

## I

(Mededelingen)

## REKENKAMER

## SPECIAAL VERSLAG Nr. 15/2003

## over de controle van uit het EOF gefinancierde programma's voor microprojecten vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

(2004/C 63/01)

## INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
SAMENVATTING .....	I-III	4
INLEIDING .....	1-7	4
De meerjarenprogramma's voor microprojecten .....	1-4	4
Controle van de Rekenkamer .....	5-7	6
DE OPSTELLING VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN .....	8-16	6
Een doorlopend, soepel en aangepast programmeringsproces .....	8-9	6
Met de opgedane ervaring wordt niet steeds evenveel rekening gehouden .....	10	6
Met soortgelijke programma's wordt onvoldoende rekening gehouden .....	11	7
Aan de nationale behoeften aangepaste keuzes bij de programmering .....	12-13	7
Begunstigde gemeenschappen: een ruim begrip .....	14-15	8
Ongelijke maar toenemende medeverantwoordelijkheid van de lokale overheidsinstanties .....	16	9
UITVOERING VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN .....	17-37	9
Gebrek aan informatie bij de centrale diensten van de Commissie .....	17-20	9
Gebrek aan samenhang tussen de specifieke instructies .....	21-23	10
Behoorlijk autonome beheersinstanties in de ACS-landen .....	24-26	10
Een geschikte en in beginsel bindende procedure voor het beheer .....	27-28	11
Een soms te traag uitvoeringstempo van de programma's .....	29	11
Toereikende maar voor verbetering vatbare financiële en administratieve organisatie .....	30-33	12
Inachtneming van het beginsel van cofinanciering door de begunstigden .....	34-35	13
Toezicht voldoet redelijk, maar is voor verbetering vatbaar .....	36-37	13
DE RESULTATEN VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN .....	38-56	14
Onmiddellijke, zeer positieve resultaten .....	38-40	14
Effect niettemin moeilijk te meten .....	41-47	14

---

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Of duurzaam in de behoeften wordt voorzien, is vaak onzeker . . . . .	48-56	15
De sociale sectoren: onderwijs en gezondheidszorg . . . . .	51-54	16
De economische sectoren . . . . .	55-56	17
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN . . . . .	57-65	18
Conclusie . . . . .	57-64	18
Aanbevelingen . . . . .	65	19
<i>BIJLAGE I</i> — Uit het zesde, zevende en achtste EOF gefinancierde microprojecten (stand per 31/12/2002) . . .		21
<i>BIJLAGE II</i> — Programmering en beheer van de microprojecten . . . . .		22
<i>BIJLAGE III</i> — Voor de controle van de Rekenkamer geselecteerde programma's voor microprojecten . . . . .		24
<i>BIJLAGE IV</i> — Aantal door de Rekenkamer onderzochte microprojecten . . . . .		25
<b>Antwoorden van de Commissie</b> . . . . .		26

**GEHANTEERDE AFKORTINGEN EN TERMINOLOGIE**

ACS - Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan die de Lomé-Overeenkomst hebben ondertekend

Aidco - Dienst voor samenwerking EuropeAid

EOF - Europees Ontwikkelingsfonds

NGO - Niet-gouvernementele organisatie

OLAS - On line accounting system

**REFERENTIES**

Overeenkomst van Lomé: artikelen 252, 290, 299.

## SAMENVATTING

I. Ongeveer 2 % van de steun uit de EOF's wordt in de vorm van meerjarenprogramma's voor microprojecten ter financiering van kleinschalige infrastructuur verleend. De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar het beheer en de controle ervan door de centrale diensten van de Commissie, en in zes ACS-landen (Ghana, Madagaskar, Malawi, Oeganda, Zambia en Zimbabwe) door haar delegaties. De Rekenkamer heeft ook geverifieerd of de doelstellingen van de programma's werden bereikt.

II. De voornaamste opmerkingen betreffen de opstelling van de programma's, de uitvoering ervan en de concrete resultaten in de geselecteerde landen. De Rekenkamer beoordeelt de programma's voor microprojecten positief, maar heeft toch het volgende geconstateerd <sup>(1)</sup>:

- de centrale diensten van de Commissie bezitten onvoldoende informatie over deze projecten en hebben de delegaties geen adequate richtsnoeren verstrekt (zie de paragrafen 18-23). De programmabeheers-eenheden in de ACS-landen hebben niet altijd een duidelijke juridische status (zie de paragrafen 24-26). De uitvoering van de programma's met behulp van „programmabestekken” verloopt soms ordeloos of traag (zie de paragrafen 27-29). De mechanismen voor beheer en controle zijn over het geheel genomen tevredenstellend maar vertonen nog lacunes, en de informatiesystemen zijn vaak slecht ontworpen of worden slecht gebruikt (zie de paragrafen 30-37);
- hoewel onderschat wordt hoe moeilijk het is, de effecten nauwkeurig te meten, is het nut van de microprojecten voor de bevolking ruimschoots bewezen en verifieerbaar (zie de paragrafen 38-47). Aan alle voorwaarden voor de duurzaamheid van de resultaten lijkt te zijn voldaan, maar gebrekkig lokaal bestuur zou daaraan afbreuk kunnen doen (zie de paragrafen 48-57).

III. Na afloop van haar onderzoek geeft de Rekenkamer de Commissie in overweging:

- de organisatie van haar centrale diensten zodanig te verbeteren dat aan dit soort ontwikkelingssamenwerking meer gewicht wordt toegekend;
- de delegaties nauwkeurige en samenhangende richtsnoeren voor de microprojecten te verstrekken en het beheerssysteem beter te controleren en juridisch te regelen om beter te kunnen toezien op de uitvoering van de programma's;
- ervoor te zorgen dat de uitvoering van de programma's het mogelijk maakt, erop toe te zien dat het project verloopt en de termijnen in acht worden genomen in overeenstemming met de prioritaire verwachtingen van de bevolking;
- te kiezen voor realistische methoden voor het meten van de resultaten, diepgaander te onderzoeken hoe de duurzaamheid op middellange termijn van de microprojecten in de ACS-landen kan worden verzekerd, met name gezien de rol die de plaatselijke overheidsinstanties is toebedeeld, en gelijktijdige evaluatie van meerdere landen te bevorderen.

## INLEIDING

### *De meerjarenprogramma's voor microprojecten*

1. Uit de programma's voor microprojecten in het kader van het EOF, die bestaan sinds de eerste Overeenkomst van Lomé (1975-1980), wordt veel kleinschalige plaatselijke infrastructuur

(scholen, poliklinieken, stuwmeren, enz.) gefinancierd. Overeenkomstig de vierde Overeenkomst van Lomé <sup>(2)</sup> wordt daarmee beoogd „tegemoot te komen aan de ontwikkelingsbehoeften van lokale gemeenschappen”. Eind 2002 bedroeg de financiering van deze programma's voor het zesde, het zevende en het achtste EOF samen 618 miljoen euro, ofwel ongeveer 2 % van het totaalbedrag van de financieringsbesluiten (*bijlage I*).

<sup>(1)</sup> Deze opmerkingen zijn gebaseerd op de gedetailleerde verslagen die na elk van de zes controlebezoeken die tussen november 2002 en maart 2003 zijn afgelegd, aan de betrokken delegaties en aan de centrale diensten zijn toegezonden.

<sup>(2)</sup> De vierde Overeenkomst van Lomé werd ondertekend op 15 december 1989 voor een looptijd van tien jaar (maart 1990-maart 2000) en ging vergezeld van een financieel protocol voor vijf jaar betreffende het zevende EOF; de overeenkomst is op 4 november 1995 herzien en er werd een tweede financieel protocol voor vijf jaar aan gehecht dat betrekking heeft op het achtste EOF.

2. Omdat ze goed beantwoorden aan de met de communautaire ontwikkelingssamenwerking beoogde doelstellingen steun aan maatschappelijke organisaties en armoedebestrijding <sup>(1)</sup> zijn deze programma's gehandhaafd in de overeenkomst van Cotonou <sup>(2)</sup> en ondergebracht bij de gedecentraliseerde samenwerking <sup>(3)</sup>.

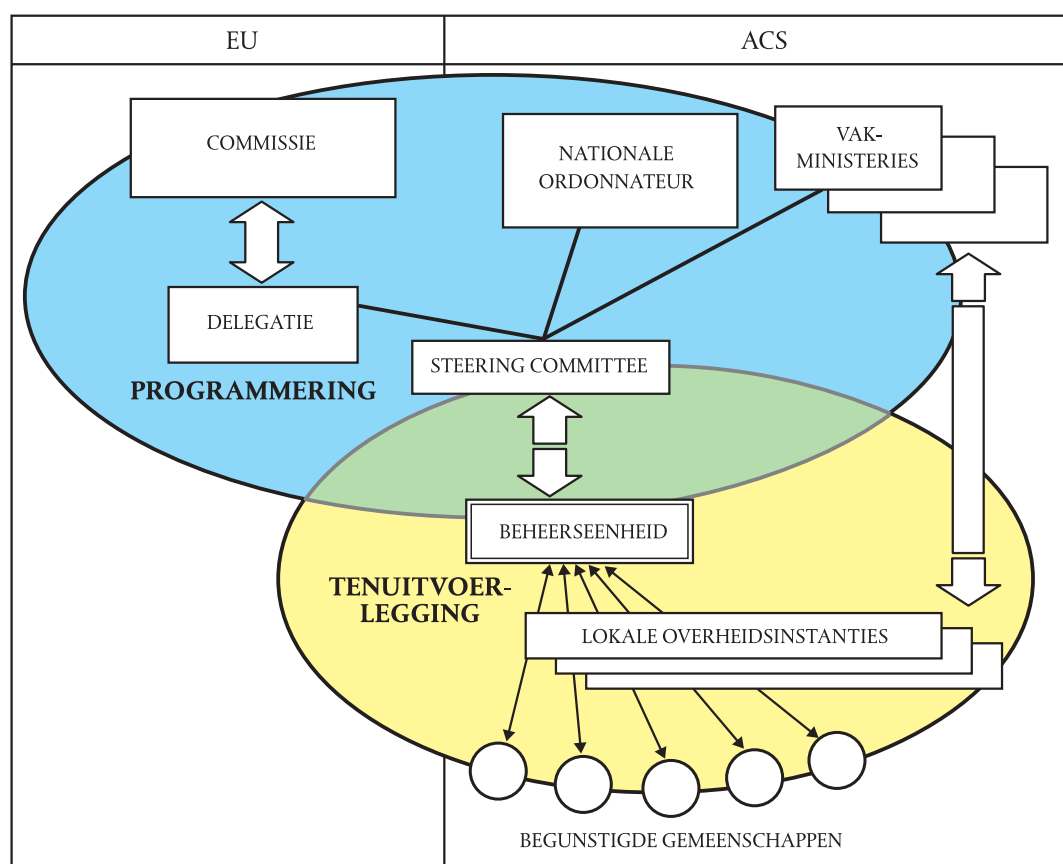
3. Krachtens de Overeenkomst van Lomé <sup>(4)</sup> moeten microprojecten „in economisch en sociaal opzicht invloed hebben op het leven van de bevolking”, „voldoen aan een prioritaire behoefte waaraan uiting is gegeven en die is geconstateerd” en „worden uitgevoerd op initiatief en met actieve deelneming van de begunstigde lokale gemeenschap”. De EOF-steun mag in geen geval meer dan 300 000 euro en in beginsel niet meer dan 75 % van de kos-

ten van elk project bedragen. De rest wordt in natura, in contanten of in de vorm van dienstverrichting gefinancierd door de begunstigde lokale gemeenschap of, in uitzonderingsgevallen, door de ACS-staat.

4. De meerjarenprogramma's voor microprojecten worden gedeconcentreerd uitgevoerd. Dit geschiedt in het ACS-land door een beheerseenheid die, onder leiding van een steering comitéte waarin het communautair bestuur en de nationale overheid vertegenwoordigd zijn, een beslissende rol speelt. Deze beheerseenheid heeft drie hoofdfuncties: de programma's bekendheid geven, selecteren van subsidiabele projecten die door de potentiële begunstigten zijn ingediend en de uitvoering ervan verzekeren (zie tabel 1 en bijlage II).

Tabel 1

## Voornaamste actoren



Bron: Rekenkamer.

<sup>(1)</sup> Verklaring van de Raad en de Commissie van 25 april 2000 over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie.

<sup>(2)</sup> De partnerschapsovereenkomst van Cotonou is op 23 juni 2000 ondertekend voor een periode van 20 jaar, en bevat een clause voor vijfjaarlijkse herziening; er is een financieel protocol van 15,2 miljard euro met een looptijd van vijf jaar aan gehecht, betreffende het negende EOF.

<sup>(3)</sup> Partnerschapsovereenkomst van Cotonou: deel 4: samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering, titel II: financiële samenwerking, hoofdstuk 5: microprojecten en gedecentraliseerde samenwerking.

<sup>(4)</sup> Artikel 252.

### Controle van de Rekenkamer

5. De controle was gericht op de centrale diensten van de Commissie en zes <sup>(1)</sup> ACS-landen die per eind 2002 44 % van de financiering uit het zesde, het zevende en het achtste EOF voor programma's voor microprojecten hadden ontvangen (*bijlage I*).



Controle ter plaatse van een irrigatieproject

6. In elk land onderzocht de Rekenkamer een programma van het zevende en een programma van het achtste EOF <sup>(2)</sup> en ten minste 20 microprojecten. Alle 144 projecten werden aan de hand van het desbetreffende dossier onderzocht; 104 daarvan ook ter plaatse. De meeste projecten waren vóór 2001 afgerond. De voornaamste betrokken sectoren zijn erin vertegenwoordigd: onderwijs, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling <sup>(3)</sup>. Verder werden 20 boekhoudkundige verrichtingen van het begrotingsjaar 2002 voor microprojecten in de geselecteerde landen gecontroleerd. De ter plaatse te controleren projecten waren geselecteerd aan de hand van een aselechte steekproef, maar de Rekenkamer heeft rekening gehouden met het advies van de delegaties ten aanzien van bereikbaarheid en veiligheid (*bijlagen III en IV*).

7. De controles zijn verricht bij de centrale diensten van de Commissie, de delegaties, de beheerseenheden van de microprojecten, de nationale en lokale overheidsinstanties van de ACS-staten en bij uiteindelijke begunstigden. Het onderzoek van de Rekenkamer had ten doel, het beheer en de controle door de Commissie van de programma's voor microprojecten te beoordelen en uit te maken of de doelstellingen daarvan waren bereikt. Het had betrekking op de programmering, de uitvoering en de resultaten van deze programma's. Er werd rekening gehouden met de risico's die uit de reeds door de Commissie verrichte controles en evaluaties waren gebleken, met name met het risico van niet-duurzaamheid.

<sup>(1)</sup> Ghana, Madagaskar, Malawi, Oeganda, Zambia en Zimbabwe.

<sup>(2)</sup> In Zimbabwe wordt het twaalfde meerjarenprogramma zowel uit het zevende als uit het achtste EOF gefinancierd.

<sup>(3)</sup> De uiteenlopende betekenissen die aan deze term worden gegeven, worden verderop besproken.

### DE OPSTELLING VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN

#### *Een doorlopend, soepel en aangepast programmeringsproces*

8. Het opstellen van de programma's voor microprojecten vormt een doorlopend proces waarbij alle in *tabel 1* en *bijlage II* vermelde actoren zijn betrokken. De Gemeenschap verbindt zich er pas toe een door de ACS-staat voorgedragen programma gedurende meerdere jaren <sup>(4)</sup> te financieren indien deze staat zijn behoeften en prioriteiten en zijn capaciteit om de bijbehorende acties te beheren kan aangeven.

9. Dankzij de zogeheten globale toewijzingsprocedure kunnen verschillende nationale programma's op basis van één enkele toestemming van het EOF-comité worden gefinancierd, tot een bedrag van 30 miljoen euro. Doordat met de programma's die de ACS-landen voordragen relatief lage bedragen zijn gemoeid, kan deze procedure die uitsluitend voor programma's van minder dan 8 miljoen euro bestemd is, bij microprojecten vaak in plaats van de normale procedure worden gehanteerd, waardoor overbelasting van het EOF-comité wordt voorkomen.

#### *Met de opgedane ervaring wordt niet steeds evenveel rekening gehouden*

10. Van de programma's voor microprojecten worden evaluaties gemaakt, waarvan de aanbevelingen goed worden opgevolgd bij de voorbereiding van de volgende programma's. Deze evaluaties vinden echter doorgaans hetzij tussentijds, hetzij vlak na de afsluiting van de programma's plaats. Terwijl in veel landen reeds meer dan 20 jaar meerjarenprogramma's voor microprojecten lopen en de duurzaamheid van de behaalde resultaten vaak ter sprake komt, zijn er vrijwel geen evaluaties lang nadien verricht die nuttige informatie zouden kunnen verschaffen over dit specifieke aspect <sup>(5)</sup>. Verder worden de beschikbare evaluaties niet stelselmatig onderling vergeleken bij de centrale diensten van de Commissie, die zich zodoende nuttige beheersinformatie ontzeggen. Evaluaties waarin meer dan één land aan bod komt, komen te weinig voor en zijn te lang geleden verricht <sup>(6)</sup> om de Commissie van nut te zijn.

<sup>(4)</sup> Ingevolge artikel 290 van de Overeenkomst van Lomé kunnen sommige financieringsbesluiten betrekking hebben op meerjarenprogramma's.

<sup>(5)</sup> Bijvoorbeeld over vijf à tien jaar geleden voltooide projecten.

<sup>(6)</sup> De meest recente dateert van februari 1997 (Évaluation des programmes de microréalisation sous la Convention de Lomé IV, Groupe Recherches et Études Techniques -GRET-). Betrokken landen: Oeganda, Senegal, Comoren, Malawi.



### Met soortgelijke programma's wordt onvoldoende rekening gehouden

11. De meerjarenprogramma's voor microprojecten van het EOF zijn niet de enige vorm van steun voor kleinschalige projecten die in prioritaire behoeften voorzien: er lopen vergelijkbare programma's van de lidstaten, andere multilaterale en bilaterale geldschieters, NGO's en de nationale overheden zelf. Het komt echter voor dat in de programma's voor microprojecten onvoldoende rekening wordt gehouden met deze steun. Dit vormt een bijzonder aspect van de versnippering van de informatie over de geldschieters, met name over lidstaten en programma's van de Europese Gemeenschap <sup>(1)</sup>.

#### Kader 1

#### Soortgelijke programma's

1. In Malawi financiert de Wereldbank een programma voor de aanleg van kleinschalige infrastructuur in arme plattelandsgebieden. De doelstellingen, de omvang en de aanpak van dit programma zijn nauw verwant aan die van de programma's voor microprojecten van het EOF. De plaatselijke gemeenschappen kunnen in het kader van beide regelingen te financieren projecten voordragen. Er werd een duidelijk gebrek aan coördinatie geconstateerd. Zo werden twee naburige scholen elk uit een andere regeling gefinancierd. Dit euvel is gedeeltelijk verholpen door in het vierde meerjarenprogramma voor microprojecten, dat uit het negende EOF wordt gefinancierd, bepalingen ter zake op te nemen.

2. In Zambia is in 1991 ter overkoepeling van het beheer van de meerjarenprogramma's voor microprojecten van het EOF en de door de Wereldbank gefinancierde programma's een gemeenschappelijke beheerseenheid opgericht. Van juni 2000 tot januari 2002 bezorgden de moeilijke relaties tussen de twee typen programma's (wegens onzekerheden over de organisatorische ondersteuning van beide typen) de programma's voor microprojecten van het EOF grote problemen. Vanaf januari 2003, toen zij administratief gescheiden werden, kregen in veel regio's de ambtenaren van de betrokken districten activiteiten in verband met programma's van de Wereldbank toegewezen, ten nadele van de EOF-programma's. Hoewel beide soorten programma's complementair zijn, stond het gebrek aan coördinatie en samenwerking waaronder het beheer te lijden had elke positieve synergie in de weg.

3. In Zimbabwe wordt in het kader van een sinds 1999 lopend Europees programma voor gedecentraliseerde samenwerking onder meer een fonds beheerd waaruit in stedelijke en plattelandsgebieden kleinschalige infrastructuur wordt gefinancierd die in alle opzichten te vergelijken is met de microprojecten. In de bepalingen betreffende dit programma wordt nergens rekening gehouden met deze overlappende doelstellingen; in het twaalfde programma voor microprojecten, dat enkele maanden later van start ging, wordt dan weer aan de gedecentraliseerde samenwerking voorbijgegaan.

### Aan de nationale behoeften aangepaste keuzes bij de programmering

12. De microprojecten worden hetzij ingedeeld bij de in de nationale indicatieve programma's (NIP's) vastgestelde sectoren waarop de steun wordt toegespitst, hetzij als afzonderlijke sector behandeld <sup>(2)</sup>. Meestal zijn ze gericht op ofwel de sociale sectoren onderwijs en gezondheidszorg, met inbegrip van watervoorziening en riolering, ofwel een economische sector zoals landbouw en handwerk, ontsluiting van afgelegen gebieden en diverse inkomsten genererende activiteiten.



Een inkomsten genererende activiteit: werk in een maismolen

13. Bij de programmering worden niet alleen keuzes gemaakt met betrekking tot de sectoren waarop de steun gericht wordt, maar ook met betrekking tot de geografische reikwijdte ervan (het gehele grondgebied of een deel ervan), de prioriteiten (gerichtheid op de armste gebieden of bevolkingsgroepen), de aard van de gefinancierde acties (bouw of renovatie van infrastructuur zoals scholen, poliklinieken en watervoorzieningssystemen, opleidingsacties) en de aard van de financiering (leningen of subsidies). De programma's lopen in vrijwel alle gevallen in landelijke gebieden.

<sup>(1)</sup> EG-Verdrag, artikel 180 (ex artikel 130 X):

1. De Gemeenschap en de lidstaten coördineren hun ontwikkelings-samenwerkingsbeleid en plegen overleg over hun hulpprogramma's, ook in internationale organisaties en tijdens internationale conferenties. Zij kunnen gezamenlijk optreden. De lidstaten dragen zo nodig bij tot de tenuitvoerlegging van communautaire hulpprogramma's.
2. De Commissie kan alle dienstige initiatieven nemen om de in lid 1 bedoelde coördinatie te bevorderen.

<sup>(2)</sup> Deze diversiteit vormt een afspiegeling van de Overeenkomst van Lomé, waarin microprojecten nu eens als instrument (artikel 252), dan weer als sector voor steunverlening (artikel 229) worden behandeld.

**Kader 2****Keuzes bij de programmering**

1. In Ghana zijn het vierde en vijfde programma, waaraan 8,89, respectievelijk 27 miljoen euro is toegewezen, toegespitst op de vernieuwing van bestaande infrastructuur in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg, met het oog op een betere benutting ervan door de plattelandsbevolking.
2. In Madagaskar betrof het derde programma, dat uit het zevende EOF is gefinancierd en in 1998 voor een periode van één jaar van start ging met een toewijzing van één miljoen euro, de aanleg en vernieuwing van infrastructuur in het hele land in de sectoren gezondheidszorg, watervoorziening, landbouw en verbindingswegen op het platteland. Het uit het achtste EOF gefinancierde vierde programma, dat in maart 2000 met een toewijzing van 8 miljoen euro van start ging, had naast deze infrastructuurwerkzaamheden kennisoverdracht als grote doelstelling.
3. In Malawi zijn het eerste, tweede en derde programma, waaraan respectievelijk 3,1, 6,38 en 21 miljoen euro is toegewezen, op het hele land gericht. Ze hebben als gemeenschappelijke doelstelling, de plattelandsbevolking basisinfrastructuur in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, verkeer (wegen, postkantoren) en natuurlijke hulpbronnen te verschaffen, en voorzien in een microkredietfaciliteit. Aan renovatie en bouw wordt hetzelfde gewicht toegekend.
4. In Oeganda wordt het voornaamste programma van het achtste EOF, waaraan 15 miljoen euro is toegewezen, uitgevoerd in acht van de negentwintig districten van het land die zijn geselecteerd op basis van de armoedegraad. De sectoren waarvoor steun wordt verleend zijn onderwijs (conform het nationaal volksonderwijsplan „lager onderwijs voor iedereen”), gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling. Aan vernieuwing en nieuwbouw wordt hetzelfde gewicht toegekend, en er is in opleidingsacties voorzien. Daarnaast wordt een specifiek programma voor de aanleg van waterleidingnetten en riolering uitgevoerd.
5. In Zambia zijn sinds 1985 zeven meerjarenprogramma's voor microprojecten uitgevoerd. In het kader van de vierde Overeenkomst van Lomé zijn sinds 1998 verplichtingen aangegaan voor 38,5 miljoen euro, waarvan 22,4 miljoen euro voor het achtste EOF. Beoogd worden met name de sectoren onderwijs, waarnaar meer dan de helft van de financiering ging, gezondheidszorg, watervoorziening en riolering.
6. In Zimbabwe zijn de zes uit het zevende en achtste EOF gefinancierde programma's, waaraan in totaal 47,6 miljoen euro is toegewezen, op het hele land gericht. Er wordt prioriteit verleend aan de vernieuwing van bestaande infrastructuur, die in dat land immers reeds goed uitgebouwd is. De sectoren waarvoor steun wordt verleend zijn onderwijs, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling, waaronder ook kleinschalige infrastructuur voor water- en stroomvoorziening op het platteland vallen, alsmede enkele projecten ter ondersteuning van landelijke ambachten.

**Begunstigde gemeenschappen: een ruim begrip**

14. De term „plaatselijke gemeenschappen”, die in de Overeenkomst van Lomé niet wordt omschreven, kan verschillende betekenissen aannemen. Er kan zowel een groep mee worden bedoeld die onder een vorm van traditioneel gezag staat (dorp met dorpschoofd), een groep mensen die materiële of morele belangen delen (vereniging), de bevolking van een gebied met een eigen bestuur en wettelijke vertegenwoordigers (een lokaal publiekrechtelijk lichaam).

15. Dankzij deze meerduidigheid kan elk land de uitvoering van de programma's voor microprojecten aanpassen aan de eigen structuren en het voorgenomen beleid. De subsidiabiliteit van een project dat in dezelfde behoeften voorziet, door hetzelfde aantal personen wordt ingediend, evenveel kost en dezelfde technische kenmerken vertoont kan bijgevolg per land sterk verschillen.

**Kader 3****Het begrip lokale gemeenschap**

1. In Ghana tellen de subsidiabele gemeenschappen in feite 20 tot 700 leden, hetgeen overeenkomt met het aantal personen dat mag worden vertegenwoordigd door een projectcomité.
2. In Madagaskar wordt de begunstigde bevolking vertegenwoordigd door de lokale overheidsinstanties. De steunaanvragen worden zowel door de lokale overheidsinstantie (notulen van de gemeenteraad) als door de bevolking geïnterpreteerd (notulen van de vergadering van de bevolkingsgroep waarvoor het project bestemd is).
3. In Malawi is geen enkele officiële definitie vastgesteld, maar een groep van ten minste vijf personen met gemeenschappelijke belangen wordt als lokale gemeenschap in de zin van de Overeenkomst van Lomé beschouwd.
4. In Oeganda wordt met deze term een groep mensen aangeduid die gemeenschappelijke belangen hebben en worden gesteund door de lokale overheidsinstanties (sub-county en district) die een bemiddelende rol spelen. Er is geen maximaal aantal vastgesteld, maar er wordt prioriteit verleend aan de projecten met het grootste aantal potentiële deelnemers.
5. In Zambia omvat een lokale gemeenschap alle personen die belang hebben bij een project, bereid zijn eraan deel te nemen en baat hebben bij de resultaten. Het ontbreken van een strenge definitie en een maximaal aantal heeft niet tot praktische problemen geleid.
6. In Zimbabwe wordt de betekenis van de term aan de nationale wetgeving inzake coöperaties ontleend, en wordt daarmee een groep bedoeld van ten minste tien personen die kunnen bewijzen dat zij sinds ten minste een jaar deelnemen aan een gemeenschappelijk project.



### Ongelijke maar toenemende medeverantwoordelijkheid van de lokale overheidsinstanties

16. In de programma's voor microprojecten is bepaald dat de lokale overheidsinstanties erbij moeten worden betrokken. In de praktijk neemt deze samenwerking uiteenlopende vormen aan en is ze soms van weinig belang. Wanneer grote verantwoordelijkheden aan de lokale overheidsinstanties worden toevertrouwd, geschiedt dit vaak ter ontwikkeling van hun beheerscapaciteit. De programma's zijn immers steeds vaker gericht op niet alleen de prioritaire sociale behoeften, maar ook lokale institutionele ontwikkeling en het ondersteunen van decentralisatiebeleid. Hoewel deze ambitieuzere doelstelling niet in de Overeenkomst van Lomé staat, beantwoordt ze nog steeds aan de algemene beginselen van de ACS-EU-samenwerking.

#### Kader 4

##### De rol die aan de lokale overheidsinstanties wordt toebedeeld

1. In Ghana wordt de districtsvergadering als „speerpunt” van de gedecentraliseerde uitvoering van het vijfde programma voor microprojecten beschouwd. Een specifiek lokaal comité heeft de opdracht, de projecten in het districtsgebied te selecteren en te rangschikken en toe te zien op de uitvoering ervan in het kader van de plaatselijke jaarprogramma's.
2. In Madagaskar heet het voornaamste programma voor microprojecten van het achtste EOF „Programme d'Appui aux Initiatives des Communes et des Associations Locales, PAICAL” (programma ter ondersteuning van initiatieven van de gemeenten en plaatselijke verenigingen). Het heeft ten doel, de institutionele ontwikkeling te ondersteunen door een betere beheerscapaciteit bij de betrokken gemeenschappen mogelijk te maken. Door deze zeer nauw bij de verschillende fasen van de projectcyclus te betrekken, wordt beoogd door middel van kennisoverdracht hun verantwoordelijkheidsbesef te vergroten.
3. In Malawi beperken de lokale overheidsinstanties (plattelandsdistricten) zich er meestal toe, de steunaanvragen te registreren en door te sturen naar de beheerders van het programma voor microprojecten. In enkele gevallen nemen ze deel aan de evaluatie vooraf van de projecten.
4. In Oeganda zijn de lokale overheidsinstanties in het kader van het meerjarenprogramma van het achtste EOF belast met het vaststellen en analyseren van de behoeften en met de planning en het beheer van de microprojecten. Deze worden opgenomen in de ontwikkelingsplannen van de districten. Het programma heeft ten doel, de beheerscapaciteit van de lokale overheidsinstanties te ontwikkelen door hun een uitgebreide bevoegdheid te geven, en bevat daartoe een component opleiding van plaatselijke ambtenaren.
5. In Zambia geven de districten, in overleg met de regionale coördinatoren, bekendheid aan de programma's, evalueren zij de ingediende projecten aan de hand van stukken en ter plaatse en bevelen zij ze eventueel aan bij het nationale steering comité.

6. In Zimbabwe worden de landelijke districten niet contractueel bij de programma's betrokken en wordt hun rol slechts summier omschreven. Ze brengen advies uit over de projecten die zijn ingediend bij het beheersteam, en hun vertegenwoordigers nemen deel aan de projectevaluatie en -beheervergaderingen. De beheerders en de overige betrokken partijen zijn zeer te spreken over de kwaliteit van deze methode, maar het belang ervan is moeilijk te beoordelen.

### UITVOERING VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN

#### Gebrek aan informatie bij de centrale diensten van de Commissie

17. Het directoraat-generaal Ontwikkeling zorgt voor de algemene richtsnoeren voor de programma's. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering berust bij de directie van de Dienst voor samenwerking EuropeAid (Aidco) die is belast met de programma's voor de ACS-staten.

18. Hoewel er sinds 1980 doorlopend programma's voor microprojecten worden uitgevoerd, vertoont de kennis die de centrale diensten van de Commissie erover bezitten leemten. Doordat er in OLAS geen specifieke boekhoudrubriek voor bestaat, waren de Aidco-diensten niet in staat, een volledige lijst van de meerjarenprogramma's die uitgevoerd of in uitvoering zijn op te vragen. Doordat zij de programma's niet in verband kunnen brengen met de desbetreffende contracten, bijvoorbeeld de contracten voor technische bijstand, kunnen ze noch de werkelijke kosten van microprojecten vaststellen, noch nagaan hoe efficiënt ze worden beheerd.

19. Welke activiteitensectoren bij de microprojecten betrokken zijn, is al even slecht bekend. Volgens de meest recente studie die ter zake is verricht door Aidco <sup>(1)</sup> was de sector onderwijs goed voor 26,5 % van de toewijzingen en de sector gezondheidszorg voor 18,7 %. Maar bij gebrek aan toereikende informatie worden in deze studie 54,81 % van de uitgaven bij de sector „overige” ingedeeld. De centrale diensten verzuimen de informatie op te vragen <sup>(2)</sup> die de beheerders van de programma's voor microprojecten in de ACS-landen tot syntheses hebben verwerkt.

20. Uiteraard laten de centrale diensten van de Commissie het toezicht op de precieze uitvoering van de duizenden betrokken projecten aan de delegaties over. Maar het valt te betreuren dat deze centrale diensten slecht bekend zijn met de voornaamste richtsnoeren van de nationale meerjarenprogramma's. Daardoor slaagt de Commissie er niet in, de ervaring van de delegaties inzake

<sup>(1)</sup> Studie inzake de sociale inhoud van de meerjarenprogramma's voor microprojecten van het zesde, zevende en achtste EOF, Aidco, 28 juni 2002.

<sup>(2)</sup> Artikel 290, lid 3, van de Overeenkomst van Lomé bepaalt dat de nationale ordonnateur de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van de meerjarenprogramma's zendt.

microprojecten te baat te nemen om vast te stellen wat goede praktijken zijn en deze algemeen ingang te doen vinden. In het kader van de reorganisatie in verband met de deconcentratie van haar diensten <sup>(1)</sup> is geen specifieke regeling getroffen om deze situatie te verbeteren. Zo houdt geen enkele van de thematische werkgroepen die thans worden opgezet zich met microprojecten bezig.

### **Gebrek aan samenhang tussen de specifieke instructies**

21. De Commissie heeft geen interne regels of specifieke handleidingen voor het beheer van de programma's voor microprojecten ter aanvulling van de Overeenkomst van Lomé, het intern akkoord, de financiële reglementen en de uitvoeringsvoorschriften daarbij opgesteld <sup>(2)</sup>. De aan microprojecten gewijde bladzijde van de handleiding voor de gebruiker van financiële procedures van het zevende en het achtste EOF kan toereikende richtlijnen niet vervangen. Voor het beheer van de programma's in de ACS-landen worden de algemene praktische gidsen van de Commissie verschillend gehanteerd en geïnterpreteerd.

22. Om dit gebrek aan specifieke regels te verhelpen hebben de nationale beheerders voor praktische handleidingen gezorgd die doorgaans duidelijk en nuttig zijn, maar qua detaillering, presentatie en inhoud nogal van elkaar afwijken. Deze veelheid aan lokale handleidingen, die soms, zoals in Madagaskar, zeer goed zijn, maakt de duidelijke en eenvoudige centrale richtlijnen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de zich uitbreidende gedeconcentreerde bevoegdheden niet overbodig.

23. Dat er geen specifieke interne regels bestaan, valt des te meer te betreuren daar de interpretatie van de Overeenkomst van Lomé van land tot land verschilt, daar de programma's voor microprojecten al meer dan 20 jaar bestaan en zij door autonome organen worden beheerd.

### **Behoorlijk autonome beheersinstanties in de ACS-landen**

24. De beheerseenheden voor microprojecten staan onder het gezag van de nationale ordonnateur en brengen verslag uit bij een steering committee <sup>(3)</sup> waarin vertegenwoordigers van de nationale overheid en de delegatie zitting hebben. Deze eenheden

ressorteren naar gelang van het geval onder het ministerie van financiën of het ministerie van lokale zaken, landbouw, of plattelandsontwikkeling. Ze staan tevens onder toezicht van de vakministeries die specifiek voor de verschillende betrokken sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, landbouw, watervoorziening en riolering) bevoegd zijn en soms vertegenwoordigd zijn in het steering committee.

25. Tegenover deze afhankelijkheid ten opzichte van de nationale overheid staat wel een grote feitelijke autonomie. De beheerseenheden beschikken over eigen financiële middelen. In sommige landen zijn ze vrij om tijdelijke krachten uit de particuliere of de publieke sector in dienst te nemen. Aan het hoofd ervan staat soms een verlener van technische bijstand met een dienstverrichtingscontract die veel speelruimte krijgt. Over het algemeen bleken de aan deze eenheden toegewezen personeelsleden goed werk te leveren.

26. Deze autonomie maakt de eenheden efficiënter, vooral wanneer er duidelijke regelgeving voor bestaat op basis waarvan de eenheid haar betrekkingen met derden contractueel kan vastleggen. Wanneer de beheerseenheden echter, zoals in verscheidene landen het geval is, geen rechtsbevoegdheid hebben tot het sluiten van contracten, zijn hun betrekkingen met de andere bij de uitvoering van de programma's betrokken partijen, zoals de centrale overheidsdiensten, lokale autoriteiten, gespecialiseerde technische bureaus, de begunstigde gemeenschappen en de delegatie, niet duidelijk genoeg geregeld en kan bij problemen met de uitvoering niet worden uitgemaakt in hoeverre elke betrokken partij verantwoordelijk is.

#### **Kader 5**

#### **Rechtsvoorschriften voor de beheerseenheden**

1. In Madagaskar is de rol van beheerseenheid toevertrouwd aan een bureau dat ook is belast met de gedecentraliseerde samenwerking, bij decreet is opgericht en volmacht heeft om met gemeenten contracten te sluiten die los staan van de contracten van de nationale ordonnateur.

2. In Oeganda wordt het programma van het achtste EOF uitgevoerd overeenkomstig een protocol tussen een eenheid, genaamd „programma voor EOF-microprojecten”, die wordt omschreven als „autonoom programma van de regering van Oeganda” en alle betrokken districtraden. In datzelfde document wordt wel vermeld dat de beheerseenheid, waarvan het hoofd het contract ondertekend heeft, de nationale ordonnateur en de Europese Unie vertegenwoordigt. Wat de betekenis is van dit contract, waarvan niet eens vaststaat hoeveel partijen erbij betrokken zijn, is nog niet duidelijk.

3. In Zimbabwe ligt op aanbeveling van een juridisch adviseur een ontwerp voor een privaatrechtelijk statuut ter studie waarbij de nationale ordonnateur slechts één van de leden van een raad van bestuur zou worden. Bij de voordelen van dit voorstel kunnen echter vraagtekens worden geplaatst.

<sup>(1)</sup> Zie tussentijds verslag over de deconcentratie van 30 april 2003, paragraaf II, Directoraat-generaal Externe betrekkingen: „the role of Headquarters has to evolve towards a role of co-ordination, of quality control, of management control, of technical support and of improvement of working practices” (de rol van het hoofdkantoor moet geleidelijk veranderen in een rol van coördinatie, kwaliteitscontrole, beheerscontrole, technische ondersteuning en verbetering van de werkpraktijk).

<sup>(2)</sup> Bijvoorbeeld Besluit nr. 3/90 van de Raad houdende algemene bepalingen betreffende contracten inzake werken, leveringen en diensten.

<sup>(3)</sup> Naar gelang van het geval directie-, oriëntatie-, evaluatiecommissie genoemd, en soms, bijvoorbeeld in Zimbabwe, gesplitst in twee commissies (evaluatiecommissie en steering committee).

### Een geschikte en in beginsel bindende procedure voor het beheer

27. De meerjarenprogramma's voor microprojecten worden in opeenvolgende tranches uitgevoerd, die op hun beurt worden geprogrammeerd als „programmabestekken”. In deze „programmabestekken” wordt bepaald welke microprojecten in de loop van elke referentieperiode moeten worden opgeleverd, worden de kosten daarvan geraamd en wordt de financiering ervan, met voorschotten, gepland; ze bevatten tevens de begrotingsvoorschriften voor het functioneren van de beheerseenheden. De uitvoeringstermijnen en financiële tranches moeten zoveel mogelijk betrekking hebben op één jaar <sup>(1)</sup>, of ten minste op een welomschreven periode van redelijke duur, zodat de verwezenlijking van de doelstellingen op de voet kan worden gevolgd en de betaalde voorschotten snel kunnen worden vereffend. De „programmabestekken” worden nutteloos wanneer ze niet tijdig worden afgesloten, of wanneer de looptijd ervan stelselmatig door middel van aanhangsels wordt verlengd. Van deze regels van goed beheer is wel eens afgeweken.

28. Soms worden uitgaven voor de programma's voor microprojecten buiten de „programmabestekken” om gedaan, zoals gewoonlijk het geval is bij technische assistenten die in het kader van een dienstverleningscontract werken en bij auditwerkzaamheden, of soms bij bepaalde uitgaven voor leveringen of materieel.

#### Kader 6

##### De „programmabestekken”

1. In Ghana hebben de nationale „programmabestekken” betrekking op perioden van minimaal anderhalf jaar. Ze zijn afgestemd op de districtprogramma's. Er wordt een centrale boekhoudkundige verplichting voor aangegaan <sup>(2)</sup>.
2. In Malawi zijn alle uitgaven voor het programma opgenomen in de „programmabestekken”. Voor de financiering van elke uitgave wordt één verplichting aangegaan.
3. In Oeganda zijn de „programmabestekken” gedetailleerd en gebonden aan de ontwikkelingsplannen van de districten. Er wordt een boekhoudkundige verplichting voor aangegaan. Buiten de „programmabestekken” om werd in 2002 voor het beheer van het dienstverleningscontract voor het bestuur van de beheerseenheid een betaling zonder tegenprestatie verricht waarvoor een juridische expertise had moeten plaatsvinden.
4. In Zimbabwe bevatten de „programmabestekken” slechts summierere doelstellingen zoals het aantal per sector geplande projecten voor het betrokken jaar. Voor de bestekken als zodanig wordt geen boekhoudkundige verplichting aangegaan. De bijzonderheden betreffende de goedgekeurde projecten zijn vervat in reeksen afzonderlijke beschrijvingen die voor elke nieuwe boekhoudkundige verplichting aan Aidco worden toegezonden, maar niettemin telkens als „programmabestekken” worden geregistreerd. Door deze boekhoudkundige versnippering en het feit dat het twaalfde programma uit zowel het zevende als het achtste EOF wordt gefinancierd, wordt het financiële toezicht op de projecten uitermate bemoeilijkt.

### Een soms te traag uitvoeringstempo van de programma's

29. Er moet in veel prioritaire behoeften worden voorzien en de lokale gemeenschappen blijven daarop aandringen. De ACS-landen hebben dan ook een grote opnamecapaciteit voor middelen voor programma's inzake microprojecten. Niettemin zijn aanzienlijke vertragingen geconstateerd bij de uitvoering van sommige programma's van het zevende en het achtste EOF. Door deze vertragingen stijgen de administratieve uitgaven voor de programma's en raken de betrokken bevolkingsgroepen teleurgesteld. De oorzaken zijn velerlei: soms zijn het externe omstandigheden, soms interne gebreken in het beheer.

#### Kader 7

##### Het tempo waarin de programma's worden uitgevoerd

1. In Ghana werd de eerste fase van het vijfde programma op 31 mei 1999 goedgekeurd, maar werd het eerste „programmabestek” pas op 15 juni 2000 ondertekend en werd het eerste voorschot pas in mei 2001 op de rekeningen van de districten overgemaakt. Sinds mei 2001 is de looptijd door zes opeenvolgende wijzigingen verlengd. De uitvoering van het tweede „programmabestek”, dat in juli 2002 inging, had eind 2002 reeds aanzienlijke vertraging opgelopen.
2. In Malawi ontbrak het aan coördinatie tussen de centrale beheerseenheid en de lokale antennes, waardoor het niet meer mogelijk was, uit het derde programma alle goedgekeurde projecten te financieren. In 2002 gaf het stuuringscomité instructies om de projecten ter plaatse selectiever te onderzoeken.
3. In Oeganda was het programma dat in 1996 in de regio Karamoja van start was gegaan in 2001 niet afgesloten, gedeeltelijk om redenen van onveiligheid ter plaatse. Het eerste „programmabestek” van dit programma, dat betrekking had op de periode 1998-1999, is driemaal gewijzigd, en de looptijd ervan werd verlengd tot 31 juli 2002. Bij het programma van het achtste EOF kwamen meermaals buitensporige verlengingen van, en overlappingsen tussen de „programmabestekken” voor. In december 2002 bleken er op eenzelfde programma drie „programmabestekken” tegelijkertijd van toepassing te zijn.
4. In Zambia waren in maart 2003, meer dan een jaar na ondertekening van de financieringsovereenkomst voor fase II van het programma, voor bijna alle middelen verplichtingen aangegaan met betrekking tot minder dan de helft van de geplande uit te voeren projecten. Op dat moment moesten 125 projecten, waarvan er vele reeds meer dan een jaar waren goedgekeurd, nog van start gaan.
5. In Zimbabwe werden in 2001 en 2002 de budgetten die aan een aantal projecten van het twaalfde meerjarenprogramma waren toegewezen te krap ten gevolge van de economische situatie in het land (hyperinflatie en abnormale wisselkoersen). De voltooiing van deze projecten werd veelal uitgesteld.

<sup>(1)</sup> De gangbare benaming is „jaarlijkse programmabestekken”.

<sup>(2)</sup> In kader 6 wordt met boekhoudkundige verplichting de in OLAS aangegane verplichting bedoeld.



### **Toereikende maar voor verbetering vatbare financiële en administratieve organisatie**

30. De voor de projecten en de administratieve uitgaven van de beheerseenheden benodigde middelen worden op voorschot-rekeningen overgemaakt. Het bedrag van het eerste voorschot vormt meestal 30 à 50 % van de geraamde behoeften. De rekeningen worden aangevuld mits de voorschotten goed zijn besteed. De aanwending van dit mechanisme is riskant, want er worden aanzienlijke bedragen betaald voordat het werk is verricht.

31. Een ander inherent risico van de programma's voor micro-projecten houdt verband met de spreiding van de acties over een groot aantal lokaties, waardoor het toezicht erop moeilijk en duur wordt. Door regionale antennes op te zetten of de rol van lokale overheidsinstanties te versterken kon het toezicht op de projecten worden verbeterd, maar zijn de aan de spreiding verbonden administratiekosten niet verminderd. Het aandeel van het budget dat naar administratiekosten gaat <sup>(1)</sup> varieert sterk van land tot land (10 % in Malawi, 17 % in Zambia, 20 % in Madagaskar en Zimbabwe). Vergelijking van de administratiekosten geeft echter nog geen beeld van de verschillen in doelmatigheid van het beheer. Het belang dat aan de taken van de lokale overheidsinstantie wordt gehecht en de geografische en economische knelpunten verschillen immers sterk van land tot land.

32. Om bij de organisatie van de uitgavenstromen en de opzet van de interne controle rekening te houden met deze risico's, hebben de landen op uiteenlopende wijze de centralisatie en decentralisatie van de boekhouding, de externe audit en de interne controle gecombineerd. In sommige landen openen de beheerders voor elke uitgavencategorie afzonderlijke rekeningen, in andere lopen alle uitgaven via dezelfde rekeningen. De scheiding van de rekeningen voor beleidsuitgaven van de rekeningen voor administratieve uitgaven vergemakkelijkt het toezicht op de administratiekosten en de beheersing ervan.

33. De boekhoudsystemen en systemen voor financieel beheer van de programma's voor microprojecten die de Rekenkamer heeft onderzocht waren over het geheel genomen bevredigend, maar zowel de opzet als het functioneren ervan was nog voor verbetering vatbaar, met name de controlefunctie. Hier en daar zijn gebreken aan het licht gekomen, met name bij de financiële controle van verrichtingen van het begrotingsjaar 2002 die werden geselecteerd en onderzocht ter onderbouwing van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het beheer van de EOF's. Sommige van deze gebreken zijn te wijten aan ontoereikende vakbekwaamheid of ook wel materiële tekorten bij de lokale overheidsinstantie.

<sup>(1)</sup> Administratieve uitgaven waarin de financieringsovereenkomsten en de „programmabestekken” voorzien.

### **Kader 8**

#### **Financiële en administratieve organisatie**

1. In Ghana worden de werkzaamheden betaald door de districten, die hun eigen procedures voor controle vooraf toepassen en lokale rekeningen aanhouden die worden aangevuld met voorschotten van de beheerseenheid. Voordat wordt bijgestort op de centrale rekening vinden er interne controles plaats. In de financieringsovereenkomst van het vijfde programma werd de financiering van de tweede fase echter afhankelijk gesteld van een externe evaluatie van de eerste fase, die heeft plaatsgevonden nadat de middelen waren overgemaakt. Er zijn meerdere gevallen van niet-naleving van de lokale aanbestedingsprocedures aan het licht gekomen.
2. In Madagaskar worden de rekeningen voor de projectuitgaven door de gemeenten beheerd, maar de controle vooraf van de uitgaven wordt verricht door de regionale beheersteams. De controle achteraf van de uitgaven, waarvan de aanvulling van één enkele nationale voorschotrekening afhankelijk is, wordt verricht door een dienst die ressorteert onder de nationale ordonnateur en alle verrichtingen van het EOF in het kader van „programmabestekken” moet controleren. De ontdekte tekortkomingen hielden verband met de soms onvolledige juridische documentatie en het bij het onderzoek van offertes aangevoerde van voorgestelde buitensporige eenheidsprijzen.
3. In Malawi bestaan er afzonderlijke rekeningen voor beleidsuitgaven en voor administratieve uitgaven. De procedures voor aankopen en uitgaven worden via de nationale beheerseenheid gedaan, die door deze centralisatie gunstiger prijzen tracht te bedingen. Dit systeem brengt echter een zodanige werkbelasting met zich dat decentralisatie naar de regionale teams gerechtvaardigd zou zijn. De voorschotrekeningen worden aangevuld na externe audits door particuliere firma's, die periodiek fysieke inspecties verrichten. Maar aan de rapporten van de controleurs, waarin vaak een voorbehoud wordt gemaakt, wordt geen gevolg gegeven.
4. In Oeganda betalen de districten voor de werkzaamheden via lokale rekeningen die worden aangevuld met voorschotten van de beheerseenheid, en verrichten zij de uitgavencontroles vooraf. De driemaandelijkse controle achteraf wordt toevertrouwd aan een lokaal accountantskantoor dat tegelijkertijd belast is met de controle van de rekeningen en de bijscholing op de werkplek van de lokale boekhouders die de boekhouding voeren. Er bestaat geen toereikende scheiding van de functies externe audit en consultancy. De behartigenswaardige opmerkingen van de Auditeur-generaal van Oeganda over de boekhouding van de microprojecten bij de districten worden door de beheerseenheid en de delegatie genegeerd.
5. In Zambia had de interne verificatie van de besteding van de voorschotten moeten worden verricht door een groep van drie personen; in werkelijkheid berustte deze taak tot januari 2003 bij slechts één persoon die slechts een post van assistent bekleedde, hetgeen het controlesysteem verzwakte. Bovendien had de meest recente externe audit waarvan de controleurs van de Rekenkamer in maart 2003 kennis kregen uitsluitend betrekking op de administratieve uitgaven voor het begrotingsjaar 2001, hoewel er geen enkel verslag over het begrotingsjaar 2000 voorhanden was.

6. In Zimbabwe is de controle vooraf van alle uitgaven gecentraliseerd. De beleidsuitgaven worden uitgevoerd via een centrale rekening die wordt beheerd door de beheerseenheid. De administratieve uitgaven van de vijf regionale beheerseenheden worden verricht via lokale rekeningen die worden aangevuld door middel van overmakingen van de centrale administratieve rekening. De aanvulling van de rekeningen is afhankelijk van driemaandelijkse audits die worden verricht door de lokale dochteronderneming van een internationale firma. Deze audits betreffen niet de ontvangsten op de rekeningen en omvatten geen verificatie ter plaatse, waardoor de afgegeven verklaringen van beperkt nut zijn.

### **Inachtneming van het beginsel van cofinanciering door de begunstigden**

34. De bijdrage van de begunstigden waarin de Overeenkomst van Lomé voorziet, wordt meestal geleverd in natura (levering van bakstenen, zand, allerlei materiaal) of in de vorm van werk (deelname aan bouwwerkzaamheden), waardoor deze moeilijk in de boekhouding kan worden opgenomen. Wordt dit onmogelijk of te formeel geacht, dan wordt er alleen geverifieerd of er een significante bijdrage is geleverd. In de meeste gevallen wordt in de rekeningen van het project een gedetailleerde evaluatie opgenomen, maar deze valt vaak zeer moeilijk na te trekken doordat er geen bewijsstukken en formele economische referenties zijn.

35. Bij het berekenen van de bijdrage die van de begunstigden zal worden verlangd, doet men er goed aan de Overeenkomst van Lomé oordeelkundig uit te voeren. Zo wordt vaak ingezien dat de aidsepidemie het vermogen van de meest getroffen plattelandsbewoners om een bijdrage te leveren aantast. Bij een al te strikte toepassing van de overigens algemeen voorgestane regel dat de begunstigden een bijdrage moeten leveren, zouden de kansarme bevolkingsgroepen in bepaalde zeer moeilijke omstandigheden verstoken blijven van een tegemoetkoming in prioritaire behoeften waarin de Overeenkomst van Lomé voorziet. Of de bijdrage van de begunstigden kan worden vervangen door die van het ACS-land, dat wil zeggen de lokale overheidsinstantie, hangt af van de bijdragecapaciteit van deze instantie. Het onderzoek ter plaatse wees uit dat strikt beheer en becijfering van de bijdragen hoe dan ook mogelijk zijn.

### **Toezicht voldoet redelijk, maar is voor verbetering vatbaar**

36. Ondanks de knelpunten die de spreiding van de acties met zich brengt, wordt op de uitvoering van bouw- of renovatiewerkzaamheden doorgaans goed genoeg toegezien, met name doordat de begunstigden erbij betrokken worden. Niettemin blijft dit toezicht voor verbetering vatbaar, met name bij de meest ingewikkelde projecten, waarvoor meer vakkennis vereist is.

### **Kader 9**

#### **Technisch toezicht op de infrastructuur**

1. In Madagaskar schiet het technisch toezicht hoofdzakelijk tekort doordat een procedure voor de keuring van het opgeleverde werk onvoldoende geregeld is, waardoor een plaatselijk team een schoolgebouw van matige kwaliteit heeft goedgekeurd.
2. In Malawi wordt op de projecten toegezien door middel van periodieke controlebezoeken ter plaatse door gespecialiseerde ambtenaren van de lokale beheerseenheden en soms door leden van het steering committee. De begunstigden nemen deel aan het toezicht en verifiëren de terbeschikkingstelling van centraal aangekocht materiaal.
3. In Oeganda is in het kader van het programma van het achtste EOF de verantwoordelijkheid voor het technisch toezicht en het onderhoud toegewezen aan de districten, de publiekrechtelijke lichamen die de infrastructuur in eigendom hebben. De naleving van deze verplichtingen wordt vergemakkelijkt door de technische kwaliteit van de EOF-infrastructuur, die beter is dan bij de infrastructuur die de nationale instanties in het kader van hun uitrustingsprogramma's financieren.
4. In Zimbabwe wordt het technisch toezicht toevertrouwd aan de districten of aan nationale gespecialiseerde technische bureaus. De kwaliteit van de hulp die in dit kader wordt verleend varieert sterk van project tot project, naar gelang van de opleiding en de beschikbaarheid van het betrokken personeel en de geografische en financiële knelpunten waarmee het te maken krijgt. Aanvullend zien de begunstigden, naar gelang van hun technische kennis, die wordt verbeterd met bijscholings- en voorlichtingsacties, ter plaatse toe op de werkzaamheden van de ondernemingen.

37. Het is van belang dat het technisch toezicht op de afzonderlijke projecten wordt aangevuld met controle op de uitvoering van de programma's aan de hand van dienstige beheersinformatie over perioden, categorieën uitgaven of begunstigden, en geografische gebieden. Dit soort toezicht is aan de hand van de informatiesystemen echter vaak niet mogelijk, daar er nu eens te weinig, dan weer te veel, verwarde of niet erg relevante informatie wordt verstrekt. De steering committees ontvangen vaak verslagen met overvloedige en niet erg bruikbare gegevens.

### **Kader 10**

#### **De informatiesystemen**

1. In Ghana had de computerapplicatie voor toezicht MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation), die krachtens de financieringsovereenkomst (januari 1999) één van de hoekstenen van het beheer van het vijfde programma moet zijn waarmee, naast alle materiële en financiële gegevens over de projecten, de evaluatie door de begunstigden en de referentiescenario's <sup>(1)</sup> zouden worden verwerkt, eind 2002 nog niet het licht gezien.

<sup>(1)</sup> Met de referentiescenario- of „baseline data” — methode wordt zo nauwkeurig mogelijk gesimuleerd hoe een bepaalde uitgangssituatie zich zonder het programma ter verbetering ervan zou hebben ontwikkeld.

2. In Madagaskar zijn te veel door de beheerseenheid verstrekte gegevens versnipperd over verschillende soorten rapporten (project-overzicht, situatie-overzicht, periodieke verslagen, enz.), en kan daarbij niet duidelijk worden uitgemaakt welk rapport het juiste gegeven bevat. Zo zouden veel incoherenties kunnen worden vermeden indien de van het bureau afkomstige informatie en rapporten werden vereenvoudigd, op het project toegespitst en op eenzelfde bron gebaseerd.

3. In Malawi wordt de informatie over de projecten geregistreerd in afzonderlijke documenten, waardoor het onmogelijk wordt alle gegevens over een project ineens te raadplegen. De gegevens aan de hand waarvan een betere interne evaluatie mogelijk zou zijn en die de sociaal-economische situatie van de bevolking, de betrokken sectoren en de situatie vóór de start van het projecten betreffen, zijn niet bruikbaar. De beheerseenheid heeft geen computersysteem aangeschaft waarmee de bestaande gegevens beter zouden kunnen worden bijeengebracht en benut.

4. In Oeganda bleek de neiging te bestaan, zeer veel rapporten op te stellen zonder een totaaloverzicht te geven. Alleen al voor het programma van het achtste EOF werden er in de loop van één jaar meer dan 100 afzonderlijke rapporten opgesteld en nuttig geacht voor de beheerseenheid.

5. In Zimbabwe worden de tekortkomingen van het informatiesysteem verergerd door de versnippering van de financiering van de projecten in verschillende boekhoudkundige verplichtingen. Deze situatie maakt toezicht met inachtneming van het beginsel van beheer van de projectcyclus waarnaar de Commissie verwijst vrijwel onmogelijk. Het informatiesysteem is gebaseerd op het boekhoudsysteem en kan niet snel een totaalbeeld van de materiële en financiële situatie van een microproject verschaffen.

## DE RESULTATEN VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN

### *Onmiddellijke, zeer positieve resultaten*

38. In de Overeenkomst van Lomé wordt van de microprojecten verwacht dat ze in economisch en sociaal opzicht invloed hebben op het leven van de bevolking en voldoen aan een prioritaire behoefte waaraan uiting is gegeven en die is geconstateerd.

39. Het grondig onderzoek van de microprojecten die door de Rekenkamer zijn geselecteerd in de zes bezochte landen, dat werd verricht aan de hand van stukken en ter plaatse via contacten met de bevolkingsgroepen die de steun ontvingen, heeft weliswaar te corrigeren tekortkomingen aan het licht gebracht waarvan hieronder treffende voorbeelden worden gegeven, maar wees vooral uit dat in veruit de meeste gevallen aan een prioritaire behoefte was voldaan, zoals de Overeenkomst van Lomé voorschrijft.



Er zijn veel lagere scholen gebouwd

40. De begunstigden zijn meestal georganiseerd in projectcomités die soms (bij renovaties) reeds bestonden en soms speciaal werden opgericht. De vertegenwoordigers van deze comités die de controleurs in het kader van het onderzoek ontmoetten, zagen het nut in van het typische vereiste van de EOF-programma's dat de uiteindelijke begunstigden een wezenlijke bijdrage moeten leveren. Dat het beginsel van deelname van de begunstigden in acht wordt genomen is een essentiële voorwaarde voor de duurzaamheid van de projecten. Het kan ook op zich als positief resultaat worden beschouwd, want het beantwoordt aan de doelstelling „eigen inbreng” die in de Overeenkomst van Lomé sterk wordt benadrukt.

### *Effect niettemin moeilijk te meten*

41. De programmering van de projecten moet gebaseerd zijn op een behoefteanalyse, en een omschrijving *vooraf* omvatten van de indicatoren voor het *achteraf* meten van het effect. In de methodologie voor het beheer van de programma's van de Commissie, die is samengevat in logische kaders, wordt onderscheid gemaakt tussen de resultaten van de programma's (terbeschikkingstelling van infrastructuur en diensten) en het effect ervan (verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking).

42. De prioritaire behoeften en de mate waarin daarin is voorzien, worden in de ACS-landen op nationaal niveau vastgesteld. Zo kan worden bepaald in hoeverre is voorzien in de drinkwaterbehoefte door de afstand tot tappenpunten te meten <sup>(1)</sup>. In hoeverre in de nodige gezondheidszorg is voorzien kan worden gemeten met behulp van de WHO-criteria, en de voorziening in de onderwijsbehoefte kan worden gemeten aan de hand van het schoolbezoek en het aantal leerlingen per klas.

<sup>(1)</sup> De afstand tot een tappunt voor drinkwater is een gangbaar criterium.



43. Maar het effect van de EOF-programma's is niet af te lezen uit nationale en zelfs niet uit regionale statistieken. Het effect van deze programma's moet immers worden onderscheiden van dat van soortgelijke programma's, die talrijk zijn, hetgeen verband houdt met de kleinschaligheid van de gefinancierde projecten <sup>(1)</sup>.

44. De donorlanden, de NGO's en de ACS-landen wisselen de informatie over hun acties op het gebied van microprojecten niet uit. Het zou echter dienstig zijn, te weten hoeveel klaslokalen, poliklinieken, watervoorzienings- of rioleringsystemen er in de loop van een bepaald jaar bijgekomen of hersteld zijn, ongeacht de financieringsbron. Zodoende zou het effect van de microprojecten van het EOF kunnen worden gemeten met inachtneming van hun relatieve gewicht in de ontwikkelingshulp.

45. Het gebrek aan informatie over de externe factoren is niet het enige wat het meten van het effect van de microprojecten in de weg staat. Een andere hinderpaal is dat de indicatoren die in de programma's zijn opgenomen al te ambitieus zijn. De logisch-kadermethode leidt soms tot te veel theoretiseren. Zo wordt er voor sommige programma's op gerekend dat men over al te verfijnde „objectief verifieerbare indicatoren” zal beschikken, hetgeen vaak niet mogelijk blijkt omdat het daarvoor noodzakelijke statistische werk te veel kost.

46. Moeilijk wordt het ook wanneer sprake is van een ontegenzeggelijk maar diffuus neveneffect dat bij sommige projecten vooral op de korte termijn zichtbaar is. Zo voorzien de microprojecten voor irrigatie en elektrificatie in de behoeften van de gemeenschappen waarvan de projecten rechtstreeks zijn uitgegaan, maar bieden ze de gehele bevolking van de betrokken gebieden kansen op economische ontwikkeling.



Een stuwmeer: veel indirecte begunstigden

47. In dergelijke gevallen is het beter, te erkennen dat het effect niet precies te meten valt, dan zich aan niet te verifiëren cijfers te wagen.

<sup>(1)</sup> NGO's verlenen bij voorkeur steun aan kleine projecten.

#### Kader 11

##### Effectmeting

1. In Ghana had het vijfde programma ten doel, de benutting van sociale infrastructuur te verbeteren door herstelwerkzaamheden, maar was niet adequaat geregeld hoe de verwezenlijking van dit doel zou worden gemeten. Met name leverde het ingevolge de financierings-overeenkomst vereiste onderdeel „evaluatie door de begunstigden” niet de verhoopte resultaten op. De effectindicatoren in het logisch kader waren van geen enkel nut.

2. In Madagaskar waren de resultaten die werden verwacht van het uit het zevende EOF gefinancierde programma verifieerbaar en uitgedrukt in aantal infrastructurele voorzieningen. In het kader van het PAICAL wordt echter niet gebouwd, maar worden moeilijk meetbare resultaten beoogd, zoals uitbreiding van de basisdienstverlening aan de bevolking, meer overleg tussen de maatschappelijke organisaties, de afgevaardigden en de lokale overheidsinstanties en verbetering van de lokale bestuurscapaciteit.

3. In Malawi omvat het derde programma een verificatie van de resultaten op het gebied van armoedebestrijding en verbetering van de levensomstandigheden aan de hand van indicatoren waarvoor de ministeries van Onderwijs en Volksgezondheid moeten zorgen. Geen van dit soort indicatoren is gebruikt.

4. In Oeganda is de geplande studie over het effect van de microprojecten die uit het achtste EOF worden gefinancierd niet doorgegaan. Het logisch kader voorziet zowel in „objectieve en verifieerbare indicatoren” die bij de betrokken districten niet voor het EOF afzonderlijk kunnen worden geverifieerd wegens gebreken in de beschikbare statistische hulpmiddelen, als in realistische indicatoren die meer gericht zijn op het materiële resultaat dan op het effect. Aan het geheel kan een eventuele verbetering van de levenskwaliteit van de bevolking niet worden afgemeten.

5. In Zimbabwe bevat het twaalfde meerjarenprogramma realistische resultaatindicatoren, zoals het aantal voltooide infrastructurele voorzieningen op economisch of sociaal gebied, en wordt geen gebruik gemaakt van effectindicatoren, die zeer moeilijk hanteerbaar zijn gebleken. De externe evaluatie van de programma's heeft uitgewezen dat er geen waterdichte methode bestond om de baten van de microprojecten of ook maar het totale aantal begunstigden van de steun te becijferen. In de evaluatie van de programma's van het zevende EOF is gewezen op het ontbreken van cijfermateriaal en is het (overigens zeer gunstige) oordeel gebaseerd op kwalitatieve indicatoren, waarvan de strekking echter niet in detail wordt toegelicht.

#### **Of duurzaam in de behoeften wordt voorzien, is vaak onzeker**

48. In hoeverre de meerjarenprogramma's voor microprojecten voorzien in de behoeften van de bevolkingsgroepen die de projecten hebben opgezet, valt beter te beoordelen wanneer

rekening wordt gehouden met de bijzonderheden van de voornaamste betrokken terreinen, namelijk onderwijs, gezondheidszorg en economische ontwikkeling van het platteland. Of daarbij sprake is van duurzaamheid vormt een essentieel criterium bij de beoordeling van het resultaat, ook al komt het niet voor in de Overeenkomst van Lomé.

49. De duurzaamheid van de projectresultaten wordt nog steeds het best gewaarborgd door een goede opzet, maar vereist ook efficiënte begeleiding. Wanneer de projectresultaten inkomsten genereren, wordt voor de instandhouding ervan een budget toegewezen. Voor de levensvatbaarheid van de voltooide projecten is het bovendien noodzakelijk dat de eigendom wordt overgedragen aan de begunstigden.

50. Aan het eind van de controlebezoeken in de zes geselecteerde landen acht de Rekenkamer het geleverde werk ter waarborging van de duurzaamheid van de microprojecten toereikend. De geïnspecteerde projecten voldeden op enkele uitzonderingen na aan de voorwaarden voor duurzaamheid; van de oudste projecten bleek voldoende in stand te zijn gebleven. Zoals hierboven wordt aangestipt, is echter slecht bekend hoe duurzaam de microprojecten in het algemeen zijn doordat naar de oudste ervan geen studies zijn verricht. In de context van de meeste Afrikaanse landen blijft de constatering dat microprojecten op een bepaald tijdstip goed functioneren een gegeven dat niet onomstotelijk vaststaat. Hoofdcriterium voor duurzaamheid blijft de ondersteuning door nationale — centrale of lokale — overheidsinstanties.

### De sociale sectoren: onderwijs en gezondheidszorg

51. De sectoren onderwijs en gezondheidszorg vertonen bijzondere kenmerken die verband houden met de begunstigde gemeenschappen, de technische complexiteit van de microprojecten en de mate waarin dit van de nationale of lokale overheidsinstanties knowhow en assistentie vergt.



Geslaagde bouw en inrichting van middelbare scholen

52. In de sector onderwijs worden uit de programma's voor microprojecten de bouw en renovatie van lagere en middelbare scholen en soms het schoolmeubilair, de schoolboeken en de laboratoriumapparatuur gefinancierd. Deze sector leent zich goed voor microprojecten. Een eerste succesfactor vormen het opleidingsniveau en de motivatie van de stuwende krachten achter de projecten: leerkrachten en ouders van leerlingen. Een andere gunstige factor zijn eenvoud en standaardisering van de schoolgebouwen. De middelen voor de financiering van kleine onderhoudswerkzaamheden zijn afkomstig van de nationale overheid wanneer het schoolbezoek gratis is, en van de bijdragen van de ouders wanneer ervoor moet worden betaald. Deze middelen worden om bovenvermelde sociologische redenen doorgaans goed beheerd.

53. In de sector gezondheidszorg ondervinden microprojecten meer belemmering en werpen ze kwetsbaarder vruchten af. De programma's behelzen de bouw en renovatie van poliklinieken, klinieken, woningen voor het medisch personeel en de aanschaf van eenvoudig medisch meubilair. Voor de bevoorrading met medicijnen moet de nationale overheid zorgen. Een van de inherente moeilijkheden van deze sector houdt verband met de begunstigden, een minder welomlijnde en minder positief betrokken groep dan ouders van leerlingen, al spelen comités van gebruikers een actieve rol. Daarenboven is de regelmaat van de bevoorrading door de nationale overheid bij geneesmiddelen een gevoeliger punt dan bij schoolmateriaal, dat minder snel aan vervanging toe is.



Poliklinieken waarvan het regelmatig functioneren nog moet worden gewaarborgd

54. Projecten voor drinkwatervoorziening en riolering, zoals waterputten en toiletten, dragen ook bij tot de verbetering van de volksgezondheid, maar stuiten op minder moeilijkheden.

**Kader 12****Microprojecten in de sociale sectoren**

1. In Ghana werd de gecontroleerde infrastructuur grotendeels benut zoals gepland. Oneigenlijk gebruik werd slechts bij uitzondering geconstateerd. Een uit het vierde programma gefinancierde kliniek op het platteland werd gedeeltelijk gebruikt als keuken en woning voor een verpleegster, terwijl de oorspronkelijke woning van deze laatste door een vroedvrouw en een onderwijzeres waren betrokken. In een andere kliniek vond sinds meer dan een jaar geen medische activiteit meer plaats. Ongeveer een kwart van de bezochte gebouwen vertoonde zichtbare gebreken, zoals barsten waarvoor herstelwerkzaamheden nodig waren die de begunstigden zich vaak niet konden veroorloven en hulp van de districtdiensten rechtvaardigden. Naast de financiering van de grote herstelwerkzaamheden vormde ook de personeelsbezetting een probleem, daar veel scholen zich in afgelegen plattelandsgebieden bevinden. Ook al was de levenskwaliteit van de bevolking er duidelijk op vooruitgegaan dankzij een betere benutting van de openbare sociale voorzieningen, toch waren de problemen met de duurzaamheid van de voorgaande programma's niet van de baan: ontoereikende steun van de bevoegde vakministeries (Volksgezondheid en Onderwijs), en uitblijvende levering en vervanging van materiaal.

2. In Madagaskar bleek de kwaliteit van de bezochte projecten, afgezien van een middelbare school, te voldoen, en beantwoordden ze aan de verwachtingen van de begunstigden.

3. In Malawi zijn voor de microprojecten beheerscomités opgericht die de projecten zullen overnemen zodra ze zijn afgerond. Het personeel van de beheerseenheden zorgt voor bewustmakingsacties van deze comités om hen een sterker besef van de eigen inbreng en meer verantwoordelijkheidszin bij te brengen, die nodig zijn voor de instandhouding van de infrastructuur. Aangezien voor middelbaar onderwijs moet worden betaald, hebben de betrokken beheerscomités vaste fondsen voor het gewone onderhoud opgericht. Bij kosteloze lagere scholen hebben de begunstigde gemeenschappen, die doorgaans het gewone onderhoud als een taak van de staat beschouwden, geen met ouderbijdragen te vullen vaste fondsen opgericht.

4. In Oeganda worden met de twee onderzochte programma's de bouw en renovatie van lagere scholen gefinancierd. Bijzondere aandacht gaat uit naar schoolmaaltijden, die de presentie bevorderen, en naar onderdak ter plaatse voor onderwijzers, waardoor deze gemakkelijker te motiveren zijn om in de betrokken school te gaan werken. Het beginsel van kosteloos onderwijs wordt door de staat voorgeschreven in het kader van het programma voor universeel basisonderwijs. Bij wijze van compensatie krijgen de scholen budgetten toegewezen voor het onderhoud ervan. De bezochte scholen en poliklinieken verkeerden in behoorlijke staat van onderhoud, maar waren niet alle even goed van meubels voorzien.

5. Wat Zimbabwe betreft, wordt in het besluit van de Raad van de Europese Unie om alle hulp die niet rechtstreeks ten goede komt aan de bevolking te blokkeren, veel belang gehecht aan microprojecten, die juist directe steunverlening als voornaamste doelstelling hebben.

— De monetaire situatie van het land heeft een ongunstige uitwerking op de armste bevolkingsgroepen, waaraan de EOF-stuuten goede zou moeten komen. Zo bleken de in het kader van het twaalfde meerjarenprogramma voor microprojecten uitgetrokken budgetten voor infrastructuurprojecten in 2002 herhaaldelijk ontoereikend wegens het gecumuleerde effect van de zeer ongunstige wisselkoers en abrupte prijsstijgingen waarmee de contracterende ondernemingen te maken kregen. Bijgevolg zijn extra budgetten vastgesteld en oorspronkelijke plannen naar beneden bijgesteld, en wel ten nadele van de begunstigde gemeenschappen, al hadden deze wel de overeengekomen bijdrage tot de verwezenlijking van de projecten geleverd.

— Zo kon een drinkwatervoorzieningsproject slechts worden afgerond dankzij een extra inbreng van de begunstigde gemeenschap; een ander project was weliswaar grotendeels afgewerkt, maar kon niet in gebruik worden genomen, zodat de plaatselijke bevolking van alle dienstverlening verstoken bleef. In een polikliniek op het platteland, in een wegens de aidsepidemie prioritaire regio, werd slechts de helft van het uit het programma gefinancierde materiaal geleverd omdat de middelen opgebruikt waren. De begunstigde gemeenschap had besloten, het bouw materiaal te behouden, maar af te zien van extra medische apparatuur en van leidingbuizen in de woning van de verpleegster.

— De doelstelling van het negende en het twaalfde onderwijsprogramma, de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren, is klaarblijkelijk bereikt. Dankzij de uitrusting van hun wetenschappelijke laboratoria moeten middelbare scholen meer erkenning van het ministerie van onderwijs krijgen en diploma's van een hoger niveau kunnen afgeven. Aan de huisvesting van leraren is constant aandacht besteed. In de bezochte scholen werd het uit het EOF gefinancierde materiaal doorgaans goed opgeborgen en onderhouden.

**De economische sectoren**

55. Projecten ter ondersteuning van handelsactiviteiten die inkomsten moeten genereren, ondervinden moeilijkheden door het lage opleidingsniveau van de gemeenschappen die de projecten hebben opgezet, door de technische complexiteit van deze projecten, de problematische invoeging ervan in economische circuits en klimaatgebonden risico's. In deze sector bracht het onderzoek de facto meer gebreken aan het licht. Op economisch gebied zijn er minder microprojecten, waarvan de eenheidsprijs vaak hoger ligt. Er is meer vakkennis en technische bijstand voor nodig. Maar de voordelen inzake ontwikkeling en duurzame verhoging van de levensstandaard rechtvaardigen de risico's die met de programma's worden genomen.





Een meelmolen waarvan de rentabiliteit moet worden verzekerd

56. De voornaamste activiteit op dit gebied is de aanleg van voorzieningen voor met name irrigatie (stuwmeren, kanalen, gemalen), opslag van de oogst (silo's), verwerking ervan (molens), afzet van de producten (marktpleinen), vervoer (lokaal wegennet) en veevoorzorging (vaccinatiegangen) <sup>(1)</sup>. Tevens worden ambachtelijke activiteiten gefinancierd die van plaatselijk belang zijn. In sommige landen wordt krediet verleend, in andere landen is daarvan afgestapt omdat de leningen vaak slecht worden afgelost of de beheerders niet ter zake kundig zijn.

### Kader 13

#### Inkomsten genererende activiteiten

1. In Malawi hielden de voornaamste geconstateerde tekortkomingen verband met inkomsten genererende projecten die onder rechtstreeks toezicht van de nationale beheerseenheid uit leningen gefinancierd worden. Voor een varkenshouderij die door een groep van vijf personen werd beheerd waren een eerste lening met een looptijd van anderhalf jaar en een niet officieel goedgekeurde subsidie toegekend. De aflossingen hadden op het tijdstip van de controle vijf maanden vertraging opgelopen doordat de beheerders de dieren niet voldoende hadden kunnen voeren om ze tegen een goede prijs te kunnen verkopen. Een van de voltooide projecten, een bakkerij, had niet voor steun in aanmerking mogen komen omdat de lening was toegekend aan één enkele persoon, die bovendien op de datum van het besluit een administratieve functie bij de delegatie bekleedde. Een ander voltooid project, een zagerij, lag stil doordat een mankement niet was verholpen.

2. In Oeganda liep de financiering in de vorm van een lening voor economische projecten in het kader van het programma voor microprojecten in Karamoja spaak; daarop werd het opgenomen in een autonoom programma dat werd beheerd door een in microkredieten gespecialiseerd team. Wel werden uit het programma voor microprojecten een aantal omheiningen gefinancierd, alsmede een gebouw met veterinaire voorzieningen en een belastingkantoor voor twee projecten ter vergemakkelijking van het houden van veemarkten en de inning van lokale belastingen op de verkoop van dieren. Van deze projecten, waarvan de bouw is gestaakt en die niet officieel aan de begunstigen zijn overgedragen, werd eind 2002 in geringe mate gebruik gemaakt; minder dan drie jaar na beëindiging van de werkzaamheden was één ervan ernstig beschadigd (niet op het dringen van de dieren berekende omheiningen).

3. In Zimbabwe worden economische projecten met subsidies gefinancierd. De beheerseenheid geeft voorrang aan eenvoudige en goedkope technieken, zoals irrigatie met gebruikmaking van natuurlijke hoogteverschillen. De vernieuwing van een dergelijk irrigatiesysteem, met de aanleg waarvan in 1932 in het zuidoosten werd begonnen, levert ondanks ernstige knelpunten — verzanding, sterke natuurlijke aanwas van de begunstigde bevolkingsgroep — een positief voorbeeld van steun voor bestaande projecten die zowel een overtuigende voorgeschiedenis als een aanzienlijk groeipotentieel vertonen. Voor een in dezelfde regio gelegen irrigatiesysteem zijn de goede oogst en verkoop van de oogst, waarvan het welslagen van het project afhing, uitgebleven. In deze vlakke streek was een kwetsbare technologie — een elektrische pomp — ingezet, en niet het veel duurzamere natuurlijke verval benut. Ten tijde van het controlebezoek bleek de duurzaamheid aan grote risico's onderhevig: de elektrische pomp vertoonde roest en lekken.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

### Conclusie

57. Met beperkte financieringen maken de meerjarenprogramma's voor microprojecten het mogelijk, arme bevolkingsgroepen een echte dienst te bewijzen, met inachtneming van de bepalingen van de Overeenkomst van Lomé en de beginselen van initiatief en deelname. In dat opzicht vormen ze een overtuigend voorbeeld van doeltreffend, zuinig en doelmatig gebruik van de middelen van het EOF (zie de paragrafen 38-40). Elk land heeft de uitvoering van de meerjarenprogramma's voor microprojecten kunnen aanpassen aan de eigen structuren en beleidslijnen. De subsidiabiliteitscriteria voor meerjarenprogramma's voor microprojecten kunnen naar gelang van de interpretatie van de bepalingen van de Overeenkomst van Lomé van land tot land sterk verschillen (zie de paragrafen 14 en 15).

58. Hoewel het effect van de EOF-programma's niet afzonderlijk wordt gemeten en — behalve per project — moeilijk te

<sup>(1)</sup> Een vaccinatiegang dient om dieren te immobiliseren zodat vaccins gemakkelijker kunnen worden toegediend.

meten lijkt (zie de paragrafen 41-47), voorzien de microprojecten in veruit de meeste gevallen op afdoende wijze in basisbehoeften.

59. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft echter enige tekortkomingen in het beheer en enkele inherente risico's van deze programma's aan het licht gebracht waardoor weliswaar niet ter discussie komt te staan dat ze moeten worden voortgezet, maar waarvoor een corrigerende maatregel of bijzondere waakzaamheid geboden is.

60. De centrale diensten van de Commissie bezitten onvoldoende informatie over de meerjarenprogramma's voor microprojecten, waardoor zij de delegaties minder steun kunnen bieden (zie de paragrafen 17-20). Bij de opzet en evaluatie van de EOF-programma's wordt onvoldoende rekening gehouden met soortgelijke programma's (zie paragraaf 11).

61. De Commissie heeft geen interne regels of specifieke handleidingen voor het beheer van programma's voor microprojecten vastgesteld, waardoor een veelheid aan lokale handleidingen van wisselende kwaliteit het licht kon zien (zie de paragrafen 21-23). Over de juridische status van de beheers-eenheden heerst in de referentiedocumenten van de programma's onvoldoende duidelijkheid (zie paragraaf 26). De voorschriften voor beheer van „programmabestekken” worden niet altijd strikt nageleefd, met name wat betreft de verlenging van de perioden van uitvoering (zie de paragrafen 27 en 28). In de uitvoering van de programma's zijn vertragingen met schadelijke gevolgen geconstateerd (zie paragraaf 9).

62. Hoewel de systemen voor het boekhoudkundig en financieel beheer van de programma's globaal genomen toereikend zijn, vertonen de procedures voor de interne controle gebreken en wordt er vaak te weinig, te veel, onduidelijke of niet erg relevante beheersinformatie over de projecten verstrekt (zie de paragrafen 30-33).



Noodzakelijk onderhoud van de irrigatiesystemen

63. Er bestaan geen evaluaties van de nationale programma's voor microprojecten die lang na dato zijn verricht. Zulke evaluaties zouden nuttige aanwijzingen kunnen geven over de duurzaamheid van oude projecten en het mogelijk maken, bij toekomstige projecten beter rekening te houden met aspecten in verband met de duurzaamheid. Evaluaties waarin meer dan één land aan bod komt, zijn te dun gezaaid en te oud om de Commissie van nut te kunnen zijn (zie paragraaf 10). Doordat er geen betrouwbare geconsolideerde informatie over de financieringssteun voor kleinschalige infrastructuur in de ACS-landen bestaat, kan de eigen inbreng van het EOF op dit gebied niet worden beoordeeld (zie paragraaf 44).

64. Hoewel de voltooide projecten na enkele jaren in het algemeen in goede staat blijken te verkeren, blijven in vele gevallen het voortbestaan ervan en de kwaliteit van de verleende dienst onzeker, met name op het gebied van gezondheidszorg en economische plattelandsontwikkeling (zie de paragrafen 53, 55 en 56).

### Aanbevelingen

65. De Commissie wordt aanbevolen, het volgende te doen:

- a) haar centrale diensten zodanig te organiseren dat relevante informatie over de algemene richtsnoeren en totaalresultaten van de meerjarenprogramma's voor microprojecten bijeengebracht en geanalyseerd worden, zodat zij dit interessante hulpmiddel voor lokale ontwikkeling kunnen steunen, verbeteren en ruimere toepassing doen vinden;
- b) de delegaties een gemeenschappelijke handleiding voor het beheer van microprojecten ter beschikking te stellen, afgestemd op de bijzonderheden van het instrument en de op dit gebied opgedane ervaring;
- c) meer aandacht te schenken aan de juridische status van de eenheden die de microprojecten beheren en aan de regeling van hun rechtsbetrekkingen met hun partners, met name de lokale overheidsinstanties;
- d) ervoor te zorgen dat de uitvoering in het kader van „programmabestekken” beter wordt gecontroleerd zodat een goed toezicht op de projectcyclus en de naleving van termijnen overeenkomstig de prioritaire verwachtingen van de bevolking worden verzekerd;
- e) de voorwaarden voor de duurzaamheid van de microprojecten en met name de rol die daartoe in de verschillende fasen van

elk project aan de lokale overheidsinstanties wordt toebedeeld aandachtiger te bestuderen. De Rekenkamer acht het namelijk wenselijk dat er meer werk wordt gemaakt van een sterkere betrokkenheid van de lokale overheidsinstanties van de ACS-landen bij de uitvoering van meerjarenprogramma's voor microprojecten <sup>(1)</sup>;

- f) per land realistische methoden voor resultaatmeting vast te stellen, beter gebruik te maken van de evaluaties met betrekking tot één enkel land en meer evaluaties met betrekking tot meerdere landen te verrichten, om zo uit te kunnen maken welke de beste praktijken zijn die het verdienen, ingang te vinden bij de delegaties.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 17 en 18 december 2003.

*Voor de Rekenkamer*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*President*

---

<sup>(1)</sup> Zie in dezelfde zin de aanbevelingen in de paragrafen 101 en 102 van speciaal verslag nr. 2/2003 van de Rekenkamer over de uitvoering van het voedselzekerheidsbeleid in ontwikkelingslanden ten laste van de algemene begroting van de Europese Unie (PB C 93 van 17.4.2003).



## BIJLAGE I

**UIT HET ZESDE, ZEVENDE EN ACHTSTE EOF GEFINANCIERDE MICROPROJECTEN**  
**(stand per 31/12/2002) <sup>(1)</sup>**

(miljoen euro)

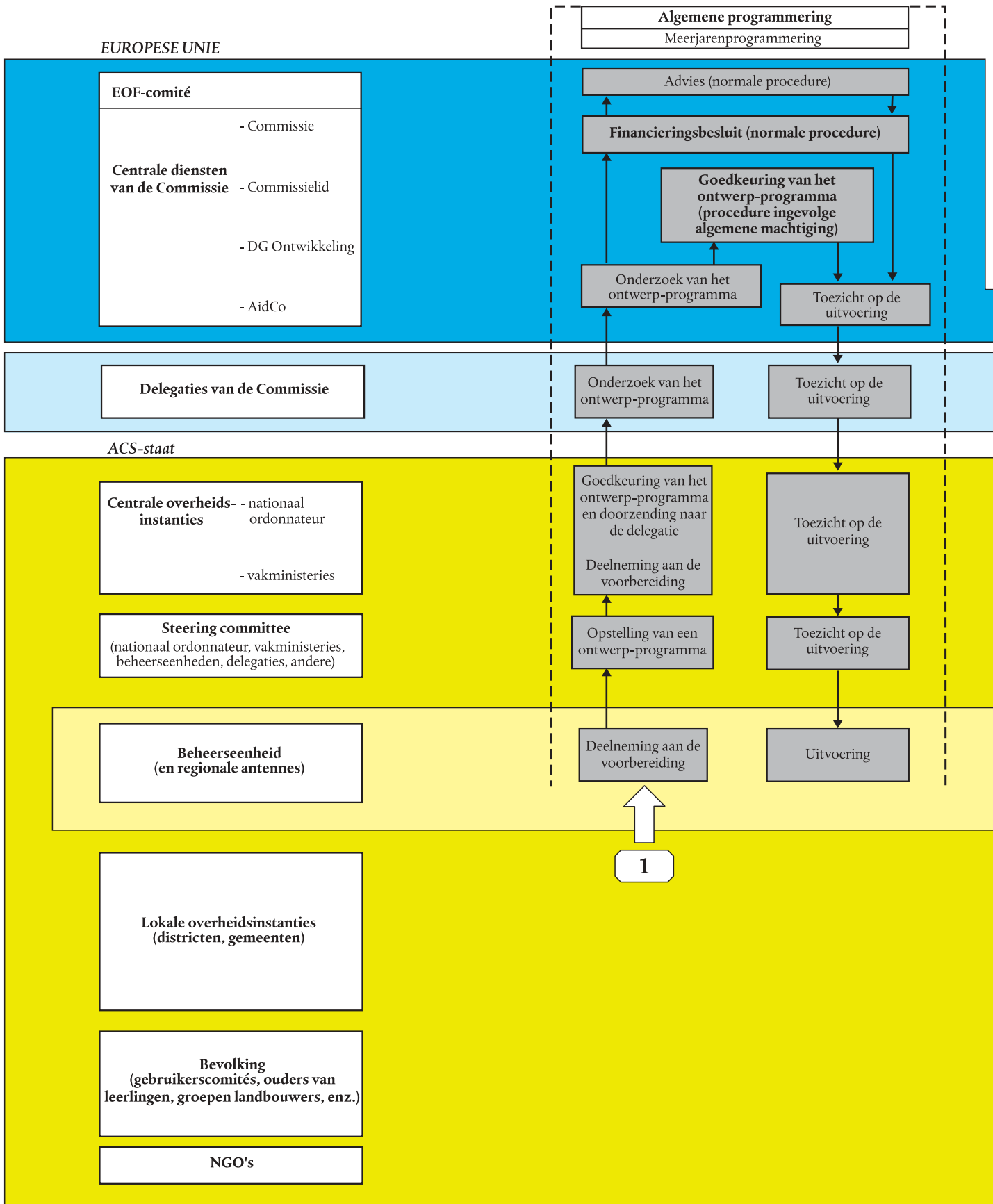
Land	Besluiten
<b>Malawi</b>	<b>64,47</b>
<b>Zimbabwe</b>	<b>64,12</b>
Nigeria	63,10
<b>Ghana</b>	<b>47,72</b>
<b>Zambia</b>	<b>42,87</b>
Togo	36,78
<b>Oeganda</b>	<b>33,32</b>
<b>Madagaskar</b>	<b>20,88</b>
Tsjaad	18,10
Mali	17,91
Rwanda	15,78
Papoea-Nieuw Guinea	15,76
Congo	14,28
Angola	13,91
Lesotho	10,66
Swaziland	9,75
Senegal	9,70
Mozambique	9,21
Kenya	8,24
Burundi	7,78
Dominicaanse Republiek	7,57
Tanzania	7,53
Suriname	7,21
Komoren	7,17
Guinea	6,25
Niger	6,18
Centraal-Afrikaanse Republiek	6,15
Ivoorkust	5,64
Mauritius	5,36
Botswana	4,00
Namibië	4,00
Salomon	3,18
Sudan	3,11
Fiji	3,03
Dominica	3,00
Kaapverdië	2,65
Ethiopië	2,17
Samoa	2,05
Sierra Leone	1,96
Tonga	1,50
Haïti	1,00
Nieuw Caledonië	1,00
Benin	0,49
Gambia	0,31
Turks en Caicos	0,26
Wallis en Futuna	0,25
Grenada	0,21
Seychellen	0,17
Trinidad en Tobago	0,09
Liberia	0,09
Guyana	0,06
Belize	0,05
Kameroen	0,02
20 landen zonder microprojecten <sup>(2)</sup>	
<b>Totaal microprojecten van het 6e, 7e en 8e EOF — alle landen</b>	<b>618,03</b>
<b>Totaal microprojecten geselecteerde landen</b>	<b>273,37</b>
<b>Microprojecten geselecteerde landen als % van het totaal van de microprojecten van het 6e, 7e en 8e EOF</b>	<b>44 %</b>
<b>Totaal gecontroleerde programma's in geselecteerde landen</b>	<b>148,01</b>
<b>Gecontroleerde programma's als % van het totaal van de microprojecten van het 6e, 7e en 8e EOF</b>	<b>24 %</b>
<b>Totaal 6e, 7e en 8e EOF</b>	<b>29 921,20</b>
<b>Totaal microprojecten van het 6e, 7e en 8e EOF alle landen als totaalpercentage van de steun uit het 6e, 7e en 8e EOF</b>	<b>2,07 %</b>

<sup>(1)</sup> De in het kader van dit verslag onderzochte programma's betreffen de vetgedrukte landen.<sup>(2)</sup> Antigua en Barbuda, Bahamas, Barbados, Djibouti, Eritrea, Gabon, Guinea-Bissau, Equatoriaal-Guinea, Jamaïca, Kiribati, Mauritanië, Democratische Republiek Congo, São Tomé en Príncipe, Somalië, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Tuvalu, Vanuatu, Burkina Faso.

Bron: Rekeningen Commissie per 31.12.2002.

BIJLAGE II

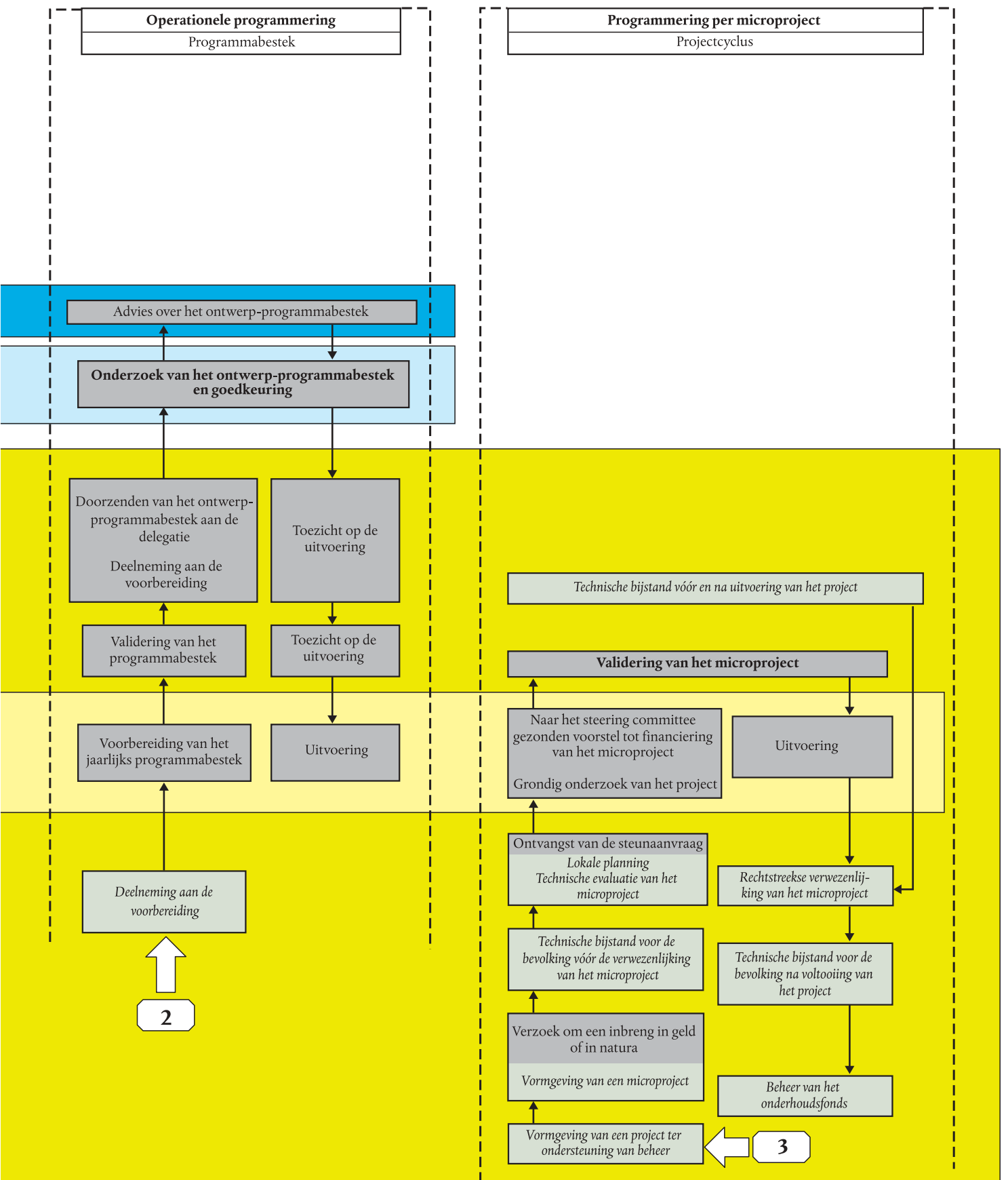
PROGRAMMERING EN BEHEER VAN DE MICROPROJECTEN



Cursief : min of meer aanwezige functies, naar gelang van het land/geval.

1 2 3 De tabel dient in de volgorde 1, 2, 3 te worden gelezen met dien verstande dat elk van de procedures 1, 2 en 3 nadat zij is ingegaan, doorwerkt in beide andere.

Bron: Rekenkamer.



## BIJLAGE III

## VOOR DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER GESELECTEERDE PROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN

(euro)

Land	Beschrijving	Besluiten	Verplichtingen	Betalingen		e (=d/b)	f (=d/a)	Datum FO/BAM <sup>(1)</sup>
		a	b	c (=b/a)	d			
Ghana	4e programma voor microprojecten 7e EOF — 1e tranche	4 990 590	4 990 590	100 %	4 990 590	100 %	100 %	12.2.1997
	4e programma voor microprojecten 7e EOF — 2e tranche	3 903 386	3 903 386	100 %	3 903 386	100 %	100 %	2.9.1997
	5e programma voor microprojecten 8e EOF — fase 1	3 200 000	3 101 692	97 %	1 763 932	57 %	55 %	1.1.1999
	5e programma voor microprojecten 8e EOF — fase 2	23 800 000	21 821 263	92 %	11 602 163	53 %	49 %	1.10.1999
	<b>Subtotaal Ghana</b>	<b>35 893 976</b>	<b>33 816 931</b>	<b>94 %</b>	<b>22 260 070</b>	<b>66 %</b>	<b>62 %</b>	
Madagaskar	3e programma voor microprojecten 7e EOF	311 362	311 362	100 %	294 267	95 %	95 %	1.4.1998
	3e programma voor microprojecten 7e EOF (overgedragen uit 5e EOF)	788 166	788 166	100 %	743 641	94 %	94 %	1.4.1998
	PAICAL — Steun voor initiatieven van gemeenten en plaatselijke verenigingen - 8e EOF	8 000 000	5 483 512	69 %	2 344 064	43 %	29 %	8.9.1999
	<b>Subtotaal Madagaskar</b>	<b>9 099 528</b>	<b>6 583 040</b>	<b>72 %</b>	<b>3 381 972</b>	<b>51 %</b>	<b>37 %</b>	
Malawi	2e programma voor microprojecten 7e EOF	4 547 737	4 547 737	100 %	4 547 737	100 %	100 %	24.6.1996
	3e programma voor microprojecten 8e EOF	21 000 000	17 985 124	86 %	17 965 656	100 %	86 %	3.12.1999
	<b>Subtotaal Malawi</b>	<b>25 547 737</b>	<b>22 532 861</b>	<b>88 %</b>	<b>22 513 393</b>	<b>100 %</b>	<b>88 %</b>	
Oeganda	4e programma voor microprojecten — Regio Karamoja 7e EOF	2 000 000	1 939 668	97 %	1 918 607	99 %	96 %	16.9.1996
	Steun aan de eenheid ter coördinatie van microprojecten 7e EOF	2 002 423	2 002 423	100 %	2 002 423	100 %	100 %	30.9.1996
	Contract voor technische bijstand van het programma voor microprojecten 8e EOF	332 278	332 278	100 %	332 278	100 %	100 %	2.8.1999
	Programma voor microprojecten - 8e EOF	15 000 000	13 085 121	87 %	9 789 845	75 %	65 %	6.4.2000
	<b>Subtotaal Oeganda</b>	<b>19 334 701</b>	<b>17 359 491</b>	<b>90 %</b>	<b>14 043 153</b>	<b>81 %</b>	<b>73 %</b>	
Zambia	Programma voor microprojecten 7e EOF (Fase II)	5 000 000	4 837 682	97 %	4 820 681	100 %	96 %	16.2.1994
	Programma voor microprojecten 7e EOF (Fase III) — overgedragen uit 5e EOF	2 361 122	2 356 489	100 %	2 352 993	100 %	100 %	9.11.1995
	Programma voor microprojecten 7e EOF (Fase III)	260 850	260 850	100 %	260 850	100 %	100 %	9.11.1995
	Programma voor microprojecten 7e EOF (Fase IV) — overgedragen uit 5e EOF	711 494	700 392	98 %	691 208	99 %	97 %	10.6.1997
	Programma voor microprojecten 7e EOF (Fase IV)	788 506	760 000	96 %	644 514	85 %	82 %	10.6.1997
	Programma voor microprojecten 8e EOF (Fase I)	8 000 000	7 994 265	100 %	7 312 484	91 %	91 %	22.7.1998
	Programma voor microprojecten 8e EOF (Fase II)	14 500 000	14 444 942	100 %	11 472 246	79 %	79 %	14.12.2000
	<b>Subtotaal Zambia</b>	<b>31 621 972</b>	<b>31 354 620</b>	<b>99 %</b>	<b>27 554 977</b>	<b>88 %</b>	<b>87 %</b>	
Zimbabwe	9e programma voor microprojecten 7e EOF — overgedragen uit 5e EOF	720 336	720 336	100 %	720 336	100 %	100 %	15.4.1996
	9e programma voor microprojecten 7e EOF	3 713 636	3 713 636	100 %	3 713 636	100 %	100 %	15.4.1996
	12e programma voor microprojecten 7e EOF	7 821 379	3 860 723	49 %	1 343 538	35 %	17 %	3.10.2000
	12e programma voor microprojecten 7e EOF — overgedragen uit 5e EOF	2 523 885	2 105 400	83 %	1 808 212	86 %	72 %	3.10.2000
	12e programma voor microprojecten 8e EOF	12 454 736	9 693 368	78 %	6 181 905	64 %	50 %	3.10.2000
	<b>Subtotaal Zimbabwe</b>	<b>26 513 636</b>	<b>19 373 127</b>	<b>73 %</b>	<b>13 047 291</b>	<b>67 %</b>	<b>49 %</b>	
	<b>Totaal programma's geselecteerde landen</b>	<b>148 011 551</b>	<b>131 020 069</b>	<b>89 %</b>	<b>102 800 855</b>	<b>78 %</b>	<b>69 %</b>	

<sup>(1)</sup> FO = Financieringsovereenkomst; BAM = Besluit ingevolge algemene machtiging.

Bron: Rekenkamer.

## BIJLAGE IV

## AANTAL DOOR DE REKENKAMER ONDERZOCHE MICROPROJECTEN

Aard van het project \ Land	Totaal	Ghana	Madagaskar	Malawi	Oeganda	Zambia	Zimbabwe
<b>SOCIALE INFRASTRUCTUUR</b>	<b>106</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>14</b>
<b>Onderwijs/Cultuur</b>	<b>59</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>7</b>
Lagere scholen	35	5	3	3	8	11	5
Middelbare scholen	15	3	4	4		2	2
Opleidingscentrum	2	1				1	
School voor dove jongeren	1					1	
Pedagogische academies	1				1		
Sportinfrastructuur	2		2				
Huisvesting van leerlingen	1		1				
Omheiningen	1					1	
Culturele centra	1		1				
<b>Gezondheidszorg</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>4</b>
Kleinschalige medische centra	29	8	1	2	4	10	4
<b>Water en riolering</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>4</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Aanleg waterputten	3		2				1
Inrichting natuurlijke tappunten	3				3		
Leidingstelsels	4		2				2
Riolering	8	6				2	
<b>ECONOMISCHE INFRASTRUCTUUR</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>Landbouw</b>	<b>12</b>		<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>		<b>4</b>
Vaccinatiegangen	3		2		1		
Afdammingen voor vee	2						2
Irrigatiesystemen	2						2
Maïsmolens	3			3			
Graansilo's	1				1		
Varkenshouderijen	1			1			
Markten	8		5		3		
<b>Wegennet</b>	<b>5</b>		<b>3</b>	<b>2</b>			
Busstations	1		1				
Bruggen	2		1	1			
Onverharde wegen	2		1	1			
<b>Overige</b>	<b>13</b>		<b>1</b>	<b>7</b>		<b>3</b>	<b>2</b>
Zagerijen	1			1			
Microkredietfaciliteiten	3					3	
Herbebossing	4			4			
Elektriciteitsnet	2						2
Postkantoren	1			1			
Bakkerijen	1			1			
Beschermende dijken	1		1				
<b>TOTAAL ONDERZOCHE PROJECTEN</b>	<b>144</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>20</b>
Waarvan onderzocht aan de hand van stukken en ter plaatse	104	23	9	19	18	15	20
Waarvan uitsluitend aan de hand van stukken onderzocht	40	0	18	3	3	16	

Bron: Rekenkamer.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING

II. De Commissie is blij met het algemene positieve oordeel over de programma's voor microprojecten (MPP).

In het verleden hebben de centrale diensten moeilijkheden ondervonden bij het meer van dichtbij monitoren van MPP's, maar ze zijn nu van plan een steeds belangrijker rol te gaan spelen waar het gaat om thematische ondersteuning en de verspreiding van beste praktijken, en zijn bezig met het opstellen van een algemene gids voor MPP's.

Hoewel de beheerseenheden niet altijd een duidelijke juridische status hebben, zijn hun belangrijkste betrekkingen met de nationale ordonnateur (NO) wel vastgelegd in protocollen of contracten.

Projecten waarin veel tijd wordt besteed aan de voorbereiding komen wellicht maar langzaam op gang en beginnen laat met het uitgeven van middelen, maar ze hebben als voordeel dat de gemeenschappen ze beter begrijpen en zich er beter mee kunnen vereenzelvigen.

In het kader van het 9e EOF worden nu bruikbare bepalingen ingevoerd ter verbetering van de betrouwbaarheid en de doelmatigheid van het beheer van de programmabestekken.

De Dienst voor Samenwerking EuropeAid heeft nu een register afgerond van de lopende microprojecten en de projecten die sinds januari 2003 zijn afgesloten.

De Commissie hecht veel belang aan institutionele capaciteitsopbouw op alle niveaus, als middel voor de bevordering van duurzaamheid. Waar mogelijk kunnen zeggenschap en duurzaamheid worden ondersteund door betrokkenheid van lokale overheden en gemeenten.

III. De Dienst voor Samenwerking EuropeAid zal:

- Een meer ondersteunende rol gaan spelen.
- Beste praktijken vertalen in een gedetailleerde gids en zorgen voor een verbetering van de betrouwbaarheid en doelmatigheid van het beheer van de programma's.
- Waar mogelijk lokale overheden en gemeenten bij de activiteiten betrekken om zo de kans op succes en duurzaamheid te vergroten. De bepalingen van de overeenkomst van Cotonou bieden ruimte voor een grotere rol voor gedecentraliseerde actoren.
- In 2004 een aanvang maken met een systematische evaluatie van MPP's volgens een transversale benadering.

## DE OPSTELLING VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN

10. De Commissie hecht veel belang aan evaluatieactiviteiten en heeft elk programma voor microprojecten afzonderlijk geëvalueerd. In 2004 wordt een begin gemaakt met een meer systematische evaluatie op grond van een transversale benadering.

11. Ieder activiteit is gebaat bij een gecoördineerde aanpak (zo krijgen de delegaties in het kader van het streven naar deconcentratie een steeds grotere zelfstandigheid bij de besluitvorming) en daar moet dan ook verbetering in komen.

**Kader nr. 1 — Soortgelijke programma's:**

1. *Malawi*: Er is weinig coördinatie met het MASAF-project (Wereldbank — Regering van Malawi (GoM)) omdat er bij dit project een risico bestaat van een frequente politieke inmenging. Er vindt echter wel informatie-uitwisseling plaats over de verzoeken van de gemeenschappen en de gevallen waarin het EOF en het MASAF projecten hebben uitgevoerd/gefinancierd met dezelfde gemeenschappen op dezelfde locatie, zijn zeer zeldzaam en veelal volledig gerechtvaardigd.

3. *Zimbabwe*: De delegatie begrijpt de behoefte aan meer coördinatie tussen MPP's en ander initiatieven. In het geval van



het ZCDP moet worden opgemerkt dat uit een recente evaluatie van dit programma is gebleken dat de toegepaste procesbenadering zeer succesvol is geweest en dat er projecten zijn die veel op elkaar lijken. Het MPP is uitgegaan van een „hardware” — benadering (aanleg van infrastructuur) en het ZCDP heeft zich meer geconcentreerd op de „software” (gebruik van de infrastructuur). Dat het proces uiteindelijk resulteerde in soortgelijke projecten, was het gevolg van het feit dat het ZCDP in de pilotfase problemen had met het ontwikkelen van innovatieve projecten. In de nieuwe programma's die nu voor zowel het ZCDP als het MPP worden ontwikkeld, zal vooral aandacht worden besteed aan de coördinatie en de complementariteit van de twee programma's.

15. De diversiteit van de benaderingen en de aanpassingsmogelijkheden van de programma's aan de lokale structuren en situaties zijn inderdaad positieve aspecten die inherent zijn aan programma's voor microprojecten, die immers worden aangepast aan de situatie ter plaatse.

16. De mate van betrokkenheid van de lokale overheden hangt af van de mate van decentralisatie: als een land al een traditie heeft op het gebied van decentralisatie, met sterke lokale instellingen die het vermogen hebben om het programma te beheren, dan is er alle reden om een gedecentraliseerd MPP te bevorderen. Als er sprake is van minder decentralisatie, dan zijn sturing en centrale ondersteuning van vitaal belang.

#### UITVOERING VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN

18-19. MPP's zijn geen sectorieel instrument maar eerder een uitvoeringshulpmiddel. In OLAS is het dan ook moeilijk om een DAC-code aan MPP-voorzieningen toe te kennen omdat het gaat om een breed scala aan activiteiten. Dit heeft tot de nodige verwarring geleid.

EuropeAid heeft nu een register afgerond van de lopende microprojecten en de projecten die sinds januari 2003 zijn afgesloten. Het register bevat ook informatie per sector en per subsector over de interventiegebieden en vormt een nuttige gegevensbank voor het monitoren en evalueren van microprojecten. Zo is bijvoorbeeld de gegevensbank voor een studie op sectorniveau van de door MPP's gesteunde activiteiten, afkomstig uit het register. De resultaten van deze studie zullen in januari 2004 beschikbaar zijn.

20. De Dienst voor Samenwerking EuropeAid is van plan in de toekomst meer op te treden als een thematische bron, door het verschaffen van een gids voor MPP's (lessen uit het verleden), elementaire informatie over activiteiten die zijn gesubsidieerd en uitvoeringsmodellen die in verschillende scenario's zijn gebruikt. Dit is een bereikbare doelstelling voor de korte termijn; op de middellange en lange termijn zou kunnen worden gezorgd voor een meer gedetailleerd kaderdocument. Sinds de audit van de Rekenkamer zijn de resultaten van monitoringmissies van MPP's en lessen uit het verleden onder alle delegaties verspreid; dit zal ook gebeuren met ander achtergrondmateriaal over MPP's (zoals het verslag van de regering van Botswana over de in november

2002 gehouden workshop over MPP's in Oost- en Zuidelijk Afrika, een uitstekend voorbeeld van hoe individuele ervaringen op dit speciale gebied tot wederzijds voordeel kunnen worden verspreid en een initiatief dat door andere regio's zou kunnen worden overgenomen).

Informatie over tussentijdse balansen (tijdstippen, feedback, enz.) zal systematisch worden verzameld.

21-22. Het verspreiden van lessen uit het verleden zou kunnen leiden tot een verbetering van het ontwerp, maar dat wil niet per se zeggen dat er sprake moet zijn van één en dezelfde aanpak voor iedereen. De ervaring leert dat landen verschillende behoeften hebben en er grote verschillen zijn ten aanzien van hun capaciteit. Uit een recent rapport blijkt dat de beste resultaten worden bereikt door een aanpassing aan de behoeften van de afzonderlijke landen (gesteld wordt dat het beste MPP-ontwerp een ontwerp is dat de situatie van het land weerspiegelt) en dat er geen ontwerp is dat geschikt is voor alle landen. De algemene gids voor MPP's die op dit moment wordt opgesteld zal de nadruk leggen op flexibiliteit en basisregels en aanvaardbare praktijken bevatten. Naar verwachting zal de gids in maart 2004 beschikbaar zijn.

23. Het feit dat er in projecten wordt afgeweken van de voorwaarden die voor MPP's zijn vastgelegd in de Overeenkomst van Lomé, is een aspect dat verbetering behoeft in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, waarbij meer aandacht moet worden besteed aan het ontwerp. De vastgelegde bepalingen voorzien ook in een grotere rol voor gedecentraliseerde actoren en in meer betrokkenheid van niet-overheidsactoren bij de voorbereiding.

26. Het door de NO aan de eenheid verleende mandaat en de beheers- en uitvoeringsvoorwaarden van het project worden vastgelegd in een memorandum van overeenstemming (als het gaat om een overheidsorgaan dat als beheerseenheid voor het project optreedt) of een dienstverleningscontract (als het gaat om particuliere instanties die dezelfde taken vervullen). In dit mandaat is de verantwoordelijkheid van de beheerseenheid omschreven, alsmede de banden met de ACS-staat en het niveau waarop de door de NO ten behoeve van het gunnen en sluiten van contracten verleende bevoegdheden worden gedelegeerd. Dit zorgt voor een grote juridische zelfstandigheid van de projectbeheerseenheden.

De Commissie is zich ervan bewust dat het delegeren van bevoegdheden niet in alle gevallen op dezelfde wijze plaatsvindt; dit probleem wordt in het kader van het 9e EOF opgelost met de opstelling van een nieuwe praktische gids voor het beheer van opdrachten in eigen beheer. De door de Rekenkamer genoemde punten aangaande de juridische capaciteit kunnen inderdaad problemen opleveren. De Commissie zal met de partnerlanden bekijken hoe deze punten kunnen worden aangepakt.

27-29. Projecten waarin veel tijd wordt besteed aan de voorbereiding komen wellicht maar langzaam op gang en beginnen laat met het uitgeven van middelen, maar ze hebben als voordeel dat de gemeenschappen ze beter begrijpen en zich er beter mee kunnen vereenzelvigen.

In bepaalde gevallen hangt de looptijd van de jaarlijkse programma-bestekken samen met een verlenging van de afsluitingsfase (die normaalgesproken uiterlijk 6 maanden na de periode waarop het beheer betrekking heeft, plaatsvindt) die het nut van de programmabestekken niet ter discussie stelt.

#### **Kader nr. 6 — De „programmabestekken”**

4. *Zimbabwe*: De overstap naar een stelsel van batch-financiering in 2001 moest voorkomen dat er sprake zou zijn van één enkele grote vastlegging die niet kon worden afgesloten vanwege het grote aantal projecten dat daaruit wordt gefinancierd, allemaal met een ander tijdschema voor de afsluiting. De overstap moest het bovendien mogelijk maken de vastleggingen eenvoudiger en sneller af te sluiten. Ook wordt er verder gezocht naar een meer gebruikersvriendelijk systeem.

29. Projecten waarin veel tijd wordt besteed aan de voorbereiding komen wellicht maar langzaam op gang en beginnen laat met het uitgeven van middelen, maar ze hebben als voordeel dat de gemeenschappen ze beter begrijpen en zich er beter mee kunnen vereenzelvigen. Regels en procedures bieden het management de mechanismen die het nodig heeft om projecten te beheersen en stellen gemeenschappen in staat de aard van de overeenkomst die ze zijn aangegaan, te begrijpen.

#### **Kader nr. 7 — Het tempo waarin de programma's worden uitgevoerd**

1. *Ghana*: Bij de materiële uitvoering is vertraging opgetreden. Een van de redenen daarvoor was de vertraging in de betaling van de tranches van het District Common Fund aan de districten door de centrale overheid.

De diensten van de Commissie en de NO zullen onderzoeken hoe ze ervoor kunnen zorgen dat alle microprojecten kunnen worden voltooid en een mogelijk vervolgprogramma kunnen opstellen, zodat een onderbreking van de activiteiten tussen het 5e MPP en een vervolgprogramma wordt voorkomen.

2. *Malawi*: Om de situatie te herstellen heeft de stuurgroep eind 2002 besloten de goedkeuring van nieuwe projecten op te schorten en een uitgebreide systematische audit van de organisatie tijdens de gehele duur van het project uit te voeren (MPP I, II en III). Naar aanleiding van de aanbevelingen hieromtrent in het auditverslag heeft de stuurgroep zijn taakomschrijving in 2003 aangepast. In het 4e MPP is een verruiming van de arbeidsmiddelen van de regionale antennes voorzien.

3. *Oeganda*: Het feit dat verschillende werkprogramma's tegelijkertijd open zijn en/of worden verlengd, is een gevolg van vertragingen bij werkzaamheden en de betaling van een garantiebedrag van 10 % aan aannemers, met problemen bij het afsluiten van vastleggingen als gevolg. Met ingang van 2003-2004 zijn werkplannen geïntegreerd in één enkel werkplan waarin getransporteerde vastleggingen (verplichtingen) en

nieuwe activiteiten worden gecombineerd; de oude werkprogramma's kunnen dan ook binnen enkele maanden worden afgesloten.

5. *Zimbabwe*: De economische problemen waarvoor Zimbabwe zich geplaatst ziet hebben in sommige gevallen geleid tot het vervallen van bepaalde activiteiten. Met de nieuwe wisselkoers worden alle recente projecten in het MPP echter herzien, waardoor aanvullend budget beschikbaar komt voor de projecten die bepaalde initiatieven hebben moeten beperken of laten vervallen, en deze projecten kunnen worden voltooid.

30. Om het risico af te dekken is een bankgarantie vereist in geval van uitvoering van het particuliere project door een beheers-eenheid. Bij projecten in administratief eigen beheer is de NO uiteindelijk financieel aansprakelijk jegens de Commissie. Het voor-schot wordt pas aangevuld nadat de gedane uitgaven zijn gecontroleerd. Normaalgesproken moet deze controlestructuur voldoende garanties bieden dat de verrichtingen correct verlopen en goed worden beheerd.

33. In het kader van het 9e EOF en projecten in indirect eigen beheer wordt een dienstverleningscontract opgesteld waarin de taken zijn omschreven die zijn gedelegeerd aan de openbare of particuliere instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project. Dit contract moet in elk geval bruikbare bepalingen bevatten inzake de controle op het gebruik van de middelen van de EOF's, teneinde de betrouwbaarheid en de doelmatigheid van het beheer van de programmabestekken te verbeteren.

#### **Kader nr. 8 — Financiële en administratieve organisatie**

1. *Ghana*: De tussentijdse evaluatie heeft plaatsgevonden tijdens de uitvoering van de 2e cyclus en vóór aanvang van de 3e cyclus. De conclusie en de gedane aanbevelingen moeten worden geanalyseerd en zullen, indien dit wenselijk is, in aanmerking worden genomen bij de uitvoering van de 3e cyclus.

2. *Madagaskar*: De gemeente heeft inderdaad het beheer over een rekening voor dit project, waarop zij haar bijdragen in contanten stort. De voorwaarden voor betalingen van het AMCD aan de gemeente zijn uitdrukkelijk vastgelegd in de tussen het AMCD en de gemeente gesloten financierings-overeenkomst. De contractuele afspraken worden aangevuld door een gunningsbrief die wordt ondertekend door de gemeente en de partij aan wie de overeenkomst is gegund (met goedkeuring van het AMCD, dat als bouwdirectie voor dit project optreedt). Naar mate de werkzaamheden vorderen, stort het AMCD steeds een betalingstranche op de rekening van de gemeente. De gemeente maakt vervolgens het vastgestelde bedrag over aan de partij aan wie de overeenkomst is gegund. Het AMCD controleert voor iedere betaling of deze daadwerkelijk is gedaan.

3. *Malawi*: Het probleem ten aanzien van het te gecentraliseerde financiële beheer is bekend. Zowel de stuurgroep als het projectmanagement ervaren dit. Het probleem is gesignaleerd bij de audit van de organisatie in 2003. Naar aanleiding van deze audit zou de regering van Malawi, om te voorkomen dat deze situatie zich opnieuw voordoet, moeten voorstellen een grotere rol toe te kennen aan de gedecentraliseerde instellingen. De resultaten van de certificeringsaudits door externe

auditbedrijven vormen een cruciaal onderdeel bij de besluitvorming over de aanvulling van rekeningen. Het management van het project heeft nu tot taak om bij iedere vergadering van de stuurgroep de resultaten en de aanbevelingen van externe auditverslagen te presenteren.

4. *Oeganda*: Met ingang van het vierde kwartaal van 2002 zijn de audittaken en de opleidings/adviestaken gescheiden en is daarvoor een ander auditbedrijf gecontracteerd.

De door MPP gefinancierde microprojecten zijn een onderdeel van het District Development Plan en van de districtsverantwoordelijkheid, wat betekent dat de boeken in principe al worden geaudit door de auditeur-generaal. De auditeur-generaal informeert de MPP's echter niet over de bevindingen en de districten delen de informatie niet graag. De boekhoudkundige prestaties van de districten moeten dus worden geëvalueerd door middel van de interne monitoring- en auditsystemen van de MPP's, aangevuld met beoordelingsverslagen van het LGDP (Local Government Development Program, gefinancierd door de Wereldbank en andere donoren).

36. De algemene monitoring en follow-up van de programma's is een factor die doorslaggevend is voor het succes van elk initiatief. De controle en de aanpassing van het algemene ontwerp en de individuele initiatieven moet goed worden gepland in de ontwerpfase van het programma; daarbij moet zo veel mogelijk een beroep worden gedaan op de inbreng van de begunstigen. De programma's moeten zo flexibel zijn dat ze continu kunnen worden geëvalueerd en aangepast kunnen worden aan de bevindingen.

#### **Kader nr. 9 — Technisch toezicht op de infrastructuur**

1. *Madagaskar*: Op slechts enkele uitzonderingen na is de kwaliteit van de projecten voldoende. Sinds de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn gedaan is een systeem opgezet waarin de voortgang van de werkzaamheden wordt gecontroleerd voordat elke volgende tranche wordt betaald. Bij sommige van de gestarte projecten is voor een bezoek van 2 uur een kano-reis van een dag nodig of een voettocht van 40 km.

37. De Commissie is het ermee eens dat een verdere verbetering en vereenvoudiging van het monitoring- en rapportagesysteem op uitvoeringsniveau noodzakelijk is; in de meeste gevallen hebben de delegaties al stappen in die richting genomen.

#### **Kader nr. 10 — De informatiesystemen**

1. *Ghana*: Het ontwerp van het monitoringsysteem is nu voltooid en wordt momenteel in het veld getest. De respons op gemeenschapsniveau stemt niet echt tot tevredenheid, veelal omdat er niet voldoende dorpsbewoners zijn die kunnen lezen en schrijven en de monitoringformulieren kunnen invullen.

2. *Madagaskar*: Het systeem is herzien, geconsolideerd en vereenvoudigd om te zorgen dat de informatie direct en snel wordt opgepakt. Voor de follow-up is nu één enkel medium beschikbaar. Gedetailleerde informatie is terug te vinden in de technische en financiële rapporten.

3. *Malawi*: Het genoemde probleem was een van de onderwerpen van de organisatie-audit van 2003, waarvan de aanbevelingen uitgebreid zijn besproken door de stuurgroep, die in 2003 besloten heeft de projectmanager te vervangen.

Naar aanleiding van de audit over 2003 en vanuit het streven om de gegevens die uit de boekhouding afkomstig zijn optimaal te beheren, is voor het project het programma „PASTEL®” aangeschaft en wordt er in het kader van de start van het 4e MPP een gegevensbank aangemaakt (van technische rapporten, evaluaties e.d).

4. *Oeganda*: De rapportageprocedures leveren jaarlijks in totaal ongeveer 70 rapporten op, die uiteindelijk worden samengevat in minder dan 10 rapporten die extern worden verspreid.

5. *Zimbabwe*: Zie het antwoord op kader 6.

#### **DE RESULTATEN VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S VOOR MICROPROJECTEN**

39. Het is bemoedigend om te constateren dat het algemene oordeel over de programma's voor microprojecten positief is.

41. Een beoordeling van de algemene behoeften moet deel uitmaken van het ontwerp van het programma. Dit resulteert in duidelijke criteria voor de selectie van individuele projecten en even duidelijke effectindicatoren. Het logframe moet als een ontwikkelingshulpmiddel worden gebruikt en tijdens de looptijd van het programma en de individuele projecten worden bijgewerkt en actief worden toegepast.

42. Ieder programma moet er naar streven binnen het programma van nationale strategieën en plannen te opereren. Microprojecten zijn echter niet alleen ontworpen om te beantwoorden aan traditionele indicatoren (zoals het aantal waterpompen), ze zijn immers ook gericht op capaciteitsopbouw. Het effect van microprojecten mag dan in dit kader moeilijk te meten zijn, toch is het niet onmogelijk: veel hangt af van de voortgang in de ontwikkeling van beleidskader en -prioriteiten van het land.

44. De Dienst voor Samenwerking EuropeAid heeft een register aangelegd van MPP's en er wordt systematisch informatie (tijdstippen, feedback, enz.) verzameld over tussentijdse balansen. De Dienst voor Samenwerking EuropeAid is bezig met het opzetten van een systeem voor het meer van dichtbij monitoren van MPP's.

45. Microprojecten moeten wel flexibel genoeg zijn om echte „procesprojecten” te zijn. Er kan gebruik worden gemaakt van logframes, maar deze aanpak wordt soms niet als werkinstrument toegepast en is door de irrealistische indicatoren te vaag. De indicatoren moeten tijdens de gehele looptijd van het project worden verfijnd.

46. Indirecte effecten zijn veelal gunstig, maar kunnen ook ongunstig uitpakken. Daarmee moet rekening worden gehouden bij het ontwerp, de uitvoering en de monitoring.

47.

#### **Kader nr. 11 — Effectmeting**

1. *Ghana*: De beoordeling van de prestaties van het 5e Programma voor microprojecten door de begunstigden werd altijd als noodzakelijk en belangrijk beschouwd. Om die reden is de beoordeling door de begunstigden tijdens het 5e MPP opgenomen als integrerend onderdeel van MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation).

De respons van de gemeenschappen en de districten beek echter niet echt voldoende (zie ook het commentaar bij kader 10, eerste alinea). Districten en gemeenschappen hebben niet voldoende ervaring met beoordelingen. Het invullen van de formulieren door de gemeenschappen verloopt niet goed doordat veel mensen niet kunnen lezen en schrijven. In de planning is nu dan ook opgenomen om in het eerste kwartaal van 2004 een contract te sluiten met een of meer plaatselijke NGO's voor de uitvoering van uitgebreide onderzoeken naar de beoordeling door de begunstigden.

2. *Madagaskar*: De resultaten met betrekking tot de sociaal-organisatorische ontwikkeling en de structurering van de plattelandsgebieden. Toch moet worden opgemerkt dat de aanpak met medezeggenschap en sociaal overleg bij de verrichtingen in het kader van het PAICAL, in vergelijking met eerdere microprojecten heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal projecten dat wordt opgegeven of mislukt. In de loop van 2004 zal een kapitalisatie en evaluatie *ex post* van het PAICAL plaatsvinden. Deze studie zal echter slechts een conventioneel karakter hebben en veel aandacht besteden aan de medezeggenschapsaanpak.

3. *Malawi*: Het MPRSP (Malawi Poverty Reduction Strategy Paper) bevat een aantal indicatoren, waarvan er maar weinig geschikt zijn voor microprojecten. Niettemin zullen bij de start van het 4e MPP studies worden uitgevoerd om „baselines” uit te zetten en een set indicatoren die objectief kunnen worden gecontroleerd.

4. *Oeganda*: Het logisch kader van het programma is in de tweede helft van 2002 herzien en er zijn meetbare en controleerbare indicatoren opgesteld voor activiteiten, resultaten en doel. In de loop van 2002-2003 zijn voor het programma elementaire gegevenssets aangelegd en de effecten en de impact van het programma kunnen worden gemonitord (gemeten) onder verwijzing naar het referentiejaar (juni 2000). Dit kan op verschillende niveaus gebeuren: levering van (activiteit), toegang tot (resultaat) en gebruik van voorzieningen voor de maatschappelijke dienstverlening (doel), met een rechtstreekse koppeling met de kwaliteit van leven van de bevolking.

De nauwkeurigheid van de gegevenssets is nog verbeterd nu de gegevens van de volkstelling van 2002 beschikbaar zijn (bevolking en bestuurlijke eenheden).

De resultaten op het gebied van capaciteitsopbouw worden gemonitord aan de hand van kwalitatieve doelstellingen, zoals 1) het functioneren van de projectuitvoeringscomités, 2) de kwaliteit van de voorgestelde microprojecten en 3) aanbesteding, contractbeheer en aanspreekbaarheid van de districtsbesturen.

49. Waar mogelijk kan betrokkenheid van lokale overheden en gemeenten bijdragen tot succes en duurzaamheid. De vereiste bijdrage van 25 % zorgt niet alleen voor zeggenschap, betrokkenheid moet ook worden gestimuleerd. Zonder zeggenschap bestaat altijd het gevaar dat projecten zuiver worden gezien als bouwprojecten en niet als projecten waar de gemeenschap samen aan bouwt.

50. Er moet ook meer worden gedaan met de lessen die kunnen worden geleerd uit de ervaringen in eerdere programma's; dit kan door middel van de monitoringactie van de Commissie maar ook op een systematische manier in het kader van een geplande evaluatiefase (zie boven). Microprojecten worden vaak gezien als een wondermiddel voor landen waar de meer traditionele programma's moeilijk kunnen worden uitgevoerd door gebrek aan goede governance. Ze moeten echter duidelijk op alle niveaus worden gekoppeld aan institutionele capaciteitsopbouw, zodat duurzaamheid wordt bevorderd.

#### **Kader nr. 12 — Microprojecten in de sociale sectoren:**

1. *Ghana*: De kwaliteit van constructies en kwaliteitscontroleaspecten moet worden verbeterd. Bij de tussentijdse evaluatie is voorgesteld om alle projecten in de 1e en 2e cyclus te laten beoordelen door opgeleide kwaliteitscontroleurs, om van geval tot geval vast te stellen of, en zo ja welke corrigerende maatregelen er moeten worden genomen.

Met de noodzaak om de duurzaamheid en het onderhoud van microprojecten te verbeteren is rekening gehouden in het herziene memorandum van overeenstemming (MoU) tussen de districtsraden, het MPMU, de NO en de delegatie, dat van kracht wordt met ingang van de 3e materiële uitvoeringscyclus.

5. *Zimbabwe*: De economische problemen waarvoor Zimbabwe zich geplaatst ziet hebben in sommige gevallen werkelijk geleid tot het vervallen van bepaalde activiteiten. Met de nieuwe wisselkoers worden alle recente projecten in het MPP echter herzien, waardoor aanvullend budget beschikbaar komt voor de projecten die bepaalde activiteiten hebben moeten beperken of laten vervallen, en deze projecten kunnen worden voltooid.

#### **CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**

59. De Commissie neemt diverse maatregelen om het beheer van de microprojecten te verbeteren. Een overzicht is hierna opgenomen.



60. In het verleden hebben de centrale diensten moeilijkheden ondervonden bij het meer van dichtbij monitoren van MPP's, maar in het kader van het streven naar deconcentratie speelt EuropeAid nu een steeds belangrijker rol als thematische bron, door het verschaffen van richtsnoeren aan lopende MPP's (lessen uit het verleden), elementaire informatie over activiteiten die zijn gesubsidieerd en uitvoeringsmodellen die in verschillende scenario's zijn gebruikt. EuropeAid heeft nu een register afgerond van de lopende MPP's en de projecten die sinds januari 2003 zijn afgesloten. Het register is een nuttige gegevensbank voor het monitoren en evalueren van microprojecten. De resultaten van monitoringmissies van MPP's en lessen uit het verleden zijn onder alle delegaties verspreid; dit zal ook gebeuren met ander achtergrondmateriaal over MPP's. Er wordt op dit moment gewerkt aan een algemene gids voor MPP's, waarin basisregels en aanvaarde praktijken worden gegeven en het belang wordt onderstreept van flexibiliteit in de uitvoeringsvoorwaarden.

Uit evaluaties, tussentijdse balansen en monitoringmissies is duidelijk geworden dat (zoals dat bij alle ontwikkelingsprojecten het geval is) de programma's die goed zijn gepland en ontworpen in overleg met de potentiële begunstigen en met andere gesprekspartners zoals donoren, NGO's en de nationale overheid, het meest succesvol zijn. Ieder activiteit is gebaat bij een gecoördineerde aanpak (zo krijgen de delegaties in het kader van het streven naar deconcentratie een steeds grotere zelfstandigheid bij de besluitvorming) en daar moet dan ook verbetering in komen.

61. Nu EuropeAid een meer ondersteunende rol gaat spelen, verschaffen de delegaties op een meer systematische manier feedback over de voortgang van de MPP's, die wordt verwerkt in een gids voor beste praktijken en advies over aanvaarde interventievoorwaarden.

Het ontwerp van projecten kan worden verbeterd door de verspreiding van lessen uit het verleden. Elke gids moet echter het recht van de NO om uitvoeringsvoorwaarden te kiezen intact laten en flexibel genoeg zijn om lokale omstandigheden en prioriteiten in aanmerking te nemen. Een algemene gids voor MPP's die op dit moment wordt opgesteld zal basisregels en aanvaarde praktijken bevatten.

De Commissie zal met de partnerlanden bekijken hoe het probleem van de juridische capaciteit van sommige beheerseenheden kan worden opgelost, maar brengt daarbij in herinnering dat er protocollen en contracten zijn opgesteld waarin de betrekkingen tussen de NO en deze instanties zijn geregeld en het door de NO aan de eenheid verleende mandaat en de voorwaarden voor het beheer en de uitvoering zijn omschreven. In dit mandaat is de verantwoordelijkheid van de beheerseenheid omschreven, alsmede de banden met de ACS-staat en het niveau waarop de door de NO ten behoeve van het gunnen en sluiten van contracten verleende bevoegdheden worden gedelegeerd. Dit zorgt voor een grote juridische zelfstandigheid van de projectbeheerseenheden.

Het feit dat er in projecten wordt afgeweken van de voorwaarden die voor MPP's zijn vastgelegd in de Overeenkomst van Lomé, is een aspect dat verbetering behoeft in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, waarbij meer aandacht moet worden besteed aan het ontwerp.

Projecten waarin veel tijd wordt besteed aan de voorbereiding komen wellicht maar langzaam op gang en beginnen laat met het uitgeven van middelen, maar ze hebben als voordeel dat de gemeenschappen ze beter begrijpen en zich er beter mee kunnen vereenzelvigen. Regels en procedures bieden het management de mechanismen die het nodig heeft om projecten te beheersen en stellen gemeenschappen in staat de aard van de overeenkomst die ze zijn aangegaan, te begrijpen.

62. In het kader van het 9e EOF en projecten in indirect eigen beheer wordt een dienstverleningscontract opgesteld waarin de taken zijn omschreven die zijn gedelegeerd aan de openbare of particuliere instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project. Dit contract moet in elk geval bruikbare bepalingen bevatten inzake de controle op het gebruik van de middelen van de EOF's, teneinde de betrouwbaarheid en de doelmatigheid van het beheer van de programmabestekken te verbeteren.

63. De Commissie hecht veel belang aan evaluatieactiviteiten en heeft elk programma voor microprojecten afzonderlijk geëvalueerd. Duidelijk is echter dat de duurzaamheid van programma's pas enige tijd na de afronding goed kan worden beoordeeld. In 2004 wordt een begin gemaakt met een systematische evaluatie van MPP's op grond van een transversale benadering.

65. a) EuropeAid is van plan in de toekomst meer op te treden als een thematische bron, door het verschaffen van een gids voor MPP's (lessen uit het verleden), elementaire informatie over activiteiten die zijn gesubsidieerd en uitvoeringsmodellen die in verschillende scenario's zijn gebruikt. Dit is een bereikbare doelstelling voor de korte termijn; op de middellange en lange termijn zou kunnen worden gezorgd voor een meer gedetailleerd kaderdocument.

EuropeAid heeft een register aangelegd van MPP's en er wordt systematisch informatie (tijdstippen, feedback, enz.) verzameld over tussentijdse balansen. EuropeAid is bezig met het opzetten van een systeem voor het meer van dichtbij monitoren van MPP's.

b) Nu EuropeAid een meer ondersteunende rol gaat spelen, zullen de delegaties op een meer systematische manier feedback verschaffen over de voortgang van de MPP's, die vervolgens kan worden verwerkt in een gedetailleerde gids voor beste praktijken en advies over aanvaarde interventievoorwaarden.

Er wordt op moment gewerkt aan een algemene gids voor MPP's, waarin wel de nadruk wordt gelegd op flexibiliteit, maar waarin ook basisregels en aanvaarde praktijken zijn opgenomen.

c) De Commissie zal met de partnerlanden bekijken hoe het probleem van de juridische capaciteit van sommige beheerseenheden kan worden opgelost.



- d) De Commissie heeft al gekozen voor een meer gestructureerde aanpak en hoopt zo de deadlines voor de uitvoering van de programma's voor microprojecten te kunnen halen en te voldoen aan de verwachtingen die deze programma's bij de begunstigde bevolkingsgroepen hebben gewekt.
- e) Waar mogelijk kan betrokkenheid van lokale overheden en gemeenten bijdragen tot succes en duurzaamheid. Zonder zeggenschap bestaat het gevaar dat projecten zuiver worden gezien als bouwprojecten en niet als projecten waar de gemeenschap samen aan bouwt. De bepalingen in de Overeenkomst van Cotonou voorzien in een grotere rol voor gedecentraliseerde actoren en in meer betrokkenheid van niet-overheidsactoren bij de voorbereiding.
- f) De Commissie hecht veel belang aan evaluatieactiviteiten en heeft elk programma voor microprojecten afzonderlijk geëvalueerd. In 2004 wordt een begin gemaakt met een meer systematische evaluatie op grond van een transversale benadering.
-