niets voor herstelacties gebruikt, en toch werd nogmaals 12 Mio ECU uit de begroting toegewezen.

Tabel III

**Toevoeging van begrotingsmiddelen, hoewel er nog middelen uit het NIP beschikbaar waren**

(Mio ECU)

Land	Beschikbare middelen uit het NIP eind 1998		Toewijzing uit de begroting
	6e EOF	7e EOF	
Ethiopië	nihil	12,0	15,8
Eritrea	Niet van toepassing	28,0	12,4
Somalië	17,0	Niet van toepassing	6,9
Angola	nihil	18,0	56,3
Liberia	nihil	50,0	6,6
Zaire	26,0	64,0	17,3
Rwanda	19,0	3,0	19,8
Tanzania	nihil	17,0	5,0

Conclusie: Slechts voor Angola zijn er meer middelen toegevoegd dan er reeds in het kader van het EOF/NIP beschikbaar waren.

**ALGEHELE PROGRAMMERING****Keuze van de landen**

16. In een bijlage bij het voorstel van de Commissie <sup>(1)</sup> werden tien landen opgesomd die in mei 1993 waarschijnlijk voor het programma in aanmerking of bijna in aanmerking zouden komen (Somalië, Ethiopië, Eritrea, Mozambique, Angola, Rwanda, Zaïre, Liberia, Haïti en Soedan). De eerste vijf van deze landen werden opgenomen in het eerste deel van het programma; de volgende vier pas later. Soedan maakt vooralsnog geen deel uit van het programma. Voorts werd in 1994 Madagaskar, na te zijn geteisterd door een tornado, op de lijst gezet, waarna achtereenvolgens ook Oeganda, Burundi, Malawi, Tanzania (vluchtelingen in het Grote-Merengebied), Sierra Leone en Namibië in het programma werden opgenomen.

17. Over elk van de tien landen in de bijlage gaf de Commissie achtergrondinformatie die van essentieel belang was voor het besluit over de vraag of het desbetreffende land in aanmerking kwam voor het programma.

**Criteria**

18. De Commissie verbond de volgende voorwaarden aan steunverlening aan een land in het kader van het SIA:

- a) de autoriteiten moeten een aanvraag indienen;
- b) er moet een aanhoudende economische crisis heersen of de basisinfrastructuur moet ernstig beschadigd zijn;
- c) er moet een einde zijn gekomen aan vijandelijkheden of onlusten;
- d) de autoriteiten moeten bereid zijn om een economisch en sociaal overgangsproces op gang te brengen waarbij de democratische beginselen en de mensenrechten in acht worden genomen en dat een aanloop vormt naar een structurele hervorming.

Voorts komen landen die steun voor structurele aanpassing ontvangen volgens het voorstel niet in aanmerking, omdat de verkrijging van een dergelijke financiële steun erop wijst dat deze landen de herstelfase reeds met succes hebben doorlopen.

19. Alle landen voldeden aan de voorwaarde „economische crisis”, maar vele vervulden één of meer van de overige voorwaarden niet. Een aantal landen verkeerde nog in een noodtoestand. In der-

gelijke situaties uitgevoerde herstelprogramma's dreigen aanzienlijke vertragingen op te lopen en zelfs te mislukken.

**Somalië**

20. Voor Somalië had de overeenkomst van Addis Abeba van maart 1993 tussen de grootste strijdende partijen het pad naar een politiek vergelijk moeten effenen. Het herstel-initiatief werd onmiddellijk ten uitvoer gelegd en loopt sinds 1993, ook al laat het politieke vergelijk na zes jaar nog steeds op zich wachten. De veiligheidssituatie heeft de acties echter bemoeilijkt en in de streek van Mogadishu zijn geen activiteiten (uitgezonderd spoedoperaties) mogelijk geweest. Doordat er in sommige door clans gecontroleerde gebieden geen officiële regering bestaat, zijn doorzichtigheid en verantwoordingsplicht moeilijk haalbaar; ook wordt betwijfeld of de ondernomen acties tot duurzame resultaten zullen leiden. In het kader van het SIA zijn voor Somalië per eind 1998 betalingsverplichtingen ten bedrage van 95 Mio ECU aangegaan.

21. In november 1997 leidde een reeks incidenten in de Midden-Shebellstreek in Somalië tot een besluit om de regio niet langer in aanmerking te laten komen voor herstelmaatregelen. Het buitenlandse personeel verliet het gebied en alle investeringen in infrastructuur en bevoorrading (waarvoor reeds 440 000 ECU was betaald) werden stopgezet. In de sector Gezondheidszorg waren er gedurende de periode van juni 1994 tot maart 1998 tijdelijke stopzettingen bij vijf projecten. Eén van de projecten was voltooid en de NGO vertrok voorgoed omdat het regionale „ministerie” niet meewerkte zoals gepland (322 000 ECU betaald). In de andere vier gevallen werd de stopzetting van projecten gebruikt als een tactiek bij het onderhandelen met Somalië en ter versterking van de onderhandelingspositie van de externe bureaus <sup>(2)</sup>.

**Angola**

22. Hoewel in 1993 werd gehoopt dat nieuwe onderhandelingen tot vrede zouden leiden, zijn de omstandigheden voor herstelmaatregelen in Angola sindsdien steeds problematisch geweest, en zijn ze nog steeds verre van bevredigend. Alle programma's, zowel de oude als de nieuwe in het kader van het SIA (goed voor ongeveer 150 Mio ECU), hebben te lijden gehad van grote vertragingen en schorsingen. In plaats van met het SIA te beginnen, had de Commissie moeten doorgaan met de humanitaire hulp.

<sup>(1)</sup> Document COM(93) 204.

<sup>(2)</sup> Antwoord van de Commissie van 13 mei 1998 op de beoordeling aan de hand van stukken (FD 3009) van de Kamer van 16 maart 1998.



### **Democratische Republiek Kongo (voorheen Zaïre)**

23. Over de Democratische Republiek Kongo werd in het voorstel van de Commissie verklaard dat de overheid er sinds 1990 verlamd was en dat het land volkomen in verval verkeerde. De mededeling besluit: „Voor een herstelactie is het evenwel noodzakelijk dat aan verscheidene voorwaarden wordt voldaan en dat er met name een politiek compromis bestaat tussen de president en de oppositie, dat voortgang van het democratiseringsproces en het opzetten van een spoedprogramma voor economisch herstel mogelijk maakt” (1).

24. Desondanks besloot de Commissie acties voor Kongo op touw te zetten waarmee meer dan 200 Mio ECU aan betalingsverplichtingen was gemoeid. Destijds waren de omstandigheden, zoals de Kamer tijdens haar controlebezoek in oktober 1996 kon constateren, allerminst gunstig voor het SIA. Alle activiteiten in Oost-Kongo moesten eind 1996 worden gestaakt wegens veiligheidsproblemen. Ook een groot, in 1996 van start gegaan programma moest eind 1996 worden opgegeven omdat het gehele budget van 9 Mio ECU voor technische bijstand was opgebruikt terwijl de voorbereiding nog niet was voltooid.

25. De Commissie hervatte onmiddellijk na de machtsovername door president Kabila de bestaande programma's, terwijl het volslagen onduidelijk was of aan criteria als duurzaamheid of kosten-effectiviteit kon worden voldaan.

26. Een nieuw programma, van 30 Mio ECU, was bedoeld ter ondersteuning van de na de machtswisseling te houden verkiezingen in Kongo. Toen het voorstel terzake in maart 1997 aan het EOF-comité werd voorgelegd, gaven verscheidene vertegenwoordigers van lidstaten uiting aan hun twijfel, met name wat betreft het democratiseringsproces. Tegelijkertijd wees de Commissie op de noodzaak, deze middelen ter beschikking te hebben om ze onmiddellijk te kunnen gebruiken als ze nodig zouden zijn. Daar de oorlog nog steeds aan de gang is, zullen de verkiezingen wel niet zo spoedig plaatsvinden. De relevantie van het programma en de urgentie ervan toen het aan het EOF-comité werd voorgesteld, zijn twijfelachtig. De Commissie zag dit later in en het programma werd afgesloten in augustus 1999.

### **Rwanda/Liberia**

27. In Rwanda, waarvoor een bedrag van 153 Mio ECU was uitgetrokken, was de voorwaarde „duurzame vrede” niet vervuld, dat wil zeggen, een minimum aan veiligheid was niet gewaarborgd en er was geen overheid die bij machte was, de acties uit te voeren.

28. Ondanks de moeilijke situatie in Liberia zijn de door de Commissie sinds 1994 ondernomen acties met enig succes bekroond. Dit is grotendeels toe te schrijven aan zeer bijzondere organisatorische maatregelen die bij de centrale diensten en in Liberia werden genomen voor de opzet en tenuitvoerlegging van de acties. Door één sterk knooppunt in Brussel en één sterk knooppunt in Liberia op te zetten kon in alle afzonderlijke stadia van het vredesproces snel worden gereageerd. De Commissie beschouwt haar ervaring met Liberia terecht als een model inzake herstelmaatregelen.

### **Ethiopië**

29. Voor Ethiopië was sinds 1991 een grootscheeps, door alle mogelijke donoren ondersteund wederopbouwprogramma in uitvoering in het kader van de noodhulp. De Commissie concludeerde in haar voorstel dat aldus reeds in de Ethiopische behoeften aan herstel en wederopbouw was voorzien. Bovendien kwam Ethiopië vanaf 1992 in aanmerking voor steun ten behoeve van de structurele aanpassing. Ondanks de voornoemde factoren ontving Ethiopië SIA-steun ten bedrage van 25 Mio ECU.

### **Mozambique/Haïti**

30. Mozambique had niet in aanmerking mogen komen voor de SIA-programma's (meer dan 170 Mio ECU), omdat het steun voor structurele aanpassing bleef ontvangen. Haïti kreeg oorspronkelijk geen steun voor structurele aanpassing, maar begon die in 1995 te ontvangen. Niettemin is Haïti ook SIA-steun blijven ontvangen.

### **Beschouwingen over het programmeringsproces**

31. Vrijwel onmiddellijk na de goedkeuring van het SIA door de Raad (medio juni 1993) belegde de Commissie een vergadering met vertegenwoordigers van de Europese NGO's om hen te informeren over het initiatief en hun om hun ideeën en inbreng ten aanzien van elk land te verzoeken. Vervolgens werden in de eerste helft van juli voor de vijf het eerste gekozen landen (Angola, Mozambique, Somalië, Ethiopië en Eritrea) afzonderlijke vergaderingen belegd, waaraan een beperkt aantal (door het NGO-contactcomité gekozen) NGO's deelnam. Deze moesten prioritaire sectoren opgeven, een beschrijving van de algemene situatie van het land geven en een termijn stellen voor de indiening van voorstellen. Voorts werd een nota over de procedure opgesteld. Deze nota had het karakter van een verordening, met richtsnoeren voor de identificatie en eerste planning van de programma's in de vijf landen. In deze nota werd niet gerept van coördinatie met de lidstaten, hoewel hieraan in de conclusies van de Raad van mei 1993 veel belang wordt gehecht.

(1) Document COM(93) 204.



32. Zodra de NGO's de projectdossiers hadden samengesteld en de Commissie deze had ontvangen, moesten de gezamenlijke NGO's in elk land één of twee NGO's als centrale instantie voor de delegaties van de Gemeenschap, de regeringen en de NGO's aanwijzen. Deze coördinatie kreeg nooit gestalte zoals gepland. In Mozambique bleven de taken van de zogenaamde centrale NGO beperkt tot het verzamelen van voorstellen voor één programma. Afgezien daarvan speelde deze NGO geen enkele rol. In de andere door de Kamer onderzochte landen wees niets op enigerlei coördinerende activiteiten van een NGO en bestonden er geen documenten waarin de rol van coördinerende NGO's was neergelegd.

33. In Eritrea beklagden de NGO's zich erover, dat zij wegens pressie van de Commissie om de middelen te besteden niet genoeg tijd hadden gekregen om hun projecten voor te bereiden. Eind 1993 had de delegatie hun minder dan een week tijd gegeven om projectvoorstellen in te dienen.

34. De Commissie zou er goed aan hebben gedaan, voor het EOF-comité een document op te stellen met een overzicht van het algemene herstelprogramma voor elk land. Dergelijke programma-overzichten zijn nooit opgesteld. In plaats daarvan werden de programma's of projecten op de gebruikelijke manier gepresenteerd, dat wil zeggen in de vorm van afzonderlijke financieringsvoorstellen of, voor projecten van maximaal 2 Mio ECU, van mededelingen.

35. Na de hiervoor beschreven beginfase werden de programma's en projecten, zowel voor de het eerste gekozen vijf landen als voor de nieuwe landen, meer ad hoc vastgesteld. In sommige gevallen nam de Europese Unie deel aan een door de Verenigde Naties (VN) of de Wereldbank opgesteld programma. In andere gevallen vonden er niet zulke gecoördineerde acties plaats. In één geval werd aan de donoren een herstelprogramma voor het gehele land voorgesteld door dit land (Eritrea) zelf. Oorspronkelijk was gepland dat de Europese Unie aan het programma zou deelnemen, maar dit idee liet men varen. In Haïti vond het laatste deel van de vaststelling van de acties vijf maanden na de ondertekening van de financieringsovereenkomst plaats.

36. In Mozambique werden met het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) twee contracten gesloten op een moment dat het SIA-programma eigenlijk had moeten worden afgerond. De acties werden goeddeels goedgekeurd en zelfs begonnen op basis van contracten tussen het UNHCR en een aantal NGO's en lokale overheidsinstanties van Mozambique. Deze subcontracten werden niet toegezonden aan de delegatie, zodat de Commissie acties accepteerde die zij niet behoorlijk had bestudeerd. Het betrof uitsluitend noodmaatregelen, die als zodanig dus niet voor SIA-steun in aanmerking kwamen. Op ditzelfde probleem van uitbesteding op basis van contracten met het UNHCR werd reeds gewezen in het speciaal verslag van de Kamer over de wederopbouw in het voormalige Joegoslavië<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Speciaal verslag nr. 5/98, paragraaf 3.55 (PB C 241 van 31.7.1998, blz. 1).

## Coördinatie

### Coördinatie tussen de donoren

37. De coördinatie van door donoren gefinancierde acties is van essentieel belang. Zowel in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie als in de conclusies van de Raad werd beklemtoond dat deze acties goed moesten worden gecoördineerd. Er werd op gewezen dat zowel de lokale autoriteiten van het land als alle donoren (lidstaten, VN-organen en andere) en de uitvoerende partners (de NGO's worden speciaal vermeld) bij de coördinatie moeten worden betrokken. Weliswaar verklaarden de diensten van de Commissie ten aanzien van alle aan de controle onderworpen landen dat de acties stelselmatig en nauwgezet gecoördineerd waren geweest, maar voor de Kamer bleek het moeilijk, dit te verifiëren. Oorzaken waren het gebrek aan documentatie en de onsystematische follow-up en verslaglegging over de meeste aspecten van het programma (zie ook de paragrafen 102-107 over het toezicht).

38. Voor Somalië werd in 1994 te Nairobi de Somalia Aid Coordination Body (Bureau voor de coördinatie van de hulp voor Somalië) opgericht. Dit werd geruime tijd voorgezeten door de Commissie. De belangstelling van de donoren is inmiddels echter afgenomen omdat alle donoren via uitvoerende bureaus werken die hun eigen actiemethoden toepassen.

39. Zelfs over de het eerste gekozen landen voor de EU-coördinatie (?), waar de Commissie verantwoordelijk was voor de coördinatie van haar eigen activiteiten en die van de lidstaten, ontbreekt het aan documentatie. In één van deze landen (Mozambique) deden de lidstaten er zelfs hun beklag over dat de coördinatie verre van doeltreffend was geweest. Ook de Kamer heeft, in haar speciaal verslag nr. 2/97 over humanitaire hulp, reeds commentaar geleverd op het gebrek aan coördinatie met de lidstaten.

40. De coördinatieactiviteiten hadden hoofdzakelijk informatie-uitwisseling ten doel. Daadwerkelijke coördinatie, zoals gezamenlijke acties en procedures, evaluaties, controles en toezicht, vindt nooit plaats. Daardoor kon het effect van de door de donoren ondersteunde gezamenlijke acties in geen enkel SIA-land worden beoordeeld.

41. In sommige door het SIA ondersteunde landen speelde het UNHCR gedurende de noodfase een leidinggevende rol en bleef daarna nog enige tijd een vooraanstaande rol spelen door herstelactiviteiten te coördineren en er middelen voor bijeen te brengen. Deze coördinatie hield in dat er trustfondsen werden gevormd waaraan de andere donoren hun bijdrage leverden en dat de

<sup>(2)</sup> Resolutie van de Raad van 3 december 1993, naar aanleiding waarvan hij in mei 1994 zes landen uitkoos (Ivoorkust, Mozambique, Ethiopië, Peru, Costa Rica en Bangladesh).

tenuitvoerlegging en de verslaglegging aan het UNHCR werden overgelaten. Het beleid van de Commissie bestaat erin dat financiële verantwoordelijkheden nooit aan anderen worden overgedragen, waardoor de Gemeenschap nooit deelneemt aan een trustfondsfaciliteit. Dit ontbreken van coördinerende maatregelen is niet gerechtvaardigd.

### Coördinatie binnen de Commissie

42. In de praktijk waren voor de meeste landen en programma's binnen de centrale diensten de verantwoordelijkheden voor planning, tenuitvoerlegging en toezicht gescheiden naargelang deze uit de begroting of uit het EOF werden gefinancierd. Ook voor afzonderlijke begrotingsonderdelen binnen de algemene begroting (bijvoorbeeld medefinanciering en herstelmaatregelen) waren de verantwoordelijkheden gescheiden op de voet van de verantwoordelijkheidstoewijzing wat betreft de onderscheiden begrotingsonderdelen binnen de organisatie. Hoewel tussen de diensten onderling informatie werd uitgewisseld, zou het gerechtvaardigd zijn geweest in meer coördinatie te voorzien. Zelfs de delegaties beschikken soms niet over informatie over bepaalde activiteiten die bijvoorbeeld via medefinanciering zijn bekostigd, aangezien de centrale diensten hun geen beheersverantwoordelijkheden hadden gedelegeerd.

43. In Haïti werd voor de EOF-projecten een eenheid voor technisch beheer opgezet. In 1995 en 1996 was in dit begrotingsonderdeel niet voorzien in technische assistenten (de vastleggingen voor deze jaren beliepen 12,8 Mio ECU). Daar deze projecten gebrekkig ter plaatse gecontroleerd werden, probeerde ook het hoofd van deze eenheid sommige van deze projecten, voorzover mogelijk, te volgen. In 1997 werd een technische eenheid opgezet die ook bevoegd is inzake de uitgaven uit de algemene begroting.

44. Zoals vermeld in de evaluatie van de Commissie over Angola <sup>(1)</sup> treden directoraat-generaal VIII en ECHO meer als afzonderlijke donoren op dan als complementaire eenheden binnen dezelfde organisatie.

45. Het probleem van de interne coördinatie of het gebrek aan samenhang wordt beschreven in een door de Commissie gefinancierde evaluatie van de herstelmaatregelen krachtens artikel 255 van de Overeenkomst van Lomé (hulp aan vluchtelingen) <sup>(2)</sup>. Luidens dit verslag is er geen reden waarom herstelmaatregelen door verschillende diensten van de Gemeenschap afzonderlijk zouden worden behandeld. De huidige situatie zou te wijten zijn aan de overlapping van de doelstellingen van de strategie inzake voedselveiligheid, bepaalde ECHO-projecten, de begrotingsonderdelen van de Gemeenschap en artikel 255. De beleidsdiscussies over besluiten met betrekking tot artikel 255 lijken, aldus het verslag, op die over andere financieringsinstrumenten, gedeeltelijk omdat de partners vaak dezelfde zijn.

46. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële instrumenten die sinds 1993 voor SIA-activiteiten zijn gebruikt en verduidelijkt het probleem van de coördinatie van de verantwoordelijkheden bij de verschillende afdelingen/diensten van de Commissie.

De Kamer heeft reeds in haar speciaal verslag over humanitaire hulp, zowel in het algemeen als meer in het bijzonder met betrekking tot Angola, melding gemaakt van het gebrek aan coördinatie binnen de diensten van de Commissie <sup>(3)</sup>. Eind 1998 waren de verantwoordelijkheden in de pas opgerichte gemeenschappelijke dienst voor externe betrekkingen (SCR) nog niet duidelijk.

Instrument	Verantwoordelijkheid
Nationale indicatieve programma's (EOF)	Geografische eenheden
Artikel 255 (EOF)	Eerst VIII/6, daarna VIII/G/4
Noodhulp (artikel 254/B7-2 1)	ECHO
Begrotingsonderdeel Herstel (B7-5 0 7 6/6 4 1 0)	VIII/G/4
Begrotingsonderdeel Zuidelijk Afrika (B7-3 2 1 0)	Eerst geografische eenheid, daarna VIII/G/4
Medefinanciering (begroting) (B7-5 0 1 0)	VIII/B/2
Voedselhulp (begroting) (B7-2 0)	VIII/B/1

<sup>(1)</sup> COWI report, Angola Country Case Study, juli 1997.

<sup>(2)</sup> Resolutie van de Raad van 3 december 1993, naar aanleiding waarvan hij in mei 1994 zes landen uitkoos (Ivoorkust, Mozambique, Ethiopië, Peru, Costa Rica en Bangladesh).

<sup>(3)</sup> Speciaal verslag nr. 2/97, paragrafen 3.8-3.12 (PB C 143 van 12.5.1997, blz. 1).

### **Personele middelen**

47. In een resolutie van 4 november 1993 betwijfelde het Europees Parlement of de Commissie in staat was zulke uitgebreide programma's in zoveel landen, en met zeer krappe termijnen, zonder extra personeel te beheren. Het wees er derhalve op, dat meer personeel en deskundigen moesten worden ingezet voor een goede coördinatie van het beleid en ter garantie van de duurzaamheid van de maatregelen. In werkelijkheid hebben de diensten van de Commissie geen extra vast personeel in dienst genomen of ook maar aangevraagd. In de behoefte aan extra personele middelen voor het SIA is voorzien door de oprichting van eenheden voor technische ondersteuning bestaande uit technische assistenten. Deze verrichtten vaak nuttig werk, maar de uitbreiding van het programma en de complexiteit ervan rechtvaardigden dat er (desnoods tijdelijk) bij de diensten van de Commissie specifieke middelen in reserve werden gehouden ter verzekering van de samenhang en coördinatie van de planning, het toezicht, de evaluatie en de verslaglegging. De Kamer heeft van het personeelsgebrek, met name in het veld, reeds eerder melding gemaakt, bij voorbeeld in haar jaarverslag over 1997 <sup>(1)</sup>.

48. Bij de delegatie in Mozambique was de situatie wegens onbezette posten en een algemeen gebrek aan middelen bijzonder slecht, zodat zij het volume van de financiële middelen en projecten onmogelijk aankon. Voorts werd deze delegatie in het algemeen slecht beheerd. De verantwoordelijkheden waren niet duidelijk en werden vaak herverdeeld op een wijze die afbreuk deed aan enige orde of continuïteit. Daardoor was het praktisch onmogelijk, documenten terug te vinden of naar behoren verantwoording af te leggen voor de uitgevoerde acties.

### **Rapportering aan de begrotingsautoriteit**

49. Er was weinig informatie beschikbaar over de wijze waarop bij de Raad verslag werd uitgebracht over de voortgang van zowel de uit het EOF als de uit de begroting gefinancierde acties. Verordening (EG) nr. 2258/96 schrijft voor dat over uit de begroting gefinancierde acties jaarverslagen moeten worden uitgebracht. Dit is slechts eenmaal geschied: in 1997.

50. Dit verslag bevat echter niet de in artikel 9 van de verordening voorgeschreven evaluatie, doch slechts een beschrijving en opsomming per land van de in het voorgaande jaar gevoerde acties alsook een beknopte vermelding van de voor het volgende jaar voorgestelde acties. Er wordt geen gewag gemaakt van opgedane ervaringen, daaruit getrokken lering of ondervonden problemen, noch aan de hand van de schaarse bestaande evaluaties van afzonderlijke projecten, noch op basis van het toezicht door de Commissie zelf. Afgezien van dit verslag heeft de Commissie

een lijst opgesteld van alle besluiten en betalingen uit het EOF en de specifieke begrotingsonderdelen voor herstelmaatregelen. Deze lijst bevat echter niet alle herstelactiviteiten van het SIA; wel zijn er acties in opgenomen die louter voedselhulp behelzen. Welk nut deze lijsten voor de tenuitvoerlegging hebben is niet duidelijk.

51. In zijn resolutie van november 1993 verzocht het Europees Parlement de Commissie om rapportering over de tenuitvoerlegging, met een evaluatie van de resultaten per land dat steun voor zijn herstel ontvangt. Deze rapportering vond niet systematisch plaats. Voordat het programma werd uitgebreid, had het verlangde verslag moeten worden ingediend.

52. Mogelijkerwijs kon de verlangde evaluatie van de resultaten niet plaatshebben zonder dat er, dankzij nauwlettend toezicht, informatie beschikbaar kwam. Maar er werd vrijwel uitsluitend toezicht gehouden door technische assistenten of door de uitvoerende bureaus zelf.

53. De Commissie dient het proces van toezicht te controleren, over de werkzaamheden bij de delegaties documentatie bij te houden en de centrale diensten op de hoogte te houden. Met name in het licht van de gebreken en de vaak slechte kwaliteit van het „eerstelijntoezicht” door de uitvoerende ambtenaren (zoals gedocumenteerd in voortgangs- en financiële verslagen) is het toezicht van de Commissie van essentieel belang. Met betrekking tot de meeste onderzochte landen was er echter geen documentatie beschikbaar over het toezicht door het personeel van de Commissie, dat ook vele projecten niet ter plaatse had gecontroleerd. Helaas was er zelfs geen documentatie over verificaties of beoordelingen van de door het personeel opgestelde toezichtverslagen. Dit betekent dat er bij de diensten van de Commissie in het algemeen geen regelmatige terugkoppeling bestond met de lopende SIA-programma's. Wel is het zo, dat er in sommige gevallen, zoals in Somalië, Angola en Kongo, vaak geen verslagen beschikbaar waren omdat bezoeken er wegens veiligheidsproblemen moeilijk en soms zelfs onmogelijk waren.

### **TENUITVOERLEGGING VAN DE ACTIES**

#### **Inleiding**

54. Volgens de mededeling van de Commissie van mei 1993 moeten de programma's snel uitvoerbaar zijn en maximaal binnen twee jaar worden voltooid. Ze moeten zijn toegespitst op een snel herstel van de basisinfrastructuur, zonder nieuwe investeringen. In werkelijkheid was de uitvoering slechts bij uitzondering binnen twee jaar afgesloten en nam ze vaak vier of meer jaar in beslag. Eén reden voor het lage tempo van de tenuitvoerlegging is dat de planning van de programma's en projecten (ten minste aanvankelijk) te wensen overliet (zie de paragrafen 55-63).

<sup>(1)</sup> PB C 349 van 17.11.1998, blz. 1 (paragrafen 5.28-5.31).

## **Planning en budgettering**

55. De meeste SIA-projecten waren opgesteld en voorgesteld door NGO's die geïnteresseerd waren in deelname aan de herstelprogramma's in de betrokken landen. Doordat er naar verhouding zeer veel middelen voorhanden waren en er voor het nieuwe concept reclame werd gemaakt, werden er van meet af aan honderden voorstellen ingediend voor de vijf op dat moment in aanmerking komende landen.

56. De projectvoorstellen werden bestudeerd bij de Commissie, met name door de delegaties in de betrokken landen. De delegaties bespraken de door de NGO's voorgestelde activiteiten, de locatie ervan en de ervoor uitgetrokken budgetten met de plaatselijke autoriteiten. Maar wegens personeelsgebrek was het voor de meeste delegaties en regeringen onmogelijk, deze enorme taak naar behoren aan te pakken. Gewoonlijk vergden ook de werving en vestiging van de technische assistenten die de programma's zouden evalueren en erop zouden toezien, veel tijd.

57. Intussen kwam er grote politieke druk om de programma's van start te laten gaan, zodat veel projectvoorstellen min of meer werden geaccepteerd zoals de NGO's ze hadden ingediend, zonder de nodige kritische beoordeling. De technische en financiële specificaties voor dergelijke projecten waren vaak niet goed op de feiten ter plaatse afgestemd. Daardoor moesten vaak de aard, locaties, doelgroepen en budgetten van de acties worden veranderd. Het kwam ook voor dat de projecten zo nu en dan moesten worden onderbroken of zelfs geheel stopgezet. Enkele projecten gingen helemaal niet van start, hoewel de contracten terzake reeds waren gesloten.

58. In een project in Eritrea ter beheersing van malaria was een budget voor geneesmiddelen ten belope van 125 000 ECU opgenomen. Na de start van het project bleek dat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in haar afzonderlijke programma voldoende geneesmiddelen had opgenomen. Hoewel de dossiers geen enkel verzoek bevatten om de 125 000 ECU voor iets anders te gebruiken, werd ongeveer 80 000 ECU toch aan andere doeleinden besteed. Een ander project, ook in Eritrea, had de hervestiging van vluchtelingen ten doel. Nadat het contract, ten bedrage van 1,7 Mio ECU, was ondertekend, bleek de voor de nieuwe vestiging bestemde grond reeds door anderen te zijn bezet. Op dat moment was er reeds buitenlands personeel in dienst genomen en waren er enige voertuigen en ander materieel aangeschaft. Het project moest worden stopgezet toen reeds 287 000 ECU was besteed. Er moet nog steeds een verzoek om betaling van de NGO worden afgewikkeld. Van een project inzake sociale infrastructuur in Kongo vormden plattelandsacties een wezenlijk bestanddeel. Toen naderhand bleek dat voorrang moest worden gegeven aan chemicaliën voor de zuivering van de watervoorziening in Kinshasa bleven er geen middelen over voor plattelandsacties.

59. In Angola werden grote bedragen aan NGO-projecten zonder duidelijke doelstellingen toegewezen. Daardoor verkregen de NGO's heel wat autonomie en er werden nadien wijzigingen aangebracht zonder wezenlijke motivering door de delegatie en zonder enige wijzigingen in de budgetten. Eén project werd wegens veiligheidsproblemen van twee gemeenten tot één beperkt en het aantal begunstigen werd teruggebracht van 23 000 tot 8 000 gezinnen. Hoewel deze wijziging aan de delegatie werd gemeld, werden in het budget van 810 000 ECU geen wijzigingen aangebracht.

60. In Mozambique werd een bedrag van 1,95 Mio ECU uitgetrokken voor het „opnieuw inschakelen van jongeren in de drie provincies” in augustus 1994. De financieringsovereenkomst werd ondertekend in juni 1995. Het project had ten doel, werk te vinden voor werkloze jongeren. Tot dusverre zijn er geen betalingsverplichtingen aangegaan. De regering vindt het project niet langer belangrijk, maar er zijn geen voorstellen gedaan om het project om te buigen. De vastlegging zou moeten worden geannuleerd.

61. Vele NGO's presteerden weliswaar voldoende, maar vele andere hadden niet genoeg middelen of ervaring met de sectoren waarin zij moesten optreden om geschikte projectvoorstellen op te stellen of gemakkelijk het nodige personeel, hetzij buitenlanders hetzij lokale deskundigen, in dienst te nemen. Vaak waren ze ook te veel op noodhulp gericht en hadden ze weinig ervaring met ontwikkelingswerk. Bijgevolg werden projecten van geringe kwaliteit ondernomen, op basis van verkeerde veronderstellingen over de betrokkenheid van de plaatselijke bevolking en de capaciteiten van de plaatselijke overheidsinstanties om de acties over te nemen. Zulke projecten is waarschijnlijk geen lang leven beschooren.

62. In andere gevallen waren planning en beoordeling van goede kwaliteit. Dikwijls betrof het de eenvoudige projecten, zoals waterputten met handpompen, die een verlengstuk of uitbreiding vormden van projecten die vóór het SIA in het kader van reeds bestaande herstelprogramma's en van de medefinanciering van start waren gegaan of uitgevoerd. In de tussentijdse evaluatie voor Haïti werd de keuze van de acties als „voorbeeldig” aangemerkt.

63. Door de inschakeling van vele NGO's, het bestaan van verscheidene donoren en het ontbreken van een behoorlijke coördinatie in alle landen was het systeem voor de planning en locatie van de projecten vrij fragmentarisch en onsamenhangend. Dit leidde tot parallelle uitvoeringsstructuren en aankoop- en rapporteringssystemen op nationaal niveau. Bovendien waren de projecten vaak te versnipperd om van invloed te kunnen zijn op het gehele land.

## **Betrokkenheid van de begunstigen**

64. De lokale betrokkenheid (aan de basis) van de begunstigen bij de besluitvorming en tenuitvoerlegging is een allereerste voorwaarde voor de meeste hulpprogramma's. Een dergelijke betrokkenheid vergt tijd, en wil ze vruchtbaar en duurzaam zijn, dan



moet haar deze tijd worden gegund. Helaas was de pressie van de donor, de lidstaten en het ontvangende land om geld te spenderen en snel resultaten te boeken vaak zo groot dat deze aspecten over het hoofd gezien of verwaarloosd werden. In Ethiopië en Eritrea hadden de regeringen en lokale overheidsinstanties meer aandacht voor de tenuitvoerlegging en het toezicht. De delegaties beschouwden de bemoeienis van de regering soms als te tijdrovend.

65. De algemeen erkende rol van in ontwikkelingslanden werkzame NGO's is, de uitvoering van projecten te ondersteunen. Voor de uitvoering zelf dienen zoveel mogelijk de begunstigen zelf te zorgen, met zo nodig ook nog de inbreng van lokale deskundigen. In plaats daarvan namen veel NGO's de uitvoerende rol zelf op zich door op grote schaal gebruik te maken van buitenlands personeel. Dit maakt een succesvolle overdracht van kennis en de duurzaamheid van de acties minder waarschijnlijk. Het leidde ook tot spanningen met de lokale autoriteiten, die meestal zo weinig mogelijk gebruik willen maken van buitenlands personeel. Het probleem illustreert het spanningsveld tussen „snelle tenuitvoerlegging” en „duurzaamheid van de acties”.

66. In Haïti werd aan begunstigen van sommige landbouwprojecten gevraagd om deel te nemen aan projecten waarvan zij het uiteindelijke doel, de verwachte resultaten, de wijze van beheer en de financiële regels niet kenden. Er ontstond geen betrokkenheid van de bevolking bij de besluitvorming en de aanvaarding/evaluatie van de resultaten. De projectvoorstellen van de NGO's zijn wat dit betreft vaak te vaag <sup>(1)</sup>.

67. Hoe het ook zij, met het juiste toezicht en inzicht, gevolgd door voldoende steun- of corrigerende maatregelen, kunnen tekortkomingen gewoonlijk worden gecompenseerd; dit alles zou moeten worden onderkend als onderdeel van de inspanningen om een land er weer bovenop te helpen. Daarom zou lokale betrokkenheid, mits zij doorzichtig is en er verantwoording over wordt afgelegd, vrijwel steeds als een positieve factor moeten worden beschouwd.

### **Duurzaamheid**

68. Wanneer lokale autoriteiten bij een project worden betrokken, zou dit van meet af aan moeten inhouden dat zij ermee akkoord gaan, de structuren over te nemen en de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het functioneren van scholen, klinieken, enz. Deze verantwoordelijkheid dient zo nodig in alle financieringsovereenkomsten en contracten te worden vermeld. Al te vaak waren er geen overdrachtcertificaten afgegeven en was het ten tijde van de voltooiing van de projecten niet duidelijk of de financiering van de infrastructuur zou worden voortgezet. In Mozambique bijvoorbeeld accepteerde het ministerie van Volksgezondheid de structuren en de verantwoordelijkheid voor het functioneren ervan niet, omdat het niet bij de planning betrokken was geweest. De gebouwen bleken niet te voldoen aan de normen van de regering en/of waren niet gelegen op de plaats waar

het ministerie ze gewild had. Bijgevolg werden, aldus twee evaluatieverslagen <sup>(2)</sup>, verscheidene klinieken en consultatiebureaus gesloten of presteerden ze, wanneer ze bleven functioneren, ondermaats.

69. Het is bijzonder moeilijk, de duurzaamheid van projecten te waarborgen wanneer deze innovatief zijn en worden uitgevoerd op gebieden waarmee de NGO's en andere betrokkenen weinig of geen ervaring hebben. Er bestaat bij voorbeeld een tendens om kredietregelingen en renouvellerende fondsen in te voeren in het kader van zogeheten inkomstengenererende projecten, zoals landbouw, veeteelt, handwerk en andere bedrijvigheden waarmee de doelgroepen niet eerder ervaring hebben opgedaan. Kostendelingsregelingen voor medicijnen, schoolbenodigdheden en leerkrachtensalarissen, alsmede de facturering van het waterverbruik om onderhoud mogelijk te maken, zijn ook voorbeelden waarin de begunstigen vaak niet gewend zijn te betalen en zeer weinig te besteden hebben. Deze projecten zijn dikwijls min of meer mislukt, of het succes ervan is twijfelachtig. Projecten waarbij de begunstigen zelf vanaf de prille stadia doorlopend betrokken zijn geweest, zoals het geval was bij een microhydrologisch project op Madagaskar, hebben meer kans van slagen. Bij laatstgenoemd project werden ook de plaatselijke ondernemingen met succes betrokken.

70. Na de overname van voltooide projecten, zoals scholen en klinieken, wordt het personeel gewoonlijk betaald volgens de salarisschalen voor ambtenaren in het betrokken land. De NGO's en andere uitvoerende partners betalen het lokale personeel steevast hogere salarissen dan de staat te bieden heeft. Daardoor is het personeel na de overname door de lokale instanties moeilijk in dienst te houden. Ofwel weten de personeelsleden een nieuwe baan te bemachtigen, bijvoorbeeld bij een internationaal agentschap of in de particuliere sector, of zij blijven, maar raken gedemotiveerd.

71. In Angola bedroegen de maandsalarissen bij een NGO voor een secretaresse 1 000 USD en voor een chauffeur 300 USD, terwijl een arts bij het ministerie van Volksgezondheid het met 10 à 20 USD moest stellen. De salarissen die werden aangeboden in door het SIA gefinancierde contracten liepen volledig uit de pas bij de lokale condities en konden niet worden gehandhaafd wanneer de regering de projecten overnam.

72. Dergelijke situaties zijn gedeeltelijk te verklaren door het ontbreken van of de schaarste aan personele middelen. Niet alleen bleef de werving van experts door de NGO's daardoor lang aanslepen, maar ook moesten er wegens de concurrentie tussen de NGO's hoge salarissen worden geboden (nagenoeg dezelfde als aan de „commerciële” technische assistenten), en dan nog waren er niet altijd mensen met voldoende ervaring en kwalificaties voor de opdracht beschikbaar. Soms verlieten in dienst genomen mensen het land voordat hun contract was afgelopen, of verlengden zij dit niet omdat zij de lokale werkomstandigheden niet aankonden.

<sup>(1)</sup> Evaluatieverslag over Haïti, DRN, september 1997.

<sup>(2)</sup> Evaluatieverslag, artikel 255 over Mozambique, COWI, juli 1997. Phase II Country Report Mozambique, ATP Consult, september 1998.

73. In Haïti hebben noch de staat noch de ouders de middelen die nodig zijn voor het onderhoud van de scholen. Ook is er geen systeem waarmee wordt gewaarborgd dat er bijdragen voor drinkwater worden betaald<sup>(1)</sup>. Bijgevolg hangt het blijvende nut van de investering volledig af van permanente externe financiering.

### ***Uitvoering en resultaten van de programma's***

74. De Kamer erkent de resultaten van de programma's in de diverse landen: nieuwe of herstelde scholen, voorzieningen voor de volksgezondheid, tappunten, irrigatiesystemen, enz., die operationeel waren en door de doelgroepen goed werden gebruikt. Ook in diverse evaluatieverslagen worden voorbeelden van succesvolle acties gegeven.

75. Wegens ontoereikende verslaglegging (zie de paragrafen 88-99) is echter te weinig informatie beschikbaar over de globale resultaten van de maatregelen en over de mate waarin de doelstellingen van de programma's zijn bereikt. Niettemin werd geconstateerd dat een aantal projecten slecht ten uitvoer was gelegd en dat sommige projecten verre van kosteneffectief waren.

76. Volgens het voorstel van de Commissie en de conclusies van de Raad waren de onmiddellijke doelstellingen van het SIA het herstel van de sociale sectoren en het zo snel mogelijk (weer) op gang brengen van de voedselvoorziening en van activiteiten waarmee inkomsten worden gegenereerd, waarbij tegelijkertijd het pad zou worden geëffend voor een duurzame ontwikkeling op lange termijn.

77. Veel projecten gingen met grote vertraging van start doordat de eerste betalingen pas laat plaatsvonden. De tijdrovende procedures bij de diensten van de Commissie voor de overmaking van de middelen aan de uitvoerende instanties noodzaakten deze, de tenuitvoerlegging tot verscheidene maanden na de ondertekening van de contracten uit te stellen. De latere betalingen werden ook vaak met vertraging gedaan. In enige gevallen schoten de NGO's eigen middelen voor om de acties te beginnen of voort te zetten.

78. Er ontstonden ook grote vertragingen doordat de plaatselijke overheidsinstanties de financiële verslagen van de NGO's en andere agenten moesten goedkeuren, en deze waren vaak onduidelijk en van slechte kwaliteit.

79. In Somalië lagen de kosten van de technische bijstand in het kader van het eerste herstelprogramma zeer hoog. Ongeveer 9 Mio ECU van het totaalbedrag van 38 Mio ECU is aan technische bijstand en consultancy (studies) besteed. Worden de transportkosten (voor vluchten: 1,1 Mio ECU), administratiekosten en andere overheadkosten in alle projecten opgeteld bij de kosten

van de technische bijstand, dan is niet meer dan de helft van het totale budget besteed aan dienstverlening of werkzaamheden die de begunstigden rechtstreeks ten goede kwamen.

80. De administratiekosten konden, mits gemotiveerd, in aanmerking worden genomen, maar niet op een forfaitaire basis, zoals veelal door de Commissie werd geaccepteerd. In Mozambique was het eerder regel dan uitzondering, bij alle begrotingsposten een vast percentage van 6 % op te tellen voor administratiekosten. Hoewel in de richtsnoeren (zie paragraaf 31) duidelijk werd bepaald hoe de administratiekosten moesten worden verwerkt, zag de delegatie dit volledig over het hoofd.

81. Aanvankelijk werd bepaald dat slechts bestaande structuren mochten worden hersteld en er geen nieuwe investeringen mochten worden gedaan. Daar deze beperking, die was opgelegd om de uitvoering te bespoedigen, als contraproductief werd gevoeld, werden er in de meeste landen desondanks dergelijke investeringen gedaan: nieuwe installaties voor watervoorziening, scholen en faciliteiten inzake gezondheidszorg. Daarom werd het verbod op nieuwe investeringen (behalve voor de aankoop van gebouwen) niet overgenomen in Verordening (EG) nr. 2258/96.

82. Ter voorkoming van te hoge bouw- en onderhoudskosten mogen aan gebouwen en uitrusting geen eisen worden gesteld die veel strenger zijn dan de norm van het land. In Mozambique klaagde de regering over buitensporig hoge bouwkosten voor klinieken en waterpompen in een door onafhankelijke consultants beoordeeld project. Deze kosten zoveel, aldus de regering, dat het moeilijk zou zijn, ze te onderhouden en bij slijtage te vervangen. In Haïti werden daarentegen alle contracten inzake wegeaanleg aan lokale firma's gegund, en deze leverden goede prestaties.

83. In Somalië werden nieuwe structuren ondersteund die voor inkomsten (bijvoorbeeld invoerrechten) zouden zorgen; de voornaamste daarvan was de haven van Berbera. Hoewel de Commissie de invoering van systemen voor financiële controle ondersteunde, heersen er nog steeds twijfels over de doorzichtigheid en verantwoordingsplicht. De Commissie had onder de huidige omstandigheden behoedzamer moeten zijn alvorens zich in inkomstengenererende projecten te begeven, want Somaliland, waar de haven gelegen is, is geen internationaal erkende onafhankelijke staat.

### ***Vereenvoudigde procedures***

84. Bij de tenuitvoerlegging van de programma's zouden vereenvoudigde procedures worden gehanteerd, te vergelijken met die welke de Commissie bij noodhulp toepast. Daarom werden vaak onderhandse overeenkomsten gesloten, maar dit was geen voldoende garantie voor een snelle uitvoering. Integendeel, zowel de uitvoerende agentschappen als de plaatselijke overheidsinstanties klaagden vaak over de naar hun mening buitensporig lange en bureaucratische procedures van de Commissie. Dit gold met name voor de procedures inzake aanbesteding en gunning, waarvoor het fiat uit Brussel lang op zich liet wachten.

<sup>(1)</sup> PB C 349 van 17.11.1998, blz. 1 (paragrafen 5.28-5.31).



85. Een project in Mozambique behelsde het herstel van wegen, ten bedrage van 30 Mio ECU, in het kader van een breder programma voor wegenherstel dat door meerdere donoren werd gefinancierd. Ten tijde van het controlebezoek in oktober 1996 waren bijna drie jaren verstreken sinds de ondertekening van de financieringsovereenkomst en waren de meeste door andere donoren gefinancierde wegen reeds voltooid. Op dat tijdstip hadden de opdrachtnemers voor het project in kwestie hun werkzaamheden pas aangevangen. Voor de grote vertraging werd een aantal redenen opgegeven, zoals slechte ramingen van de benodigde hoeveelheden en onvoldoende bekendheid met de EOF-procedures bij zowel de consultant als het verantwoordelijke ministerie. Ten gevolge van deze problemen werden offertes om administratieve redenen afgewezen. Uiteindelijk vond de evaluatie van de aanbestedingen in Brussel plaats, hetgeen de zaak niet hielp bespoedigen. Het project bleef na de start met problemen kampen en was per eind december 1998, vijf jaar nadat ertoe was besloten, nog steeds niet afgerond (slechts 20,4 van de overeengekomen 25,7 Mio ECU was betaald). Inmiddels waren de wegen in kwestie aan dringende reparaties toe.

86. In Angola werd in maart 1995 een contract inzake technische bijstand gesloten voor de supervisie van een herstelprogramma inzake volksgezondheid ten bedrage van 15 Mio ECU, waartoe reeds in 1993 was besloten. Pas na juni 1995 gingen de werkelijke activiteiten van start. Het programma werd uiterst traag uitgevoerd (voor 50 % van de toewijzingen waren eind 1998 betalingsverplichtingen aangegaan en 25 % werd ongeveer vier jaar later besteed). De Commissie weet de trage vorderingen, dat wil zeggen de lange tijdsduur voor de verwerking van de projectvoorstellen en het verkrijgen van goedkeuring van de verslagen/betalingsverplichtingen met betrekking tot de andere NGO's, onder meer aan de nationale ordonnateur. Tegelijkertijd constateerde de Kamer dat in het kader van een afzonderlijk programma ongeveer 1 Mio ECU bij wijze van technische bijstand voor de nationale ordonnateur was besteed. Naar verluidt leverde deze steun weinig resultaten op en was hij niet gebaseerd op een serieuze beoordeling van de uitvoerbaarheid van de actie.

### **Afzonderlijke bankrekeningen**

87. De contracten bepaalden gewoonlijk dat de middelen van de Commissie op een afzonderlijke bankrekening moesten worden aangehouden en dat de rente afzonderlijk moest worden geboekt. In de contracten werd van de NGO's verlangd dat zij het eens zouden worden over de vraag, of de rente aan hetzelfde project besteed dan wel aan de Commissie terugbetaald moest worden. Deze bepalingen werden meestal niet nageleefd en het is niet bekend hoeveel rente is verdiend, aangezien de Commissie niet nauwlettend op dit aspect heeft toegezien, hoewel het misschien om grote bedragen gaat. Zo werden in het kader van een project in Mozambique ter waarde van 12 Mio ECU ongeveer 20 contracten met NGO's ondertekend. De rente werd in geen van de desbetreffende financiële verslagen afzonderlijk opgevoerd, hetgeen de delegatie niet heeft bemerkt.

### **Verslaglegging**

#### **Voorschriften**

88. In het algemeen werden de vereisten inzake verslaglegging voor de uitvoerende instanties pas omschreven, vastgelegd en bepaald bij of na de aanvang van het initiatief, in weerwil van de specifieke bepaling inzake verslaglegging op alle niveaus die in de voorstellen van de Commissie en de conclusies van de Raad van mei 1993 voorkomt.

89. Dit verzuim veroorzaakte veel problemen in de loop van de tenuitvoerlegging. In de gevallen waarin de eenheden voor technische ondersteuning geleidelijk werden opgericht, werden er uiteindelijk procedures voor verslaglegging door de uitvoerende partners vastgesteld. Maar niet in alle landen en voor alle SIA-programma's in een bepaald land werden eenheden voor technische ondersteuning opgezet. In de meeste van die gevallen moesten de delegaties de verslaglegging, al dan niet met steun van de centrale diensten, zelf vorm geven.

90. De voorschriften inzake verslaglegging over projecten die werden gefinancierd uit het EOF, uit de begrotingsonderdelen voor voedselhulp of medefinanciering of uit andere onderdelen, ressorteerden onder verschillende eenheden van de Commissie, hetgeen verschillen in inhoud en frequentie teweegbracht. Dit verklaart wellicht ten dele waarom er tot dusverre geen algemene verslaglegging over het toezicht op het SIA bestaat - noch voor alle SIA-acties, noch voor één enkel land.

91. Bij gebreke van nauwkeurige voorschriften gingen de NGO's hun verslagen in hun eigen, gevestigde vorm, die vaak reeds aanvaard was bij eerdere uit het EOF en/of de algemene begroting gefinancierde noodhulpprojecten, of trachtten zij zich aan de opmaak te houden die was gehanteerd toen de voorstellen werden gedaan. Aangezien er verschillende voorschriften inzake verslaglegging bestonden voor de verschillende financieringsinstrumenten (SIA, voedselhulp, andere NGO-acties) moesten sommige NGO's meer dan één opmaak hanteren. Ook dit bemoeilijkt de opdracht van de nationale ordonnateur, die de verslagen over de uit het EOF gefinancierde projecten moest goedkeuren voordat er andere betalingen konden worden verricht.

92. In bepaalde gevallen verlangde de Commissie dat de originele facturen en andere bewijsstukken, of soms kopieën ervan, bij de verslagen moesten worden gevoegd. In andere gevallen behoeften de bewijsstukken er niet te worden bijgevoegd. Soms veranderden de regels terzake gedurende de looptijd van het contract. De uiteenlopende vereisten stichtten verwarring en leidden tot administratieve rompslomp, zowel bij de uitvoerende partners als bij de Commissie.

#### **Tegenstrijdige regels**

93. In Mozambique beweerden het UNHCR en sommige NGO's dat hun eigen interne voorschriften inzake financiële controle en het bijhouden van originele facturen en andere bewijsstukken hen beletten, de voorschriften van de Commissie na te leven. De pogingen om deze problemen op te lossen werden niet volgehouden.

94. Voor het UNHCR in Mozambique werd dezelfde contract-opmaak gehanteerd als voor de rechtstreeks met de NGO's gesloten contracten. Het UNHCR hield de delegatie niet, zoals voorgescreven in het contract, op de hoogte, omdat zijn eigen contracten met de onderaannemers daar niet op toegesneden waren en de door het UNHCR gehanteerde boekhoudprocedures niet strookten met de contractbepalingen. De verslagen van het UNHCR brachten grote discrepanties aan het licht tussen de door het UNHCR en de Commissie overeengekomen budgetten (in totaal 3 Mio ECU) en acties, en wat daarvan werd gerealiseerd, maar toch verzochten noch het UNHCR noch de uitvoerende instanties ooit om goedkeuring van de Commissie. Het probleem was gedeeltelijk te wijten aan het feit dat sommige NGO's middelen van de Europese Unie tezamen met middelen van het UNHCR en andere donoren en/of eigen middelen aan hetzelfde project hadden besteed. Medio 1998, toen de laatste betaling werd verricht, hadden zij een aantal vragen nog niet opgehelderd. Daardoor ontbreekt het zowel bij de financiële als bij de administratieve procedures in verband met deze contracten aan doorzichtigheid op de volgende punten:

- a) het toezicht op de financiën en de resultaten door zowel het UNHCR als de delegatie;
- b) rapportering aan de delegatie en de nationale ordonnateur;
- c) de definitieve goedkeuring en de toestemming tot de laatste betaling die door de nationale ordonnateur en de delegatie wordt verleend.

Van dezelfde problemen met het UNHCR op het gebied van aanbesteding, uitbesteding, verslaglegging en toezicht wordt gewag gemaakt in het speciale verslag van de Kamer over de wederopbouw in het voormalige Joegoslavië <sup>(1)</sup>.

95. De goedkeuringsprocedures voor contracten en betalingen lopen ook uiteen doordat zowel EOF- als begrotingsmiddelen zijn gebruikt. Dit had een nadelig effect op de doorzichtigheid voor het begunstigde land, aangezien de nationale ordonnateur niet bij deze procedures behoeft te worden betrokken wanneer de acties uit de begroting worden gefinancierd. Soms, maar niet altijd, ontving de nationale ordonnateur desondanks alle informatie.

### Tijdigheid van de verslaglegging

96. De verslagen werden zelden binnen de gestelde termijn ingediend en vaak moesten rappels worden gezonden om ze te krijgen. Ten aanzien van herstelmaatregelen die werden gefinancierd uit regelingen voor voedselhulp en medefinanciering waren de financiële en voortgangsverslagen echter nog slechter. De dossiers die de Kamer over deze instrumenten heeft onderzocht, bevatten voor sommige landen geen enkel van dit soort verslagen en vaak niet eens aanwijzingen dat er rappels waren verzonden.

97. In Angola moest een actie in maart 1996 voltooid zijn. Pas in oktober 1996 diende de NGO een eindverslag in, maar dit werd niet aanvaard. Het gecorrigeerde verslag werd pas in maart 1997, zes maanden later, opnieuw ingediend. De laatste betaling werd vervolgens in de tweede helft van 1997 verricht.

98. De Commissie besloot in juli 1994 een watervoorzieningsproject (750 000 ECU) te financieren. Het eerste verslag werd ingediend in december 1995, na al eens te zijn uitgesteld. In april 1996 werd opnieuw uitstel gevraagd en gekregen. Het tweede verslag werd ingediend in juli 1996 en het definitieve verslag in maart 1997. Het financiële verslag werd niet aanvaard en teruggezonden. Eén jaar later (maart 1998) was het herziene verslag nog steeds niet ingediend.

99. In sommige landen waren de nationale of lokale autoriteiten rechtstreeks betrokken bij de tenuitvoerlegging, hetzij alleen, hetzij in samenwerking met NGO's. Bijgevolg ontvingen zij de middelen of gaven zij ze door. Het is natuurlijk evenzeer van belang dat er in die gevallen doorzichtigheid en verantwoordingsplicht bestaat. In die landen vergde het vaak meer tijd en moeite van de delegaties om de verslagen te krijgen, als zij deze al kregen.

### Financiële controles

100. In enige gevallen waarin onregelmatigheden werden vermoed, werden er controles verricht door externe accountants en in 1996 werden de gevallen aan UCLAF overgedragen. Deze zaken waren eind 1998 nog aanhangig. Eén geval betrof een NGO die in 1994 een contract met de Commissie had gesloten. Nadat de eerste tranche van 183 000 ECU was betaald, verdween de „eigenaar” voordat er enige activiteit had plaatsgevonden. Het contract loopt volgens de boekhouding nog steeds, maar de Kamer heeft geen kennis van eventuele recente maatregelen om het bedrag, dat was aangevraagd en betaald, terug te vorderen. Afgezien daarvan zijn er zeer weinig financiële controles geweest, hoewel het regelmatig verrichten van die controles vanaf het begin van het SIA als belangrijk was aangemerkt en er een bepaling in die zin was opgenomen in Verordening (EG) nr. 2258/96. Bij de Commissie was geen algemeen overzicht of kennis aanwezig van het aantal van haar eigen controles van de SIA-programma's. Over financiële controles van NGO's en andere uitvoerende instanties is nog minder bekend. In één geval vermeldde de uitvoerende NGO in een verslag dat ze zelf een financiële controle was begonnen. De delegatie in kwestie had niet om het verslag verzocht en kon niet op verzoek van de Kamer een kopie overleggen. In ieder geval hadden volgens de normale regels van financieel beheer in alle of de meeste programma's financiële controles als standaardprocedures moeten zijn opgenomen.

<sup>(1)</sup> Speciaal verslag nr. 5/98, paragrafen 3.55 en 5.7 (PB C 241 van 31.7.1998, blz. 1).

101. In een paar gevallen in Eritrea en Somalië merkte of vermoedde een meewerkende NGO of de delegatie dat de middelen niet waren besteed zoals bedoeld. Hoewel moet worden erkend dat het moeilijk was in een follow-up te voorzien, had moeten worden geprobeerd deze gevallen op te helderen op basis van afdoende bewijsstukken.

### Toezicht

102. De hoofdverantwoordelijkheid inzake toezicht op de programma's berust bij de Commissie, normaal gesproken dus bij de delegaties.

103. De delegaties waren aanvankelijk niet goed voorbereid of uitgerust om op SIA-acties toe te zien. De procedures voor het toezicht werden pas na de start van de programma's geleidelijk ontwikkeld in de SIA-landen. Bij gebreke van voldoende personeel bij de Commissie werd het toezicht uitgeoefend door technische assistenten die meestal deel uitmaakten van afzonderlijke eenheden voor technische ondersteuning, maar soms ook van de delegatie zelf. In Angola klaagden de NGO's erover dat zij gedurende 18 maanden sinds het begin van de activiteiten geen bezoek hadden gekregen van de delegatie.

104. De Commissie heeft zelden bij wijze van standaardprocedure in een follow-up achteraf van projecten voorzien. De uitzondering vormt Eritrea, waarvoor alle contracten met NGO's een bepaling bevatten dat de NGO's bij de Commissie binnen één of twee jaar een „operationeel verslag” moeten indienen.

105. Voor Somalië viel het toezicht onder de verantwoordelijkheid van de technische assistenten in de Somalische eenheid die was verbonden aan de delegatie in Nairobi. De verslagen van deze assistenten kunnen nauwelijks als werkelijke toezichtrapporten worden beschouwd. Er wordt in de verslagen niet verwezen naar de specifieke doelstellingen van de projecten en er wordt slechts beknopt melding gemaakt van problemen die tijdens de dienst-reizen zijn besproken of opgelost.

106. De Commissie was voornemens, in Mozambique een speciale eenheid voor de coördinatie van en het toezicht op alle door de Commissie gefinancierde herstelmaatregelen op te zetten. Dit was vermeld in het voorstel van de Commissie aan de Raad en het Parlement van mei 1993. De eenheid werd nooit opgericht. In plaats daarvan werden verscheidene contracten inzake technische bijstand gesloten om toe te zien op het enorme SIA-programma, dat per eind 1998 goed was voor ongeveer 180 Mio ECU. Dit toezicht werd nooit gedocumenteerd en verscheidene projecten waren ten tijde van het controlebezoek van de Kamer in september 1996 nog nooit bezocht. Het vaste personeel van de delegatie was volstrekt niet betrokken bij het toezicht, behalve het personeel van de lokale boekhouddienst, dat de financiële verslagen onderzocht. De Commissie verklaarde hieromtrent dat er geen behoefte aan documentatie over het toezicht bestond aangezien de technische assistenten bij de delegatie zelf waren ondergebracht. Wat Mozambique betreft zag de Commissie niet toe op de voortgang van de uit het EOF gefinancierde projecten, maar beperkte zij zich tot die welke uit de algemene begroting werden gefinancierd.

107. In Eritrea had de delegatie van de Commissie haar regelmatige en vrij frequente toezichtactiviteiten, met inbegrip van bezoeken aan de meeste projectlocaties, gedocumenteerd. Tegelijkertijd werden er regelmatig goede toezichtrapporten ingediend door een speciaal voor het programma in dienst genomen technische assistent. Maar de door de delegatie opgestelde toezichtrapporten werden niet naar de centrale diensten gezonden.

### EVALUATIES

108. Het evalueren van het effect van een ontwikkelingsactie is van essentieel belang voor een goed financieel beheer en met name voor de opstelling van toekomstige programma's. Indien de uitgevoerde programma's een nieuw of origineel concept hebben, zoals bij het SIA het geval is, is het nog meer van belang dat zo gauw mogelijk met evalueren wordt begonnen en dat er besluiten worden genomen om eventuele tekortkomingen of problemen te verhelpen die gedurende de evaluatie zijn geconstateerd. Het belang hiervan hebben de Raad en de Commissie van meet af aan erkend.

109. Het gebrek aan meetbare doelstellingen in veel van de programmadocumenten is een factor die de evaluaties bemoeilijkt. In het begin bevatten de meeste projectvoorstellen en de desbetreffende financieringsovereenkomsten geen duidelijk en logisch geheel van doelstellingen, beoogde resultaten en activiteiten waarmee deze konden worden bereikt. De situatie is in latere jaren verbeterd.

110. Er zijn enkele evaluaties opgesteld, maar vele evaluaties van afzonderlijke projecten werden door de uitvoerende instanties zelf of door lokale consultants opgemaakt, die slechts uit de voortgangsverslagen citeerden en er geen meerwaarde aan toevoegden. Het geheel van herstelmaatregelen van de Commissie is tot nu toe slechts in Liberia en Mozambique grondig geëvalueerd. Volgens de Commissie was het desbetreffende budget voor zulke evaluaties niet groot genoeg. De Commissie dient dergelijke evaluaties voorrang te verlenen en er de middelen voor bijeen te brengen.

111. De financieringsovereenkomsten schrijven soms, zij het niet altijd, evaluaties of tussentijdse beoordelingen voor. Maar zelfs wanneer ze vereist zijn, worden ze vaak niet uitgevoerd. Voorts betroffen de verrichte evaluaties in de regel niet een programma als geheel, doch slechts één of een paar van de projecten of subcomponenten van een programma, dat wil zeggen afzonderlijke contracten en niet het gehele programma als gepresenteerd in de financieringsovereenkomst. In deze gevallen is het zeer moeilijk om conclusies te trekken over de vraag of de doelstellingen zijn gehaald, aangezien de prestatie-indicatoren en de doelstellingen gewoonlijk voor de programma's als geheel worden vastgesteld.

112. Zo werden in Angola voor drie EOF-programma's begin 1998 evaluaties ingewacht. Tot op heden is er geen ingediend. Twee evaluaties die zijn voorgeschreven voor programma's in

Ethiopië zullen volgens de delegatie niet doorgaan. In Mozambique is behalve de algemene evaluatie (zie paragraaf 110) geen specifieke evaluatie van ook maar één project van het programma ter waarde van 180 Mio ECU verricht.

113. Er moet een serieuze evaluatie worden verricht door een van de uitvoerende instantie en de Commissie onafhankelijk orgaan. Wanneer zij om evaluatieverslagen verzochten, ontvingen de controleurs van de Kamer voor sommige projecten verslagen die waren opgesteld door de uitvoerende instanties zelf. Deze verslagen waren gewoonlijk van slechte kwaliteit en niet probleemgericht.

114. Soms werden de evaluaties uitbesteed aan lokale consultants. In het ideale geval dienen - bij voldoende bekwaamheid - zoveel mogelijk lokale consultants te worden ingezet, daar zij minder duur zijn en normaal een betere kennis van de lokale omgeving hebben. In Ethiopië werd een lokaal consultantsbureau in de arm genomen om een aantal projecten uit één programma te evalueren. Deze evaluaties bevatten echter slechts herhalingen van conclusies die de uitvoerende instanties zelf hadden getrokken in hun eindverslagen. Bijgevolg droegen ze niet bij tot betere toekomstige resultaten van soortgelijke projecten of bij de uitvoerende instantie waarop de evaluatie betrekking had.

## CONCLUSIE

### Concept

115. De herstelmaatregelen in het kader van het SIA-concept hebben allereerst ten doel, een sterke schakel te smeden tussen noodhulp en ontwikkelingswerk op lange termijn. Er zijn echter geen duidelijke criteria vastgesteld om het begrip „herstelmaatregelen” te onderscheiden van noodhulp en er is geen beheersstructuur voor hulp bij herstel vastgesteld (zie de paragrafen 1-4).

116. In de praktijk waren heel wat herstelmaatregelen niet te onderscheiden van humanitaire hulp en in veel gevallen werd noodhulp onder het mom van herstelprogramma's voortgezet. Daar bij de Commissie andere diensten verantwoordelijk werden voor de herstelmaatregelen, zou een uitgebreide documentatie over de voorgaande acties nuttig zijn geweest. Maar voor geen enkel land kon een dergelijke documentatie worden verstrekt (zie paragraaf 9).

117. De financieringsstructuur zou aangepast moeten zijn aan de behoeften van het programma. Er bestaat geen samenhang tussen de twee financieringsbronnen, namelijk de algemene begroting en het EOF. Er zijn uiteenlopende basisregelingen en finan-

ciële reglementen van toepassing en de invloed van de begunstigen is bij het EOF veel groter dan bij de algemene begroting. De regels voor contractgunning en andere procedures zoals verslaglegging vertonen grote verschillen en bij de Commissie zijn er uiteenlopende organisatiestructuren. Onder dergelijke omstandigheden is een combinatie van financiering uit de begroting en uit het EOF niet doeltreffend (zie de paragrafen 10 en 11).

### Keuze van de landen en coördinatie

118. Landen die niet voldeden aan de criteria betreffende een minimum aan stabiliteit, veiligheid en het bestaan van een regering die in het land wettig aan de macht is, werden door de Commissie niettemin in aanmerking genomen voor herstelmaatregelen (bijvoorbeeld Angola, Kongo, Somalië). In dergelijke situaties bestond er geen basis voor herstelmaatregelen (zie de paragrafen 16-30).

119. De politieke pressie om snel met de projecten en betalingen te beginnen verminderde de doeltreffendheid van de planningsfase zodanig dat ze in het licht van de doelstelling van snelle tenuitvoerlegging zelfs contraproductief werd. De Commissie had de noodhulp moeten handhaven totdat de omstandigheden gunstiger waren (zie de paragrafen 31-36).

120. De coördinatie tussen de Commissie en de andere donoren bleef beperkt tot uitwisseling van informatie (zie de paragrafen 37-41). Weliswaar heeft de Commissie slechts ten dele vat op dit probleem, maar zij had haar eigen diensten goed moeten coördineren. In de praktijk had elke dienst van de Commissie die bij de herstelmaatregelen betrokken was slechts oog voor de acties waarvoor hij rechtstreeks verantwoordelijk was (zie de paragrafen 42-46).

### Planning en toezicht

121. De oorspronkelijke algemene planning van de Commissie was niet doorzichtig en niet gebaseerd op een diepgaande analyse van de behoeften. Vaak werden de contracten met bestaande partners verlengd zonder dat de financiële situatie en de behoefte aan voortzetting van de activiteiten voldoende werden geëvalueerd (zie de paragrafen 12-15).

122. Het is met name bij in de beginfase goedgekeurde projecten niet na te gaan of de programma's beruften op een beoordeling van de werkelijke behoeften aan herstelmaatregelen. In de projecten werd vaak voortgebouwd op bestaande activiteiten, bijvoorbeeld van NGO's die in een regio in een bepaalde sector reeds actief waren. Daardoor kan het resultaat versnipperd en onsamenhangend zijn (zie de paragrafen 55-63).



123. De tijdsdruk bij het indienen van de projectvoorstellen verhinderde feitelijk dat de lokale autoriteiten en begunstigden erbij werden betrokken. Dit leidde tot investeringen waarvan het blijvende nut twijfelachtig was (zie de paragrafen 56-73).

124. Het toezicht en de verslaglegging waren ontoereikend. Met name bracht de Commissie noch over de hulp uit de begroting noch over de hulp uit het EOF regelmatig uitvoerig verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. In het algemeen ontbrak het aan informatie over de uitvoering van de acties, zodat goed toezicht slechts tot op zekere hoogte mogelijk was (zie de paragrafen 90-95). Bovendien hadden de delegaties niet genoeg personeel om toe te zien op de activiteiten (zie de paragrafen 102-107).

125. Doordat er geen instructies voor de verslaglegging waren en het aan toezicht door de Commissie ontbrak, kon een aantal NGO's acties voorleggen zonder duidelijke doelstellingen of doelgroepen (zie de paragrafen 59-61). De verslagen van de NGO's werden doorgaans te laat ingediend en waren vaak van slechte kwaliteit, zodat het praktisch onmogelijk was uit te maken wat was bereikt en tegen welke prijs (zie de paragrafen 96-98).

#### ***Uitvoering en verantwoordingsplicht***

126. Het herstelprogramma was als tijdelijke faciliteit bedoeld en de acties moesten snel worden uitgevoerd. In de praktijk is het programma vrijwel permanent geworden en hebben de acties veel meer tijd in beslag genomen dan was verwacht. Vaak konden de programma's niet worden onderscheiden van de traditionele ontwikkelingsprogramma's.

127. Sommige acties werden vertraagd wegens moeilijkheden bij de indiening van geschikt lokaal personeel (zie paragraaf 72). De uitvoering van de acties verliep traag, gedeeltelijk wegens

de langdurige procedures voor de betalingen en de tijdrovende besluitvorming via de Commissie te Brussel (zie de paragrafen 77, 78 en 84).

128. De financiële verslaglegging liet te wensen over en er was geen doorlopend financieel toezicht. De Commissie kon geen globaal overzicht van de financiële situatie van de uit het EOF en de algemene begroting gefinancierde acties overleggen (zie de paragrafen 12-15).

#### ***Resultaten***

129. Een aantal herstelmaatregelen heeft resultaten opgeleverd, zoals de bouw/het herstel van wegen, scholen, centra voor gezondheidszorg en watervoorziening. Maar er is geen informatie beschikbaar over de algehele resultaten van de herstelactiviteiten, zij het op het niveau van het programma dan wel op nationaal niveau, en vaak was het niet mogelijk te weten te komen in hoeverre de doelstellingen van de afzonderlijke acties waren bereikt (zie de paragrafen 74 en 75).

130. Bij de begunstigden is het minimumvereiste voor duurzaamheid het bestaan van een goed functionerend institutioneel kader. De ontwikkeling van instellingen en capaciteiten zou in een situatie van herstel een grotere prioriteit moeten krijgen dan tot dusverre het geval was.

131. Op basis van haar ervaringen met het herstelprogramma zou de Commissie er een diepgaande evaluatie van moeten opmaken. In een dergelijke evaluatie dienen alle fasen van het programma te worden behandeld, dat wil zeggen de planning, de tenuitvoerlegging, het toezicht en de evaluatie, alsook de coördinatie van de acties, met inachtneming van de positieve ervaringen met het programma in Liberia. Het zou dienstig zijn, het concept „herstel” in de vorm van een programma te heroverwegen en te vervangen door alomvattende afzonderlijke programma's per land op basis van grondige analyses van de specifieke situatie in elk land na een crisissituatie.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 26 en 27 januari 2000.

*Voor de Rekenkamer*

Jan O. KARLSSON

*President*

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE****SAMENVATTING**

De Commissie ziet haar mededeling (COM(93) 204 def.) van 1993, met haar nadruk op flexibiliteit en realisme, als een belangrijke mijlpaal in de beleidservaring op dit gebied. Er was daarin echter geen sprake van een „faciliteit” met een bepaald bedrag, of een lijst van landen die voor deze steun in aanmerking komen (er werden alleen enkele voorbeelden gegeven).

Het uitbetalingspercentage na vijf jaar actie lijkt betrekkelijk laag, maar alleen op het eerste gezicht. Men moet namelijk rekening houden met de bijzonder moeilijke omstandigheden bij acties in wederopbouwlanden die een langdurige, zeer diepgaande crisis achter de rug hebben. Tevens dienen in aanmerking te worden genomen: het tempo - en de concentratie op bepaalde „risicolanden” - van de vastleggingen, de tendens tot verhoging van het uitbetalingstempo en de totale uitbetalingspercentages bij alle ontwikkelingshulpinstrumenten.

„Herstelmaatregelen gingen van start voordat was voldaan aan de voorwaarden van betrekkelijke stabiliteit”: dat is waar, maar ook normaal. In de mededeling van 1995 (samenhang tussen bijstand, wederopbouw en ontwikkeling) en in evaluaties van de Commissie en andere donors wordt gesteld dat het continuüm geen rechte lijn volgt, want het is in werkelijkheid een contiguüm: binnen één land kunnen verschillende regio's in uiteenlopende stadia van dit contiguüm verkeren, en in die regio's kunnen de politieke en militaire omstandigheden veranderen. De aanpak van de Commissie was dan ook te besluiten een project uit te voeren indien in een regio „betrekkelijke stabiliteit” heerst. Herstelfondsen zijn bedoeld om de vrede te consolideren, maar er is geen garantie dat de eenmaal gevestigde vrede blijft voortduren; er zou ook weer oorlog kunnen uitbreken. De Commissie is niet van mening dat men beter noodhulp had kunnen geven dan hulp voor wederopbouw, zeker wanneer men bedenkt dat noodhulp in de praktijk een relatief dure vorm van hulp is.

Met de in de begroting toegewezen bedragen voor herstel ten behoeve van de ACS-landen, gemiddeld 40 miljoen EUR per jaar, was het uiteraard niet mogelijk in alle behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen te voorzien. Op basis van de conclusies van de Raad van 2 december 1993 werd vanaf het in januari 1995 beginnende begrotingsjaar de programmering van de begrotingskredieten aan het begin van het jaar gericht op behoeften in als prioritair aangemerkte sectoren in een aantal landen, rekening houdend met de andere beschikbare financieringsbronnen (nationale indicatieve programma's, artikel 255 van de Vierde Overeenkomst van Lomé). Na de goedkeuring van Verordening (EG) nr. 2258/96 van de Raad (1) is deze methode formeel bekrachtigd door, volgens de bepalingen van artikel 8 van de verordening, de lidstaten in het kader van een gezamenlijk comité de algemene richtsnoeren voor te leggen voor de tijdens het betreffende begrotingsjaar te financieren acties: met name de algemene beginselen van wederopbouw, de in aanmerking komende landen en de prioriteitssectoren. In dit kader werd volgens de voorschriften de specifieke rol van herstelhulp in aanmerking genomen: geleidelijk aan de taak van de humanitaire bijstand overnemen en bij het ingrijpen in de mate van het mogelijke in overweging nemen of minimale veiligheids garanties aanwezig zijn. Er is dus wel degelijk sprake van geregelde programmering, coördinatie en vaststelling van het actiegebied van het „begrotingsherstel” (2).

Bij de diensten van het hoofdkantoor werd de tenuitvoerlegging van het „begrotingsherstel” stipt gecoördineerd door een eenheid die vanaf oktober 1995 onder meer belast was met de programmering en voorbereiding van besluiten op basis van voorstellen van de uitvoerende partners, die via de geografische diensten en de delegaties binnenkwamen. Het feit dat de geografische diensten van het hoofdkantoor en de delegaties een hoofdrol speelden in de programmering en de indiening van projecten en programma's bewijst dat er een coördinatie tussen de verschillende beschikbare financieringsbronnen bestond. Ook met ECHO (European Community Humanitarian Office) was er een zeer hechte coördinatie.

Bijna alle acties voor „begrotingsherstel” zijn uitgevoerd door NGO's (niet-gouvernementele organisaties), op basis van een gedetailleerde begroting en welbepaalde oogmerken. In de contracten was vastgesteld hoe de verslagen er uit moesten zien, met name naar aanleiding van verzoeken om uitbetaling van de achtereenvolgende tranches of het saldo. Bovendien werd specifieke technische bijstand uitgezonden naar verscheidene landen waar herstelacties werden uitgevoerd om de uitvoering van projecten en programma's ter plaatse nauw-

(1) PB L 306 van 28.11.1996, blz. 1.

(2) APT Consult, Phase I, Desk Review Report-def. (4 mei 1998), blz. 21.



keurig te volgen en daarover geregeld verslag uit te brengen. De Commissie neemt echter kennis van en deelt de mening van de Kamer dat het gebrek aan personeel, met name bij de delegaties, het toezicht op de maatregelen heeft bemoeilijkt.

De Commissie heeft een task force opgezet om te onderzoeken welke resultaten sinds 1996 zijn behaald op het gebied van de samenhang tussen humanitaire hulp, herstel en ontwikkeling, teneinde de principes van een versterkte geïntegreerde aanpak te bepalen bij crisis- en „post-crisis”-toestanden.

## INLEIDING

### Achtergrond

4. De opnamecapaciteit voor hulp in de ontwikkelingslanden is een algemeen erkend probleem. In de wederopbouwlanden is dit nog nijpender vanwege de verwoesting en ontwrichting die daar is aangericht. De omstandigheden voor actie in die landen zijn dus bijzonder moeilijk: de behoeften zijn er zeer omvangrijk en soms dringend, maar de middelen om daarin te voorzien zijn moeilijker toe te passen. Deze harde werkelijkheid leidt tot een langere uitvoeringsduur, zoals door de partners van de Commissie is geconstateerd, en heeft invloed op de financiële indicatoren. Desalniettemin steken de financiële resultaten van de herstelmaatregelen niet slecht af bij de uitbetalingspercentages van de hulp als geheel. Men kan daaraan toevoegen dat de periode een geregelde stijging van de desbetreffende uitbetalingen laat zien en tevens opmerken dat het uitvoeringstempo van „begrotingsherstelacties” door niet-gouvernementele organisaties in verband met prioritaire basisbehoeften van de getroffen bevolking (gezondheidszorg, watervoorziening, onderwijs) nog hoger lag. Dit is te danken aan een reële, specifieke inspanning bij de uitvoering van dit soort bijstand.

## HET KADER

### Het concept

7. De mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement <sup>(1)</sup>, de door de Kamer genoemde resolutie van het Parlement en de conclusies die de Raad van Ministers op 2 december 1993 heeft aangenomen over de hulp voor herstel vormen een solide grondslag voor de uitvoering van dit soort steun.

9. De task forces per land en/of sector hebben het mogelijk gemaakt de ingewikkelde en veranderlijke situaties van de betrokken landen gezamenlijk te analyseren en in het kader van een gezamenlijke aanpak de programmering en coördinatie te verbe-

teren. De overname van verscheidene door ECHO begonnen projecten en programma's door het directoraat-generaal Ontwikkeling is dus slechts één van de aspecten van het gezamenlijk verrichte werk.

### De regelgeving

10. Het feit dat op humanitaire hulp en hulp bij herstel verschillende verordeningen van toepassing zijn vormt geen beletsel voor efficiënte hulpverlening, mits de coördinatie goed is. Bovendien zijn bij de nieuwe Commissie beide gebieden onder de bevoegdheid van één Commissielid gebracht.

11. De Commissie wil een meer uitvoerige beschrijving geven van het doorlopende proces van mei 1993 tot november 1996, dat de verschillende communautaire instanties op haar initiatief heeft aangespoord om het herstelconcept te verdiepen en te bepalen op welke wijze het moet worden geconcretiseerd, daarbij rekening houdend met de verschillende financieringsbronnen waarover de Commissie tegelijkertijd het beheer voert.

De Vierde Overeenkomst van Lomé (1990-1995) voorziet in deel 6, Noodhulp, artikel 257, in de mogelijkheid in de ACS-landen (Afrika, Caraïbisch gebied en Stille Zuidzee) herstelmaatregelen uit te voeren ten laste van verscheidene financieringsbronnen van het eerste financieel protocol. De projecten en programma's moeten worden uitgevoerd volgens de beginselen en regels van het EOF (Europees Ontwikkelingsfonds).

Aangezien ook buiten de ACS-landen de herstelbehoeften steeds groter worden diende de Commissie in mei 1993 een mededeling in bij de Raad en het Europees Parlement om deze behoeften op coherente wijze aan te pakken.

Naast de resolutie van het Europees Parlement dienen de conclusies van december 1993 als kader voor de uitvoering van de eerste herstelacties die uit de begrotingslijn (B7-5 0 7 6) van de algemene begroting van de Gemeenschappen voor 1994 zijn gefinancierd, als aanvulling op het reeds bestaande kader voor uit het EOF gefinancierde maatregelen.

Medio 1995 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een verordening betreffende herstel- en wederopbouw-

<sup>(1)</sup> COM(93) 204 def. van 12 mei 1993.

maatregelen ten behoeve van ontwikkelingslanden <sup>(1)</sup>, naar aanleiding waarvan het Europees Parlement op 15 december 1995 een advies uitbracht en op 29 januari 1996 een gemeenschappelijk standpunt innam. Na een tweede advies van het Europees Parlement op 21 mei 1996 werd de verordening ten slotte op 22 november 1996 aangenomen.

Om een algemene aanpak te bevorderen had de Commissie onder tussen de Raad en het Europees Parlement een mededeling voorgelegd over de samenhang tussen noodhulp, wederopbouw en ontwikkeling (LRRD) <sup>(2)</sup>. Deze mededeling was met name aanleiding tot de conclusies van de Raad van 28 mei 1996, het advies van het Europees Parlement van 21 februari 1997 en de oprichting van de „task forces”.

Tegen een dergelijke achtergrond kan men moeilijk beweren dat de elementen voor coherentie in de aanpak van wederopbouw ontbraken, en dat geldt zowel voor de EOF-gelden als de begrotingskredieten, die elkaar aanvullen, zoals verscheidene malen staat vermeld. Daarentegen is het wel waar, en dat geldt sinds de lancering van het speciale initiatief voor Afrika, dat hulp voor herstel niet als nieuw instrument werd beschouwd, maar als een manier van flexibele en gecoördineerde besteding van verscheidene reeds beschikbare instrumenten, waarvan de samenhangende elementen langzamerhand uit de verf zijn gekomen op de wijze die hierboven is beschreven.

### **Financiële middelen**

14. Op dit punt moet men echter opmerken dat de noodzaak van zeer snel ingrijpen veel nadruk heeft gekregen — zie punt 7 van de conclusies van de Raad van 2 december 1993. Naast de omvang van de behoeften moet tevens rekening worden gehouden met lokale uitvoeringsproblemen die vertragingen en tegenvallers veroorzaken, alsook soms plotseling veranderende situaties waaraan de acties moeten worden aangepast.

15. Dat de ACS-landen in de herstelfase de beschikking kregen over specifieke financiële middelen was gerechtvaardigd vanwege de behoeften van bijzonder zwaar getroffen bevolkingsgroepen: vluchtelingen, ontheemden of gerepatrieerden bijvoorbeeld (zie artikel 255 van de Vierde Overeenkomst van Lomé). Bovendien konden zij beschikken over herstellfinanciering uit de door de begrotingsautoriteit vastgestelde algemene begroting van de Gemeenschappen, overeenkomstig de bewoordingen van de resolutie van het Europees Parlement van 16 november 1993 <sup>(3)</sup>, waarin deze wees op de omvangrijke behoeften aan herstelhulp en pleitte voor de invoering van een specifiek kader met veel financiële middelen om in deze behoeften te voorzien.

Voor de gelden van de nationale indicatieve programma's (NIP's) gelden niet dezelfde criteria en uitvoeringsmodaliteiten als voor de begrotingskredieten, die op meer autonome wijze worden

beheerd. Bij de financiële programmering heeft de aard van de voorgenomen acties een belangrijke rol gespeeld. Immers, de begrotingskredieten zijn hoofdzakelijk gebruikt voor snelle acties via niet-gouvernementele organisaties in prioritaire basissetoren ten behoeve van getroffen bevolkingsgroepen. Met de eventueel nog beschikbare gelden van de nationale indicatieve programma's konden dan, wanneer dat met name vanuit politiek oogpunt mogelijk was, andere soorten projecten en programma's worden gefinancierd, in het bijzonder voor de hervatting van de ontwikkeling.

### **ALGHELE PROGRAMMERING**

#### **Criteria**

19. De Commissie is van mening dat de criteria op basis waarvan landen in aanmerking komen voor herstellfinanciering zijn vastgesteld in twee hoofddocumenten: de conclusies van de Raad van 2 december 1993, punt 6, en Verordening (EG) nr. 2258/96. Beide teksten vermelden als criterium „een minimaal veiligheidsniveau”, maar dan wel gekoppeld aan de volgende regels: „waarbij de noodzakelijke soepelheid wordt betracht” en „voorzover mogelijk”. Hiermee wordt ruimte geschapen om de noodzaak van snel ingrijpen als vervolg op humanitaire actie te verzoenen met de juiste constatering dat het ingewikkelde proces van crisisbeëindiging, wederopbouw en hervatting van de ontwikkeling geen rechte lijn volgt, noch in de tijd noch in de ruimte. Sommige perioden of streken zijn rustig, andere woelig, en soms zijn ze afwisselend rustig en woelig. In de teksten houdt men dus een slag om de arm, te meer omdat het hier gaat om de prioritaire behoeften van getroffen bevolkingsgroepen.

Bovendien zijn de verkiesbaarheid van landen voor herstelhulp en de te financieren maatregelen in nauw overleg met de Raad vastgesteld via het gezamenlijk comité, het EOF-comité en de informatie vooraf.

Meer in het bijzonder via de begroting kon dankzij het werk van niet-gouvernementele organisaties onder zeer moeilijke en soms gevaarlijke omstandigheden, nog enige bijstand worden verleend aan vreselijk zwaar getroffen bevolkingsgroepen. Inderdaad moesten sommige projecten worden geschorst of onderbroken, maar alles bij elkaar zijn het er niet veel. Men kon op dit gebied niet werkeloos blijven toezien en dat was nu eenmaal de prijs die men moest betalen.

#### **Somalië**

20. De Overeenkomst van Addis Abeba van maart 1993 tussen de Somalische krijgsheren werd gevolgd door de verklaring van Addis Abeba van 1 december 1993 waar de hele internationale donorgemeenschap (regeringen, VN-organisaties en internationale niet-gouvernementele organisaties), alsook vertegenwoordigers van de verschillende regio's van Somalië achter stonden. Deze

<sup>(1)</sup> COM(95) 291 def. van 26 juni 1995.

<sup>(2)</sup> COM(96) 153 def. van 30 april 1996.

<sup>(3)</sup> PB C 329 van 6.12.1993, blz. 77.

verklaring stippelde een strategie uit voor wederopbouw- en herstelactiviteiten in Somalië op basis van de bestaande situatie, namelijk het ontbreken van een centrale regering. Later kreeg deze strategie de naam van „de aanpak van het vredesdividend”. De Gemeenschap volgt deze aanpak sinds medio 1994, toen het eerste herstelprogramma begon. De internationale donorgemeenschap vindt kennelijk dat er momenteel geen alternatief is voor deze strategie, indien men Somalië niet in de steek wil laten.

21. De door de Gemeenschap gefinancierde activiteiten in midden-Shebeli waren aanzienlijk toegenomen toen de Somalia Aid Coordination Body (SACB) de regio geschikt had verklaard voor hersteloperaties. De latere verslechtering van de situatie in de regio door conflicten binnen clans was toen niet te voorzien. Los van de problemen die tot de stopzetting van de infrastructuurprojecten hebben geleid kan men de reeds verrichte investeringen als in wezen nuttig beschouwen. Dat in de gezondheidssector vijf projecten tijdens de periode 1994-1998 moesten worden opgeschort, was een reactie op de veranderende veiligheidssituatie. In feite is slechts één project voortijdig afgesloten en werd in de andere gevallen de schorsing opgeheven nadat verbeteringen waren ingevoerd.

## Angola

22. Ondanks de problemen met de tenuitvoerlegging van het Lusaka-protocol dat in november 1994 was getekend, beleefde Angola tot 1998 een periode van „noch oorlog noch vrede”, tijdens welke de internationale gemeenschap het land ondersteunde met het vooruitzicht op een echte vrede en nationale verzoening. Tijdens deze periode bleef de Commissie Angola noodhulp verlenen. Om het verzoeningsproces te ondersteunen verbond de internationale gemeenschap zich tijdens de rondetafelconferentie van Brussel (1995) tot ondersteuning van de wederopbouw van het land. De herstelacties van de Commissie moeten in dit verband worden gezien.

## Democratische Republiek Kongo (voorheen Zaïre)

23 en 24. De Commissie is het niet eens met de opmerking van de Kamer over de opportuniteit van herstelacties in de Democratische Republiek Kongo. Het is waar dat de Commissie in haar document COM(93) 204 pleitte voor een politiek compromis en een nieuwe start van het overgangsproces. Dit stuk bevestigt de zienswijze die de Gemeenschap en haar lidstaten in januari 1992 ertoe hadden gebracht hun samenwerkingsprogramma's op te schorten, met uitzondering van de humanitaire hulp. In haar verklaring van 27 juli 1994 nam de Europese Unie akte van de nieuwe wending die de zaak had genomen met de installatie van de regering Kengo en de nieuwe vergadering (Hoge Raad van de Republiek — Overgangsparlement: HCR — PT).

In afwachting van de dag dat de voorwaarden voor de hervatting van ontwikkelingssamenwerking van het klassieke soort aanwezig zullen zijn heeft de Commissie programma's gefinancierd voor

verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking. Deze sequentie, die juist lijkt in haar aanpak van „humanitaire hulp — herstelactie — ontwikkelingssamenwerking” is ten dele onderbroken door het conflict dat eind 1996 in het oosten van het land is uitgebroken en zich in 1997 heeft uitgebreid. Het conflict dat President Kabila aan de macht heeft geholpen was niet voorzien en niet te voorzien.

25. Men had het besluit genomen de reeds goedgekeurde programma's te voltooien of te starten. Met de komst van een nieuw bewind waren de kansen op een overgang niet persé verkeken en de behoeften van de bevolking waren nog altijd dezelfde, alsook de omstandigheden voor de uitvoering van herstelprojecten. Indien men deze laatste projecten had laten vallen, dan zou dat nog veel laakbaarder zijn geweest.

26. Voor het door de Kamer genoemde programma tot voorbereiding van verkiezingen (PAPE) zijn geen uitgaven gedaan en de vastlegging is in zijn geheel afgesloten.

Het programma bestond uit deelneming aan een volkstelling als essentieel element voor de voorbereiding van de verkiezingen die de regering Kengo van plan was te houden, en ook voor de voorbereiding van meer grootschalige herstel- en ontwikkelingsprogramma's op basis van een analyse van de prioritaire behoeften van de bevolking, waarvan men aantal en locatie ook nu nog slechts bij schatting kent.

Toen het duidelijk was geworden dat ook onder de nieuwe overheid de kans op verkiezingen steeds kleiner werd is de vastlegging afgesloten zonder dat er ook maar een enkele euro was uitgegeven, tegelijk met de vastlegging op de GBVB-begrotingslijn voor de oprichting van een Europese verkiezingseenheid voor voorbereiding, supervisie en waarneming van de verkiezingen. De Commissie tekent hierbij aan dat de verkiezingen niet speciaal waren gepland na de machtsovername, maar om een machtswisseling volgens de democratische regels te ondersteunen: tot het programma werd besloten ten tijde van de regering-Kengo, die zelf een bedrag van ongeveer 150 miljoen USD had uitgetrokken en bijdragen van de Verenigde Naties verwachtte. Het programma van de Commissie was dus een aanvulling op deze vastleggingen en werd voorlopig aangehouden, want de nieuwe president had beloofd dat hij binnen twee jaar na zijn machtsovername verkiezingen zou organiseren.

Naar mening van de Commissie is complementariteit tussen de verschillende beschikbare financieringsbronnen (EOF en begroting), alsook nauwe coördinatie met de andere donors bij dit soort acties meer dan ooit noodzakelijk.

## Rwanda/Liberia

27. De Commissie meent dat in Rwanda hulp voor herstel geheel op zijn plaats was.

De Commissie bleef humanitaire hulp verstrekken, maar vond dat dit niet voldoende was om ten volle in de behoeften van de door de volkerenmoord getraumatiseerde bevolking te voorzien. De

Commissie achtte het noodzakelijk zo snel mogelijk te beginnen met acties om de vernielde infrastructuren te repareren en de economie weer op gang te brengen, teneinde nationale verzoening te bevorderen.

Dergelijke acties liggen niet op het terrein van de humanitaire hulp, want die kan bijvoorbeeld geen grote infrastructuren financieren.

De logische en noodzakelijke samenhang tussen spoedhulp, wederopbouw en ontwikkeling is niet in strijd met de gelijktijdige verstreking van alle drie soorten hulp in een bepaald land.

28. Het succes van de acties in Liberia is onlangs ook bevestigd door twee onafhankelijke evaluatierapporten, waarvan de conclusies onder meer luiden:

- „De oogmerken, resultaten en effecten van de herstelacties slo- ten zeer goed aan bij de EU-oogmerken en hebben de comple- mentariteit van alle initiatieven van de Europese Unie en de Commissie verbeterd” (1).
- „De Commissie heeft bewezen veel slagvaardiger te zijn dan men over het algemeen denkt” (2).
- „De Gemeenschap heeft een belangrijke rol gespeeld in het vredesproces en in de vroege stadia van herstel na de burger- oorlog” (3).
- „Sinds deze evaluatie werd verricht, is de Commissie in Liberia de voornaamste donor gebleven met de uitvoering van het tweede herstelprogramma. Deze belangrijke rol wordt door de donorgemeenschap allerwegen erkend” (4).

## Ethiopië

29 en 30. Deze beperking stond bij wijze van voorstel in de mededeling van de Commissie, maar is niet aangehouden in de conclusies van de Raad van 2 december 1993. Zij komt trouwens evenmin voor in de verordening betreffende „begrotingsherstel”. De opmerking over de steun van de Commissie aan het SIA moet in het juiste verband worden gezien. Al sinds 1991 heeft de Commissie een groot aantal „spoedacties” gefinancierd voor slachtoffers van oorlog, droogte en hongersnood. Het „sociale herstelproject” dat in 1994 van start ging als vervolg op de eerdere noodhulp was een onderdeel van het „continuüm”. Tevens moet men zich herinneren dat na de afscheiding van Eritrea 20 miljoen EUR van de voor Ethiopië bestemde EOF-gelden aan Eritrea waren overgedragen voor het financieren van soortgelijke activiteiten in regio's die vroeger deel uitmaakten van Ethiopië. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat een bedrag van 14 834 739 EUR is besteed

aan projecten in het kader van het sociale herstelprogramma voor Ethiopië. De verdeling is als volgt: 2,7 miljoen EUR uit het EOF, 4,1 miljoen EUR krachtens artikel 255 en 8 miljoen EUR uit B7-6 4 1 0/(5 0 7 6).

Tijdens de periode 1994-1999 heerste in Haïti een politieke en institutionele crisis. Dientengevolge was het even belangrijk pogingen tot herstel na de embargoperiode te ondersteunen als de economie in bedwang te houden om te vermijden dat de politieke en sociale crisis nog verergerd zou worden door een onstabiele, steeds meer ongunstige economische en financiële omgeving. In het kader van deze strategie heeft men aanpassingsprogramma's gefinancierd als aanvulling op de herstelmaatregelen en -programma's.

Het continuüm noodhulp-herstelacties — ontwikkelingshulp houdt niet in dat deze instrumenten elkaar in de tijd opvolgen, maar veeleer dat ze elkaar onderling aanvullen. Zeker in Haïti moest de ontwikkelingsstrategie nood- en herstelmaatregelen omvatten, en dat is nog steeds het geval. Hierbij streeft men naar coherentie tussen maatregelen voor versterking en decentralisering van de overheid via begrotingssteun en acties voor herstel en opbouw van de burgersamenleving.

## Beschouwingen over het programmeringsproces

33. Het kan gebeuren dat de begrotingsplanning van de Commissie, die gehouden is de voorschriften toe te passen, niet aansluit bij het tempo waarin NGO's projecten plegen voor te bereiden. In de regel worden NGO's ruim op tijd van de termijnen in kennis gesteld, maar zij houden zich daar niet altijd aan. Indien mogelijk wordt hun nog een laatste kans gegund om een bepaalde termijn nog op het nippertje te halen, maar soms is dat slechts een kwestie van dagen.

34. De Commissie wil erop wijzen dat in het kader van Verordening (EG) nr. 2258/96 binnen een specifiek gezamenlijk comité van de lidstaten een discussie heeft plaatsgevonden over de algemene richtsnoeren voor de acties van het komende jaar. Bovendien herinnert de Commissie eraan dat voor elk herstelproject van meer dan 2 miljoen EUR een gedetailleerd financieringsvoorstel voor advies wordt voorgelegd aan het EOF-comité, dat aldus in de gelegenheid wordt gesteld de achtergrond van het project en het herstelprogramma opnieuw te bezien.

36. De UNHCR had in Mozambique reeds haar sporen verdiend met een groot team, goede logistiek en afdelingen in de districten. Zij was in een veel betere positie dan de delegatie om deelprojecten te kiezen en onder toezicht te houden. De UNHCR werkte via zelfstandige provinciale bijkantoren. Aan deze werden gelden toegewezen al naar gelang de beschikbaarheid en de behoeften, en zij sloten contracten met NGO-partners. De UNHCR-administratiesystemen waren veel soepeler dan die van de Gemeenschap en waren berekend op snelle uitbetaling en wijzigingen in projectresultaten.

(1) „Evaluation of the Implementation of the Budget Lines (...) B7-6 4 1 0 „Rehabilitation in all Developing Countries’, ACP Section — Financial Years 1994-1995-1996-1997 — Country Report Liberia”; APT Consult, UK; blz. 5.

(2) Ibid., blz. 6.

(3) „Evaluation of EU Aid, Field phase; Case Study No 5: Liberia”; Investment Development Consultancy, France; August 1998; blz. 1.

(4) Ibid.



Gezien al deze voordelen was het de moeite waard bij te dragen aan de financiering van het algemene UNHCR-programma zonder EG-kredieten voor bepaalde projecten uit te trekken. Andere lidstaten hadden een soortgelijke relatie met de UNHCR. Het voordeel was dat de staf van de delegatie zich daardoor aan andere taken kon wijden.

In dit kader gebruikte de UNHCR de EG-gelden als bijdrage aan zijn algemene werkplan.

Vanaf oktober 1995 koos de UNHCR projecten speciaal voor financiering in het kader van het programma krachtens artikel 255 (7 ACS 080). Het programma werd echter pas in maart 1996 goedgekeurd, met het gevolg dat deze projecten óf geannuleerd werden óf overgeheveld naar andere donors.

### Coördinatie

#### Coördinatie tussen de donoren

37. De Commissie heeft, met name voor het „begrotingsherstel”, allerlei middelen ingezet om zowel bij het hoofdkantoor als bij de delegaties te zorgen voor coördinatie met de partners in het herstelproces, namelijk de NGO's. Ook ECHO werd vanaf 1994 van tevoren officieel op de hoogte gesteld van alle geplande maatregelen; de lidstaten werden binnen het bij Verordening (EG) nr. 2258/96 opgerichte gezamenlijk comité om hun mening gevraagd met betrekking tot de algemene koers en over alle projecten voor- en achteraf geïnformeerd. Bovendien zijn voor bepaalde landen en/of sectoren task forces opgezet.

De Commissie is van mening dat er voldoende coördinatie was om dubbel werk bij de besteding van de gelden te vermijden.

38. Er zijn geen aanwijzingen dat bij de donors de belangstelling voor het SACB aan de afnemende hand is. Dit orgaan heeft in het bijzonder tot taak de werkwijzen en methoden van de uitvoerende instanties zoveel mogelijk te harmoniseren. Praktisch al die uitvoerende instanties zijn, evenals de donors en de VN-organisaties, lid van de SACB. Wel is er sprake van afnemende belangstelling van de donors voor Somalië omdat er geen vooruitgang is waar te nemen met het herstel van vrede en orde in het land.

39 en 40. De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer, maar wil deze relativeren met de volgende zin uit de inleiding: „Terwijl de inhoud van die coördinatie tot op zekere hoogte aan de controle van de Commissie ontsnapt ...”.

41. Over de wijze van financiering van de internationale organisaties van de „VN-familie” is lange tijd gediscussieerd, vooral over

het punt van controle op de gelden door externe controleinstanties. Tijdens de bewuste periode heeft de Commissie in het kader van de uit de algemene begroting van de Gemeenschappen, maar vooral krachtens artikel 255 van de Vierde Overeenkomst van Lomé gefinancierde herstelacties, de rol van de UNHCR ondersteund door het financieren van verscheidene projecten of programma's van deze organisatie, met specifieke oogmerken en vaste begrotingen, waaronder sommige projecten die zij heeft overgenomen toen de UNHCR volgens plan het land verliet.

#### Coördinatie binnen de Commissie

42. De coördinatie heeft plaatsgevonden bij de delegaties ten tijde van de programmering van het begrotingsherstel, waarbij rekening wordt gehouden met andere geplande maatregelen op het gebied van herstel en humanitaire bijstand.

Voorts vond coördinatie plaats in het hoofdkantoor via de geografische desk-officers die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het hele ontwikkelingsbeleid.

Deze coördinatie vindt plaats bij de keuze van de prioriteitssectoren en bij het onderzoek van projecten.

Coördinatie met ECHO: alle begrotingsprojecten voor herstel moeten het visum van deze dienst ontvangen.

Sinds 1996 zorgen de task forces voor systematische coördinatie.

43. Met de instemming van de EU-delegatie berustte het technische toezicht vanaf het begin bij de technische EOF-eenheid voor herstel, en het financiële toezicht bij het hoofdkantoor en de delegatie. In het jaarverslag 1995-1996 is reeds sprake van de aanwerving van een specifieke technische assistent (TA); de aanstellingsprocedures zijn langer uitgevallen dan voorzien.

44. Het evaluatieverslag waarnaar in deze paragraaf wordt verwezen gaat over artikel 255 van de Overeenkomst van Lomé in het algemeen, en Angola is één van de gevallen die worden besproken. De coördinatie en complementariteit tussen directoraat-generaal VIII en ECHO werd in de eerste plaats verzekerd door de gezamenlijke programmering van de financiering van NGO-projecten voor gezondheidszorg (vooral gesteund door ECHO). Eind 1996 is daarover een studie verricht. De coördinatie en complementariteit worden tevens verzekerd door het werk van de in Luanda gevestigde LRRD-task force en coördinatievergaderingen in het hoofdkantoor.

45. Sinds juli 1999 bestaat er een „task force” interdiensten waarin de verschillende directoraten-generaal voor externe betrekkingen zijn gebundeld. Deze moet zorgen voor stroomlijning van de begrotingslijnen en de werkmethoden.

### **Personele middelen**

48. De personeelsbezetting en de omvang van projecten en financiering zijn slechts twee elementen van het geheel. Andere essentiële factoren zijn ervaring en vertrouwdheid met het concept en het financieel instrument, de capaciteit en eigen inbreng van de nationale overheid en de organisatie van het maatschappelijk middenveld.

In de situatie die tijdens de wederopbouwperiode in Mozambique bestond, waren het instrument en het concept nieuw, bestond er geen plaatselijke overheid of maatschappelijk middenveld en beschikte men over overvloedige middelen. In deze omstandigheden heeft de delegatie onophoudelijk betoogd dat de doelmatigheid van het herstelprogramma van de Commissie in sterke mate werd aangetast omdat er niet voldoende personeel was om een zo ingewikkeld en uitgebreid programma te beheren.

Het programma werd beheerd door één adviseur, bijgestaan door één of soms twee buitenlandse technische assistenten. En aangezien wederopbouw een nieuw concept was, hadden slechts weinig medewerkers eerdere ervaring waaruit ze konden putten en kon men een dergelijke gevarieerde vakkennis ook niet van hen verwachten. Deze onevenwichtige verhouding tussen de hoogte van de financiële middelen en de staf die deze moest beheren was één van de factoren die ertoe hebben geleid dat het programma uiteindelijk door de vraag werd gestuurd, zonder een duidelijk geformuleerde strategie.

Onder deze omstandigheden was het voor de delegatie niet gemakkelijk om een meer nauwgezette institutionele analyse en balans op te maken van het programma als geheel, van elk project en van elke partner. Daarom heeft het langer geduurd voordat de delegatie de lessen die zij had geleerd in haar strategie kon verwerken.

Toch heeft de delegatie volgens interne en externe evaluaties bij haar besluitvorming de geleerde lessen in acht kunnen nemen.

- Men heeft nu veel meer inzicht in de capaciteit van de partners en men heeft een idee welke activiteiten kans maken om wortel te schieten. Met behulp van in Brussel uitgewerkte richtsnoeren kon men bij projecten voor bijvoorbeeld micro-financiering de beste methoden volgen.
- De adviseur voor plattelandsontwikkeling wordt thans bijgestaan door twee TA's en een in Maputo gevestigde veldwerker. Binnenkort komt er ook TA in de noordelijke provincie Zambezia. Dit is heel wat anders dan de enkele TA die tussen 1994 en 1996 een hele reeks projecten moest beheren. In het komende programma voor plattelandsontwikkeling is geld

uitgetrokken voor deskundigen in toezicht en evaluatie, armoede, gender en economische analyse.

- De financiële administratie heeft twee gespecialiseerde Mozambikaanse medewerkers. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn ter harte genomen.
- De reductie in de financiering heeft een meer weloverwogen aanpak van plattelandsontwikkeling mogelijk gemaakt. De in het kader van het achtste EOF geplande nieuwe maatregelen zijn op bepaalde sectoren en locaties geconcentreerd. Met de institutionele opnamecapaciteit en financiële analyse wordt systematisch rekening gehouden.
- Voor de selectie van projecten wordt thans een vaste, doorzichtige procedure gevolgd. De delegatie is als eerste begonnen met oproepen voor de indiening van voorstellen, ten einde de middelen van de Commissie beter te programmeren.
- In haar strategie voor plattelandsontwikkeling legt de delegatie de nadruk op het ontwikkelen van synergie tussen de Gemeenschap, de lidstaten en programma's van andere donors.

### **Rapportering aan de begrotingsautoriteit**

49. Tijdens de eerste jaren van het speciale initiatief voor Afrika is de Raad geregeld, en op zijn minst eenmaal per halfjaar, op de hoogte gesteld van de voortgang van het herstelprogramma in zijn geheel, voor wat betreft de vastleggingen en de betalingen. Ogenschijnlijk was hij met deze informatie tevreden.

50. Aan de hand van de bepalingen van artikel 9 van Verordening (EG) nr. 2258/96 hebben de Commissiediensten een uitvoeringsverslag opgesteld over het begrotingsjaar 1997, het eerste begrotingsjaar na de goedkeuring van de verordening. Voor de ACS-landen bevat dit alle in artikel 9 van de verordening gevraagde gegevens over de tenuitvoerlegging van de begrotingslijnen voor herstel. De opzet van het rapport is precies zoals in de verordening was voorgeschreven.

51. De Commissie benadrukt dat de diverse EG-instanties dankzij de voortdurende besprekingen over teksten in verband met herstelmaatregelen (ontwerpverordening van de Raad, mededeling over de samenhang tussen noodhulp, hulp bij herstel en ontwikkelingshulp (LRRD)), heel vaak geïnformeerd werden over de stand van het algemene wederopbouwwerk. Bovendien heeft de begrotingsautoriteit, nadat zij een rapport had gekregen over de besteding van de kredieten van het voorgaande begrotingsjaar, geregeld de kredieten van de begrotingslijnen voor herstel tijdens de achtereenvolgende begrotingsjaren bevestigd.

52 en 53. De Rekenkamer heeft reeds gewag gemaakt van de gevolgen van het gebrek aan personeel, met name bij de delegaties, voor de evaluatie van de maatregelen. Dankzij het toezicht op de acties door de technische bijstand en daarnaast door de uitvoerende partners zelf (voor het merendeel NGO's met zeer veel ervaring, vooral bij het begrotingsherstel) konden van een aantal



afzonderlijke projecten specifieke evaluaties worden gemaakt en daarnaast twee omvangrijke algemene evaluaties door de onafhankelijke bureaus COWI en APT Consult. Wij tekenen hierbij aan dat deze evaluaties reeds in 1996/1997 en 1997/1998 in het kader van het evaluatiebeleid van de Commissie zijn verricht en voor het publiek ter inzage liggen.

## TENUITVOERLEGGING VAN DE ACTIES

### *Inleiding*

54. De twee door de Rekenkamer genoemde beperkingen, namelijk duur maximaal twee jaar en geen nieuwe investeringen, staan niet in de conclusies van de Raad van 2 december 1993 en trouwens ook niet in de verordening over „begrotingsherstel”: in deze twee teksten wordt alleen maar gesproken van een beperkte duur, zonder verdere aanduiding.

Deze beperkingen kwamen echter wel voor in de mededeling van de Commissie. Overigens stelt de Commissie, evenals de Rekenkamer, vast dat de uitvoering van de projecten en programma's voor herstel in talrijke gevallen veel langer heeft geduurd dan aanvankelijk was voorzien. Ook al wil de Commissie de door de Rekenkamer genoemde reden niet uitsluiten, toch moet zij erop wijzen dat de zeer moeilijke situaties, omstandigheden en voorwaarden waarin de herstelacties werden uitgevoerd beslist vaker debet waren aan de lange uitvoeringsduur, die nochtans over het geheel genomen binnen de perken is gebleven.

### *Planning en budgettering*

56. Algemeen wordt erkend dat de uitvoering van de herstelacties onder moeilijke omstandigheden heeft plaatsgevonden, met name door personeelsgebrek bij de delegaties.

57. Dat een in verhouding tot alle ondernomen acties klein aantal projecten moest worden gewijzigd, onderbroken of stopgezet is niet altijd en niet uitsluitend het gevolg van onvoldoende voorbereiding, maar heeft vooral te maken met de ingewikkelde en soms wisselvallige situaties in landen die net een zware crisis achter de rug hebben en voor herstelacties in aanmerking komen.

58. De uitstaande vordering van de consulentenfirma in verband met een hervestigingsproject dat werd geannuleerd, is momenteel bij de Commissie in onderzoek.

59. Door de wisselende veiligheidssituaties heeft men vaak acties in bepaalde streken moeten opschorten. Ten tijde van de opschor-

ting weet men meestal niet hoe lang het gebied onveilig zal blijven. Dit probleem blijft niet beperkt tot Angola.

60. Tijdens de gesprekken met de NO in maart 1999 en tijdens de beoordeling van de toestand in Mozambique werd besloten dat dit project voor Mozambique geen prioriteit heeft en dat het niet zou worden uitgevoerd. Omdat de betrokken partijen het niet eens konden worden over de herdefinitie en formulering van de hoofddoelstellingen verzocht de delegatie op 28 september 1999 het project te annuleren. In reactie hierop beweerde de NO op 15 oktober 1999 dat het project in zijn huidige vorm moet worden uitgevoerd, aangezien de financieringsovereenkomst reeds was getekend en het project daarom niet was opgenomen in de lijst van projecten (prioriteiten) die de NO en de delegatie in maart 1999 waren overeengekomen. De Commissie zal voorstellen het project af te sluiten en de gelden weer vrij te geven.

61. De Commissie heeft gesteund op de ervaring van NGO's om vooral in crisissituaties, de acties in voor de getroffen bevolking essentiële sectoren van continuïteit te verzekeren. Vanwege de enorme behoeften, de uiteenlopende situaties en de uitgestrektheid van de betrokken landen heeft men soms een aantal verschillende partners ingeschakeld om meer, en meer gevarieerde, maatregelen te kunnen uitvoeren. Hiermee geeft de Commissie gevolg aan punt 5 van de conclusies van de Raad van 2 december 1993, te weten: „Het is wenselijk de NGO's een actieve rol te laten spelen in de uitvoering, en zo nodig de opzet, van de communautaire hulpprogramma's voor herstel”. Wij tekenen hierbij echter aan dat het reeds bij de programmering van het begrotingsherstel voor 1995 de bedoeling was ter wille van de coherentie prioriteitssectoren en -gebieden te bepalen, rekening houdend met verscheidene elementen, zoals acties die uit andere bronnen of door andere donors werden gefinancierd. Naarmate de uitvoering van het „begrotingsherstel” voortschreed is deze aanpak voortgezet en zelfs versterkt.

### *Betrokkenheid van de begunstigen*

66. De projecten werden gekozen op basis van de kennis, ervaring en reputatie van NGO's die reeds ter plaatse werkten, vaak reeds voor door de Europese Unie gefinancierde projecten. Nadat met deze NGO's contracten waren gesloten, werden de doorzichtigheid en controle beter. Men mag niet vergeten dat de politieke situatie na het embargo en de dictatuur heel moeilijk was en dat alles snel moest gebeuren. Medewerking van de doelgroep is altijd wenselijk, maar bij herstelwerkzaamheden die vooral beogen de basisvoorzieningen weer op peil te brengen is dat waarschijnlijk niet zo belangrijk als bij een ontwikkelingsproject voor de lange duur. Bovendien hadden sommige NGO's de neiging op dezelfde manier te blijven doorwerken als tijdens het embargo, toen spoedacties in verband met onmiddellijke behoeften voorrang hadden.

## Duurzaamheid

68. De Commissie eist altijd vaste verklaringen van de ontvangers dat zij akkoord gaan met de infrastructuurinvestering, ook al kan dit niet voldoende worden geacht om de duurzaamheid van de actie te garanderen.

Bij gebrek aan langeretermijnplanning door de Mozambikaanse overheid had men vaak geen andere keuze dan het infrastructuurnetwerk te repareren met weinig of geen garantie voor duurzaamheid, of de bevolking aan haar lot over te laten. Tegenwoordig is zo goed als geen infrastructuur nog ongebruikt.

69. De Commissie zal erop toezien dat op het veld werkende NGO's over de nodige technische vaardigheden en personeel beschikken om op specifieke gebieden te werken en uitbesteding zoveel mogelijk te vermijden. Daarnaast moet erop worden gewezen dat men met het oog op de duurzaamheid van een project er ook op moet toezien dat de bevoegde ministeries er vanaf het begin bij worden betrokken, om de toekomstige uitgaven voor de actie in de overheidsbegroting op te nemen wanneer de Gemeenschap haar steun heeft beëindigd.

70-72. De problemen van lage salarissen in overheidsdienst en ongemotiveerd personeel zijn uiteraard altijd aanwezig wanneer men in ontwikkelingslanden werkt. De Commissie volgt in dit verband een tweesporenbeleid:

- i) trachten personeelsproblemen aan te pakken in het kader van hervormingsprogramma's in de sociale sector, en
- ii) extra voordelen bieden op manieren die maximale sociale winst opleveren zoals geld voor scholen, betere huisvesting, enz.

73. In bepaalde gevallen kan het voorkomen dat het duurzaamheids criterium minder prioriteit heeft dan de onmiddellijke behoeften van de bevolking.

## Uitvoering en resultaten van de programma's

75 en 76. Met betrekking tot de door de Kamer genoemde gevallen wil de Commissie benadrukken dat de voortdurende verstrekking van basisdiensten aan de getroffen bevolkingsgroepen na een crisis een bijzonder moeilijke taak was.

„In veel gevallen hebben de projecten bijgedragen aan het herstel van een minimaal dienstenpakket in de sociale sector en de reparatie van de infrastructuur in prioriteitsgebieden. In de vroege jaren heeft het effect van de projecten aanzienlijk bijgedragen aan de consolidering van de vrede in Mozambique, en meer specifiek heeft het verder geweld in Liberia voorkomen.”<sup>(1)</sup>

77. De Commissie heeft zich verbonden om zich van de last van het verleden te bevrijden en is begonnen met een exercitie om de

betalingstermijnen te bekorten en de opgelopen achterstand weg te werken. Tevens heeft men geconstateerd dat het vaak de NGO's zijn die hun contractuele verplichtingen niet nakomen en daardoor de uitvoering van de betalingen vertragen (met name het niet opgeven van rente, te late indiening van verslagen, rapporten die niet uitvoerig genoeg zijn, wijziging van de oorspronkelijke begroting, enz.).

78. De Commissie geeft toe dat de verslagen van NGO's misschien niet duidelijk genoeg waren, maar zij heeft passende maatregelen genomen om de financiële rapportage te verbeteren.

79. Dat het moeilijk is TA's te vinden die in onstabiele of crisistanden willen werken is duidelijk; dit is reeds uitgelegd in paragraaf 72 van het verslag.

## Vereenvoudigde procedures

84. De Overeenkomst van Lomé bevat de noodzakelijke vereenvoudigde procedures die zorgen voor kortere aanbestedings- en aankoopprocedures en snelle uitvoering. Zoals in het rapport wordt toegelicht hadden de vertragingen ook andere oorzaken, zoals inadequate voorbereiding van projecten door de plaatselijke instanties.

85. Project 7.ACS.MOZ.47 bestond uit de financiering van dringende wegenreparatie (EOR) in twee provincies in het centrum en noorden van Mozambique: Zambezia en Sofala.

De aanbestedingsdocumenten voor de werkzaamheden en het toezicht in beide provincies waren in 1993 opgesteld en de twee aanbestedingen werden in het derde kwartaal van 1994 gelanceerd. Naast de reeds genoemde redenen veroorzaakte het projectonderdeel ontminning extra vertraging, want op dat gebied had men nog geen ervaring met betrekking tot wegebouw in Mozambique.

De contracten voor toezicht in beide provincies werden eind 1995 getekend en de twee contracten voor werkzaamheden in juli 1996. Aangezien er echter veel tijd was verlopen sinds de sluiting van de financieringsovereenkomst was het noodzakelijk de aanvankelijk bepaalde technische normen bij te stellen om de duurzaamheid van de projectwegen te verbeteren. De nieuwe technische normen leverden het concept van verbeterde EOR op en dat werd tijdens de uitvoering van het project toegepast.

Aanvankelijk was de voltooiing van het EOR-project in de provincie Sofala gepland voor 25 maart 1998. Omdat met goedkeuring van het wegendepartement en de Commissie wijzigingen in het project waren aangebracht, steun nodig was voor het repareren van wegvakken die door uitzonderlijk zware regens waren weggespoeld, en de aannemer niet opschoot met zijn werk, werd het project uiteindelijk pas op 2 maart 1999 beëindigd.

Algemeen gesproken, en ongeacht het feit dat de twee wegvakken niet in het kader van het eerste contract konden worden voltooid, zijn er enorme verschillen tussen de staat van de weg zoals die nu

<sup>(1)</sup> APT Consult, Synthesis Report — Final (23 september 1998), blz. 13.

is, en zoals die was voordat de weg werd gerepareerd. Om van Save naar Inchope te rijden heeft men nu nog maar de helft van de tijd nodig.

De aanvankelijke datum van voltooiing van het EOR-project in Zambezia was 25 februari 1998. Vanwege de door het wegdepartement en de Commissie goedgekeurde uitbreidingen eindigde het project op 31 december 1998. Ondanks vertraging aan het begin waren de wegen goed gerepareerd en werden ze in feite beschouwd als de beste van alle wegen die in het kader van EOR-projecten in Mozambique waren gerepareerd.

Ondanks de vertragingen met de start van het project is niets bekend over reparaties die door NGO's zouden zijn uitgevoerd aan projectwegen in de provincie Sofala.

In de provincie Zambezia werden, vanwege de vertraging met het project en de zeer kritieke conditie van de wegen, door NGO's plaatselijke spoedreparaties uitgevoerd vóór het begin van de werkzaamheden.

86. De financieringsovereenkomst voor het herstelprogramma gezondheidszorg werd begin 1994 getekend voor een bedrag van 15 miljoen ECU. De start van het project verliep inderdaad uiterst langzaam (voor wat betreft de betalingen). Hoewel de uitgaven sterk achterliepen heeft men ter plaatse heel wat bijstands- en scholingsactiviteiten georganiseerd. Het project is in 1997/1998 geëvalueerd en versterkt. Sindsdien zijn de voornaamste uitgaven vastgelegd.

### **Afzonderlijke bankrekeningen**

87. De Commissie let erop dat de NGO's bij de afsluiting van een project een verklaring overleggen betreffende de rente op door de Commissie betaalde voorschotten, met bijzonderheden over de kosten die met deze rente zijn gedekt.

### **Verslaglegging**

#### **Voorschriften**

88-99. Vanaf 1 januari 2000 voert de Commissie vereenvoudigde contractprocedures in voor subsidies. In het standaardcontract worden de rapportagevoorschriften duidelijk uiteengezet, zowel met betrekking tot de technische als de financiële aspecten van het contract. Het rapport moet zo zijn ingedeeld dat men een vergelijking kan maken tussen de oogmerken, de geplande of toegepaste middelen, de verwachte en behaalde resultaten en een gedetailleerde begroting van de lopende kosten.

Met het oog op standaardisering van de procedures blijven de facturen tijdens de wettelijk voorgeschreven periode in het bezit van de NGO's en worden ze alleen opgevraagd bij steekproeven of naar aanleiding van een controle door de financiële autoriteiten.

Zoals reeds gezegd zullen veel van de door de Kamer aangestipte problemen hopelijk niet langer voorkomen, nu de procedures

voor verslaglegging en betaling geharmoniseerd en vereenvoudigd zijn.

De Commissie ziet erop toe dat alle betalingen worden verricht na de indiening van een tussentijds en/of eindverslag en nadat de betrokken delegatie zijn advies heeft uitgebracht.

### **Financiële controles**

100. Sinds juli 1999 wordt in elke subsidieovereenkomst van 100 000 EUR of meer een bepaling opgenomen dat een financieel controlerapport zal worden geëist betreffende óf de uitvoering van de actie óf de NGO. Bovendien wordt bij de uitbetaling van een voorschot van 1 miljoen EUR of meer een financiële borgtocht geëist. Deze verplichting geldt niet indien de betreffende NGO internationaal erkend is en in die hoedanigheid geregeld door andere donors wordt ondersteund.

Van alle door de Kamer gemelde gevallen zal werk worden gemaakt.

101. De Commissie beseft dat er risico's verbonden zijn aan het verstrekken van hulp aan organisaties en instanties in het kader van conflictsituaties en herstelactiviteiten. Bij de Commissie is het de standaardpraktijk alle beweringen die haar ter ore komen te onderzoeken, ook al blijken vele daarvan onvermijdelijk ongegrond.

### **Toezicht**

103. Vanwege personeelsgebrek en logistiekproblemen was de capaciteit van de delegatie om op het veld de uitvoering van alle NGO-projecten te controleren enige tijd lang inderdaad beperkt.

104-107. Zoals reeds gezegd in het antwoord op de paragrafen 88-99 is het rapportagesysteem nu veranderd en dat zal het toezicht op de projecten vergemakkelijken. Bovendien is de Commissie voor al haar programma's meer systematische en omvattende toezichtprocedures aan het invoeren, die borg staan voor een meer eenvormige aanpak en intensievere controle.

### **EVALUATIES**

108. De Commissie beaamt ten volle dat evaluaties belangrijk zijn. Daarom zijn de in het verslag besproken landenprogramma's zodra ze voldoende gevorderd waren sinds 1997 reeds voor het merendeel door onafhankelijke deskundigen geëvalueerd.

109. De Commissie geeft toe dat de voorbereiding van de projecten vooral in de beginfase van het programma niet bevredigend was, hoofdzakelijk om de volgende redenen:

- i) de huidige systemen voor beheer van de projectcyclus zijn niet altijd geschikt voor herstelmaatregelen, vanwege de uit-

eenlopende risico's die zich bij steun voor herstel kunnen voordoen (zie APT-evaluatierapport, blz. 13);

- ii) de sociale en economische structuren zijn door de onstabiliteit ernstig ontwricht, wat betekent dat gegevens en hypothesen wellicht onbetrouwbaar zijn.

Momenteel overweegt de Commissie of zij meer specifieke richtsnoeren voor herstelprojecten zal uitvaardigen.

110. Naast de twee algemene evaluaties die de Kamer noemt heeft de Commissie wel degelijk onafhankelijke evaluaties laten verrichten waarin alle essentiële aspecten van de programma's in andere landen aan bod komen. Zij is van mening dat haar herstelacties uitstekend zijn geëvalueerd, vooral wanneer men de ook nu nog uiterst moeilijke werkomstandigheden in het merendeel van deze landen in aanmerking neemt. Alle definitieve evaluatieverslagen zijn voor het publiek verkrijgbaar. Van NGO-projecten evalueert men alleen steekproeven, want het evalueren van een groot aantal kleine projecten zou niet doenlijk en ook niet kosten-effectief zijn.

112. Wat Angola betreft was in 1994 een eerste algemene evaluatie van de begrotingslijnen verricht (met tevens een grondige studie van de projecten in Angola). In het kader van de tweede algemene evaluatie in 1998 werd ook een bezoek gebracht aan Angola en kwamen alle uit de begrotingslijnen gefinancierde projecten aan de beurt. Twee van de voor 1998 geplande evaluaties van door het EOF gefinancierde projecten zijn in 1999 verricht.

In Ethiopië was het bijstandsteam van het SHP (sociaal herstelprogramma) begonnen voltooide SHP-projecten op kosten van het SHP door plaatselijke consultants te laten evalueren. Nadat dit team werd opgeheven nam het plaatselijke team voor voedselzekerheid de resterende projecten over. Nadat het technische bijstandsteam was opgeheven waren er geen SHP-gelden meer voor het evalueren van SHP-projecten. Wel heeft de voedselzekerheidsunit de balans opgemaakt over de resultaten van voltooide projecten (zie ook het antwoord op paragraaf 114).

Ten slotte zijn de herstelmaatregelen in Mozambique geëvalueerd als volgt: artikel 255 (1997), begrotingslijnen (1998), algemene evaluatie (1999). In januari 1999 werd een specifieke evaluatie gepubliceerd van projecten die door Handicap International zijn uitgevoerd.

114. De plaatselijke consultant die de Kamer bedoelt heeft precies gedaan wat volgens de taakomschrijving van hem werd verwacht. Terwijl soms wel 25 à 30 projecten tegelijk aan de gang waren, zou een evaluatie in de volle betekenis van het woord alleen zin gehad hebben indien daarbij een groot aantal projecten wordt besproken om daaruit voor de toekomst lering te kunnen trekken. Aangezien dat destijds nog niet mogelijk was, werd besloten de inschatting te beperken tot een inventaris van de resultaten, met aanbevelingen voor toekomstige acties. In dit verband is de term „evaluatie” wellicht wat misleidend.

## CONCLUSIE

### Concept

115-117. Het idee om uitsluitend voor „herstel” een nieuw instrument op te zetten is niet aangehouden. De verschillende teksten (Vierde Overeenkomst van Lomé en de verordening) betreffende herstelacties zijn niet met elkaar in strijd, en complementariteit tussen de acties is mogelijk. Dientengevolge heeft men zich tijdens de bewuste periode op flexibele en passende wijze bediend van de diverse bestaande instrumenten (EOF en algemene begroting, voor wat betreft de ACS-landen). De criteria, voor de benutting ervan, met name op het gebied van het „concept”, zijn door de diverse communautaire instanties stap voor stap nader uitgewerkt. In zijn conclusies van 2 december 1993 en in Verordening (EG) nr. 2258/96 heeft de Raad terzake bepaalde normen vastgesteld met de bijbehorende soepelheidsclausules. Deze soepele aanpak wordt ruimschoots gewettigd door de voornaamste overwegingen die door alle deelnemers aan de diverse discussies over het thema „herstel” werden beaamd: het proces is complex, verloopt geleidelijk en niet rechtlijnig; ter wille van de continuïteit moet men soms onduidelijke situaties voor lief nemen. Herstel is niet alleen maar de terugkeer naar de toestand van vroeger, maar moet worden aangepast aan elke situatie en de manier waarop die zich zou kunnen ontwikkelen: de beschikbare middelen moeten dus flexibel en vindingrijk worden gehanteerd.

Overigens is wel degelijk sprake van functionele harmonisering: de begrotingskredieten voor herstel zijn hoofdzakelijk gebruikt voor het financieren van „herstelmaatregelen” die door NGO's waren voorgesteld en uitgevoerd. Voorts is bij de nieuwe Commissie één commissaris voor beide gebieden verantwoordelijk.

Voorts heeft de oprichting van de gemeenschappelijke dienst Relex geleid tot verdere harmonisering van de methoden op dit gebied. De invoering van het nieuwe modelcontract voor subsidies zal grote verbetering brengen. Ook de verschillen in de betalingsmethoden zullen dan tot het verleden behoren.

### Keuze van de landen en coördinatie

118. De Commissie herinnert eraan dat volgens de verordening soepelheid geboden is bij het beoordelen of landen voor herstelacties in aanmerking komen en dat hierover in overleg met de lidstaten wordt beslist. Tevens wijst zij erop dat de bevolking en het hele stabiliseringsproces gevaar lopen indien men op dit gebied een te afwachtende houding aanneemt.

In Angola is er een rechtmatige, door de internationale gemeenschap erkende regering. Voor de motivering om herstelacties te ondernemen verwijzen wij naar het commentaar op paragraaf 22.



119. De noodzaak om „zo snel mogelijk acties te lanceren, zonder dat de kwaliteit van de evaluatie daaronder te lijden heeft” (artikel 1 van Verordening (EG) nr. 2258/96) schept reële problemen. In de praktijk kan het namelijk moeilijk blijken deze tegen- gestelde elementen met elkaar te verzoenen. Voortzetting van de spoedacties is evenmin een oplossing, want daaraan zitten even- veel problemen vast qua administratieve en financiële mogelijk- heden, en het gevaar dat men voor eeuwig afhankelijk blijft van bijstand en de toestand daardoor nooit stabiel wordt.

120. Verscheidene middelen voor coördinatie met de lidstaten, de verschillende donors en andere op dit gebied actieve organisa- ties zijn zowel in het hoofdkantoor als bij de delegaties ter plaatse ingevoerd en benut. Bij de programmering en de besluitvorming over acties voor „begrotingsherstel” zijn betrokken: de lidstaten, diverse diensten bij het hoofdkantoor en de uitvoerende partners ter plaatse via de delegaties. De fasen van dit proces zijn: prepro- grammering, programmering (landen en sectoren) binnen het gezamenlijke comité met de lidstaten en informatie voor- en ach- teraf over de genomen beslissingen. De middelen: jaarlijkse richt- snoeren, geregelde uitwisseling van informatie, „task forces” per land of sector. ECHO wordt van tevoren op de hoogte gesteld van elke beslissing inzake „begrotingsherstel”. De coördinatie van de middelen uit het EOF en uit de algemene begroting berust bij de delegaties en de geografische diensten die deelnemen aan de pro- grammering van de begrotingskredieten en ook aan de besteding van de EOF-gelden.

### **Planning en toezicht**

121. Naar mening van de Commissie is haar programmering doorzichtig en op de behoeften gebaseerd. De kredieten die elk jaar voor begrotingsherstel beschikbaar zijn worden immers door de begrotingsautoriteit vastgesteld en door de Commissie aange- wend, na een programmering waarbij ze op de in Verordening (EG) nr. 2258/96 voorgeschreven wijze tussen de in aanmerking komende landen zijn verdeeld. De besteding vond plaats op basis van contracten, waarvan sommige in verband met uitvoerings- problemen moesten worden aangevuld. De opstelling van een aanhangsel gaat meestal gepaard met een motivering en een over- zicht van de financiële stand van het project en de vooruitzichten.

122. De Commissie bevestigt dat een programmering is gemaakt voor alle herstelacties en met alle betrokken partners (lidstaten, gespecialiseerde organisaties en NGO's). Deze programmering vond zowel plaats op het veld als in het hoofdkantoor en werd op allerlei manieren gecoördineerd om zo goed mogelijk in de noden van de getroffen bevolking te voorzien.

123. Bij het ontbreken van een nationale of zelfs plaatselijke overheid (wat vaak voorkomt), bleek samenwerking met opera- tionele en gespecialiseerde organisaties de beste manier om de doelgroepen bij de acties te betrekken.

De besteding van de jaarlijkse begrotingskredieten voor „herstel”, praktisch uitsluitend via enkele tientallen ervaren NGO's uit de Europese Unie en de ontvangende landen die ook onderlinge partnerschappen aangaan, is een geschikte manier om de getrof- fen bevolking en hun vertegenwoordigers in te schakelen en in hun meest dringende behoeften te voorzien, zodat het blijvende nut van de projecten minder twijfelachtig wordt.

124. Vooral de Raad is geregeld van de uitvoering van de herstel- acties op de hoogte gehouden. Zie ook de paragrafen 88-99 over verslagen in het kader van contracten.

125. De met begrotingskredieten gefinancierde projecten gingen in principe vergezeld van gecijferde oogmerken (bijvoorbeeld het aantal begunstigen) en een gedetailleerde begroting, met vermelding van de geplande uitvoeringsduur. De rapportage heeft met name betrekking op de financiële uitvoering van de projecten en bestaat uit beschrijvende en financiële verslagen. Vanwege de moeilijke omstandigheden waaronder sommige projecten werden uitgevoerd, duurde het veel langer tot ze waren voltooid. De Com- missie heeft wijzigingen ingevoerd die de rapportage zullen ver- beteren.

### **Uitvoering en verantwoordingsplicht**

126. Volgens de bepalingen van de verordening moeten herstel- acties inderdaad snel worden uitgevoerd en van beperkte duur zijn. Ze zijn echter zo complex dat de herstelfase soms verlengd moet worden, evenals trouwens de duur van de projecten. Dit neemt niet weg dat tijdens de beoordelingsperiode verscheidene landen hun recht op herstelacties hebben verloren. Algemeen gesproken is het onderscheid tussen herstelfase en ontwikkelings- fase vrij goed te maken, maar de overgang van de ene naar de andere fase verloopt geleidelijk en sommige programma's zijn bedoeld om deze overgang te vergemakkelijken.

127. Dat het moeilijk is om in situaties van recente of nabije con- flicten en een nijpend gebrek aan basisvoorzieningen binnen- of buitenlands personeel te vinden, is duidelijk en kan niet aan procedureproblemen bij de Commissie worden geweten.

De Commissie heeft op 10 november haar goedkeuring gehecht aan een handleiding voor haar diensten om de procedures voor de toekenning van contracten overal ter wereld te vereenvoudi- gen, te stroomlijnen en overzichtelijker te maken. Volgens dit besluit zullen de procedures die thans worden gehanteerd bij aller- lei buitenlandse hulpprogramma's en bij het EOF slinken van 40 tot acht. Deze nieuwe, vereenvoudigde procedures zullen vanaf 1 januari 2000 geleidelijk worden ingevoerd voor alle programma's (Meda, ALA, Phare, Tacis, Obnova, enz.), alsmede voor het EOF, wanneer de daarvoor vereiste voorafgaande scholingsacties zijn uitgevoerd, en de bijzondere bepalingen over de bestaande con- tracten in het kader van de verordeningen en juridische instru- menten betreffende deze programma's zijn herzien.

Deze nieuwe maatregelen zullen een grote verbetering betekenen voor het gehele Europese bedrijfsleven en voor de overheidsinstanties in de partnerlanden die de contracten sluiten. Het zal met name mogelijk worden buitenlandse hulpprogramma's en -projecten sneller en beter uit te voeren, terwijl de contracten en aanbestedingen veiliger en doorzichtiger worden.

Bovendien zullen nieuwe modelcontracten de voorschriften voor verslaglegging standaardiseren en de betalingsprocedures bespoedigen.

128. Het effect van door de Europese Unie gefinancierde herstelacties is onderzocht door onafhankelijke deskundigen. Deze hebben gemeld dat de acties een bijdrage hebben geleverd aan de consolidering van het vredesproces en verder geweld kunnen voorkomen.

### Resultaten

129. Voor het „begrotingsherstel” is elk jaar een programmering gemaakt, waarin rekening werd gehouden met het oogmerk van geleidelijke overgang. Onder deze omstandigheden, en omdat de middelen beperkt waren in verhouding tot de behoeften, lijkt het aanwijzen van prioriteitssectoren niet misplaatst, ook wanneer het gaat om de voortzetting van reeds begonnen acties, om deze niet plotseling af te breken.

Alle herstelacties, voor het merendeel in het kader van het EOF, zijn onderworpen aan een grondige analyse van de behoeften en de meest geschikte middelen om daarin te voorzien. Door NGO's uitgevoerde maatregelen zorgen op het veld voor continuïteit in de hulpverlening.

De talrijke evaluaties die zijn verricht geven een algemeen overzicht van de herstelmaatregelen, en men krijgt niet de indruk dat de activiteiten van de Commissie op dit gebied, die bedoeld waren als aanvulling op andere maatregelen, onsamenhangend zijn geweest.

130. Het is waar dat de wederopbouw van de institutionele infrastructuur een belangrijk element is in de levensvatbaarheid

van de maatregelen. Maar deze wederopbouw hangt af van een aantal factoren die veel verder gaan dan hulp bij herstel, en die een totale aanpak vereisen. De herstelmaatregelen dragen daaraan ook bij door in de basisbehoeften van de bevolking te voorzien. Het is een ingewikkeld, herhaaldelijk en geleidelijk proces.

Een zeer veranderlijke en onvoorspelbare politieke en/of militaire situatie laat weinig ruimte voor de opbouw van instituties en capaciteit.

131. De invoering van het herstelprogramma in de jaren 1993 en 1994 vertoont niet dezelfde kenmerken als de uitvoering van de herstelmaatregelen in 1997 en 1998. De Commissie zet trouwens haar reflectie over de samenhang tussen humanitaire bijstand, hulp voor wederopbouw en ontwikkelingshulp voort; zij zal erop toezien dat daarbij de desbetreffende opmerkingen van de Kamer in acht worden genomen.

In feite heeft de Commissie reeds een onderzoek van alle herstelactiviteiten geëntameerd, met het doel enerzijds praktische lessen uit de ervaringen op het veld te trekken en anderzijds deze lessen in duidelijke richtsnoeren te vertalen voor een globale aanpak van deze situaties door haar diverse diensten. Dit proces bestaat uit de volgende etappes:

- i) Een task force die in 1999 is opgezet, bestudeert de herstelmaatregelen vanuit het oogpunt van de samenhang tussen noodhulp, hulp bij herstel en ontwikkelingshulp (Commissie-mededeling van 1996), op basis van een methodologische studie die door een consultant is verricht.
- ii) In 2000 zou een coherent geheel van praktische „guidelines” het licht moeten zien voor het analyseren van crisis en doeltreffende, coherente hulpverlening door de Gemeenschap voor, tijdens en na een crisis, met een algemene visie en een perspectief op lange termijn. Ook de wijze van toepassing van deze elementen door de diverse betrokken diensten zal worden bestudeerd.
- iii) Ten slotte zouden deze elementen op gepaste wijze in een formele vorm moeten worden gegoten, als aanvulling op de richtsnoeren van 1996.