

IV

(Informatie)

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN
EN ORGANEN VAN DE EUROPESE UNIE

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 5/2007

over het beheer van het programma CARDS door de Commissie,
vergezeld van de antwoorden van de Commissie

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

(2007/C 285/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
AFKORTINGEN		3
SAMENVATTING	I-VIII	4
INLEIDING	1-7	5
REIKWIJDE EN AANPAK VAN DE CONTROLE	8-10	5
OPMERKINGEN	11-60	6
Zwakke punten in de strategische begeleiding tijdens het programmeringsproces	11-27	6
Landenstrategiedocumenten te ruim geformuleerd, indicatieve meerjaren-programma's zonder duidelijke prioriteiten, gebrek aan doeltreffende begeleiding van de steun	11-19	6
Zwakke punten in de strategische begeleiding hebben geleid tot problemen bij de uitvoering	20	7
Heroriëntering van de bijstand van investeringssteun naar institutionele opbouw ...	21-27	7
Efficiënte beheersstructuren hebben geleid tot snelle steunverlening, maar zetten nationale administratieve capaciteit onder druk	28-41	9
Beheersstructuren niet altijd geschikt	28-37	9
Snelle steunverlening, maar zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met de opnamecapaciteit van de begunstigde landen	38-41	11
Beheersmethode Commissie legt niet meer verantwoordelijkheid bij de begunstigde landen	42-54	12
Beperkte verantwoordelijkheden begunstigde landen tijdens projectidentificatie- en aanbestedingsfase	45-52	12
Onvoldoende eigen inbreng en verantwoordelijkheid van landen bij donorcoördinatie	53-54	14
Inconsequente aanpak van toezicht en evaluatie	55-60	14

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	61-70	15
Hoe doeltreffend was het beheer van het programma CARDS door de Commissie?	61	15
In hoeverre was de strategische begeleiding van de programma's adequaat en samenhangend?	62-64	15
In hoeverre waren de door de Commissie vastgestelde en gehanteerde beheersmethoden adequaat en efficiënt?	65-67	15
In hoeverre hebben de gefinancierde projecten de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde landen bevorderd?	68-69	16
In hoeverre brachten het toezicht en de evaluatie doeltreffend de zwakke punten aan het licht en werd hier effectief bekendheid aan gegeven, en werd er daarna tijdig actie ondernomen door de Commissie?	70	16
Antwoorden van de Commissie		19

AFKORTINGEN

ADF	Albaanese Ontwikkelingsfonds
BA	Bosnië en Herzegovina
CARDS	Communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie
CFCU	Centrale eenheid financiering en contracten
DG ELARG	Directoraat-generaal Uitbreiding
DG RELEX	Directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen
EAR	Europees Bureau voor Wederopbouw
EC	Europese Commissie
ECPA	Missie voor politieke bijstand van de Europese Commissie in Albanië
EU	Europese Unie
EURALIUS	Europese missie voor bijstandverlening aan de Albanese rechterlijke organisatie
FRJ	Federale Republiek Joegoslavië
HCI	Hoge controle-instantie
HK	Hoofdkantoor
IMP	Indicatief meerjarenprogramma
IPA	Pretoetredingsinstrument
KFOR	Door de NAVO geleide internationale veiligheidsmacht in Kosovo
LSD	Landenstrategiedocument
OVI	Objectief verifieerbare indicator
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
RGT	Resultaatgericht toezicht
SAP	Stabilisatie- en associatieproces
SV	Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer
UNMIK	Missie van de Verenigde Naties in Kosovo
VN	Verenigde Naties
WB	Wereldbank

SAMENVATTING

I. Hoofddoelstelling van het programma voor communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie (CARDS) is, de begunstigde landen te laten deelnemen aan het stabilisatie- en associatieproces (SAP) en de landen en entiteiten van de westelijke Balkan daarbij meer verantwoordelijkheid te laten nemen. CARDS is opgezet om een duurzame en met de EU verenigbare hervorming te bevorderen, de stabiliteit in de regio te consolideren en haar dichterbij de Europese Unie te brengen. Voor de periode 2000-2006 is aan het programma een budget toegewezen van ruim 5 000 miljoen euro (zie de paragrafen 1 tot en met 7).

II. De Rekenkamer heeft het CARDS-programma onderzocht om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid van het beheer door de Commissie. Hiertoe is beoordeeld (zie paragraaf 8):

- a) of de strategische aansturing van het programma adequaat en samenhangend was;
- b) of de door de Commissie vastgestelde en gehanteerde beheersmethoden adequaat en efficiënt waren;
- c) of uit het programma gefinancierde projecten eigen inbreng en verantwoordelijkheid („ownership”) van de begunstigde landen bevorderden, en
- d) of het toezicht en de evaluatie de zwakke punten daadwerkelijk aan het licht brachten, of de bevindingen ervan doeltreffend werden verspreid, en of de Commissie hierop tijdig actie heeft ondernomen.

III. De strategische begeleiding door de Commissie was erg algemeen. Dit voldeed voor de fase van wederopbouw, maar niet voor het bereiken van de doelstellingen op het gebied van de institutionele opbouw, die een grotere uitdaging vormden. De landenstrategiedocumenten gaven niet duidelijk richting, in het bijzonder omdat ze niet werden ondersteund door tijdig geformuleerde sectorale strategieën. In de indicatieve meerjarenprogramma's werden geen prioriteiten aangegeven tussen of binnen de verschillende interventiegebieden. De in 2004 geïntroduceerde Europese partnerschappen werden niet gebruikt om de begeleiding van de selectie van acties te verbeteren (zie de paragrafen 11 tot en met 27).

IV. In het verleden werd de bijstand van de EU aan de westelijke Balkanstaten gehinderd door het feit dat er drie verschillende rechtsgrondslagen bestonden, door een trage uitvoering van programma's en door een al te gecentraliseerde opzet. Door de CARDS-verordening is er één enkele rechtsgrondslag gekomen. Ook slaagde de Commissie erin, te zorgen dat er snel steun kon worden verstrekt; soms ging dit echter ten koste van de capaciteit van de begunstigde landen om van de steun te profiteren. De Commissie heeft vier verschillende beheersmethoden gehanteerd. De twee belangrijkste — verzelfstandigde delegaties en het Europees Bureau voor Wederopbouw (EAR) — waren over het algemeen doeltreffend en adequaat (zie de paragrafen 28 tot en met 41).

V. Hoewel de Commissie eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde landen als een prioriteit beschouwde, was er geen consequente aanpak om dit doel te bereiken en werd de realisatie ervan niet bevorderd door de gehanteerde beheersmethoden (zie de paragrafen 42 tot en met 54).

VI. Het toezicht en de evaluatie waren voor een deel goed, maar er waren op dit punt inconsistenties tussen de delegaties enerzijds en de EAR anderzijds. Het ontbreken van adequate projectindicatoren vormde een belemmering voor een doeltreffend toezicht (zie de paragrafen 55 tot en met 60).

VII. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie er met haar beheer van het CARDS-programma grotendeels in is geslaagd bij te dragen tot de stabilisatie en wederopbouw van de begunstigde landen. De bijstand was echter minder doeltreffend wat het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit aangaat; dit is te wijten aan het feit dat er aanvankelijk weinig aandacht was voor de institutionele opbouw en dat de begunstigde landen onvoldoende opnamecapaciteit hadden voor de verleende steun (zie de paragrafen 61 tot en met 70).

VIII. De geldigheidsduur van de CARDS-verordening verstreek in 2006 en in 2007 trad het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun in werking. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan haar strategische begeleiding te verbeteren, ervoor te zorgen dat bij het uitvoeringstempo ten volle rekening wordt gehouden met de opnamecapaciteit van de begunstigten, een doeltreffende strategie uit te werken om de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde landen te waarborgen, en beste praktijken voor toezicht en evaluatie op grotere schaal in te voeren (zie de paragrafen 61 tot en met 70).

INLEIDING

1. CARDS is een acroniem voor „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation” — Communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie. Het CARDS-programma ⁽¹⁾ omvat de volgende westelijke Balkanstaten: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Met betrekking tot de bijstand aan de FRJ en de opvolger van die staat, de Staatsunie van Servië en Montenegro ⁽²⁾, werd het CARDS-programma opgesplitst in drie jaarprogramma's: Servië ⁽³⁾, Kosovo en Montenegro.

2. CARDS is onderdeel van de strategie van de Europese Unie voor stabilisatie en associatie van de westelijke Balkanstaten; het initiatief hiertoe is genomen in reactie op de oorlogen in het voormalige Joegoslavië in de jaren '90. De stabilisatie- en associatiestrategie markeerde het einde van het gewapende conflict, het begin van de materiële wederopbouw en het economische herstel van de betrokken landen („stabilisatie”) en het aanhalen van de banden met de Europese Unie („associatie”). De Europese Raad van juni 2000 verklaarde expliciet dat deze integratie uiteindelijk zou kunnen uitmonden in een lidmaatschap van de Europese Unie.

3. De hoofddoelstelling van de bijstand wordt omschreven in de considerans van de CARDS-verordening: „De bestaande communautaire bijstand dient te worden ontwikkeld en bijgestuurd om deze aan de Europese beleidsdoelstellingen voor de regio aan te passen, meer bepaald om bij te dragen tot de ontwikkeling van het stabilisatie- en associatieproces en om de verantwoordelijkheid van de begunstigde landen en instanties voor dit proces te versterken.” Voorts wordt in de verordening gesteld dat bijzondere aandacht dient te gaan naar de regionale dimensie van de communautaire bijstand.

4. Het stabilisatie- en associatieproces (SAP) is een groeiend partnerschap waarin de EU een combinatie aanbiedt van handelsconcessies (autonome handelsmaatregelen), economische en financiële bijstand (CARDS-programma) en contractuele betrekkingen (stabilisatie- en associatieovereenkomsten).

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad (PB L 306 van 7.12.2000, blz. 1).

⁽²⁾ De FRJ werd in februari 2003 geherstructureerd in een Staatsunie van twee republieken, Servië en Montenegro. Volgens het constitutionele handvest van de unie mocht elk van de beide republieken na drie jaar een referendum houden over onafhankelijkheid. Montenegro organiseerde in het voorjaar van 2006 een referendum dat voldeed aan de internationale normen. Het aantal stemmen vóór het verbreken van de banden met Servië kwam uit boven de drempel van 55 %, met het gevolg dat Montenegro zich op 3 juni 2006 officieel onafhankelijk kon verklaren van Servië. Twee dagen later verklaarde Servië dat het de opvolgerstaat was van de unie van Servië en Montenegro.

⁽³⁾ Waar in dit verslag wordt verwezen naar Servië, wordt de provincie Kosovo daarvan dan ook uitgesloten.

5. In de periode van 2000 tot 2006 beschikte het CARDS-programma over een budget van ruim 5 000 miljoen euro, een bedrag dat hoofdzakelijk was bestemd voor investeringssteun en institutionele opbouw. De westelijke Balkanstaten hebben in totaal zo'n 24 miljoen inwoners. Het aan CARDS toegewezen bedrag komt dus neer op een ondersteuning van 30 euro per hoofd van de bevolking per jaar, een cijfer dat duidelijk aangeeft welk politiek belang de EU aan deze regio hecht ⁽⁴⁾.

6. De belangrijkste actierreinen van het CARDS-programma zijn:

- a) wederopbouw, democratische stabilisatie, verzoening en de terugkeer van vluchtelingen;
- b) ontwikkeling op institutioneel en wetgevend gebied, waaronder harmonisatie met de normen en werkwijzen van de Europese Unie, ondersteuning van de democratie en de rechtsstaat, de rechten van de mens, de civiele samenleving en de media, en een vrije marktwerking;
- c) duurzame economische en sociale ontwikkeling, met inbegrip van structurele hervormingen;
- d) stimulering van nauwere betrekkingen en regionale samenwerking tussen deze landen onderling, en tussen deze landen en de EU en de (toenmalige) kandidaat-lidstaten in Midden-Europa.

7. Binnen de Europese Commissie was het beheer van het CARDS-programma tot begin 2005 de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen (DG RELEX) en de Dienst voor samenwerking EuropeAid. DG RELEX was verantwoordelijk voor politieke betrekkingen en strategische ontwikkeling, hetgeen onder meer het opstellen van de landenstrategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's inhield. De Dienst voor samenwerking EuropeAid was verantwoordelijk voor het beheer van de jaarprogramma's. Begin 2005 nam het directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG) de verantwoordelijkheid voor de gehele projectcyclus over, van het formuleren van beleid en de programmering tot en met de uitvoering.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

8. De controle van de Europese Rekenkamer had als doel te beoordelen in hoeverre het beheer van het CARDS-programma door de Commissie doeltreffend was. De belangrijkste doelstellingen van de controle waren, tot een oordeel te komen over de mate waarin:

- a) de strategische aansturing van het programma adequaat en samenhangend was;
- b) de door de Commissie vastgestelde en gehanteerde beheersmethoden adequaat en efficiënt waren;

⁽⁴⁾ Ter vergelijking: de Tacis-verordening, die dezelfde periode bestrijkt als CARDS, voorziet in een bedrag van minder dan 2 euro per hoofd van de bevolking per jaar.

- c) de met het programma gefinancierde projecten de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde landen bevorderden, en
- d) het toezicht en de evaluatie de zwakke punten daadwerkelijk aan het licht brachten, de bevindingen doeltreffend werden verspreid en de Commissie hierop tijdig actie heeft ondernomen.

9. De controlewerkzaamheden omvatten een beoordeling van strategie- en planningsdocumenten, richtlijnen en verslagen. Bovendien werd een niet-mathematische steekproef van CARDS-projecten (*bijlage*) uit de periode 2002-2005 onderzocht.

10. In het kader van de controle werden ook de relevante evaluatieverslagen bestudeerd die in opdracht van de Commissie zijn opgesteld, met inbegrip van de tussentijdse evaluatie van het CARDS-programma ⁽¹⁾, die in juni 2004 werd voltooid. Voorts werd gecontroleerd welke maatregelen de Commissie had genomen naar aanleiding van de evaluaties. De Rekenkamer is van oordeel dat de resultaten toereikend waren als bevestigende controle-informatie ter onderbouwing van de bevindingen van haar eigen controle ⁽²⁾.

OPMERKINGEN

Zwakke punten in de strategische begeleiding tijdens het programmeringsproces

Landenstrategiedocumenten te ruim geformuleerd, indicatieve meerjarenprogramma's zonder duidelijke prioriteiten, gebrek aan doeltreffende begeleiding van de steun

11. De rechtsgrondslag voor de belangrijkste strategiedocumenten voor CARDS-bijstand is te vinden in de CARDS-verordening: „Voor de communautaire bijstand moeten een strategisch kader en een jaarlijkse en meerjarige programmering worden opgesteld, die voor advies aan het bij deze verordening ingestelde beheerscomité zullen worden voorgelegd.”.

⁽¹⁾ Artikel 13 van de CARDS-verordening bepaalt dat „de Commissie de Raad uiterlijk op 30 juni 2004 een evaluatieverslag voorlegt, met voorstellen voor de toekomst van deze verordening en, indien nodig, voor daarin aan te brengen wijzigingen”.

⁽²⁾ De belangrijkste conclusies van de evaluatie van de bijstand aan Balkanstaten krachtens Verordening (EG) nr. 2666/2000 over CARDS (contractnr. B7-6510/2002/005) waren:

- a) het CARDS-programma was zeer relevant voor het waarborgen van financiële en technische ondersteuning van het stabilisatie- en associatieproces;
- b) de gecentraliseerde aard en aanpak kan een obstakel gaan vormen voor de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde landen en de doeltreffendheid;
- c) het bereiken van een goed evenwicht tussen steun voor institutionele opbouw en ontwikkelingsinvesteringen vormde een belangrijke uitdaging;
- d) de regionale dimensie van het programma liet te wensen over.

12. De Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre er een adequate strategische begeleiding van het CARDS-programma was en in hoeverre dit was gericht op de specifieke behoeften van de betrokken landen met behoud van de samenhang met de in de verordening vastgelegde doelstellingen van het programma en het SAP in bredere zin.

13. De Commissie heeft overeenkomstig de CARDS-verordening een strategisch kader opgesteld voor de westelijke Balkanstaten, met landenstrategiedocumenten (LSD's) voor elk afzonderlijk land; ook heeft zij een regionaal strategiedocument opgesteld voor alle begunstigde landen. Zoals voorgeschreven in de regelgeving, heeft de Commissie twee indicatieve meerjarenprogramma's (IMP's) opgesteld, één voor elk van de landen en één voor het regionale programma voor samenwerking tussen staten voor de perioden 2002-2004 en 2005-2006.

14. In 2004 — aan het eind van de eerste IMP-periode — heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan Europese partnerschapsdocumenten betreffende Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië en Montenegro inclusief Kosovo ⁽³⁾, met het doel het stabilisatie- en associatieproces te intensiveren ⁽⁴⁾. De partnerschapsdocumenten werden opgesteld voor elk land in de regio en bevatten actieterreinen en verplichtingen waaraan de partnerlanden moesten voldoen om naar de Europese Unie toe te groeien. De bijstand van de EU moest worden gericht op de in de partnerschappen vastgelegde prioriteiten.

15. De controle bracht zwakke punten aan het licht in de strategische begeleiding van de programmeringsmechanismen van CARDS. Hoewel de in de landenstrategiedocumenten (LSD's) omschreven strategieën formeel voldoen aan de richtsnoeren van de Commissie, waren ze te ruim geformuleerd om voor de programmering van nut te zijn. LSD's werden niet aangepast aan belangrijke veranderingen, zoals de Europese partnerschapsdocumenten van de Raad.

16. In de indicatieve meerjarenprogramma's worden geen prioriteiten tussen en binnen sectoren aangegeven, zoals is vereist volgens de richtsnoeren van de Commissie ⁽⁵⁾; ook werd er geen tijdschema aangegeven voor de beoogde acties. Het eerste Europese partnerschap in 2004 bood de Commissie de gelegenheid gericht acties op te nemen in het IMP voor 2005-2006 ⁽⁶⁾. Hoewel de IMP's voor 2005-2006 verwijzingen bevatten naar de prioriteiten van de Europese partnerschappen, gaven ze nog altijd onvoldoende richtsnoeren voor de selectie van de te financieren acties.

⁽³⁾ Op basis van Verordening (EG) nr. 533/2004 van de Raad (PB L 86 van 24.3.2004, blz. 1).

⁽⁴⁾ Het Europese partnerschap met Kroatië werd goedgekeurd bij Besluit 2004/648/EG van de Raad (PB L 297 van 22.9.2004, blz. 19).

⁽⁵⁾ Zie punt 3.1.4. van de richtsnoeren voor de uitvoering van het gemeenschappelijke kader voor landenstrategiedocumenten.

⁽⁶⁾ Sinds Kroatië in 2004 kandidaat-lidstaat is geworden, profiteert het van de pretoetredingsinstrumenten. Daarom was het niet noodzakelijk het CARDS-IMP voor 2005-2006 te herzien.

17. Zoals bepaald in de CARDS-verordening moest het CARDS-comité⁽¹⁾ advies geven over de CARDS-programmeringsrichtsnoeren, de indicatieve meerjarenprogramma's en de jaarprogramma's, opdat hierdoor de strategische begeleiding tijdens het programmeringsproces zou worden versterkt. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat het werk van het comité heeft bijgedragen tot de verbetering van de kwaliteit van de voorgelegde documenten.

18. Over het algemeen waren er geen gedetailleerde sectoranalyses van de Commissie of nationale strategieën van de begunstigde landen, of werden deze te laat opgesteld om de strategische begeleiding nog te verbeteren. Als gevolg daarvan werden projecten niet geselecteerd op basis van objectieve criteria; in sommige gevallen werden ze geselecteerd als reactie op ad-hocverzoeken van de begunstigten.

19. Hoewel het proces voor het identificeren van projecten complex was, omvatte het geen duidelijke methode om tot een optimale selectie van projecten te komen. Zo was er geen kosten-batenanalyse⁽²⁾ of andere vergelijkende analyse van mogelijke alternatieve projecten voordat de projecten werden geselecteerd. Sommige projecten waren eenvoudigweg de voortzetting van eerdere ondersteuning. Er waren geen richtlijnen aan de hand waarvan zou kunnen worden beslist welke interventie het stabilisatie- en associatieproces het best zou ondersteunen.

Zwakke punten in de strategische begeleiding hebben geleid tot problemen bij de uitvoering

20. De controle heeft verschillen aan het licht gebracht tussen de geplande en de uitgevoerde projecten. Er waren essentiële projecten die niet tot uitvoering zijn gebracht omdat het begunstigde land zich ertegen verzette en projecten waarvoor de oorspronkelijke plannen werden genegeerd (tekstvak 1).

Tekstvak 1

Voorbeelden van niet-uitgevoerde projecten

Voorbeeld 1: Geen politieke steun voor de Servische hoge controle instantie (HCI)

Al in 2001 had het EAR de noodzakelijke bouwstenen vastgesteld voor een substantiële institutionele hervorming in Servië, waaronder steun aan de schatkist, de interne controlefunctie en een project voor het opzetten van een hoge controle instantie. De vereiste steun van het Servische parlement voor een hoge controle instantie kon echter niet worden verkregen en het project werd pas in het programma van 2006 weer opgepakt.

Voorbeeld 2: Missie voor politieke bijstand van de Europese Commissie in Albanië

Het projectfiche van de sector Justitie en binnenlandse zaken in Albanië voor het programmeringsjaar 2002 beoogde voor het onderdeel Politie en openbare orde „bij te dragen aan de totstandkoming van de rechtsstaat en van een functionerende politiemacht die kan bijdragen aan democratische stabiliteit”. Het volgende werd bepaald: „het project wordt uitgevoerd door ondersteuning van de missie voor politieke bijstand van de Europese Commissie (ECPA), opleiding en daarmee verband houdende investeringssteun”. Van de 8 miljoen euro voor het onderdeel Politie en openbare orde was 4 miljoen euro gepland voor steun aan de institutionele opbouw (financiering van de ECPA-missie), 2,5 miljoen euro voor het onderdeel opleiding en ondersteuning en 1,5 miljoen euro voor het onderdeel investeringen.

In werkelijkheid werd het projectfiche totaal genegeerd. Er is niet één euro besteed aan financiering van ECPA. Er is 4,7 miljoen euro uitgegeven aan een datacommunicatienetwerk, 1,9 miljoen euro aan de stroomvoorzieningsapparatuur en er is een bijdrage van 1 miljoen euro verstrekt aan de Verenigde Naties ter ondersteuning van het programma voor de hervorming van de veiligheidssector.

Heroriëntering van de bijstand van investeringssteun naar institutionele opbouw

21. In de beginjaren van het CARDS-programma, toen de begunstigde landen nog aan het herstellen waren van de oorlog, lag het accent meer op wederopbouw (via investeringsprojecten) dan op institutionele opbouw. Naarmate het programma vorderde, was er echter een verschuiving nodig naar laatstgenoemd aspect.

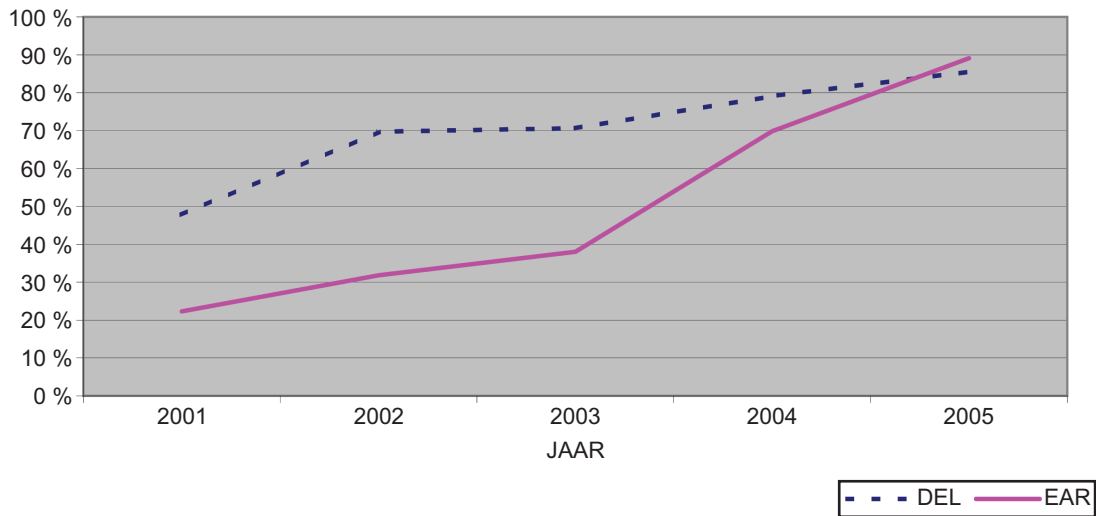
22. De heroriëntatie van de bijstand was van belang voor de kwijtingsautoriteit. In zijn in mei 2002 uitgebrachte verslag over het Europees Bureau voor Wederopbouw (EAR) was het Europees Parlement van mening dat het EAR de EU-bijstand in beide landen (d.w.z. de Federale Republiek Joegoslavië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië) aanzienlijk zou moeten verhogen ten gunste van de institutionele opbouw.

23. De Rekenkamer heeft de CARDS-projecten geanalyseerd teneinde de verhouding tussen projecten voor institutionele opbouw en investeringsprojecten te bepalen (zie grafiek 1).

(1) Het CARDS-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie.

(2) Een kosten-batenanalyse maakt het mogelijk de economische efficiëntie van het programma of het project te meten en biedt tevens een basis voor vergelijking met alternatieven.

Grafiek 1

Aandeel van projecten voor institutionele opbouw bij delegaties en EAR per programmeringsjaar ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Projecten uit programmeringsjaar n worden in jaar n en de volgende jaren uitgevoerd.

24. Over het geheel genomen is tussen 2001 en 2005 meer nadruk komen te liggen op projecten voor institutionele opbouw. Van meet af aan was het accent op institutionele opbouw geprotonceerder in landen waar de bijstand werd beheerd door de delegaties ⁽¹⁾ dan in landen waar het beheer in handen was van het EAR ⁽²⁾.

25. Bij de versterking van de bestuurlijke capaciteit van een land wordt twinning erkend als een belangrijk instrument ⁽³⁾. Twinning is echter maar traag op gang gekomen in de westelijke Balkanstaten, vooral in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, waar het EAR pas in 2005 is begonnen met het inzetten van twinning. In een EAR-evaluatie van twinning ⁽⁴⁾ werd geconcludeerd dat deze soms maar beperkte steun kreeg van de programmabeheerders van het bureau en dat het EAR-personeel niet altijd voldoende opgeleid was in het gebruik van dat instrument.

⁽¹⁾ De CARDS-programma's worden door de delegaties van de Europese Commissie uitgevoerd in Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kroatië.

⁽²⁾ Het EAR heeft operationele centra in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo, Montenegro en Servië.

⁽³⁾ De Commissie heeft al in mei 1998 twinning geïntroduceerd als het belangrijkste instrument voor pretoetredingsbijstand voor institutionele opbouw. De Europese top in Thessaloniki in juni 2003 heeft de betekenis van twinning in de westelijke Balkanstaten benadrukt.

⁽⁴⁾ Zie EAR-evaluatie EU/13/040/05 van november 2005.

26. Naarmate de landen van de westelijke Balkan herstelden van de oorlog, werd in de ontwerpprogramma's en de bijbehorende *projectfiches* ⁽⁵⁾, en ook in de projecten in uitvoering, gegeven aan het verzoek van het Parlement om de EU-bijstand uit te breiden van investeringssteun naar institutionele opbouw. In sommige gevallen leidden de veranderingen van de geplande projecten er echter toe dat het accent juist minder kwam te liggen op de institutionele opbouw (zie tekstvak 2).

Tekstvak 2

Heroriëntatie van een project voor institutionele opbouw — Geïntegreerd grensbeheer in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

Het jaarprogramma voor CARDS 2003 in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië bevatte onder meer de versterking van de controle van de groene grens en wees hieraan 2,8 miljoen euro toe. Volgens het jaarprogramma waren er op dit gebied een aantal acties op korte termijn nodig: 1) opzetten van een gespecialiseerde grensbewakingsdienst, 2) verbetering van wervingsprocedures, 3) verstrekking van basisopleiding en een gedegen cursus grenscontrole, en 4) levering van apparatuur voor de detectie van vervalste documenten en hightech-apparatuur voor het doorzoeken van voertuigen, samen met de bijbehorende opleidingsinstrumenten.

⁽⁵⁾ Een projectfiche is een korte beschrijving (gemiddeld 4-5 bladzijden) zonder specifieke taakomschrijving. De aanvankelijke beschrijving omvat de geplande projectinterventiologica, de projectdoelstellingen, -resultaten en -activiteiten. Er wordt een beoordeling gegeven van de projectrisico's en objectief verifieerbare indicatoren (OVI's) worden geformuleerd, evenals manieren om deze indicatoren te verifiëren.

Dit initiatief had twee doelstellingen: 1) verbetering van de capaciteit van grensautoriteiten tot samenwerking binnen het bestaande organisatorische kader teneinde te voorzien in de onmiddellijke behoeften, en 2) ontwikkeling van een nieuwe organisatiestructuur voor de grenspolitie en operationele capaciteiten overeenkomstig de normen van de Europese Unie.

In plaats van zich consequent te richten op de hierboven genoemde behoeften, doelstellingen en prioriteiten, heeft het EAR het volledige bedrag gebruikt voor de aanschaf van voertuigen.

27. De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat het CARDS-comité na de goedkeuringsfase toezicht is blijven uitoefenen op projecten. Met andere woorden, het comité heeft zich niet beziggehouden met wijzigingen in projecten nadat de uitvoering eenmaal was gestart.

Efficiënte beheersstructuren hebben geleid tot snelle steunverlening, maar zetten nationale administratieve capaciteit onder druk

Beheersstructuren niet altijd geschikt

28. In juli 1998 heeft de Rekenkamer Speciaal verslag nr. 5/98 uitgebracht over de wederopbouw in het voormalige Joegoslavië (periode 1996-1997). De controle had betrekking op twee landen: Bosnië en Herzegovina en in mindere mate Kroatië. In het verslag werd kritiek geuit op het feit dat de Commissie er ondanks de ondubbelzinnige intentieverklaringen van de EU niet goed in geslaagd was voldoende personeel in te schakelen voor de wederopbouw in het voormalige Joegoslavië, noch op het hoofdkantoor, noch ter plaatse in de betrokken zones. De Rekenkamer concludeerde het volgende:

- a) doordat er geen uitvoeringsplan bestond, er personeelsgebrek heerste, de centralisatie te ver was doorgedreven en er zich bij de lokale instanties institutionele gebreken voordeden, werden de kredieten die de EU voor de wederopbouw had bestemd, traag vrijgemaakt;
- b) in 1997 lag het tempo van de betalingen van het wederopbouwprogramma van de EU (29 %) onder dat van de andere donoren, die gemiddeld in de buurt van 52 % kwamen;
- c) doordat op de begrotingsonderdelen voor de financiering van de wederopbouwacties drie verordeningen tegelijk van toepassing waren, werd het beheer van de Commissie bemoeilijkt.

29. Teneinde de tekortkomingen van de EU-hulpverlening te verhelpen, gaf de Rekenkamer de Commissie in overweging het beheer van haar steun toe te vertrouwen aan haar delegaties en zich te richten op een gering aantal sectoren.

30. Bij haar huidige controle heeft de Rekenkamer, rekening houdend met bovengenoemde tekortkomingen, onderzocht in hoeverre de beheersstructuren van CARDS efficiënt waren en of de steun snel genoeg werd geleverd.

31. Uit de controle kwam naar voren dat de doelmatigheid van de activiteiten van de EU in de westelijke Balkanstaten sinds 1998 aanzienlijk is verbeterd. Er hebben belangrijke veranderingen plaatsgevonden. In de eerste plaats is er dankzij de CARDS-verordening nu één rechtsgrondslag voor gelijksoortige activiteiten. In de tweede plaats is er een deconcentratieproces ingezet om de snelheid en de kwaliteit van de externe hulp van de EG te verbeteren ⁽¹⁾. Ten derde heeft de Commissie een deel van de uitvoering van de bijstand gedelegeerd aan een nieuwe organisatie die speciaal voor dit doel is opgericht: het Europees Bureau voor Wederopbouw. Al deze acties hebben geleid tot een snellere steunverlening en een grotere doelmatigheid van de bijstand (zie tekstvak 3).

Tekstvak 3

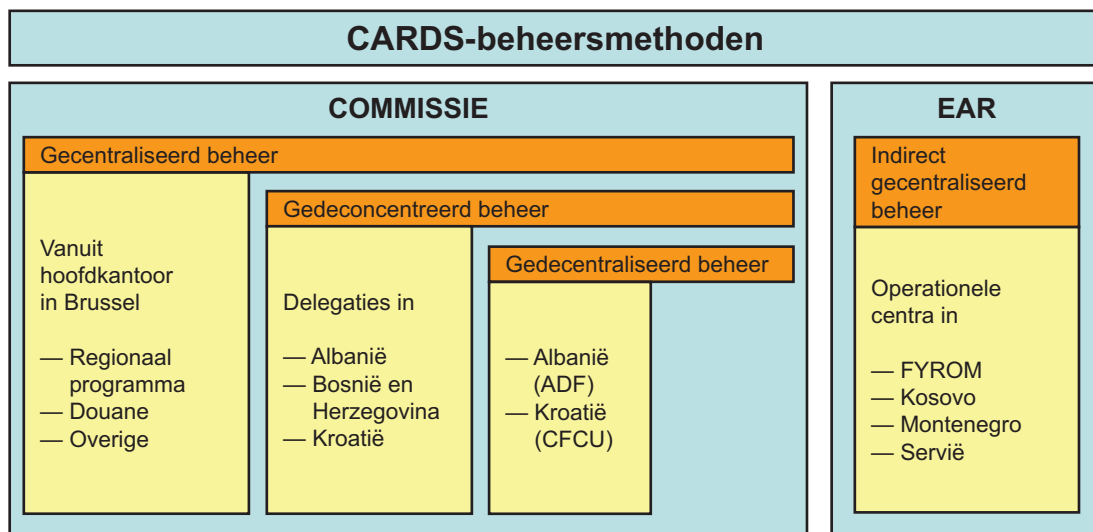
Voorbeeld van snelle aanbesteding bij CARDS

Het EAR is opgericht om snel en efficiënt te kunnen reageren op de dringende behoeften van de bevolking van Kosovo in de periode direct na de crisis van 1999. De Rekenkamer heeft in haar eerdere controles vastgesteld dat het EAR met zijn acties in Kosovo onmiddellijk na de crisis de ambitieuze doelstellingen op het gebied van basisvoorzieningen heeft verwezenlijkt. Het hoge aanbestedings-tempo is gedurende het gehele CARDS-programma in Kosovo gehandhaafd. Vanaf november 2006 heeft het EAR in Kosovo meer dan 1 100 miljoen euro namens de Commissie beheerd. Voor ongeveer 91 % daarvan zijn contracten gesloten en ongeveer 86 % is uitbetaald. De steun van de EU heeft samen met de KFOR-troepenmacht bijgedragen tot de normalisering van het leven in Kosovo.

32. CARDS als geheel is uitgevoerd met vier verschillende methoden en structuren (zie grafiek 2), waarvan de meeste weinig ruimte boden voor betrokkenheid van de begunstigde staten. Dit werd gedaan om een snelle steunverlening te waarborgen en hing tevens samen met de tekortkomingen van de nationale overheden.

⁽¹⁾ Als gevolg van de deconcentratie zijn delegaties van de Commissie nu verantwoordelijk voor projectvoorbereiding, het sluiten van contracten en de financiële en technische uitvoering. Bijgevolg houden de centrale diensten in Brussel zich minder bezig met het directe beheer van projecten, en meer met toezicht op en ondersteuning van de delegaties.

Grafiek 2
CARDS-beheersmethoden



33. De belangrijkste kenmerken van de verschillende managementstructuren zijn:

- gecentraliseerd beheer door DG Uitbreiding (en in een eerder stadium EuropeAid): DG Uitbreiding beheert de regionale programma's rechtstreeks vanuit het hoofdkantoor. Regionale programma's richten zich op versterking van de administratieve capaciteit, bijvoorbeeld bij de douane, bestrijding van georganiseerde misdaad en ondersteuning van de civiele samenleving;
- gedeconcentreerd beheer: de delegaties in Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kroatië werden gedeconcentreerd ⁽¹⁾. Deze deconcentratie heeft ertoe geleid dat de delegaties van de Commissie verantwoordelijk werden voor projectvoorbereiding, het sluiten van contracten en de financiële en technische uitvoering;
- gedecentraliseerde uitvoering: de Commissie delegeert de uitvoering van sommige programma's aan de regering van het begunstigde land (Albanië en Kroatië);
- indirect gecentraliseerd beheer: het Europees Bureau voor Wederopbouw (EAR) ⁽²⁾, een onafhankelijk agentschap van de EU, beheert het programma in Kosovo ⁽³⁾, Servië, Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Het EAR is in administratief opzicht verantwoordelijk verschuldigd aan de Europese Raad en aan het Europees Parlement, maar niet aan de Europese Commissie.

⁽¹⁾ Het proces van deconcentratie was in Bosnië en Herzegovina begonnen in 1998, nog voordat de Commissie in mei 2000 de grote hervorming van het beheer van haar programma voor externe steun had aangekondigd. In Kroatië werd de delegatie in 2001 en in Albanië in 2003 verzelfstandigd.

⁽²⁾ Het EAR is opgericht in februari 2000. De voorloper van het bureau, de Task Force Kosovo, was in 1999 operationeel geworden. In 2001 werd het mandaat van het Bureau uitgebreid met Servië en Montenegro en in 2002 met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

⁽³⁾ Kosovo valt op dit moment onder UNMIK-bestuur, zoals bepaald in Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad.

34. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat bij deconcentratie en indirecte centralisatie (EAR) de steunverlening efficiënt verliep, terwijl bij beide andere structuren (gecentraliseerd en gedecentraliseerd) tekortkomingen werden geconstateerd ⁽⁴⁾.

35. Zowel bij de delegaties als bij het EAR kon het tempo van het projectbeheer worden verbeterd doordat de capaciteit bij de operationele eenheden werd versterkt en doordat er ter plekke personeel was, gespecialiseerd in financiën en contracten. Dankzij intensievere contacten met de begunstigden en andere relevante partijen en een beter inzicht in de plaatselijke omstandigheden, risico's en mogelijkheden werden de prestaties verbeterd en konden problemen sneller worden opgelost ⁽⁵⁾.

36. De beide andere uitvoeringsstructuren — waarmee overigens kleinere bedragen gemoeid zijn — waren minder doeltreffend. Gecentraliseerd beheer — een centraal beheerd regionaal programma voor samenwerking tussen staten — vertoonde verscheidene tekortkomingen:

- van de totale uitgaven werd maar een zeer klein deel (ongeveer 5 %) toegewezen aan regionale samenwerking. Een deel hiervan werd vooral op nationaal, en niet op regionaal niveau beheerd, bijvoorbeeld voor geïntegreerd grensbeheer;
- ook de meeste programma's voor de terugkeer van vluchtelingen, die per definitie grensoverschrijdende kenmerken hebben, werden in elk land afzonderlijk beheerd;

⁽⁴⁾ De tekortkomingen worden ook bevestigd in de tussentijdse evaluatie van het CARDS-programma.

⁽⁵⁾ Zie Speciaal verslag nr. 10/2004 over de deconcentratie van het externe-steunbeheer van de EG ten gunste van de delegaties van de Commissie (PB C 72 van 22.3.2005).

c) hoewel er in 2003 stappen zijn ondernomen om de begunstigde landen meer te betrekken bij de programmering van de regionale CARDS-toewijzingen, ontvingen de landen in het algemeen niet voldoende informatie over de regionale projecten.

37. Ook bij de gedecentraliseerde uitvoeringsstructuren in Albanië en Kroatië waren er problemen:

- a) in Albanië werden programma's met het Albanese Ontwikkelingsfonds (ADF) voortgezet zonder dat de Commissie had beoordeeld of het ADF kon voldoen aan zijn verantwoordelijkheden uit hoofde van de bepalingen van het in 2003 geldende financieel reglement. Vanwege de problemen met het ADF heeft de Commissie besloten het gedecentraliseerde deel van het Albanese CARDS-programma sterk te reduceren en aan de delegatie over te dragen;
- b) in Kroatië zijn in 2002 specifieke stappen genomen om tot een formele decentralisatie te komen. De snelheid waarmee EuropeAid meende de decentralisatie te moeten doorvoeren, hield echter geen rekening met de praktische operationele realiteit bij het Kroatische ministerie van Financiën. Dit leidde

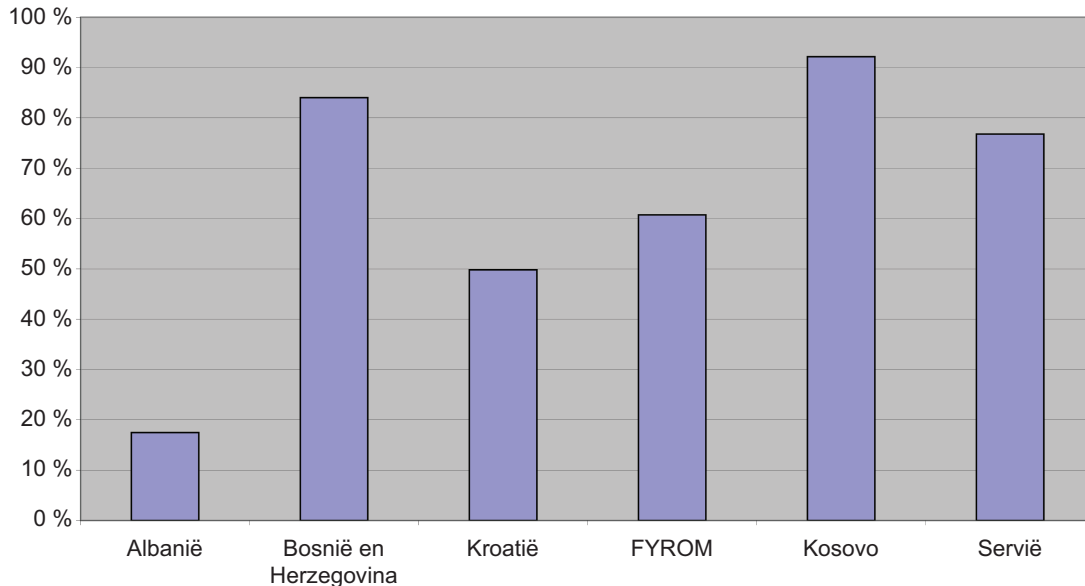
ertoe dat het decentralisatieproces tussen 2003 en 2005 werd stopgezet. Toen het CARDS-programma begin 2005 door EuropeAid werd overgedragen aan DG Uitbreiding, heeft de Commissie de situatie opnieuw beoordeeld en in februari 2006 besloten de decentralisatie in Kroatië weer te starten ⁽¹⁾.

Snelle steunverlening, maar zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met de opnamecapaciteit van de begunstigde landen

38. De Europese Rekenkamer heeft in haar verslagen over externe maatregelen (bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 6/2006 over de milieu-aspecten van de ontwikkelingssamenwerking van de Commissie ⁽²⁾) bij herhaling kritiek geuit op de Commissie ten aanzien van vertragingen bij het sluiten van contracten en de uitvoering. Bij het CARDS-programma werden echter in zeer hoog tempo contracten gesloten (zie *grafiek 3*) in Kosovo, Bosnië en Herzegovina, en Servië; in Albanië en Kroatië kwam dit als gevolg van achterstanden met eerdere programma's echter vrij traag op gang.

Grafiek 3

Tempo contractsluitingen in de CARDS-landen Binnen een jaar aangevane verplichtingen 2002-2004



⁽¹⁾ Zie artikel 2 van Besluit C(2006) 264 van de Commissie (E/148/2006): „Ten aanzien van CARDS zal dit besluit van toepassing zijn op een aantal projecten die zijn overeengekomen tussen de Commissie en Kroatië in de CARDS-financieringsovereenkomst 2003 (ondertekend op 2 september 2003) en in de CARDS-financieringsovereenkomst 2004 (ondertekend op 29 november 2004).”.

⁽²⁾ PB C 235 van 29.9.2006.

39. In Albanië leidde de noodzaak om deze vertraging te compenseren in een latere fase tot een zeer hoge concentratie van contractondertekeningen: van de CARDS-contracten die in de periode van 2001 tot 2005 werden gesloten, werd 63 % in 2004 ondertekend. Dat betekende dat er een groot aantal contracten gelijktijdig werd uitgevoerd, wat een zwaardere druk legde op de opnamecapaciteit van de begunstigden ⁽¹⁾ (zie tekstvak 4). Door vertragingen in het jaarprogramma voor 2001 werden in Kroatië twee jaarprogramma's tegelijkertijd uitgevoerd.

Tekstvak 4

Overbelasting van de nationale bestuurlijke capaciteit in Albanië

In Albanië deed zich, naast de hoge concentratie van projecten in een kort tijdsbestek, de situatie voor dat de steun grotendeels was gericht op de sector justitie en binnenlandse zaken. Ten tijde van de controle werden er minstens 48 verschillende projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken gelijktijdig uitgevoerd. Daarvan werden er 13 gefinancierd door de EU en 35 door andere donoren.

Ten aanzien van het Euralius-project in Albanië (Europese missie voor bijstandverlening aan de Albanese rechterlijke organisatie) werd bijvoorbeeld geconstateerd dat het ambitieniveau van het projectontwerp zeer hoog was. Er moesten tien specifieke doelstellingen worden bereikt waarbij 15 verschillende typen projectpartners tegelijk waren betrokken. Bij elk van de tien doelstellingen was een groot aantal verschillende projectpartners betrokken. Dat betekende dat het Ministerie van Justitie, de hoofdbegunstigde, te maken zou hebben met 78 verschillende geplande activiteiten.

40. Een van de belangrijkste onbedoelde neveneffecten van het door de Commissie bevorderde hoge tempo waarin contracten werden ondertekend, was dat de begunstigden mogelijk niet ten volle zouden kunnen profiteren van de projecten, waardoor de doeltreffendheid en het effect ervan niet optimaal zouden zijn.

41. Om de doeltreffendheid van projecten te waarborgen moet de bijstand van de Gemeenschap in het kader van het stabilisatie- en associatieproces aan bepaalde voorwaarden voldoen; wanneer dat niet het geval is, kan de Commissie passende maatregelen nemen. Er zijn echter projecten uitgevoerd ondanks het feit dat de begunstigde niet aan de voorwaarden voldeed; als gevolg daarvan was de toegevoegde waarde ervan geringer dan aanvankelijk werd verwacht. Een voorbeeld hiervan is de steun voor de rechterlijke organisatie in Kroatië, zoals beschreven in tekstvak 5.

⁽¹⁾ De piek in het aantal gesloten contracten in Albanië in 2004 is op zijn minst deels een gevolg van het feit dat de centrale diensten van de Commissie in december 2003 een verificatiemissie hebben uitgevoerd met betrekking tot de deconcentratie. Daarbij werd geconcludeerd dat de definitieve bevestiging van de subdelegatie door deconcentratie alleen zou plaatsvinden indien binnen zes maanden voor de aanbestedingen een streefdoel van 25 miljoen euro zou worden bereikt.

Tekstvak 5

Steun voor de rechterlijke organisatie in Kroatië

Het twinningproject dat uit het programma van 2002 werd gefinancierd, werd uitgevoerd ondanks het feit dat op het moment van het opstarten ervan aan geen van de op het projectformulier omschreven voorwaarden werd voldaan. Een van de voorwaarden was de aanwezigheid van een strategie voor de hervorming van het justitieapparaat. Aangezien het project voor de Commissie een absolute prioriteit was, werd het aan de begunstigde partij opgelegd. Om de hiervoor genoemde redenen werden er aanbevelingen gedaan aan de begunstigde partij. Hoewel de wenselijkheid van de aanbevolen acties door het Kroatische Ministerie van Justitie werd geaccepteerd en erkend, hebben deze niet op alle gebieden geleid tot belangrijke acties.

Beheersmethode Commissie legt niet meer verantwoordelijkheid bij de begunstigde landen

42. Naast de bijdrage aan het SAP wordt in de considerans van de CARDS-verordening de andere belangrijke doelstelling van de bijstand als volgt omschreven: „*De bestaande communautaire bijstand dient ... de verantwoordelijkheid van de begunstigde landen en instanties voor dit proces [SAP] te versterken.*”

43. Zoals uiteengezet in paragraaf 31 was de belangrijkste reden voor de keuze van de beheersstructuren het waarborgen van een snelle steunverlening. Het nadeel van deze aanpak is dat de begunstigde staten minder betrokken zijn. De gekozen aanpak was passend voor de fase van wederopbouw, maar was minder geschikt naarmate het accent van de bijstand verschoof van infrastructuurprojecten naar projecten voor institutionele opbouw.

44. In de verordening worden geen specifieke verantwoordelijkheden voor de begunstigde landen geformuleerd. De duidelijke politieke wil om de betrokken landen zo snel mogelijk binnen de Europese Unie te brengen, is niet gepaard gegaan met meer beheersverantwoordelijkheden voor deze landen. De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat de Commissie een formele strategie heeft voor het beheer van de hulp — algemeen of voor een bepaald land — die erop is gericht de begunstigde landen geleidelijk meer verantwoordelijkheid te geven.

Beperkte verantwoordelijkheden begunstigde landen tijdens projectidentificatie- en aanbestedingsfase

45. De Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre het beheer van het CARDS-programma door de Commissie heeft bijgedragen tot meer verantwoordelijkheid van de begunstigde landen bij een aantal cruciale stappen in de projectbeheercyclus; ook onderzocht zij de gevolgen van de ontoereikende eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde partijen.

46. In de richtlijnen van de Commissie voor de identificatie van projecten en de daaropvolgende opstelling van de jaarprogramma's ⁽¹⁾ werd de participatie van de begunstigen in de besluitvorming niet bevorderd. In de instructies van EuropeAid voor de jaarprogrammering 2001 en 2002 werd betrokkenheid van de begunstigen niet genoemd. In de richtsnoeren voor de jaarprogramma's 2003 en 2004 was wel sprake van enige — zij het beperkte — betrokkenheid: er moesten tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor het eerst contacten worden gelegd met potentiële begunstigen, en de delegatie of het EAR moest uiterlijk twee weken voordat het jaarprogramma definitief zou worden vastgesteld, ontwerp-projectfiches naar de begunstigen sturen. Tijdens de controle is door middel van vraaggesprekken ter plaatse met ongeveer dertig begunstigen beoordeeld in hoeverre zij bij het proces werden betrokken.

47. De Rekenkamer heeft een aantal voorbeelden gevonden, in het bijzonder in Bosnië en Herzegovina, Kroatië en Servië, waar de Commissie en het EAR hadden getracht de inbreng en verantwoordelijkheid van het begunstigde land te vergroten (zie tekstvak 6).

Tekstvak 6

Voorbeelden van goede praktijken op het gebied van eigen inbreng en verantwoordelijkheid

Voorbeeld 1: Versterking van het directoraat voor Europese integratie in Bosnië en Herzegovina (BA)

Het besluitvormingsproces voor de CARDS-programmering voor 2006 in Bosnië en Herzegovina is een goed voorbeeld van de manier waarop eigen inbreng en verantwoordelijkheid kunnen worden ontwikkeld. De Commissie is al in de CARDS-jaarprogramma's voor 2004 en 2005 begonnen met het opbouwen van capaciteit in het begunstigde land, onder meer door het invoeren van posten voor hogere programmeringsambtenaren bij vakministeries en overheidsinstanties in Bosnië en Herzegovina en door steun te verlenen aan het directoraat voor Europese integratie. Deze inspanningen hebben ertoe geleid dat in het laatste jaar van het CARDS-programma de projectfiches werden opgesteld door de autoriteiten van Bosnië en Herzegovina.

Voorbeeld 2: Nikola Tesla-project in Servië

Hoewel het juridische kader van het EAR (indirect gecentraliseerd beheer) niet de meest aangewezen structuur is voor het versterken van de eigen inbreng van het begunstigde land, is het bureau er in het geval van een elektriciteitscentrale in Servië (Nikola Tesla A5) toch in geslaagd een innovatieve oplossing te vinden.

Innovatief in de uitvoering van het project was de gebruikmaking van een „subsidieovereenkomst“. Via deze regeling werd de verantwoordelijkheid voor de planning, inclusief de bepaling van de technische specificaties en het beheer van het project, toevertrouwd aan de begunstigde, het Servische elektriciteitsbedrijf.

De technische specificaties werden gecontroleerd en goedgekeurd door de hiervoor gecontracteerde toezichhouder; de aanbestedingsprocedure en de controle van de betalingen bleven in handen van het EAR. Alle partijen, ook de begunstigde, waren zeer tevreden met de regeling, zodat kan worden geconcludeerd dat de eigen inbreng en verantwoordelijkheid zo groot waren als verwacht kan worden binnen de huidige regelingen.

48. In de meeste gevallen werkte de Commissie echter niet consequent aan de bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van de begunstigde landen bij het opstellen van de zogeheten projectfiches en later ook de taakomschrijvingen. De participatie verschilde per land, afhankelijk van initiatieven van de delegaties of het EAR en de capaciteit van het betrokken land. De Rekenkamer constateerde dat de input van begunstigde landen toenam maar dat hun eigen verantwoordelijkheid beperkt bleef.

49. Medefinanciering van projecten met nationale middelen is één indicator van eigen inbreng en verantwoordelijkheid, alsmede belangstelling van een begunstigd land. Hoewel de CARDS-richtsnoeren nationale medefinanciering aanmoedigen, is hier nauwelijks gebruik van gemaakt ⁽²⁾. Een positieve uitzondering in dit opzicht — de enige van de 31 gecontroleerde niet-gesubsidieerde projecten — is het Kroatische kadasterproject, dat is uitgevoerd met aanzienlijke cofinanciering en waar de donorcoördinatie doeltreffend werd uitgevoerd door de Kroatische autoriteiten. Ook de betrokkenheid van de begunstigen van subsidies was groot ⁽³⁾.

50. Een mogelijkheid om de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van het begunstigde land te versterken is het betrekken van nationale autoriteiten bij de evaluatiecomités voor aanbestedingen. Volgens de instructies van EuropeAid, die voor de delegaties bindend zijn en voor het EAR als richtsnoer gelden, moet echter de meerderheid van de leden met stemrecht in de evaluatiecomités uit vertegenwoordigers van de Commissie bestaan (zie tekstvak 7). Dit is een verschil met veel andere terreinen van externe acties, waar de Commissie in evaluatiecomités niet vertegenwoordigd is als lid met stemrecht, maar wel een vetorecht heeft.

⁽¹⁾ De jaarprogramma's bevatten een gedetailleerde lijst van projecten die gefinancierd gaan worden, zogenaamde projectfiches, met de bijbehorende bedragen. Sinds 2005 worden projectfiches samengevoegd en geconsolideerd in sectorfiches. Formeel vormden de projectfiches geen onderdeel van het financieringsbesluit van de Commissie en waren ze daarom niet juridisch bindend, dit in tegenstelling tot de sectorfiches.

⁽²⁾ Behalve bij de subsidiecontracten, waar cofinanciering verplicht is. Een subsidie is een rechtstreekse betaling van niet-commerciële aard door de Europese Gemeenschap aan een specifieke begunstigde voor de uitvoering van een actie die onderdeel is van EU-beleid.

⁽³⁾ Onder de gecontroleerde projecten bevonden zich onder meer een toeristencentrum in het Travnik-fort in Bosnië en Herzegovina en een rijdende bibliotheek in de stad Zadar in Kroatië.

Tekstvak 7**Samenstelling van de evaluatiecomités bij aanbestedingen**

De Rekenkamer heeft 177 evaluatiecomités voor aanbestedingen over de periode 2002 tot 2005 beoordeeld. Gemiddeld 55 % van de leden met stemrecht waren taakbeheerders van de operationele centra van de delegaties of het EAR; 13 % van de leden met stemrecht waren onafhankelijke externe deskundigen. De gemiddelde vertegenwoordiging van begunstigde organisaties bedroeg 32 %; uitzonderingen zijn Kroatië, waar het percentage aanzienlijk is gestegen, en wel tot 52 %, en Bosnië en Herzegovina, waar het aantal begunstigten met stemrecht daalde naar 24 %.

51. Volgens de instructies van EuropeAid moeten de evaluatiecomités ten minste bestaan uit vier leden van de EC-delegatie/het EAR (de voorzitter, de secretaris en twee beoordelaars) tegen één externe beoordelaar, en daarnaast uit twee extra vertegenwoordigers van de EC-delegatie/het EAR voor elke extra beoordelaar van de begunstigde partij. Dit legt een zwaar beslag op het personeel van de delegaties en belemmert een versterking van de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de landen.

52. Een van de belemmeringen voor decentralisatie was een gebrek aan kennis bij de begunstigde landen van de aanbestedingsprocedures van de Europese Commissie. In Kroatië werden vertegenwoordigers van nationale autoriteiten systematisch door de delegatie uitgenodigd om als waarnemers zonder stemrecht deel te nemen aan de bijeenkomsten van de evaluatiecomités. Dit was een goede werkwijze, omdat de nationale autoriteiten op die manier vertrouwd konden raken met de gedetailleerde aanbestedingsprocedures; deze aanpak werd in andere landen echter niet systematisch gevolgd. Zo gebeurde dit in Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië maar in een heel enkel geval.

Onvoldoende eigen inbreng en verantwoordelijkheid van landen bij donorcoördinatie

53. Volgens de CARDS-richtsnoeren zou alle CARDS-steun moeten worden gecoördineerd met andere donoren. Donorcoördinatie is in de westelijke Balkanstaten een bijzonder moeilijke opgave wegens het grote aantal donoren en omdat er twee agenda's zijn: aan de ene kant de toetredingsagenda van de EU en aan de andere kant de agenda van ontwikkeling en armoedebestrijding van de Wereldbank, de VN en sommige instanties van EU-lidstaten.

54. In de „Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de hulp” ⁽¹⁾ is het beginsel bevestigd dat de begunstigde landen zelf het initiatief moeten nemen bij de coördinatie van steun op alle niveaus; de donoren van hun kant moeten toezeggen dat ze het leiderschap van het partnerland zullen respecteren. Tijdens de controle zijn in de CARDS-landen bijna geen aanwijzingen gevonden van een dergelijk leiderschap van de begunstigde landen of van enige actie van donoren om het leiderschap van begunstigde landen aan te moedigen. Er is slechts één enkel initiatief aange troffen, en wel in Albanië (zie tekstvak 8).

⁽¹⁾ De Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de hulp is ondertekend na afloop van het High Level Forum dat in maart 2005 in Parijs is gehouden. Tot de deelnemers behoorden de Europese Commissie en 91 landen, waarvan er twee het CARDS-gebied vertegenwoordigden (Albanië en Servië en Montenegro).

Tekstvak 8**Donorcoördinatie in Albanië**

Teneinde de donorcoördinatie in Albanië te verbeteren, hebben de vier multilaterale organisaties (EC, OVSE, VN en WB) in december 2003 een sectoraal coördinatiemechanisme opgezet. Ze zijn overeengekomen de verantwoordelijkheden onderling te verdelen in vier thematische gebieden. Voor het beheer van het coördinatieproces hebben zij een technisch donorsecretariaat opgezet. Dit draagt ertoe bij dat de activiteiten elkaar op doeltreffender wijze aanvullen en dat er een effectievere werkverdeling is. Van de donoren wordt verwacht dat zij gebruikmaken van hun relatieve voordelen op sectorniveau en dat zij het gezag voor de uitvoering van programma's delegeren aan de donoren die als leider zijn aangewezen.

De donorgemeenschap heeft bijgedragen aan de totstandkoming van een systeem voor geïntegreerde planning, dat in 2005 door de Albanese regering is gestart en is bedoeld om het land te helpen zijn eigen ontwikkelingsproces te begeleiden. Hiermee wordt beoogd in 2007 de diverse beleidskaders te integreren in één ontwikkelingsplan voor de middellange termijn en om een nieuwe architectuur op te zetten voor donorcoördinatie en het beheer van externe bijstand.

Inconsequente aanpak van toezicht en evaluatie

55. De delegaties en het EAR kennen verschillende toezichtprocedures:

- a) het hoofdkantoor en de delegaties van de Commissie besteden het toezicht uit en laten dit uitvoeren volgens een standaardmethode, genaamd *Resultaatgericht toezicht (RGT)*. Hiertoe behoort het gebruik van een beoordelingssysteem voor de prestaties van het project, maar de methode houdt niet in dat formeel wordt vastgelegd welk gevolg wordt gegeven aan de uitkomsten van de beoordeling;
- b) het EAR heeft in elk operationeel centrum eigen toezichtsteams, plus een coördinator op het hoofdkantoor. Deze teams hanteren sinds begin 2005 het RGT-systeem. De follow-up wordt formeel vastgelegd in de toezichtdocumenten.

56. Voor een doeltreffend toezicht is het noodzakelijk dat er voor projecten doelstellingen zijn geformuleerd en dat er objectief verifieerbare indicatoren (OVI's) zijn als uitgangspunt voor het toezicht. Deze OVI's zijn echter ofwel niet aangereikt, ofwel niet meetbaar of tijdgebonden. Zo was in een project voor een politieacademie een van de OVI's „adequate opleiding van het personeel” zonder dat het geplande aantal deelnemers of het leerplan werd gespecificeerd. In een ander project werden indicatoren als „verbeterde operationele capaciteit” genoemd zonder specifieke criteria.

57. Zoals voorgeschreven in de CARDS-verordening heeft de Commissie het programma eind juni 2004 geëvalueerd. Volgens de beschrijving van de uit te voeren evaluatie had deze ten doel de Europese Commissie een onafhankelijke en betrouwbare beoordeling te geven van de strategie voor steunverlening in het kader van CARDS en de ontwikkeling hiervan binnen de bredere politieke context van het programma. De evaluatie had betrekking op de periode 2001-2003 (zie ook paragraaf 10).

58. Om het financiële beheer te verbeteren is het gevolg dat wordt gegeven aan de aanbevelingen een essentieel onderdeel van het evaluatieproces. In principe heeft de Commissie een jaar de tijd om verslag uit te brengen over haar vervolgmaatregelen. In dit geval heeft de Commissie pas na meer dan twee jaar verslag uitgebracht. Dit kan voor een deel te wijten zijn aan het feit dat de Commissie niet tevreden was over de kwaliteit van sommige van de aanbevelingen.

59. Hoewel het niet formeel vereist is afzonderlijke projecten of sectoren te evalueren, is het wel goed om dit te doen, omdat het specifieke uitkomsten en gerichte aanbevelingen kan opleveren. Het EAR heeft systematisch evaluaties verricht op sector- en projectniveau. Er werden zowel tussentijdse beoordelingen als evaluaties achteraf uitgevoerd. De samenvattingen daarvan werden gepubliceerd op de EAR-website, wat bijdroeg tot de verspreiding van de bevindingen. De delegaties daarentegen voerden maar zelden project- of sectorevaluaties uit en de weinige verslagen die zij uitbrachten, werden niet op hun websites gepubliceerd.

60. Ook op het punt van de verspreiding van de resultaten van toezicht- en evaluatieactiviteiten verschillen de delegaties en het EAR van elkaar. Het EAR organiseert regelmatig bijeenkomsten en workshops voor taak- en programmabeheerders uit verschillende operationele centra met het oog op uitwisseling van ervaringen. Tussen de delegatielanden bestaat er op dat niveau echter geen uitwisseling. Wel zijn er contacten tussen medewerkers van delegaties en EAR, maar deze zijn niet systematisch.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Hoe doeltreffend was het beheer van het programma CARDS door de Commissie?

61. De Rekenkamer concludeert dat het beheer van het CARDS-programma door de Commissie grotendeels succesvol was wat betreft de bijdrage tot stabilisatie en wederopbouw van de begunstigde landen. De bijstand was echter minder doeltreffend wat het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit aangaat. Dit is te wijten aan het feit dat er aanvankelijk weinig aandacht was voor de institutionele opbouw en dat de begunstigde landen onvoldoende opnamecapaciteit hadden voor de verleende steun.

In hoeverre was de strategische begeleiding van de programma's adequaat en samenhangend?

62. De strategische begeleiding door de Commissie was erg algemeen en niet gericht op specifieke gebieden. Dit voldeed voor de fase van wederopbouw, maar niet voor het bereiken van de doelstellingen op het gebied van de institutionele opbouw, die een grotere uitdaging vormen.

63. De landenstrategiedocumenten waren ruim geformuleerd, waardoor ze onvoldoende richting gaven op detailniveau, in het bijzonder omdat ze niet werden ondersteund door tijdig geformuleerde sectorale strategieën. In de indicatieve meerjarenprogramma's — die de basis vormen voor de jaarplanning en de identificatie van projecten — werden geen prioriteiten aangegeven tussen of binnen de verschillende interventiegebieden. Als zodanig was er geen basis voor het optimaliseren van de selectie van projecten, hetgeen leidde tot een aantal ongecoördineerde en geïsoleerde projecten.

64. In de beginfase van de programma's was de steun grotendeels gericht op investeringsprojecten ten behoeve van de wederopbouw en niet zozeer op institutionele opbouw. Naarmate de programma's vorderden, verschoof het accent vanzelf naar institutionele opbouw, waar nu verreweg het grootste deel van de uitgaven heengaat. De Rekenkamer merkt op dat in landen waar de bijstand werd beheerd door de delegaties het accent van meet af aan sterker op de institutionele opbouw lag dan in landen waar het beheer in handen was van het EAR. In het laatste geval leidde dat tot een vertraagde invoering van twinningprojecten.

Aanbeveling 1

Bij de strategische begeleiding van de tenuitvoerlegging van het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun (IPA) ⁽¹⁾ moet voldoende aandacht worden besteed aan afzonderlijke interventiegebieden, teneinde te zorgen dat het juiste accent wordt gelegd op de steun, dat essentiële gebieden systematisch worden aangepakt en er een passende grondslag is voor het stellen van prioriteiten en het selecteren van projecten.

In hoeverre waren de door de Commissie vastgestelde en gehanteerde beheersmethoden adequaat en efficiënt?

65. De door de Commissie gehanteerde beheersmethoden waren in het algemeen, maar niet altijd, geschikt voor de omstandigheden en de behoeften van de begunstigde landen. Ze zorgden daadwerkelijk voor een snelle steunverlening, maar daarbij werd onvoldoende aandacht geschonken aan de optimalisering van het profijt van de steun.

66. Er werden vier verschillende beheersmethoden gehanteerd om goed in te spelen op de omstandigheden van de betrokken begunstigde landen. Twee van de gehanteerde methoden (verzelfstandigde delegaties en het EAR) — samen goed voor het grootste deel van de uitgaven — waren over het algemeen doeltreffend en adequaat. De twee andere (gecentraliseerd en gedecentraliseerd beheer) waren minder efficiënt en leenden zich minder goed voor de specifieke behoeften.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82).

67. De Commissie is erin geslaagd eerdere kritiek op de trage tenuitvoerlegging weg te nemen door ervoor te zorgen dat de steun snel werd verstrekt. Dit was een belangrijk voordeel tijdens de fase van wederopbouw. Bij de institutionele opbouw kreeg het accent op snelheid echter geen tegenwicht in voldoende aandacht voor het vermogen van de begunstigde landen om maximaal te profiteren van de steun of aan alle voorwaarden te voldoen.

Aanbeveling 2

De Commissie moet zich blijven richten op een snelle tenuitvoerlegging van de steun, maar ook voldoende aandacht geven aan aspecten van doeltreffendheid, zoals het vermogen van de begunstigde partijen om de verleende steun volledig te benutten (in het bijzonder bij projecten voor institutionele opbouw).

In hoeverre hebben de gefinancierde projecten de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de begunstigde landen bevorderd?

68. Hoewel de Commissie eigen inbreng en verantwoordelijkheid van begunstigde landen als een prioriteit beschouwde, was er geen consistente aanpak om dit doel te bereiken en werd de realisatie ervan niet bevorderd door de gehanteerde beheersmethoden.

69. De begunstigde landen werden maar in beperkte mate betrokken bij de fasen van de identificatie van projecten en de aanbesteding. Tegen het einde van het programma nam de input van begunstigde landen toe, maar hun eigen inbreng en verantwoordelijkheid bleven beperkt. Ondanks het feit dat de begunstigde landen zich ertoe hebben verbonden de vele verschillende donoren in het gebied te coördineren — dit is een belangrijke indicator van eigen inbreng en verantwoordelijkheid — zijn bij de controle geen aanwijzingen gevonden dat een dergelijke coördinatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 3

Voor het IPA-programma dient de Commissie te werken aan het belangrijke aspect van eigen inbreng en verantwoordelijkheid van het begunstigde land door middel van specifieke strategieën op alle gebieden van beheer en uitvoering, in het bijzonder van aanbesteding.

In hoeverre brachten het toezicht en de evaluatie doeltreffend de zwakke punten aan het licht en werd hier effectief bekendheid aan gegeven, en werd er daarna tijdig actie ondernomen door de Commissie?

70. Het toezicht en de evaluatie waren voor een deel goed, maar van wisselende kwaliteit. De toezichtprocedures liepen uiteen voor de delegaties en het Europees Bureau voor Wederopbouw, hoewel er vanaf 2005 een gemeenschappelijke methode werd gehanteerd. Het ontbreken van adequate projectindicatoren vormde een belemmering voor een doeltreffend toezicht. Het CARDS-programma is geëvalueerd zoals gepland, maar de follow-up door de Commissie vond pas laat plaats. Op het punt van de intensiteit van de project- of sectorevaluaties en de verspreiding van de resultaten van toezicht- en evaluatieactiviteiten zijn er ongerechtvaardigde inconsistenties tussen de delegaties en het EAR.

Aanbeveling 4

De praktijken op het gebied van toezicht en evaluatie dienen te worden geharmoniseerd. Daarbij moet ook de praktijk van het EAR om afzonderlijke projecten/sectoren te evalueren en de uitkomsten en de daaruit getrokken lessen te verspreiden, worden overgenomen door de delegaties.

De Commissie dient ervoor te zorgen dat zij prompt follow-up geeft aan de uitkomsten van evaluaties.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 28 juni 2007.

Voor de Rekenkamer
Hubert WEBER
President

BIJLAGE

GECONTROLEERDE CARDS-PROJECTEN (33 in totaal)

		Jaarprogramma	Datum ondertekening	Sector	EUR
ALBANIË					
1	Fonds voor de ontwikkeling van de lokale gemeenschap	2002	10/2003	Regionale ontwikkeling	7 400 000
2	EURALIUS — Europese missie voor bijstandverlening aan de Albanese rechterlijke organisatie	2002	05/2005	Justitie en politie	4 498 686
3	PAMECA II — Missie voor politieke bijstand van de Europese Gemeenschap aan Albanië	2004	12/2004	Justitie en politie	3 800 000
4	Gerechtshoven Korça en Vlora	2003	05/2005	Justitie en politie	1 630 395
5	ASYCUDA II — Technische bijstand en opleiding	2002	04/2005	Justitie en politie	399 815
Totaal					17 751 366
BOSNIË EN HERZEGOVINA					
1	Bouw van grenspost Karakaj	2001	02/2004	Geïntegreerd grensbeheer	3 427 967
2	Technische bijstand voor de totstandbrenging van een enkele economische ruimte II	2002	04/2003	Economische ontwikkeling	1 939 802
3	Functionele en financiële basisaudit van de instellingen van BA	2001	04/2003	Openbaar bestuur	146 513
4	Opleiding van officieren van justitie in BA voor het nieuwe wetboek van strafvordering	2002	04/2003	Justitie en politie	146 255
5	Beoordeling, opzet en toezicht wat betreft het tegengaan van illegale grensoverschrijdingen naar Kroatië	2001	04/2003	Geïntegreerd grensbeheer	144 900
6	Herbouw van een deel van de burcht van Travnik voor educatief toerisme (onderdeel van EU-RED)	2002	12/2004	Regionale ontwikkeling	57 433
Totaal					5 862 870
KROATIË					
1	Modernisering van de bewaking van de nationale grenzen	2004	05/2005	Geïntegreerd grensbeheer	5 000 000
2	Steun voor hervorming van het kadaster en het grondregister	2002	05/2003	Economische ontwikkeling	5 000 000
3	Registratie van openbaar zeegebied	2003	02/2004	Economische ontwikkeling	2 000 000
4	Landbouw en voedingsmiddelen	2002	03/2005	Landbouw	1 749 864
5	Steun voor de rechterlijke organisatie van Kroatië. Assistentie bij de hervorming van de rechterlijke instanties	2002	02/2004	Justitie en politie	1 000 000
6	Levering van apparatuur voor de criminele-inlichtingendienst	2002	12/2004	Justitie en politie	248 944
7	Mobiele bibliotheek van de stad Zadar	2002	07/2005	Democratische stabilisering	238 630
Totaal					15 237 438
VOORMALIGE JOEGOSLAVISCHE REPUBLIEK MACEDONIË					
1	Lokaal zelfbestuur. Aanleg van lokale wegen in negen gemeenten	2004	11/2004	Regionale ontwikkeling	3 474 623
2	Levering van voertuigen voor de grenspolitie — partij 1	2003	10/2004	Geïntegreerd grensbeheer	2 486 726
3	Ontwikkeling van operationele capaciteit ter bestrijding van witwaspraktijken	2002	09/2004	Justitie en politie	700 000
4	Ontwikkeling van administratieve capaciteit van de rechterlijke instanties	2003	09/2004	Justitie en politie	148 495
5	Technische bijstand voor de implementatie van geïntegreerd grensbeheer	2002	11/2004	Geïntegreerd grensbeheer	55 540
Totaal					6 865 384

KOSOVO					
1	Hervorming openbaar bestuur — ontwikkeling gemeenten en sociale infrastructuur, technische bijstand	2003	12/2004	Economische ontwikkeling	11 200 000
2	Programma voor rechten van minderheden en hun terugkeer — programma voor herintegratie in de gemeente Prizren (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Vluchtelingen en (in eigen land) ontheemden	5 000 000
3	Institutionele steun aan het ministerie van Handel en Industrie	2003	04/2004	Economische ontwikkeling	2 235 760
Totaal					18 435 760
SERVIË					
1	Grote revisie van de elektriciteitscentrale Nikola Tesla, eenheid A5 (subsidieovereenkomst)	2003	12/2003	Energie	42 721 021
2	Steun voor de nationale strategie voor de sluiting van opvangcentra in Servië	2004	12/2004	Vluchtelingen en (in eigen land) ontheemden	4 443 000
3	Versterking van kwaliteitsbeheer, capaciteit en infrastructuur van de Staatsunie	2003	12/2003	Hervorming openbaar bestuur	3 559 520
4	Bijstand voor de totstandbrenging van een stroommarkt in Servië	2004	01/2005	Energie	2 723 637
5	Interne audit en interne financiële controle bij de overheid — fase 2	2003	04/2005	Hervorming openbaar bestuur	1 870 680
6	Bijstand aan Europees Integratiebureau	2002	04/2002	Hervorming openbaar bestuur	1 500 000
7	Steun voor grensoverschrijdende initiatieven voor de in eigen land ontheemden uit Kosovo	2004	08/2004	Vluchtelingen en (in eigen land) ontheemden	449 983
Totaal					57 267 841
TOTAAL-GENERAAL					121 420 659

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING***I. Inleiding op de antwoorden van de Commissie*

De westelijke Balkan werd tot het einde van de jaren negentig door een conflict geteisterd. De steun van de Europese Unie na de oorlog aan de landen van de regio nam eerst de vorm aan van noodhulp in het kader van een wettelijk instrument dat in 1996 was goedgekeurd en evolueerde dan tot hulp voor wederopbouw, zowel in de vorm van institutionele versterking als van investeringen, met een grotere eigen verantwoordelijkheid van het ontvangende land, voor zover de politieke en economische situatie dit mogelijk maakte.

Het stabilisatie- en associatieproces dat in 2000 werd gestart, leidde tot de goedkeuring van het programma van communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie (CARDS) en van andere maatregelen. De landen overleefden het conflict en hun politieke systemen ondergingen diverse veranderingen, hetgeen, zoals uit het verslag blijkt, een invloed had op de tenuitvoerlegging van de programma's.

III. De indicatieve meerjarenprogramma's voor de landen van de westelijke Balkan bevatten verwijzingen naar de prioriteiten van het Europese partnerschap die richtinggevend waren voor de programmering.

IV. De harmonisering van de rechtsgrondslagen en de tenuitvoerlegging van de CARDS-verordening hebben een aanzienlijke verbetering mogelijk gemaakt van de steunverlening aan de landen van de westelijke Balkan.

V. De CARDS-verordening bepaalt geen specifieke verantwoordelijkheden voor de ontvangende landen. Om die reden werd het grootste deel van het CARDS-programma ten uitvoer gelegd via gecentraliseerd beheer hetzij door de Commissie of door het Europees Bureau voor Wederopbouw. Waar dat mogelijk was, evolueerden de beheersverantwoordelijkheden naar een grotere betrokkenheid van de begunstigden bij de programmering van de activiteiten, het evalueren van offerten, het toezicht en de evaluatie.

VI. Aangezien de Commissie en het Europees Bureau voor Wederopbouw twee afzonderlijke organen zijn, bestaan er ook verschillende methoden voor toezicht en evaluatie. In het kader van het instrument voor pretoetredingssteun zal echter in alle landen dezelfde methode worden gebruikt.

VII. De landen van de westelijke Balkan waren en zijn in verschillende fasen van overgang en ontwikkeling. Terwijl voor Servië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Kosovo de steun aanvankelijk de vorm aannam van noodhulp, richtten zich de inspanningen voor Kroatië op een verbetering van de bestuurlijke capaciteit.

VIII. In het kader van het instrument voor pretoetredingssteun zal de strategische begeleiding worden verbeterd door het opzetten van een indicatief meerjarenplan waarin voor elk begunstigd land de belangrijkste gebieden voor steunverlening worden vastgesteld en de steun onder de verschillende componenten van het instrument voor pretoetredingssteun wordt gecoördineerd.

Het bestaan van één enkele rechtsgrondslag en het voor de financiële planning in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun gekozen driejarige planningssysteem maken een grotere flexibiliteit mogelijk dan met de vroegere instrumenten het geval was en stellen de diensten van de Commissie in staat beter rekening te houden met de absorptiecapaciteit.

Het is de bedoeling voor alle begunstigden de communautaire fondsen op een gedecentraliseerde manier te beheren, waardoor de eigen verantwoordelijkheid van het begunstigde land aanzienlijk wordt versterkt. Om deze reden zal ook in mogelijke kandidaat-landen voor steun een strategie voor gedecentraliseerd beheer worden ontwikkeld zodat zij geleidelijk aan verantwoordelijkheid en zeggenschap over het tenuitvoerleggingsproces kunnen krijgen.

OPMERKINGEN

15. Gezien de snel wisselende context van de westelijke Balkan moest in de strategische programmering het juiste evenwicht worden gevonden. Al te specifieke landenstrategiedocumenten kunnen voor de strategische programmering minder nuttig geweest zijn.

De landenstrategiedocumenten werden regelmatig geëvalueerd, onder meer met het oog op de partnerschappen, om na te gaan of bepaalde veranderingen in de situatie van het land een herziening van de strategie betekend zouden moeten hebben.

16. De indicatieve meerjarenprogramma's voor de landen van de westelijke Balkan bevatten duidelijke verwijzingen naar de prioriteiten van het Europese partnerschap die richtinggevend waren voor de programmering.

17. Bij het voltooiën van de documenten werd rekening gehouden met de opmerkingen van het beheerscomité van CARDS.

18. Sectorale analyses werden ingepast in een reeks programmeringsdocumenten: indicatieve meerjarenprogramma's, Europese partnerschappen, alsook vroegere jaarprogramma's. Deze programma's werden gepland en ten uitvoer gelegd in nauwe samenwerking met de regeringen van de begunstigde landen en de donoren, met name de EU-lidstaten, en weerspiegelen de prioriteiten van het Europese partnerschap zoals die in het indicatieve meerjarenprogramma tot uiting komen. De jaarprogramma's bouwen voort op eerdere fasen van EU-steun aan de begunstigde landen.

19. De Commissie is het eens met het feit dat er een duidelijke methode moet worden ontwikkeld om tussen alternatieve projecten de meest prioritaire vast te stellen.

Tekstvak 1 — Voorbeelden van niet-uitgevoerde projecten

Voorbeeld 1: Geen politieke steun voor de Servische hoge controle-instantie (HCI)

Sinds de controle is er het een en ander veranderd. In november 2005 werd een wet goedgekeurd tot oprichting van een opperste controle-instantie en momenteel wordt dit orgaan ingesteld.

Voorbeeld 2: Missie voor politieke bijstand van de Europese Commissie in Albanië

Tegen de achtergrond van de snelle veranderingen in Albanië en in de context van het tijdsverloop tussen programmering en tenuitvoerlegging, werden sommige oorspronkelijk geplande projecten in een aantal gevallen geheroriënteerd om beter aan de behoeften van de begunstigde te beantwoorden en met het oog op de coördinatie van de activiteiten met andere donoren. Om die reden stemden de genomen maatregelen en de geboekte resultaten niet steeds volledig overeen met de projectbeschrijving.

21. De nationale autoriteiten van de ontvangende landen en de Commissie hebben er samen sinds begin 2002 op aangedrongen bij projecten en programma's meer de nadruk te gaan leggen op institutionele versterking. Toch was er na jaren van conflict en onderinvestering in grote delen van de regio nog grote behoefte aan investeringen ten behoeve van infrastructuur voor wegen, vervoer en energie.

22. Wat institutionele versterking betreft (oprichting van democratische instellingen, hervorming van de overheidsadministratie-ambtenarij, bestuurlijke capaciteit, budget- en fiscaal beheer, ..., hervorming van het lokale bestuur, versterking van de rechtsstaat door een hervorming van het gerecht en de politie, enz.) heeft de Commissie in strategiedocumenten zoals het indicatieve meerjarenprogramma sectorale toewijzingen vastgesteld. Na 2002 legden de programma's van het Europees Bureau voor Wederopbouw steeds meer de nadruk op institutionele versterking.

24. De werkzaamheden van het Europees Bureau voor Wederopbouw richtten zich in de eerste plaats op noodhulp en het opnieuw in werking stellen van de fundamentele dienstverlening. Dit was bijzonder het geval in de post-conflictsituaties in Kosovo, Servië en tot op zekere hoogte de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

De spoedige hulpverlening was een aanmoediging voor het latere hervormingsproces.

25. De overheid in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië was tot voor kort niet klaar om een twinninginitiatief te nemen. Om de twinningovereenkomsten met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië van start te doen gaan, moest de ontvangende overheid voor het Europees Bureau voor Wederopbouw twinningfiches opstellen. Door een gebrek aan bestuurlijke capaciteit in de vakministeries om de noodzakelijke documentatie voor te bereiden, was er voor de overgang van traditionele technische bijstand naar twinning meer tijd nodig dan in de andere kandidaat-landen voor steun.

Overeenkomstig het politieke mandaat van de agenda van Thessaloniki van juni 2003, werd twinning steeds meer in de werkzaamheden van het Bureau opgenomen. Ondertussen stelde de Commissie actief expertise en opleiding ter beschikking aan de programmabeheerders van het Bureau.

Tekstvak 2 — Heroriëntatie van een project voor institutionele opbouw — Geïntegreerd grensbeheer in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

De doelstellingen van het project zijn: opzetten van een grenspolitiedienst en overdracht van de operationele verantwoordelijkheden overeenkomstig de strategische doelstellingen van het geïntegreerde grensbeheer.

Toegewezen fondsen werden inderdaad gebruikt voor de aanschaf van voertuigen voor de grenspolitie. In de periode tussen het opstellen van de beschrijving en de tenuitvoerlegging hebben diverse ontwikkelingen genoopt tot een herziening van de prioriteiten:

- een project voor de politiehervorming dat ook procedures voor indienstneming omvatte;
- OVSE-steun voor opleiding van de grenspolitie;
- de uitrusting voor detectie van vervalste documenten (op het ogenblik van de tenuitvoerlegging nog niet volledig in gebruik) werd geleverd in het kader van een eerder Phare 2000-project; de voorziening van aanvullende vergelijkbare uitrusting was bijgevolg ongepast.

De dienst grenspolitie (met inbegrip van de overdracht van de operationele verantwoordelijkheden van het ministerie van Defensie naar dat van Binnenlandse Zaken overeenkomstig de strategie voor geïntegreerd grensbeheer) werd met nationale steun door de nationale autoriteiten opgericht. De nieuw opgerichte dienst bleef echter helemaal verstoken van uitrusting en kon zijn operationele verantwoordelijkheden niet nakomen.

In het licht daarvan werd de aanschaf van de voertuigen als gepast beschouwd.

36.

- a) Het regionale jaarlijkse actieprogramma voor 2002 en 2003 omvatte een project voor geïntegreerd grensbeheer dat vanuit het hoofdkantoor van de Commissie in Brussel op regionaal niveau werd beheerd.
- b) Het beheer op nationaal niveau van de meeste programma's voor de terugkeer van vluchtelingen werd als het meest efficiënt beschouwd.
- c) De regionale programma's worden door de Commissie centraal gepland in samenwerking met de delegaties en de overheden van de begunstigde landen.
37. a) De Commissie constateerde na evaluatie dat de capaciteit van het Albanese ontwikkelingsfonds overeenstemde met het financieel reglement dat van kracht was toen de actie haar aanvang nam in 2002.

39. De financiële overeenkomst voor het jaarprogramma CARDS van 2001 voor Albanië werd in maart 2002 ondertekend, en de deconcentratie van het programma CARDS ging daarna van start. Met de uitvoering van de CARDS-programma's voor 2001 en 2002 kon slechts in 2003 worden begonnen, bijgevolg werd de tenuitvoerlegging vanaf 2004 versneld.

In Kroatië werden de programma's voor 2001 en 2002 inderdaad tegelijkertijd ten uitvoer gelegd; in de regel worden twee opeenvolgende programma's echter steeds drie jaar lang gelijktijdig uitgevoerd.

Tekstvak 4 — Overbelasting van de nationale bestuurlijke capaciteit in Albanië

De concentratie van projecten in de sector Justitie en Binnenlandse Zaken was een weerspiegeling van concreet vastgestelde behoeften en van de hoge prioriteit die door de EU en andere donoren aan deze sector wordt gegeven.

Dit project was het eerste in zijn soort. De structuur van het justitiële stelsel in Albanië omvat, zoals in alle landen, talrijke projectpartners en begunstigde instellingen. De impact ervan hangt ook in sterke mate af van de politieke wil van de begunstigten om de aanbevelingen van het projectteam op te volgen. In deze context heeft de tenuitvoerlegging te lijden gehad onder de politieke instabiliteit van Albanië. Uit een evaluatieverslag van april 2007 is ook gebleken dat de opzet van het project erg ambigu was.

40. Het feit dat er een breed spectrum en een groot aantal van begunstigten is, zelfs binnen een welbepaalde sector, leidt inderdaad tot meer problemen, maar impliceert niet dat de impact van de projecten noodzakelijkerwijze wordt verminderd.

Tekstvak 5 — Steun voor de rechterlijke organisatie in Kroatië

Het CARDS-programma voor 2002 beruiste op twee voorwaarden: i) het bestaan van een strategie tot hervorming van het rechtswezen, en ii) de aan de gang zijnde tenuitvoerlegging van het justitiële project van CARDS 2001.

Toen het project van start ging, waren de politieke dialoog en het opstellen van een hervormingsstrategie van het rechtswezen al voldoende gevorderd om het starten van het project mogelijk te maken.

44. Hoewel, zoals het Hof opmerkt, de verordening van de Raad geen specifieke verantwoordelijkheden vaststelt voor de ontvangende landen, heeft de Commissie voor zover mogelijk de beheersverantwoordelijkheden van de landen geleidelijk aan opgevoerd. De beheersverantwoordelijkheden evolueerden naar een grotere betrokkenheid van de begunstigten bij de programmering van de activiteiten, het evalueren van offerten, het toezicht en de evaluatie. Een deel van het CARDS-programma in Kroatië wordt thans door het land zelf beheerd overeenkomstig het gedecentraliseerde beheerssysteem.

46. Hoewel een grotere betrokkenheid van de begunstigten over het algemeen een goede manier is om de doeltreffendheid van de EU-steun te vergroten, is de betrokkenheid van de begunstigten bij de programmering en de tenuitvoerlegging onder centraal beheer veel moeilijker te verwezenlijken dan onder een gedecentraliseerd beheer.

48. De Commissie heeft binnen het kader van de CARDS-verordening waar mogelijk de eigen verantwoordelijkheid van het ontvangende land bevorderd door rekening te houden met de capaciteiten van de betrokken landen.

49. In de meeste begunstigde landen was de situatie van de lokale overheidsfinanciën zo moeilijk dat door hen geen middelen konden worden gereserveerd voor medefinanciering van de projecten.

52. De nationale autoriteiten hebben hun voordeel kunnen halen uit lokaal door de Commissie georganiseerde opleiding inzake de aanbestedingsprocedures.

54. De Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de hulp werd in 2005 ondertekend en op het ogenblik van de controle konden de beginselen van deze verklaring nog geen significante impact hebben gehad op het beheer van CARDS.

In Kroatië nam de Commissie in 2000 het initiatief tot instelling van een mechanisme voor EU-donorcoördinatie. Eigen verantwoordelijkheid in het coördinatieproces voor de Kroatische autoriteiten werd ten eerste aanbevolen, maar was helaas niet erg doeltreffend.

Het Europees Bureau voor Wederopbouw werkte nauw samen met andere donoren in de regio, met name in het kader van de regelmatige coördinatievergaderingen die in de operationele centra van het Bureau werden gehouden. Daarnaast spelen de begunstigden een steeds toenemende leidende rol in deze vergaderingen.

59. De systematische evaluaties van de CARDS-projecten door de delegaties kunnen worden verbeterd. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van onafhankelijke evaluaties berust echter bij het hoofdkantoor en het Bureau; een dergelijke eis bestaat niet voor de delegaties.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

61. De CARDS-steun in de landen van de westelijke Balkan en speciaal in Kosovo moest worden gericht op dringende behoeften (verstrekking van schoon water, verwarming, huisvesting en wegebouw).

Toch begon de steun vanaf 2002 meer en meer gericht te zijn op hervormingsinspanningen en zodoende ook op institutionele opbouw binnen CARDS.

62. De strategische richtsnoeren van de Commissie werden in de Europese partnerschapsdocumenten geformuleerd en waren gebaseerd op de analyse van de behoeften in de jaarlijkse voortgangsverslagen.

63. De richtsnoeren van de Commissie voor de landenstrategiedocumenten konden niet anders worden geformuleerd om rekening te houden met de snel veranderende situatie in de westelijke Balkan. Voorts werden de landenstrategiedocumenten regelmatig geëvalueerd, met het oog op het partnerschap, om na te gaan of bepaalde veranderingen in de situatie van het land een herziening van de strategie zouden nodig maken.

64. De landen die na 2000 door het Europees Bureau voor Wederopbouw werden bestreken, kwamen uit een conflictsituatie. Overeenkomstig de communautaire programma's richtten de werkzaamheden van het Europees Bureau voor Wederopbouw zich in de eerste plaats op noodhulp en het opnieuw in werking stellen van de fundamentele dienstverlening.

Deze snelle steunverlening maakte zowel vooruitgang mogelijk met het hervormingsproces, als een omvorming van de steun tot institutionele opbouw. Het inzetten van twinning is echter op zich geen teken van vooruitgang.

Vóór 2004 waren een aantal voorwaarden voor een optimale inzet van twinning nog niet vervuld, sindsdien is dat echter anders en wordt twinning geregeld ingezet. In 2007 vindt twinning meestal plaats in landen waar het Europees Bureau voor Wederopbouw de steun beheert.

Aanbeveling 1

De strategische begeleiding in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun geschiedt door landenspecifieke indicatieve meerjarenplannen en een indicatief meerjarenplan voor meerdere begunstigden. De landendocumenten omvatten een

geconsolideerde evaluatie van de uitdagingen, behoeften en het relatieve belang van de prioriteiten voor steun, en de manier waarop dit tot uiting komt in de strategische keuzen van elk onderdeel van het instrument voor pretoetredingssteun. In de indicatieve meerjarenplannen wordt ook een beschrijving geboden van de belangrijkste gebieden voor steun in elk onderdeel, de verwachte resultaten en de indicatieve financiële toewijzingen. Hierdoor zal het mogelijk worden het strategische onderdeel van de tenuitvoerlegging in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun significant te versterken.

65. De keuze van diverse beheersmethoden werd bepaald met het oog op een spoedige verlening van de steun en in het licht van de zwakke punten van de nationale besturen. In een dergelijke context bleek het onmogelijk in alle omstandigheden een maximaal voordeel van de steun te garanderen.

67. In vele gevallen reageerden de begunstigden goed op de spoedige lancering en evolutie van de steun. Toch waren alle noodzakelijke elementen niet steeds voorhanden om een doeltreffende absorptie van de steun te garanderen.

Aanbeveling 2

In het kader van het instrument voor pretoetredingssteun is het de bedoeling gerichte en doeltreffende steun te bieden aan alle begunstigde landen. Om die reden voorziet de verordening van de Commissie inzake het instrument voor pretoetredingssteun ondanks de voortdurende aandacht voor een snelle tenuitvoerlegging van de steun, in een geleidelijke decentralisering.

De absorptiecapaciteit is een van de criteria voor de toewijzing van steun aan de begunstigde landen binnen het indicatieve meerjarige financiële kader.

68. Sinds 2000 is de eigen verantwoordelijkheid van de ontvangende landen aanmerkelijk en zichtbaar groter geworden, in termen van coördinatie, input, technische capaciteit.

Het niveau van de eigen verantwoordelijkheid in elk van de betrokken landen weerspiegelde diverse tradities, capaciteiten, de eigen geschiedenis en landenspecifieke vragen en behoeften.

69. De laatste zes jaar is de eigen verantwoordelijkheid van de ontvangende landen aanmerkelijk en zichtbaar groter geworden, in termen van coördinatie, input, technische capaciteit.

Deze positieve evolutie neemt verschillende vormen aan, door programmering in overleg, monitoring en evaluatie, en steeds meer ook door donorcoördinatie.

Aanbeveling 3

In het kader van het instrument voor pretoetredingssteun zal veel aandacht uitgaan naar de eigen verantwoordelijkheid inzake het hele tenuitvoerleggingsproces door het begunstigde land.

Daarom wordt waar dat mogelijk is gestreefd naar gedecentraliseerd beheer. Hiervoor moeten specifieke structuren en systemen door het begunstigde land worden opgezet. In het kader van het instrument voor pretoetredingssteun wordt voorzien in strengere voorwaarden en vereisten voor de toekenning van beheersbevoegdheden door de Commissie aan het begunstigde land.

Om de eigen verantwoordelijkheid vanwege de nationale autoriteiten te verzekeren, worden ten slotte de nationale programma's door de Commissie goedgekeurd op basis van projectvoorstellen die door de begunstigde landen worden ingediend.

70. Aangezien de Commissie en het Europees Bureau voor Wederopbouw twee afzonderlijke organen zijn, bestaan er ook verschillende methoden voor toezicht en evaluatie. In het kader van het instrument voor pretoetredingssteun zal echter na de stopzetting van het Europees Bureau voor Wederopbouw per 31 december 2008 gebruik worden gemaakt van dezelfde methode in alle landen.

Aanbeveling 4

De Commissie heeft een herziening gepland van de evaluatiepraktijken en intussen voorzien in geharmoniseerde werkwijzen voor de delegaties via de richtsnoeren voor zelfevaluatie met inbegrip van regelingen voor de bekendmaking van de resultaten en de daaruit getrokken lessen. Deze zelfevaluatie op projectniveau biedt een aanvulling op de onafhankelijke evaluatie op programmaniveau die door de daarmee belaste eenheid wordt uitgevoerd.

Er is een systeem opgezet voor een systematische follow-up van de evaluaties met inbegrip van een debriefing binnen een maand na de publicatie van de sectorale evaluatieverslagen en de daarop volgende bekendmaking van een follow-up tabel per operatie inzake de aanbevelingen. Daarnaast behelzen de rapportagevoorschriften inzake de follow-up van de aanbevelingen na de evaluaties dat een jaar na de operaties wordt bericht welke maatregelen zijn getroffen. De Commissie evalueert de mate waarin de vervolgmaatregelen werden getroffen.