

EUROPESE  
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 12

2009

ISSN 1831-0915

DE DOELTREFFENDHEID VAN DE  
PROJECTEN VAN DE COMMISSIE  
OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN  
BINNENLANDSE ZAKEN VOOR DE  
WESTELIJKE BALKAN



NL





Speciaal verslag nr. 12 // 2009

# DE DOELTREFFENDHEID VAN DE PROJECTEN VAN DE COMMISSIE OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN VOOR DE WESTELIJKE BALKAN

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

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel.: +352 4398-45410  
Fax: +352 4398-46410  
Mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Speciaal verslag nr. 12 // 2009

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet  
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.  
Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2009

ISBN 92-9207-462-3  
doi:10.2865/80900

© Europese Gemeenschappen, 2009  
Overneming met bronvermelding toegestaan

*Printed in Luxembourg*

# INHOUD

## Paragraaf

### AFKORTINGEN

### I-V SAMENVATTING

### 1-5 INLEIDING

### 6-10 REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

### 11-55 OPMERKINGEN

#### 11-28 **DE INVESTERINGSSTEUN VAN DE EU IS MEESTAL SUCCESVOL MAAR DE DUURZAAMHEID LOOPT GEVAAR**

12-15 ER BESTAAT WERKELIJK BEHOEFTE AAN INVESTERINGEN VANWEGE EU-NORMEN EN EEN  
VERVALLEN INFRASTRUCTUUR

16-19 WISSELENDE RESULTATEN VOOR EEN BELANGRIJKE CATEGORIE INVESTERINGSPROJECTEN:  
GRENSBEHEER EN -BEVEILIGING

20-23 AFSTEMMING VAN EU- EN NATIONALE PRIORITEITEN IS EEN NOODZAKELIJKE EERSTE  
VOORWAARDE VOOR SUCCES

24-26 IMPACT EN DUURZAAMHEID VAN INVESTERINGSPROJECTEN IN GEVAAR

27-28 INVESTERINGEN GAAN NIET GEPAARD MET DE NOODZAKELIJKE INSTITUTIONELE CAPACITEIT

#### 29-49 **BEHOEFTE AAN INSTITUTIONELE OPBOUW AANZIENLIJK MAAR VERANDERING ALS GEVOLG VAN COMMUNAUTAIRE UITGAVEN SLECHTS BEPERKT**

30-35 VERANDERMANAGEMENT EN INSTITUTIONELE OPBOUW BEPERKT EN SLECHT GEMETEN

36-39 DUURZAAMHEID VAN INSTITUTIONELE OPBOUW IN HET GEDRANG DOOR WISSELING  
VAN PERSONEEL OP SLEUTELPOSITIES EN CORRUPTIE

40-45 OPLEIDING — MEER OUTPUT DAN RESULTATEN

46-49 LOKAAL „OWNERSHIP“ IS EEN BELANGRIJKE SUCCESFACTOR BIJ HET VERSTERKEN VAN DE RECHTSSTAAT

#### 50-55 **BEHEERMETHODEN EN DONORCOÖRDINATIE**

51-52 GEEN SIGNIFICANT VERSCHIL TUSSEN BEHEERMETHODEN

53-55 DOOR DE BEGUNSTIGDE GELEIDE DONORCOÖRDINATIE NIET VERSTERKT

### 56-58 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

**BIJLAGE I — GECONTROLEERDE CARDS-PROJECTEN MET BETREKKING TOT JUSTITIE EN  
BINNENLANDSE ZAKEN EN EEN BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID ERVAN**

**BIJLAGE II — CONTROLEMETHODOLOGIE EN -STEEKPROEF**

**BIJLAGE III — BIJSTANDSVERLENING IN DE PERIODE 2006-2008, PER BRON**

**BIJLAGE IV — NIVEAU GEPERCIPIEERDE CORRUPTIE — DE WESTELIJKE BALKAN**

**BIJLAGE V — DE BEHEERSSTRUCTUUR VAN DE COMMISSIE IN DE WESTELIJKE BALKAN**

**BIJLAGE VI — SUBSIDIES EN LENINGEN IN DE PERIODE 2006-2008, PER BRON**

### ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE



# AFKORTINGEN

**BA:** Bosnië en Herzegovina

**BCP:** Border Crossing Point (grenspost)

**BiHCC:** Constitutioneel Hof van BA

**CARDS:** Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie)

**DG ELARG:** directoraat-generaal Uitbreiding

**EBW:** Europees Bureau voor wederopbouw

**EBWO:** Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling

**EC:** Europese Commissie

**EIB:** Europese Investeringsbank

**EU:** Europese Unie

**EUPOL-Proxima:** Politiemissie van de Europese Unie in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

**HQ:** Headquarters (hoofdkantoor)

**HRC:** Human Rights Commission (mensenrechtencommissie)

**IBM:** Integrated Border Management (geïntegreerd grensbeheer)

**JBZ:** Justitie en binnenlandse zaken

**Pameca:** Police Assistance Mission of the European Community to Albania (missie voor politieke bijstand van de Europese Gemeenschap aan Albanië)

**RvO:** Rechtbank voor oorlogsmisdaden

**SAP:** Stabilisatie- en associatieproces

**SV:** Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer

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

# SAMENVATTING

## I.

Het strategisch belang van de Europese Unie in de westelijke Balkan is het brengen van democratie, veiligheid en stabiliteit op lange termijn. De Balkan had in het verleden te kampen met onveiligheid en geweld. Het politieke en economische klimaat is nog fragiel. Het terrein justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is daarom zeer relevant voor de EU. Het vooruitzicht op een eventueel EU-lidmaatschap heeft ertoe bijgedragen dat de EU de grootste en invloedrijkste externe speler in de regio werd. Tussen 2001 en 2006 heeft de Commissie bijna 500 miljoen euro besteed aan projecten met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken in de westelijke Balkan. Het doel van de bijstand van de Commissie was, de westelijke Balkanstaten te conformeren aan de EU-normen door middel van de juiste administratieve, justitiële en wetshandhavingstructuren.

## II.

Bij de controle beoordeelde de Rekenkamer in hoeverre:

- de behoeften op het gebied van justitie en binnenlandse zaken behoorlijk werden vastgesteld en de projecten relevant waren voor de vastgestelde behoeften,
- de beoogde output geleverd was en de beoogde resultaten werden behaald en duurzaam waren.

## III.

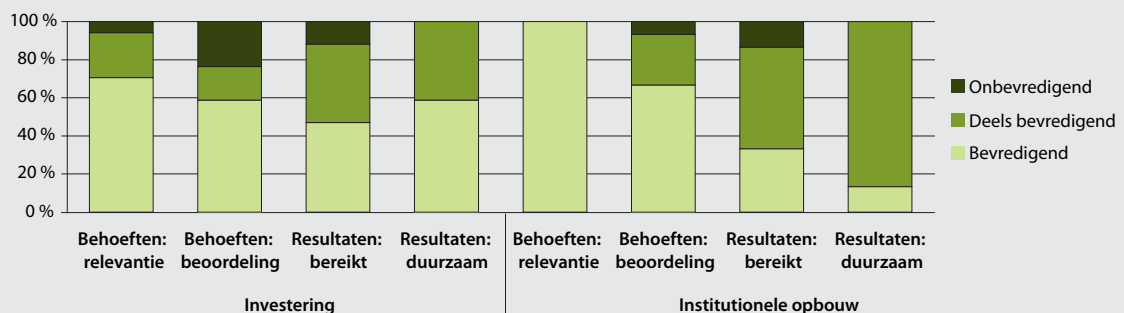
De controle van de Rekenkamer had betrekking op zowel investeringsprojecten als projecten voor institutionele opbouw in de vier deelgebieden van justitie en binnenlandse zaken: asiel en migratie, geïntegreerd grensbeheer, justitie en politie. De Rekenkamer constateerde dat<sup>1</sup>:

- de Commissie — anders dan bij eerdere toetredingsprogramma's — prioriteit verleent aan het terrein van justitie en binnenlandse zaken en heeft getracht belangrijke structurele hervormingen vroeger in het uitbreidingsproces aan te pakken;
- de moeilijke politieke en organisatorische context in aanmerking genomen, het beheer door de Commissie van projecten met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken overwegend doeltreffend was, hoewel de Rekenkamer een aantal tekortkomingen vaststelde, met name wat betreft de duurzaamheid van de resultaten;
- de analyses van de behoeften soms ontoereikend waren en dat er een gebrek aan donorcoördinatie was;

<sup>1</sup> De samenvatting van de bevindingen inzake de projecten is opgenomen in *grafiek 1*.

### GRAFIEK 1

## SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN OVER DE GECONTROLEERDE PROJECTEN





## SAMENVATTING

- d) hoewel niet alle investeringsprojecten geheel bevredigende resultaten opleverden en de duurzaamheid gevaar loopt, de door de Commissie gefinancierde investeringssteun een relevante en nuttige bijdrage heeft geleverd aan de nationale infrastructuur en instellingen;
- e) anderzijds de resultaten van de projecten voor institutionele opbouw slechts deels bevredigend waren en waarschijnlijk niet duurzaam zijn. Dit was te wijten aan aanhoudende politieke zwakte en een gebrek aan engagement („ownership“) bij de begunstigden, aangezien de meeste hervormingsinitiatieven niet uit de regio maar van de Europese Commissie of andere externe actoren afkomstig zijn;
- f) er geen significant verschil bestond in de mate van succes tussen door de delegaties beheerde projecten en de door het Europees Bureau voor wederopbouw beheerde projecten.

### IV.

Op basis van deze bevindingen doet de Rekenkamer aanbevelingen die de Commissie kunnen helpen om efficiënter en doeltreffender steun te verlenen. De projectresultaten kunnen worden verbeterd indien:

- a) de communautaire steun bij het opstellen van projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zou voldoen aan de doelstellingen uit het jaarprogramma (bijv. er moet voorrang worden gegeven aan toekomstige gemeenschappelijke grensposten, aangezien dit de regionale samenwerking zou bevorderen);
- b) investeringsprojecten beter werden afgestemd op projecten voor institutionele opbouw;
- c) alle in het gebied actieve donoren, waaronder de Commissie als belangrijkste donor, hun acties beter zouden coördineren (zo zou een donor een door een andere donor ontwikkeld project kunnen financieren of medefinancieren);
- d) de donorgemeenschap de aanbestedingsprocedure voor materieel opnieuw bezag. Overwogen moet worden, waar mogelijk de gezamenlijke investeringsbijdragen te laten beheren door de begunstigde landen.

### V.

De duurzaamheid van projecten zou verbeterd kunnen worden indien:

- a) de betrokkenheid van de begunstigde werd vergroot;
- b) er geen projecten van start gingen zonder onderhoudsplan;
- c) de Commissie de distributie nauwlettender bewaakte en het gebruik van door de EU gefinancierde apparatuur en infrastructuur evalueerde;
- d) de verlening van technische bijstand op passende wijze werd aangevuld met actieve stimulering van institutionele verandering.

# INLEIDING

1. Uitbreiding dient de strategische belangen van de EU op het gebied van stabiliteit, veiligheid en conflictpreventie. De huidige uitbreidingsagenda heeft betrekking op de westelijke Balkanstaten, waaraan het EU-lidmaatschap in het vooruitzicht is gesteld zodra zij aan de noodzakelijke voorwaarden voldoen.
 

<sup>2</sup> CARDS is het acroniem voor „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation” — Communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie, en had betrekking op de periode 2000-2006.
2. De controle van het terrein justitie en binnenlandse zaken (JBZ) voor de westelijke Balkan betrof een gebied dat van groot politiek belang is. Het JBZ-terrein is een van de voornaamste gebieden waarop wordt samengewerkt tussen de Europese Unie en de landen van de westelijke Balkan, en kan in vier deelgebieden worden onderverdeeld: asiel en migratie, geïntegreerd grensbeheer, justitie en politie. Met contracten die betrekking hebben op justitie en binnenlandse zaken in het kader van het programma voor de westelijke Balkan van de Commissie (CARDS<sup>2</sup>) is in de periode 2001-2006 ongeveer 470 miljoen euro gemoeid<sup>3</sup>.
 

<sup>3</sup> Dit is ongeveer 10 % van het gehele CARDS-budget. De meeste uitgaven in het kader van CARDS werden gedurende de eerste jaren van het programma gedaan als reactie op de dringende behoeften van de bevolking van de westelijke Balkan na afloop van het conflict.
3. Voorafgaand aan de controle werden de volgende voornaamste risico's voor goed financieel beheer geïdentificeerd:
  - a) projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken worden in een fragiel politiek en economisch klimaat uitgevoerd, wat betekent dat de bijstand van de Commissie de beoogde beleidsdoelen wellicht niet bewerkstelligt en dat deze wellicht niet duurzaam is;
  - b) de rol van het begunstigde land en de eindbegunstigden is van fundamenteel belang voor het succes van de projecten omdat het vermogen van de Commissie om de bekwaamheid, professionaliteit en onafhankelijkheid van instellingen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken te versterken, beperkt is;
  - c) de Gemeenschap staat onder druk om tot een hoog aanbestedingstempo te komen; daardoor zouden de budgettaire, procedurele en politieke beperkingen bij de ontvangers en begunstigden veronachtzaamd kunnen worden. Dit zou de doeltreffendheid van de output kunnen belemmeren, in het bijzonder wanneer beoogd wordt de bestuurlijke capaciteit te verbeteren;
  - d) gelet op eerdere ervaringen is inachtneming van de criteria inzake justitie en binnenlandse zaken een van de moeilijkste, zo niet de moeilijkste kwestie bij uitbreiding<sup>4</sup>.
 

<sup>4</sup> Wat betreft de laatste uitbreiding in 2007 moeten Bulgarije en Roemenië nog vooruitgang boeken op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. De EU besloot een speciaal samenwerkings- en toetsingsmechanisme in te stellen om de laatst toegetreden lidstaten te helpen de resterende tekortkomingen te verhelpen.

**4.** De doelstellingen van het programma van de Commissie waren:

- a) de rechtsstaat, mensenrechten en betrekkingen met het maatschappelijk middenveld versterken;
- b) de justitiële hervorming en harmonisatie van nationale wetgeving met EU-vereisten steunen;
- c) de politie in het algemeen, en meer in het bijzonder de grenspolitie, hervormen en de openbare orde waarborgen;
- d) corruptie, illegale migratie, georganiseerde misdaad en terrorisme bestrijden;
- e) ontwikkeling, handelsbetrekkingen en verkeer bevorderen;
- f) de institutionele en operationele capaciteit versterken, bijv. op het gebied van asiel en migratie, visa en geïntegreerd grensbeheer.

<sup>5</sup> Technische bijstand is een middel dat bij vele ontwikkelingsprojecten en-programma's van allerlei soort wordt gebruikt en kan worden omschreven als „het contracteren van deskundigen voor het overdragen van knowhow en vaardigheden en voor het oprichten en versterken van instellingen“. Zie Speciaal verslag nr. 6/2007 van de Rekenkamer over de doeltreffendheid van de technische bijstand in het kader van de capaciteitsontwikkeling (PB C 312 van 21.12.2007, blz. 3).

<sup>6</sup> Twinning werd in 1998 ingevoerd voor toetredingssteun en biedt het kader waarbinnen de overheid en semi-overheidsorganisaties in de begunstigde landen kunnen samenwerken met hun tegenhangers in de lidstaten.

**5.** De bijstand van de Gemeenschap op het gebied van justitie en binnenlandse zaken wordt ten uitvoer gelegd door de financiering van investeringen in infrastructuur en materieel of via projecten voor institutionele opbouw. De investeringen betreffen werken of leveringscontracten. Door middel van institutionele opbouw via technische bijstand<sup>5</sup> of twinning<sup>6</sup> worden normen en basisregels voor de overheidsdienst vastgesteld, bijv. wetten en strategieën met de nodige training.

# REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

6. De Europese Unie helpt de westelijke Balkan voornamelijk via specifieke programma's en projectbijstand. Het doel van de controle van de Rekenkamer was, de doeltreffendheid te beoordelen van de projecten van de Europese Commissie (EC) op het gebied van justitie en binnenlandse zaken voor de westelijke Balkan. Tot de controlewerkzaamheden behoorde een steekproef van 33 projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken — waarvan 30 nationale en drie regionale — over de jaarprogramma's 2001-2005<sup>7</sup>. Beide soorten bijstand, d.w.z. investeringen en institutionele opbouw, waren in gelijke mate vertegenwoordigd in de steekproef. De lijst van gecontroleerde projecten is — inclusief de resultaten en bevindingen van de Rekenkamer — in **bijlage I** opgenomen. **Bijlage II** bevat nadere gegevens over de controlemethodologie en de steekproef.
7. De voornaamste doelstellingen van de controle waren, te beoordelen in welke mate:
- de behoeften op het gebied van justitie en binnenlandse zaken behoorlijk waren vastgesteld en de projecten relevant waren voor de vastgestelde behoeften<sup>8</sup>, en
  - de beoogde output geleverd was, de beoogde resultaten waren behaald en duurzaam waren<sup>9</sup>.
8. De Commissie hanteerde twee basisbenaderingen van beheer in de westelijke Balkan: gedeconcentreerd en indirect gecentraliseerd beheer. Bij gedeconcentreerd beheer zijn de delegaties van de Commissie in Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kroatië verantwoordelijk voor de projectvoorbereiding, het sluiten van contracten en de financiële en technische uitvoering. Bij de indirect gecentraliseerde beheermethode beheerde het Europees Bureau voor wederopbouw (EBW) de programma's in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo (ingevolge UNSCR 1244/99), Montenegro en Servië tot eind 2008. De Rekenkamer onderzocht of iets erop wees dat de ene beheermethode effectiever was dan de andere bij projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Zoals bepaald in de CARDS-verordening bevat het jaarprogramma, dat voor elk land dat communautaire bijstand ontvangt wordt opgesteld, een lijst van de te financieren projecten met vermelding van de betrokken bedragen. Het beheerscomité, dat bestaat uit de vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie, brengt advies uit over de jaarlijkse kredieten.

<sup>8</sup> In de controle werd onderzocht in welke mate de projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken gerechtvaardigd waren in het licht van de omvang en de gedetailleerde omschrijving van de behoeften en of alternatieve benaderingen waren overwogen en behoorlijk waren geanalyseerd. Bovendien werd onderzocht of de doelstellingen in overeenstemming waren met de in de strategische documenten van de Commissie, de Raad en nationale autoriteiten genoemde prioriteiten.

<sup>9</sup> In de controle werd onderzocht in welke mate de begunstigde de verleende, door de EU gefinancierde bijstand (bijv. in de vorm van materieel, infrastructuur en opleiding) doeltreffend benutte en of de resultaten van de projecten in financieel en operationeel opzicht duurzaam waren.

<sup>10</sup> Dit is op verzoek van het Europees Parlement als extra onderdeel aan de controle toegevoegd. Verwezen zij naar de resolutie van het Europees Parlement van 22 april 2008 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2006, afdeling III — Commissie.

9. De Europese Commissie is financieel gezien de voornaamste donor in de westelijke Balkan. Meer dan de helft van de aan de regio verleende subsidies is afkomstig van de EU-begroting (*bijlage III*). In dit licht werd in de controle onderzocht hoe de regering van het begunstigde land zijn voordeel had gedaan met donorcoördinatie.
10. Het verslag is ingedeeld naar de bijstandsvorm — investeringsprojecten en projecten voor institutionele opbouw — en gaat in op de sterke en zwakke punten van elk van beide. De horizontale kwesties — beheermethode en donorcoördinatie — worden in een derde deel besproken.

#### KAART VAN DE WESTELIJKE BALKAN



# OPMERKINGEN

## DE INVESTERINGSSTEUN VAN DE EU IS MEESTAL SUCCESVOL MAAR DE DUURZAAMHEID LOOPT GEVAAR

11. In dit deel worden eerst de relevantie van investeringsprojecten en de beoordeling van de behoeften waarop de projecten gebaseerd werden, aan de orde gesteld. Hierna komen de bevindingen over de verwezenlijking van resultaten aan bod en de noodzaak om EU- en nationale prioriteiten op elkaar af te stemmen, gevolgd door de duurzaamheidskwestie, verdeeld in twee delen: het belang van onderhoud en de behoefte aan voldoende institutionele capaciteit om duurzaamheid te garanderen.

<sup>11</sup> Het ontstaan van zes nieuwe staten na het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië heeft geleid tot meer dan 5000 kilometer nieuwe internationale grenzen in de regio die goed gecontroleerd moeten worden.

## ER BESTAAT WERKELIJK BEHOEFTE AAN INVESTERINGEN VANWEGE EU-NORMEN EN EEN VERVALLEN INFRASTRUCTUUR

12. Omdat er jarenlang te weinig is geïnvesteerd en vanwege geopolitieke veranderingen<sup>11</sup> zijn er aanzienlijke investeringen nodig in de westelijke Balkan om de infrastructuur op EU-niveau te brengen en meestal zijn er hiervoor niet voldoende middelen beschikbaar in de nationale begrotingen. De investeringsvereisten vloeien voort uit twee hoofdfactoren.

### TEKSTVAK 1

## VOORBEELDEN VAN STRATEGISCHE EN NIET-STRATEGISCHE INVESTERINGSPROJECTEN

### *Geval 1: Project dat aansluit op de strategische doelen*

Het gevangeniswezen in Albanië voldoet niet aan de internationale normen. Gevangenis en detentiecentra voor voorlopige hechtenis zijn zwaar overbevolkt. Ten tijde van de controle zaten er 3 049 gedetineerden in Albanese gevangenis, terwijl er maar capaciteit was voor 1 510 personen. Dit betekent een overbevolking van 102 %. Daarom kon de bouw van de Fushe Kruja-gevangenis voor 312 gedetineerden worden beschouwd als een belangrijke en relevante prioriteit.

### *Geval 2: Project dat niet aansluit op het jaarprogramma*

In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werd krachtens de documenten van een goedgekeurd asielproject 2 miljoen euro toegekend aan activiteiten voor institutionele opbouw zoals het opstellen van wetgeving, strategieën en een nationaal actieprogramma. Dit gebeurde niet. In plaats daarvan werd een asielzoekerscentrum gebouwd.

- a) geheel nieuwe instellingen<sup>12</sup> moeten aan de EU-normen voldoen. Zo schrijven EU-standaarden een professionele grensbewakingsdienst voor. Dit is een uitdaging omdat de grenzen tot voor kort vooral werden gecontroleerd door dienstplichtige militairen<sup>13</sup>. Bovendien moeten de nieuwe grenzen open zijn voor legaal personen- en goederenverkeer, maar moeten zij tegelijkertijd ook beveiligd en gecontroleerd worden;
- b) een vervallen infrastructuur op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De bestaande infrastructuur in de westelijke Balkan is gebrekkig en ontoereikend. Zo konden externe beoordelaars<sup>14</sup>, toen zij 38 gerechtsgebouwen bezochten in Albanië in 2004-2005, rechters meestal niet onderscheiden van gedaagden, het publiek of eisers en werden zaken in de gang behandeld.

<sup>12</sup> In Bosnië en Herzegovina is de grenspolitie bijv. de oudste instelling op het niveau van de staat, maar ook deze is in 2009 minder dan tien jaar oud.

<sup>13</sup> Zo controleerde in Servië het leger de grenzen tot 2007.

<sup>14</sup> „Master plan for judicial infrastructure“ (algemeen plan voor justitiële infrastructuur) — een door externe consultants tussen januari 2004 en april 2005 uitgevoerde studie.

<sup>15</sup> In Speciaal verslag nr. 5/2007 van de Rekenkamer over het beheer van het programma CARDS door de Commissie (PB C 285 van 27.11.2007, blz. 1) werd geconcludeerd dat de strategische begeleiding erg algemeen was. 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.

**13.** Bij de controle werd vastgesteld dat in ongeveer 70 % van de gevallen de investeringsprojecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen de ruim omschreven grenzen van de strategische doelstellingen bleven, d.w.z. stabiliteit en veiligheid creëren en de associatie met de EU versterken. De overige projecten waren niet of slechts deels in overeenstemming met de doelstellingen uit het jaarprogramma (**tekstvak 1**).

**14.** De controle bracht aan het licht dat de bijstandsverlening op gang kwam zonder toereikende haalbaarheidsstudies die de reikwijdte en het bestek van de projecten bepaalden. Het verrichten van studies is een veeleisende taak gezien het feit dat de begunstigde instellingen niet beschikten over goed geformuleerde nationale strategieën of actieplannen die prioriteiten zouden hebben gesteld. Bij de 17 gecontroleerde investeringsprojecten waren er slechts twee zeer bevredigende studies die vooraf het belang van het geselecteerde project beschreven (**tekstvak 2**).

## TEKSTVAK 2

### VOORBEELD VAN EEN ZEER BEVREDIGENDE BEHOEFTEANALYSE

De bouw van twee gerechtshoven in Korça en Vlora in Albanië waren de twee hoofdprioriteiten in de studie „Master plan for judicial infrastructure“. In de studie werden de huidige toestand en de vooruitzichten voor alle arrondissementsrechtbanken en gerechtshoven in Albanië geanalyseerd. Het plan was goed voorbereid en gedetailleerd.

15. Tekortkomingen in de planningsfase, zowel aan de kant van het begunstigde land als — in een aantal gevallen — bij de Commissie, leidden tot een ondoelmatige en ondoeltreffende verdeling en benutting van door de EU gefinancierd materieel (**tekstvak 3**).

<sup>16</sup> De nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer werd in Albanië vastgesteld in november 2006, in Bosnië en Herzegovina in juli 2005, in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië in oktober 2005, in Montenegro in februari 2006 en in Servië in januari 2006.

### WISSELENDE RESULTATEN VOOR EEN BELANGRIJKE CATEGORIE INVESTERINGSPROJECTEN: GRENSBEHEER EN -BEVEILIGING

16. Op de top tussen de EU en de westelijke Balkan in Thessaloniki in juni 2003 werd benadrukt dat slechte grensbeveiliging een van de wezenlijke hinderpalen voor de rechtsstaat is en een hoge prioriteit voor de Unie vormt. De Commissie is nauw betrokken bij de sector geïntegreerd grensbeheer, waarvoor een groot deel (37 %) van de financiering ten behoeve van justitie en binnenlandse zaken is vastgelegd. Deze sector heeft twee componenten: grensbeheer en grensbeveiliging. De Rekenkamer controleerde acht investeringsprojecten met betrekking tot geïntegreerd grensbeheer, waaronder de aanleg van verscheidene grensposten. De resultaten van deze investeringen waren over het algemeen bevredigender wanneer zij werden gecombineerd met maatregelen voor institutionele opbouw, zoals het opstellen van nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer<sup>16</sup>. Een doeltreffend systeem voor grensbeheer vraagt om een evenwicht tussen open, maar veilige grenzen. Dit evenwicht is bijv. in Servië gevonden (**tekstvak 4**).

<sup>17</sup> Er zij op gewezen dat het *acquis communautaire* van de EU, de Schengen-normen of het Communautair Douanewetboek geen universeel, pasklaar model voor grensbeheer geven. De normen schrijven wél voor dat het systeem doeltreffend is en afgestemd op het risico.

#### TEKSTVAK 3

### VOORBEELDEN VAN EEN ONDOELMATIGE EN ONDOELTREFFENDE VERDELING EN BENUTTING VAN DOOR DE EU GEFINANCIERD MATERIEEL

In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werd een aantal door de EU gefinancierde, in de zomer van 2005 aan de grenspolitie verschaft motorfietsen de eerste 18 maanden nauwelijks gebruikt omdat de overheid de politie niet van de afgesproken noodzakelijke beschermende uitrusting voorzag. Bepaalde onderdelen van de uitrusting ontbraken in 2007 nog steeds. De overheid startte de aanbestedingsprocedure voor het aanvullende materieel in september 2008 en het contract zou in het eerste kwartaal van 2009 getekend moeten worden.

De opening van het asielzoekerscentrum in hetzelfde land werd ook een jaar uitgesteld omdat de overheid het noodzakelijke materieel niet verschaftte.

Aan de Albanese politie geleverde computers zaten acht maanden na de ondertekening van het contract nog in kartonnen dozen in afwachting van het besluit van de autoriteiten over de toewijzing van de computers aan de eindbegunstigden.



## FOTO 1

Dankzij de door de EU gefinancierde grenspost Batrovci op de snelweg Belgrado-Zagreb zijn de wachttijden voor reizigers aanzienlijk afgenomen.



## TEKSTVAK 4

### VOORBEELD VAN HOE HET GEBRUIK VAN MODERNE APPARATUUR DE GRENSCONTROLES VERSTERKT TERWIJL DE WACHTTIJDEN VOOR REIZIGERS AFNEMEN

In Servië brachten de nieuwe infrastructuur en apparatuur bij de grenspost Batrovci verandering in vergelijking met het verleden (**foto 1**). Dankzij het project nam de verwerkingscapaciteit toe en werd de wachttijd verminderd. De wachttijd voor vrachtwagens is afgenomen van verscheidene uren tot 30 minuten. De wachttijd voor het personenverkeer tijdens het hoogseizoen is afgenomen van 12 uur tot ongeveer 20 minuten.

De grenspost kreeg ook moderne apparatuur, zodat grenswachten vervalste, en zelfs goed vervalste, documenten kunnen opsporen. De „docubox“ werd gemiddeld 100 maal per dag gebruikt en sinds de ingebruikname ervan hebben de autoriteiten bijna één vervalst document per dag ontdekt.

- 17.** Moderne grensbeveiliging is gebaseerd op vier elementen: mobiliteit, communicatie, inlichtingen en vuurkracht. De bijstand van de Commissie had betrekking op al deze punten, behalve op wapens. In Shkodra in Albanië was de grenspolitie met haar 4x4-voertuigen uiteraard beter in staat langs de noordelijke landsgrenzen te patrouilleren dan voorheen, toen zij dit te voet deed. Ook de landsgrens tussen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Griekenland, en de zee-grens tussen Albanië en Italië worden nu beter gecontroleerd dan voorheen (zie **foto's 2 en 3**). Het aantal pogingen om illegaal de grens over te steken van en naar de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië is substantieel afgenomen tussen 2005, toen de voertuigen werden geleverd, en 2008.
- 18.** Hoewel het algemene beeld overwegend positief blijft, werd op dit gebied een aantal zwakke punten vastgesteld die niet alleen verband houden met het ontbreken van de politieke wil en wettelijke middelen in de begunstigde landen (zie paragrafen 36-39), maar ook met bepaalde zwakke punten in het beheer door de Commissie (**tekstvak 5**).

## TEKSTVAK 5

### VOORBEELD VAN EEN NIET-UITGEVOERD GRENSPOSTPROJECT

De grenspost Gorica in Bosnië en Herzegovina ligt aan de drukke internationale weg van Mostar (BiH) naar Split (Kroatië). De Kroatische autoriteiten hadden al een eigen grenspost gebouwd, maar aan de Bosnische kant ontbrak een goede infrastructuur. De Commissie tekende een overeenkomst voor werken ter waarde van 3 miljoen euro zonder na te gaan of de landonteigeningsprocedure was voltooid. Vanwege geschillen over de waardebeoordeling van het land is het project nooit van start gegaan en het contract verliep in december 2006<sup>18</sup>.

Het gevolg is dat aan de Bosnische zijde een private rechtspersoon een „douaneterminal“ beheert; deze houdt 70 % van de vergoedingen voor de toegang tot de douaneterminal (ongeveer 20 euro per vrachtwagen) in. Er zijn geen plannen voor overname van deze infrastructuur door de overheid.

<sup>18</sup> Aangezien de Commissie de overeenkomst niet kon nakomen, diende de contractant een schadeloosstellingsverzoek in voor meer dan 550 000 euro en liep er ten tijde van de controle een procedure voor een minnelijke schikking.

- 19.** Het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië heeft meer dan 5 000 kilometer nieuwe internationale grenzen in de regio opgeleverd. De meest kosteneffectieve manier om deze grenzen te controleren zou de aanleg van gemeenschappelijke grensposten zijn geweest. De Commissie blijft grenspostprojecten echter financieren met nationale toewijzingen in plaats van een regionale toewijzing. Deze aanpak draagt niet bij tot de ontwikkeling van regionale samenwerking.

FOTO 2

Op één na werden alle projecten ter plaatse gecontroleerd. Hier wordt een door de EU gefinancierd 4x4-voertuig gecontroleerd door personeel van de Rekenkamer in Gevgelija aan de grens van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië met Griekenland.



Bron: Europese Rekenkamer.

FOTO 3

Resultaat van de versterking van de zeegrenscontrole in Albanië. In beslag genomen speedboot waarvan in de georganiseerde misdaad gebruikt werd gemaakt om mensen de EU binnen te smokkelen.



Bron: Europese Rekenkamer.

## AFSTEMMING VAN EU- EN NATIONALE PRIORITEITEN IS EEN NOODZAKELIJKE EERSTE VOORWAARDE VOOR SUCCES

20. Hervormingen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, of zij nu verband houden met investeringen of institutionele opbouw, zijn een enorme en ingewikkelde onderneming. De nationale begrotingen voorzien echter niet in voldoende middelen voor de prioriteiten op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, vooral in de economisch minder ontwikkelde westelijke Balkanstaten<sup>19</sup>.
21. Hoewel de Commissie de grootste donor in de westelijke Balkan is, volstaan de EU-middelen niet om in alle investeringsbehoeften te voorzien. Daarom financierde de Commissie gewoonlijk proefprojecten die de begunstigde de voordelen van een verbeterde infrastructuur lieten zien. Een voorbeeld van dit soort steun is het door de EU gefinancierde, ultramoderne gerechtsgebouw in Vlora dat de transparantie van de rechtspraak verbeterde (**tekstvak 6**).
22. De hoogte van de nationale financiering verschilde aanzienlijk tussen de betrokken landen. Bij de controle werd een geval vastgesteld waarin niet langer sprake was van echte afhankelijkheid van donoren. In Servië bedroegen de kosten van de door de EU gefinancierde renovaties van gerechtsgebouwen ongeveer 5 % van de totale Servische begroting voor justitie en binnenlandse zaken voor de periode 2003-2007 (**tekstvak 7**).

<sup>19</sup> In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië wordt de academie waar rechters en officieren van justitie worden opgeleid gedeeltelijk gefinancierd uit de nationale begroting op grond van een bijzondere wet. Dit waarborgt de onafhankelijkheid van het betrokken onderwijs. Maar in 2008 kwam 63 % van de totale financiering van de academie van internationale donoren. Er is een evenwichtiger financieel kader nodig om de operationele onafhankelijkheid van de instelling te waarborgen.

### TEKSTVAK 6

## VOORBEELD VAN EEN INVESTERING DIE DE RECHTSSTAAT VERSTERKTE

### *Aanleg van het gerechtshof in Vlora, Albanië*

De Commissie investeerde 770 000 euro in de aanleg van het gerechtshof in Vlora, Albanië. Het kortetermijnresultaat van het project was positief. In het nieuwe gebouw werden in het eerste operationele jaar (2007) gemiddeld meer dan tweemaal zoveel zaken afgedaan als in het oude gebouw. Het gerechtshof had voor het eerst ook behoorlijke rechtszalen. Dit verhoogde de transparantie van de processen en kwam de „realiteit van justitie“ in het algemeen ten goede.

Ten tijde van de controle was er echter geen elektriciteit van het nationale stroomnet en het jaarlijkse budget voor zware olie voor de generatoren was vier maanden voor het einde van het jaar al uitgeput. Daarom konden de computers niet worden gebruikt. Hierdoor verminderde het aantal zaken dat afgedaan kon worden en nam de algemene doeltreffendheid van de investering af.

## FOTO 4

**Het nieuwe en veiliger gebouw van het gerechtshof in Vlora, Albanië, werd door de Europese Unie gefinancierd. De werkzaamheden werden in 2006 voltooid.**



*Bron: Delegatie van de EC in Tirana.*

## TEKSTVAK 7

## **VOORBEELD WAARIN DE VASTLEGGING IN DE NATIONALE BEGROTING VOLDOENDE IS**

### *Renovatie van het grootste gerechtshof in Servië*

Na de moord op de Servische minister-president Zoran Djindjic in maart 2003 arresteerden de autoriteiten een groot aantal van misdaden verdachte personen. Het ontbrak de Servische autoriteiten echter aan geschikte inrichtingen om met veel publiciteit gepaard gaande zaken op een veilige en waardige manier voor de rechter te brengen. Door de uit de EU-begroting gefinancierde renovatiewerkzaamheden kreeg de arrondissementsrechtbank van Belgrado o.a. een moderne rechtszaal. Sinds de opening ervan in juni 2006 werd de rechtszaal gebruikt voor 35 rechtszaken in 2006 en 40 rechtszaken in 2007 – de meeste hiervan hadden betrekking op de zware georganiseerde misdaad en oorlogsmisdaden. Sindsdien heeft de Servische regering aanzienlijke middelen toegekend aan de verbouwing van gerechtshoven in het hele land.

- 23.** Als er geen afstemming plaatsvindt tussen de EU- en nationale prioriteiten, resulteert dit in ondoeltreffende steun. Zo verplicht de Commissie de westelijke Balkanstaten via de stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO) om terugnamebepalingen uit te voeren<sup>23</sup>. De bepalingen zijn echter niet met succes toegepast omdat de ontvangende landen niet voldoende middelen in hun nationale begrotingen hadden gereserveerd. In Albanië vormde een gebrek aan personeel in de grenzen- en migratiedirectie van de rijks politie bijv. een risico voor het vermogen van Albanië om zijn verplichtingen ingevolge de overeenkomst na te komen. Zelfs toen de Commissie de nationale strategie over migratie en terugname voor Albanië financierde en de voorwaarden van de overeenkomst benadrukte tijdens de vergadering van de comités op hoog niveau, was de voortgang traag.

<sup>20</sup> De westelijke Balkanstaten en de Europese Unie hebben een terugnameovereenkomst getekend als onderdeel van de SAO. Deze overeenkomst bepaalt dat de westelijke Balkan en de EU-lidstaten de terugkeer moeten aanvaarden van burgers die illegaal het grondgebied van een van de andere landen hebben betreden of daar illegaal verbleven, en ook illegale migranten moeten aanvaarden die onderdanen van derde landen of staatloze personen zijn en die het grondgebied van een van de landen hebben betreden via het grondgebied van het andere land. De overeenkomst verplicht westelijke Balkanstaten in wezen om — samen met de Europese Unie — mede verantwoordelijkheid te dragen voor de EU-veiligheid.

#### IMPACT EN DUURZAAMHEID VAN INVESTERINGSPROJECTEN IN GEVAAR

- 24.** Zes van de 16 gecontroleerde investeringsprojecten hadden te kampen met problemen die hun duurzaamheid beïnvloedden. Hoewel de bezochte landen enig onderhoud hadden uitgevoerd aan de geplaatste infrastructuur en apparatuur, was dit niet van een dusdanig niveau dat zorg werd gedragen voor de duurzaamheid van de investeringen. Ten tijde van de controle hoefde de begunstigde niet aan te tonen dat hij beschikte over een behoorlijk onderhoudsplan en -budget alvorens EU-financiering te ontvangen.

#### TEKSTVAK 8

#### VOORBEELD VAN EEN INFRASTRUCTUURPROJECT MET TE WEINIG IMPACT

De Commissie investeerde meer dan 3 miljoen euro om een grenspost in Kamensko in Bosnië en Herzegovina te verbeteren en er een grenspost van „de eerste categorie“ van te maken, d.w.z. dat alle soorten goederen er het land mogen binnenkomen en verlaten. Na de afronding van dit EU-project heeft de regering echter haar besluit herzien en de status van de Kamensko-grenspost naar beneden bijgesteld. Hierdoor mogen bepaalde soorten goederen (bijv. benzine) hier niet langer worden aangegeven. De verkeersintensiteit is afgenomen, hoewel het de meest praktische weg is voor verkeer van Split in Kroatië naar het middenwesten en het noorden van Bosnië en Herzegovina. De Commissie was niet op de hoogte van deze verandering.

25. De delegaties waren niet altijd op de hoogte van de situatie ter plaatse omdat er geen toezicht wordt gehouden op de benutting van de infrastructuur en het materieel. Derhalve kon de Commissie niet verzekeren dat de investeringsprojecten impact hebben en duurzaam zijn (**tekstvak 8**).

<sup>21</sup> Het onderhoud van het 4x4-voertuig van de delegatie vindt niet in Tirana plaats; daarvoor wordt het naar een buurland gereden.

26. Hoewel de aanbestedingsregels het toestaan om serviceverlening na verkoop in de aanbestedingsprocedure op te nemen, wordt deze bepaling niet voldoende toegepast. In Albanië voorzag de delegatie de grenspolitie van 4x4-voertuigen, hoewel zij wist dat het onderhoud van het materieel problematisch zou zijn<sup>21</sup>. De betrokken begunstigde instellingen die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud, werden ook niet stelselmatig uitgenodigd om als lid met stemrecht in de evaluatiecomités voor aanbestedingen plaats te nemen, en zij werden evenmin voldoende betrokken bij eerdere fasen van de aanbestedingsprocedure.

#### INVESTERINGEN GAAN NIET GEPAARD MET DE NOODZAKELIJKE INSTITUTIONELE CAPACITEIT

27. In veel gevallen verbeterde de EU-bijstand voor materieel of infrastructuur de situatie ter plaatse. De investeringen op zichzelf zijn echter niet voldoende om de algemene doelstellingen voor de beoogde instelling te verwezenlijken. Zo volstaat het niet om een moderne grenspost te bouwen: de werkwijze van de grenspolitie moet dienovereenkomstig worden aangepast.

28. Andere voorbeelden van investeringen die niet gepaard gingen met de noodzakelijke institutionele capaciteit waren de gecontroleerde IT-projecten. Al was het geleverde materiaal relevant voor het werk van politie of justitie en had het betrekking op de huidige en toekomstige behoeften, toch was de doeltreffendheid van de projecten niet optimaal omdat:

- a) weinig posten van de grenspolitie en gerechtsgebouwen met de netwerken in verbinding stonden. In Montenegro waren bijv. slechts drie van de 26 grensposten onderling gekoppeld;

- b) projecten met betrekking tot informatiesystemen van overheidsinstanties een gedegen wettelijk kader en een passend beveiligingsbeleid vergen willen zij duurzaam zijn, aangezien vertrouwelijke gegevens worden uitgewisseld. Ten tijde van de controle had geen enkel land wetgeving over gegevensbescherming die geheel in overeenstemming was met het acquis communautaire. In Bosnië en Herzegovina was er in 2006 een wet gegevensbescherming vastgesteld, maar deze moet nog worden geactualiseerd om te beantwoorden aan de communautaire vereisten;
- c) er bij geen van de drie gecontroleerde IT-softwareprojecten schriftelijke instructies voor toegangscontrole bestonden. Toegangscontrole is een essentieel proces dat de toegang tot de middelen van een computersysteem controleert en beperkt; het zou gericht moeten zijn op de bescherming tegen toegang of gebruik door onbevoegden.

### **BEHOEFTE AAN INSTITUTIONELE OPBOUW AANZIENLIJK MAAR VERANDERING ALS GEVOLG VAN COMMUNAUTAIRE UITGAVEN SLECHTS BEPERKT**

- 29.** In dit deel wordt eerst ingegaan op de redenen voor de beperkte resultaten bij projecten voor institutionele opbouw en voor de ontoereikende meting van de resultaten. De volgende onderafdelingen behandelen factoren die essentieel zijn voor duurzaamheid: stabiliteit van personeelsleden op sleutelposities en een corruptievrije omgeving, specifieke factoren met betrekking tot projecten voor beroepsopleiding en „ownership“ op het niveau van de begunstigen.

### **VERANDERMANAGEMENT EN INSTITUTIONELE OPBOUW BEPERKT EN SLECHT GEMETEN**

- 30.** Van een project op het gebied van justitie en binnenlandse zaken kan gezegd worden dat het potentieel doeltreffend is wanneer het gericht is op geconstateerde behoeften en gebreken, het de verwachte baten oplevert, de begunstigde toezeggingen doet wat betreft de duurzaamheid en het deel uitmaakt van een gecoördineerde, op institutionele opbouw gerichte strategie.
- 31.** De resultaten van de projecten van de Commissie verbeterden de omstandigheden bij de begunstigen. Dit was het duidelijkst bij contracten voor leveringen en voor de uitvoering van werken, maar de grootste uitdaging bleef de duurzaamheid van de projecten voor institutionele opbouw.



- 32.** In de gevallen waarin de doelstellingen van projecten voor institutionele opbouw niet werden verwezenlijkt, constateerde de Rekenkamer hiervoor drie belangrijke redenen:
- a) administratieve instabiliteit in de regio, bijv. aanzienlijk personeelsverloop na verkiezingen;
  - b) beroepsopleiding leverde minder resultaat op dan verwacht;
  - c) het land eigent zich de hervorming te weinig toe (onvoldoende „ownership“).
- 33.** Bij de controle werd ook het tegenovergestelde geconstateerd, d.w.z. dat wanneer het ambtelijk apparaat stabiel is, beroepsopleiding gericht wordt ingezet en de hoogste leidinggevenden van de begunstigden zich inzetten voor verandering, er vooruitgang wordt geboekt. In Albanië wil de regering zich bijv. inzetten om haar ontminningsactiviteiten te voltooien, in Bosnië en Herzegovina heeft het constitutionele hof de achterstand in het aantal ahangige mensenrechtzaken weggewerkt en de rechtbank in Sremska Mitrovica in Servië werd een modelrechtbank door het gebruik van software voor het dossierbeheer.
- 34.** De Commissie voerde weinig specifieke indicatoren voor activiteitengeoriënteerd management op dit gebied in. In verscheidene activiteitenoverzichten merkt de Commissie op dat er vooruitgang is geboekt op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid in de westelijke Balkan, aangezien rechters en officieren van justitie een opleiding hebben genoten en de politie en officieren van justitie beter samenwerken. Het is echter niet duidelijk hoe de Commissie de impact van deze activiteiten meet.
- 35.** De Commissie pleegde het succes van haar bijstand enkel af te meten aan het aanbestedingstempo en het uitbetalingspercentage. Sinds 2002 stelt de Commissie duurzame capaciteitsontwikkeling van instellingen als doel, die moeilijker te meten is. De westelijke Balkanstaten bereiden zich voor op een gedecentraliseerd uitvoeringssysteem voor de bijstand, hetgeen positief is aangezien de beheeroverdracht op voldoende beheercapaciteit wijst. De Commissie heeft het meten van de capaciteitsontwikkeling echter nog niet geheel verwerkt in de erkenningsprocedure voor de begunstigde instanties<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> De eerste stap in het decentralisatieproces van de uitvoering is de nationale erkenning van begunstigde instanties op basis van capaciteitsbeoordelingen. De volgende stap is de overdracht van beheer door de Commissie aan het begunstigde land.

## DUURZAAMHEID VAN INSTITUTIONELE OPBOUW IN HET GEDRANG DOOR WISSELING VAN PERSONEEL OP SLEUTELPOSITIES EN CORRUPTIE

- 36.** Met slechts twee van de 15 projecten voor institutionele opbouw werd een bevredigend niveau van duurzaamheid bereikt. Een gemeenschappelijk kenmerk van de gecontroleerde projecten voor institutionele opbouw was de storende invloed van wisselingen bij het personeel van de begunstigde. De positieve resultaten van opleidingsprojecten in het kader van institutionele opbouw werden bijna altijd afgezwakt door wisselingen van personeel op sleutelposities (**tekstvak 9**).
- 37.** De controle bracht ook enkele positieve voorbeelden van toegenomen capaciteit aan het licht. Deze hebben geleid tot verbeteringen op operationeel niveau (**tekstvak 10**). Ondanks het hoge personeelsverloop werden de strategische doelstellingen, te weten handhaving van de veiligheid en stabiliteit en van de openbare orde, gewaarborgd. Dit werd enkel gerealiseerd door constante EU-steun.

### TEKSTVAK 9

## ONSTABIELE PERSONEELSSITUATIE BIJ OVERHEIDSINSTANTIES IN ALBANIË EN DE VOORMALIGE JOEGOSLAVISCHE REPUBLIEK MACEDONIË

In Albanië omvatten drie van de acht gecontroleerde JBZ-projecten opleiding. Er waren wel wat positieve resultaten maar personeelwisselingen, bijv. op het gebied van migratie, bleven de institutionele steun belemmeren en de besluitvorming vertragen. Direct na de parlementsverkiezingen in Albanië in 2005 werd overgegaan tot vervanging van alle 20 personen in de regionale arbeidsbureaus die migratiekwesities behandelden.

Bij de politie van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werden 30 sleutelfuncties op managementniveau geïdentificeerd. Bij 28 van deze functies vond er binnen een paar maanden na de verkiezingen in 2006 een personeelwisseling plaats, waarmee het personeelsverloop 93 % bedroeg.

38. Bij de controle werd vastgesteld dat de wetshandhavingsinstanties niet voldoende samenwerken, hetgeen ten koste van de duurzaamheid van de projecten gaat. Een voorbeeld: hoewel de bewakingsapparatuur en het systeem voor vingerafdrukken van belang waren voor de Bosnische politie en een hoger opsporingspercentage in misdaden mogelijk zouden moeten maken, werden zij niet ten volle benut vanwege een gebrek aan politiesamenwerking<sup>23</sup>.
- 23 Onderkend moet worden dat er in Bosnië en Herzegovina 13 verschillende politiediensten bestaan, twee op entiteitsniveau en tien op kantonniveau naast de autonome politie van het Brcko district.
39. De integriteit van de instellingen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken kan worden versterkt door corruptie te bestrijden. Er zijn aanwijzingen dat de situatie in de gecontroleerde landen enigszins verbeterd is, hoewel de vooruitgang fragiel is. Een mogelijke algemene indicator van de doeltreffendheid van de EU-uitgaven is de door Transparency International uitgegeven corruptieperceptieïndex. *Bijlage IV* laat zien hoe de classificatie (positie en score) licht is verbeterd sinds 2004.

## VOORBEELDEN VAN EEN VERBETERDE OPERATIONELE CAPACITEIT

In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werd de operatie „Mountain Storm“ in november 2007 gepland, uitgevoerd en afgesloten door gespecialiseerde politie-eenheden. Tijdens deze actie werd een grote geheime bergplaats voor wapens, waaronder luchtdoelwapens, ontdekt, genoeg om 650 soldaten uit te rusten. Zij waren in het bezit van een groep die aanvankelijk werd omschreven als „een georganiseerde criminele groep“, maar die later werd aangemerkt als een terroristische cel. De operatie werd uitgevoerd zonder dat er burgerslachtoffers vielen. Volgens de internationale waarnemers met wie de Rekenkamer gesprekken voerde, zou een operatie van deze omvang enkele jaren geleden onmogelijk zijn geweest.

In juli 2008 werden 17 personen tot in totaal 192 jaar gevangenisstraf veroordeeld in het Mountain Storm-proces. Volgens het vonnis was het doel van de groep om onveiligheid onder de burgers te veroorzaken en het constitutionele bestel van het land in gevaar te brengen.

In Albanië heeft de EU de politie sinds 1997 geholpen om de wetshandhavingcapaciteit van de instanties te versterken. De steun aan de politie zal ten minste tot 2011 worden voortgezet.

## OPLEIDING - MEER OUTPUT DAN RESULTATEN

**40.** Een essentieel onderdeel van het proces voor de invoering van hervormingen en veranderingen is het geven van opleidingen aan ambtenaren (**tekstvak 11**). Dit was een belangrijke prioriteit voor de Commissie. Zo maakte opleiding deel uit van alle drie de regionale projecten<sup>24</sup>, die een gezamenlijk budget hadden van 10 miljoen euro. De output op het gebied van opleiding (seminars, workshops en conferenties) was bevredigend maar de impact was beperkt (**tekstvak 11**).

**41.** Het doel ambtenaren van verschillende westelijke Balkanstaten rond de „opleidingstafel“ samen te brengen is natuurlijk op zichzelf al nuttig gezien de recente geschiedenis van de regio. Maar de specifieke doelstellingen van de projecten van de Commissie waren ambitieuzer; hierbij ging het bijv. om het ontwikkelen van regionale strategieën voor asiel-, migratie- en visumaangelegenheden op basis van een reeks algemeen aanvaarde communautaire technische normen en beginselen.

<sup>24</sup> Vanwege conflicten in het verleden was regionale samenwerking een uitdaging in de westelijke Balkan. Daarom was het regionale programma van de Commissie gericht op de bevordering van de betrekkingen tussen de westelijke Balkanstaten. De EU heeft duidelijk gemaakt dat regionale samenwerking een noodzakelijke voorwaarde is voor vooruitgang op de weg naar toetreding. Ongeveer 10 % van de CARDS-middelen was bestemd voor dit doel en in het regionale programma heeft de nadruk altijd gelegen op de rechtsstaat en kwesties op het terrein van justitie en binnenlandse zaken.

### TEKSTVAK 11

## VOORBEELDEN VAN JURIDISCHE OPLEIDINGSCENTRA (JOC'S)

De Rekenkamer controleerde twee opleidingsinstituten voor de rechterlijke macht. De algemene doelstelling van de JOC's was dezelfde, te weten een volwaardig opleidingsinstituut worden overeenkomstig de beste Europese praktijken en een gerichte, hoogwaardige opleiding bieden aan rechters, officieren van justitie, personeel van de rechtbanken en advocaten.

In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werd voorbijgegaan aan het advies van EU-experts toen het instituut werd opgericht. Het ministerie nodigde geen van de internationale experts uit om deel te nemen aan het ontwerpen van de JOC-wet; deze werd vervolgens sterk bekritiseerd door de donors omdat hij niet voldeed aan de Europese normen. Bovendien werd het curriculum voor de eerste opleiding van 24 maanden teruggebracht tot 15 maanden, met het risico dat de impact van de opleiding afnam.

In Servië ontbeerde het opleidingsinstituut voor rechters sturing en een duidelijke rechtsgrondslag. Bovendien werd in het opleidingsprogramma voor de opleiders voorgesteld om moderne leermethoden te gebruiken, d.w.z. dat wordt gewerkt met kleine groepen met veel interactie. In werkelijkheid werden alleen hoorcolleges gegeven.

- 42.** Het is eigen aan regionale opleidingsprojecten dat het moeilijk is gemeenschappelijke doelstellingen te ontwikkelen omdat de vooruitgang per land verschilt. In Kroatië was de situatie meestal verder gevorderd dan in de andere landen. De Commissie meende terecht dat er gebruik moest worden gemaakt van de regionale dimensie om de kennis van het verst ontwikkelde nationale systeem ter beschikking te stellen aan de andere begunstigde landen. De Commissie mat echter zelden hoe de opleiding het beleid of de werkwijzen veranderde, ondanks het feit dat dit een goede praktische benadering van aansluiting bij EU-normen was.
- 43.** De Commissie stelde geen enkel systeem vast om de prestaties van het regionale project voor justitiële samenwerking te meten, zelfs niet na kritiek van de zijde van haar eigen toezichhouders<sup>25</sup>. De impact kon niet worden gemeten aan de hand van de indicatoren omdat het meer op activiteiten gerichte en formalistische dan evaluatieve indicatoren waren, bijv. het aantal vergaderingen of conferenties. De doelstellingen waren ook vaag en onduidelijk, bijv. versterking van de regionale dialoog of bevordering van operationele samenwerking. Het bereiken van de doelstellingen kon dus niet worden gemeten, aangezien zij niet rechtstreeks aan de activiteiten waren gerelateerd.
- 44.** Ook op nationaal niveau werden de doelstellingen van de opleidingsprojecten van de Commissie niet geheel verwezenlijkt, omdat zij werden uitgevoerd zonder dat de hoogste leidinggevenden erachter stonden. Twee speciale cursussen binnen het Albanese politieproject (Pameca II) kunnen worden genoemd. 60 functionarissen uit het midden- en hogere kader volgden een cursus strategisch leiderschap. Toen de opgeleide politiemanagers terugkwamen om het geleerde in praktijk te brengen, stuitten zij op weerstand bij hun leidinggevenden. Om het potentiële gebrek aan impact te ondervangen moest een programma voor het hogere kader worden ingesteld voor 34 van de hoogste politiefunctionarissen. Hoewel de Commissie een compliment verdient omdat zij deze corrigerende maatregel heeft genomen, zou het te prefereren zijn geweest, de betrokkenheid van het topmanagement te verzekeren voordat de cursus aan het middenkader werd aangeboden.

<sup>25</sup> De Commissie heeft externe toezichhouders aangesteld om de uitvoering van de projecten te beoordelen.

45. „Al doende leren“ en opleiding op de werkplek zijn doeltreffende manieren om een moderne en efficiënte administratie te ontwikkelen. Administratieve verantwoordelijkheden kunnen worden overgedragen zolang het personeelsverloop binnen de perken blijft (**tekstvak 12**). Twinningprojecten met lidstaten en subsidieovereenkomsten met internationale organisaties worden vaker gebruikt sinds de heroriëntering van het CARDS-programma van een op wederopbouw gericht naar een op hervorming gericht programma.

## TEKSTVAK 12

### VOORBEELDEN VAN PROJECTEN WAARIN MEN AL DOENDE LEERT IN BOSNIË EN HERZEGOVINA

#### *Geval 1: Volledige overdracht van verantwoordelijkheden aan de begunstigde — mensenrechtencommissie*

In 2004 tekende de Commissie een subsidieovereenkomst met het Constitutionele Hof van Bosnië en Herzegovina (BiHCC) om een speciale rechterlijke instantie binnen het BiHCC op te richten, de mensenrechtencommissie (HRC), om een achterstand van bijna 9 000 mensenrechtzaken<sup>26</sup> weg te werken. In het eerste jaar deed de mensenrechtencommissie meer dan 3 000 zaken af. De commissie begon haar werkzaamheden met internationaal personeel, maar heeft sinds 2005 enkel nog nationale medewerkers. Tijdens het project paste het nationale personeel dagelijks het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en andere internationale instrumenten toe. Het project slaagde omdat negen van de tien personeelsleden op sleutelposities bij het Constitutionele Hof bleven. In juni 2007 was de achterstand geheel ingehaald. Volgens de begunstigde leverde het project een aanzienlijke bijdrage tot de bewustwording van de normen inzake mensenrechten in Bosnië en Herzegovina.

#### *Onvolledige overdracht van verantwoordelijkheden aan de begunstigde — strafkamer voor oorlogsmisdaden*

De strafkamer voor oorlogsmisdaden (RvO) in BA is de eerste permanente en gespecialiseerde instantie op het niveau van de staat die is opgezet om ernstige inbreuken op het internationale humanitaire recht af te handelen, en maakt deel uit van het Internationaal Tribunaal voor misdrijven<sup>27</sup> in het kader van de voltooiingsstrategie voor het voormalige Joegoslavië. Het aantal verdachten van oorlogsmisdaden in Bosnië en Herzegovina wordt op enkele duizenden geraamd. Ten tijde van de controle was de overdracht van internationale naar nationale experts vertraagd. Het daadwerkelijke aantal lopende rechtzaken overschreed het voorziene aantal, hetgeen positief is, maar de werklast van de rechtbank was veel hoger dan zijn capaciteit. Deze situatie werd verergerd door het verloop onder de internationale rechters.

<sup>26</sup> Er zijn vier hoofdsoorten zaken over mensenrechtenschendingen in Bosnië en Herzegovina: gelijkheid voor de wet, eigendomsrechten, het recht om te werken en onderwijs te volgen, en vermiste personen, „Srebrenica-zaken“.

<sup>27</sup> Zie Resolutie 1503 van de VN-Veiligheidsraad.

## LOKAAL „OWNERSHIP“ IS EEN BELANGRIJKE SUCCESFACTOR BIJ HET VERSTERKEN VAN DE RECHTSSTAAT

- 46.** Een van de strategische doelstellingen die de gecontroleerde projecten het meest gemeen hadden, was het versterken van de rechtsstaat in de westelijke Balkan. Het West-Europese concept van de rechtsstaat houdt in wezen het beginsel in dat niemand boven de wet staat. De versterking van de rechtsstaat in de westelijke Balkan is van essentieel belang voor stabiliteit en veiligheid in Europa. Hoewel er enige vooruitgang is geboekt, is de rechtsstaat in de westelijke Balkan nog steeds zwak (**tekstvak 13**).
- 47.** In veel van haar voortgangsverslagen heeft de Commissie uitdrukking gegeven aan haar ongenoegen over het trage tempo van de hervormingen. De projectbenadering van de Commissie heeft haar beperkingen. Het is geen panacee. Het welslagen van de projecten van de Commissie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken vereist een verandering in de houding van nationale instanties en continuïteit in de bestuurlijke organisatie. Deze factoren liggen buiten de directe controle van de Commissie, en de negatieve impact ervan — vooral op institutionele opbouw — mag niet worden onderschat.

### TEKSTVAK 13

#### ZWAK CONCEPT VAN DE RECHTSSTAAT IN DE WESTELIJKE BALKAN

De „rechtsstaat“ is zwak in de regio en het vertrouwen in de overheid en instellingen is laag. De burgers wantrouwen het rechtssysteem en vinden dat het enkel in het voordeel werkt van groepen met een bepaalde status. Gevraagd of sommige mensen boven de wet staan in hun land, gaven de volgende percentages personen een bevestigend antwoord in bepaalde landen van de regio<sup>28</sup>.

Montenegro: 69 %;

Servië: 81 %;

Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië: 85 %.

Er zij op gewezen dat degenen die het sterkst van mening zijn dat de maatschappij oneerlijk is en dat mensen niet gelijk zijn voor de wet, het hoogst opgeleid en politiek het best geïnformeerd zijn.

<sup>28</sup> Zie het artikel van Alina Mungui-Pippidi: „Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe“, 2005.

48. De Commissie heeft echter lessen getrokken uit ervaringen uit het verleden. In vergelijking met het eerdere pretoetredingsprogramma van de Commissie (Phare) worden belangrijke structurele hervormingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken nu vroeger in het uitbreidingsproces aangepakt.

<sup>29</sup> Verwezen zij naar Delevic, Milica „Regional cooperation in the western Balkans”, EU-ISS Chaillot Paper No. 104, juli 2007.

49. Tot nu toe kwamen de meeste hervormingsinitiatieven niet uit de regio, maar van de Europese Commissie of andere externe actoren<sup>29</sup>. Het hierdoor ontbrekende „ownership” gaat ten koste van de langetermijnresultaten van de projecten. Het eerste serieuze initiatief binnen de regio is de Raad voor regionale samenwerking, die in februari 2008 is opgericht als de opvolger van het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa. De werkzaamheden van de samenwerkingsraad worden toegespitst op zes prioritaire gebieden. Eén hiervan betreft justitie en binnenlandse zaken. Bijna twee decennia na de ineenstorting van de voormalige veiligheids- en stabiliteitsstructuur in Zuidoost-Europa streeft deze nieuwe, in Sarajevo gevestigde instelling ernaar het eerste regionale forum van zijn soort te worden dankzij een eigen, door de regio aangestuurd kader dat ook de Europese integratie bevordert.

## BEHEERMETHODEN EN DONORCOÖRDINATIE

50. Dit deel beschrijft de controle-uitkomsten met betrekking tot twee horizontale kwesties en betreft beide soorten projecten: de vergelijking tussen de twee door de Commissie gehanteerde beheermethoden en donorcoördinatie.

### GEEN SIGNIFICANT VERSCHIL TUSSEN BEHEERMETHODEN

51. In de westelijke Balkan hanteerde de Commissie twee basisbeheermethoden (zie **bijlage V**): beheer door het Europees Bureau voor wederopbouw (EBW) of door de delegaties van de Commissie. De Rekenkamer analyseerde de verkregen controleresultaten inzake projecten om te bepalen of er bewijs was dat de ene beheermethode doeltreffender was dan de andere.



52. Van de 30 in de begunstigde landen gecontroleerde projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken werden er 18 beheerd door de delegatie en twaalf door het EBW (zie **bijlage I**). Hoewel de algemene prestaties van de gecontroleerde projecten wisselend waren, bestond er geen significant verschil in de mate van succes van de door de delegaties beheerde projecten in vergelijking met de door het EBW beheerde projecten. Eén van de sterke punten van een gedeconcentreerde delegatie is de nauwe band tussen de beleidsdialoog en het jaarlijkse programmeringsproces. Anderzijds droeg het hoofdkantoor van het EBW bij tot de dialoog met extra expertise voor de regio als geheel.

#### DOOR DE BEGUNSTIGDE GELEIDE DONORCOÖRDINATIE NIET VERSTERKT

53. De Commissie heeft zich gecommitteerd om een actieve rol te spelen bij de bevordering van donorcoördinatie in de westelijke Balkan. Donorcoördinatie is een van de beginselen van de Verklaring van Parijs uit 2005 over de effectiviteit van de hulp en de EU-gedragscode inzake de taakverdeling. De Commissie onderschrijft deze beginselen. De Rekenkamer constateerde dat het moeilijk was voor de Commissie om donorcoördinatie ter plaatse te realiseren.
54. Justitie en binnenlandse zaken vormt een sector waar de donors gemeenschappelijke belangen hebben. De Commissie, de internationale financiële instellingen, de lidstaten en de donoren van buiten de EU zijn alle actief in de westelijke Balkan (**bijlage VI**). Het beginsel dat het begunstigde land het donorcoördinatieproces moet leiden, kon niet worden toegepast omdat de capaciteit van de begunstigde landen om die rol op zich te nemen nog zwak was. Bovendien kregen de begunstigden onvoldoende steun ter versterking van hun capaciteit om donorcoördinatie te leiden. Zelfs wanneer de begunstigden een duidelijk beeld hadden van hoe hun voorkeursoplossing uitgevoerd moest worden, kregen zij te maken met ongecoördineerde donoractiviteiten (**tekstvak 14**).

- 55.** Het ontbreken van donorcoördinatie was niet beperkt tot investeringsprojecten. Bij projecten voor institutionele opbouw raakte de begunstigde in verwarring door aanbevelingen van meerdere EU-actoren. Van een situatie waarin te veel advies met wisselende strekking werd gegeven, was zeer duidelijk sprake in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. In 2004-2005 waren vijf verschillende EU-entiteiten (de delegatie van de EC, het EBW, de speciale vertegenwoordiger van de EU, EUPOL-Proxima en de EU-waarnemingsmissie) actief op het gebied van politieontwikkeling. Daarnaast was de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa actief en liepen het programma voor ondersteuning van opleiding op het gebied van internationaal misdaadonderzoek (een door de VS gefinancierd politieproject) en een aantal bilaterale programma's van EU-lidstaten tegelijkertijd. Dit was met name nadelig waar het advies tegenstrijdig was.

**TEKSTVAK 14****VOORBEELD VAN EEN ONGECOÖRDINEERDE INVESTERINGSACTIVITEIT MET MEERDERE DONOREN**

Eén beginsel bij de harmonisatie van steun betreft de afstemming van hulp en ongebonden hulp. Vanwege ongecoördineerde activiteiten van meerdere donoren gebruikt de politie van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië meer dan 40 soorten voertuigen, nu elke donor auto's, vrachtwagens en bestelwagens uit zijn eigen land gaf. Dit maakt het onmogelijk om het wagenpark kosteneffectief te beheren. De politie wil in de toekomst slechts twaalf soorten voertuigen gebruiken.

# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 56.** Het vooruitzicht op een eventueel EU-lidmaatschap heeft ertoe bijgedragen dat de EU de grootste en invloedrijkste speler in de westelijke Balkan werd. Anders dan bij eerdere toetredingsprogramma's heeft de Commissie het terrein van justitie en binnenlandse zaken tot een prioriteit gemaakt en getracht deze belangrijke structurele hervormingen vroeger in het uitbreidingsproces aan te vatten. De door de Commissie beheerde projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken spelen zich af in een lastige politieke en organisatorische context. Tegen deze achtergrond was het beheer van de Commissie overwegend doeltreffend. De Rekenkamer constateerde tijdens haar controle echter een aantal tekortkomingen in het beheer van de Commissie waarvan de ondervanging een nog hoger succespercentage bij de projecten zou hebben opgeleverd, vooral wat betreft de duurzaamheid van de projectresultaten.
- 57.** De Rekenkamer concludeert dat de analyses van de behoeften soms ontoereikend waren en dat het ontbrak aan donorcoördinatie. Hoewel niet alle investeringsprojecten geheel bevredigende resultaten bereikten en de duurzaamheid gevaar loopt, heeft de door de Commissie gefinancierde investeringssteun een relevante en nuttige bijdrage geleverd aan de nationale infrastructuur en instellingen. Anderzijds constateerde de Rekenkamer dat de resultaten van de projecten voor institutionele opbouw slechts deels bevredigend waren en waarschijnlijk niet duurzaam. Dit was te wijten aan de voortdurende politieke zwakheid en een gebrek aan engagement („ownership“) bij de begunstigden, aangezien de meeste hervormingsinitiatieven niet uit de regio maar van de Europese Commissie of andere externe actoren afkomstig waren.

TABEL 1

## VOORNAAMSTE CONCLUSIES OVER INVESTERINGSPROJECTEN EN PROJECTEN VOOR INSTITUTIONELE OPBOUW

Controle vraag	Behoeften		Projectoutput	Resultaten	
	Relevantie	Beoordeling		Bereikt	Duurzaamheid
Soort bijstand					
Investering	B	DB	B	B / DB	B / DB
Institutionele opbouw	B	B	B	DB	OB

Beoordeling: B = bevredigend, DB = deels bevredigend en OB = onbevredigend;  
B / DB betekent dat de beoordeling tussen bevredigend en deels bevredigend uitvalt.

- 58.** Al waren de algemene prestaties van de gecontroleerde projecten wisselend, met betrekking tot de beheermethoden was er geen significant verschil in de mate van succes tussen door de delegaties beheerde projecten en door het Europees Bureau voor wederopbouw beheerde projecten.

#### AANBEVELING 1

De beweegreden van de Commissie om zich bezig te houden met het terrein van justitie en binnenlandse zaken in de westelijke Balkan is duidelijk, maar de projectresultaten zouden nog beter zijn indien:

- a) de Commissie bij het opstellen van projecten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken passende aandacht zou schenken aan de projectdoelstellingen en ervoor zou zorgen dat er voor elk project op activiteiten gebaseerde effectindicatoren worden vastgesteld;
- b) investeringsprojecten beter werden afgestemd op projecten voor institutionele opbouw;
- c) alle in het gebied actieve donoren, waaronder de Commissie als belangrijkste donor, hun acties beter coördineerden; zo zou een donor een door een andere donor ontwikkeld project kunnen financieren of medefinancieren;
- d) de donorgemeenschap de aanbestedingsprocedure voor materieel opnieuw bezag. Overwogen moet worden, waar mogelijk de gezamenlijke investeringsbijdragen te laten beheren door de begunstigde landen, hoewel het nodig zal blijven om de door de begunstigde organisaties gevolgde aanbestedingsprocedure nauwlettend te volgen.

**AANBEVELING 2**

De duurzaamheid van projecten zou verbeteren indien:

- a) de betrokkenheid van de begunstigde werd vergroot, bijv. in de aanbestedingsprocedure;
- b) er geen projecten van start gingen zonder onderhoudsplan;
- c) de Commissie de distributie nauwlettender bewaakte en het gebruik van door de EU gefinancierde apparatuur en infrastructuur evalueerde, en indien nodig corrigerende maatregelen nam;
- d) de Commissie effectindicatoren zou gebruiken om de resultaten te meten;
- e) de verlening van technische bijstand op adequate wijze werd aangevuld met actieve stimulering van institutionele verandering.

**AANBEVELING 3**

Het regionale aspect zou worden versterkt indien bijstand voor infrastructuur op het gebied van geïntegreerd grensbeheer zou worden opgezet en uitgevoerd op een wijze die de regionale samenwerking bevordert. Zo moet voorrang worden gegeven aan gemeenschappelijke grensposten die worden gefinancierd uit de regionale toewijzing.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 en 16 juli 2009.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*President*

## GECONTROLEERDE CARDS-PROJECTEN MET BETREKKING TOT JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN EN EEN BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID ERVAN

	PROJECTOMSCHRIJVING	CARDS jaarprog.	BEDRAG IN EURO (contracten)	
<b>Investing</b>				
Albanië	Kantoorbenodigdheden voor politiebureaus	2001	419 093	
Albanië	Bouw van de gevangenis Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albanië	Gerechtshoven in Korça en Vlora	2003	1 636 375	
Albanië	Grenscontrole en beheer van de groene grens	2003	2 127 106	
Bosnië en Herzegovina	Toezicht op en bouw van grenspost Kamensko	2001	3 349 597	
Bosnië en Herzegovina	Bouw van grenspost Gorica	2002	2 971 834	
Bosnië en Herzegovina	Toezicht op en renovatie van de gebouwen voor het gerechtelijk apparaat BA	2002	2 310 367	
Bosnië en Herzegovina	Materieel voor politiekorpsen	2003	1 576 604	
Bosnië en Herzegovina	Toezicht op en bouw van het hoofdkwartier van de grenspolitie van BA	2003	2 589 621	
Bosnië en Herzegovina	Verschaffing van een IT-telecommunicatiesysteem	2003	2 597 772	
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	Verschaffing van voertuigen voor de grenspolitie	2003	2 799 813	
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	Bouw van een asielzoekerscentrum	2002	1 419 580	
Montenegro	Bouw van de grensposten D. Brijeg en S. Polje	2001	3 685 662	
Montenegro	IT en speciale apparatuur voor de grenspolitie	2003	1 683 038	
Servië	Bouw van en toezicht op grenspost Batrovci	2002-2003	5 134 209	
Servië	Renovatie en onderhoud van de voornaamste rechtszaal in Belgrado	2003	1 196 963	
Servië	Leveringen aan de grenspolitie	2003	2 782 209	
		<b>Subtotaal</b>	<b>41 154 551</b>	

	PROJECT COMPLETION	BEHEERD DOOR	BEHOEFTE		OUTPUT VOLLEDIG	RESULTATEN	
			RELEVANTIE	BEOORDELING		BEREIKT	DUURZAAMHEID
			Bevredigend (B), Deels bevredigend (BD), Onbevredigend (OB)		Ja / Deels Nee	B, BD, OD, n.v.t.	Bevredigend / Onbevredigend / n.v.t.
	september 2005	delegatie	OD	OD	Ja	OD	Onbevredigend
	maart 2007	delegatie	B	OD	Deels	BD	Onbevredigend
	mei 2006	delegatie	B	B	Ja	S	Onbevredigend
	februari 2006	delegatie	B	OD	Ja	BD	Onbevredigend
	oktober 2005	delegatie	B	B	Ja	BD	Onbevredigend
	nooit gestart	delegatie	B	B	Nee	N/A	n.v.t.
	december 2004	delegatie	B	BD	Ja	B	Bevredigend
	juli 2005	delegatie	B	B	Ja	B	Bevredigend
	juli 2008	delegatie	BD	BD	Ja	BD	Bevredigend
	december 2006	delegatie	B	B	Ja	B	Bevredigend
	juni 2005	EBW	B	BD	Ja	BD	Onbevredigend
	november 2006	EBW	BD	B	Ja	B	Bevredigend
	juli 2005	EBW	BD	B	Deels	BD	Bevredigend
	maart 2005	EBW	B	B	Ja	B	Bevredigend
	augustus 2006	EBW	B	B	Deels	BD	Bevredigend
	mei 2005	EBW	BD	B	Ja	B	Bevredigend
	mei 2005	EBW	B	OD	Ja	B	Bevredigend

	PROJECTOMSCHRIJVING	CARDS jaarprog.	BEDRAG IN EURO (contracten)	
<b>Institutionele opbouw</b>				
Albanië	Nationale migratiestrategie	2001	1 000 000	
Albanië	Albanees mijnenactieprogramma	2002	2 000 000	
Albanië	Voorafgaande controle van asielzoekers en migranten	2003	2 000 000	
Albanië	Pameca II — politiemissie	2004-2005	6 314 404	
Bosnië en Herzegovina	Bijstand voor het openbaar ministerie in BA	2002	916 668	
Bosnië en Herzegovina	Bijstand voor de mensenrechtencommissie	2003	645 705	
Bosnië en Herzegovina	Bijstand voor de Hoge Raad voor justitie en rechtsvervolging	2004	3 120 986	
Bosnië en Herzegovina	Bijstand voor het registratiekantoor voor oorlogsmisdaden in BA	2004	3 500 000	
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	Opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht	2001	1 188 405	
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	Steun voor de nationale politiehervormingsstrategie	2001	1 457 533	
Servië	Juridisch opleidingscentrum	2004	2 499 175	
Servië	Capaciteitsopbouw bij het ministerie van Justitie	2004	1 491 029	
Regionaal	Instelling van een kader voor asiel-, migratie- en visazaken dat aansluit bij de EU	2002	2 922 700	
Regionaal	Steun voor en coördinatie van IBM-strategieën in de westelijke Balkan	2002-2003	1 999 984	
Regionaal	Instelling van een onafhankelijke, betrouwbare en functionerende rechterlijke macht en bevordering van de justitiële samenwerking	2003	5 499 579	
		<b>Subtotaal</b>	<b>36 556 168</b>	
<b>Investing en institutionele opbouw</b>				
Servië	IT-ondersteuning van de gerechtelijke administratie, dossierbeheer	2004	3 232 093	
		<b>TOTAAL</b>	<b>80 942 812</b>	

Controlecriteria voor relevantie: de projectdoelstellingen kwamen overeen met de JBZ-prioriteiten voor het land.

Controlecriteria voor de behoeftenraming: de projecten waren gerechtvaardigd en alternatieve benaderingen waren overwogen.

Controlecriteria voor output: de voltooide activiteiten hadden de geplande output opgeleverd.

Controlecriteria voor bereikte resultaten: de door de EU gefinancierde steun werd doelmatig benut.

Controlecriteria voor duurzaamheid: de resultaten van de projecten waren financieel en operationeel duurzaam.

n.v.t.: niet van toepassing.



	PROJECT COMPLETION	BEHEERD DOOR	BEHOEFTE		OUTPUT VOLLEDIG	RESULTATEN	
			RELEVANTIE	BEOORDELING		BEREIKT	DUURZAAMHEID
			Bevredigend (B), Deels bevredigend (BD), Onbevredigend (OB)		Ja / Deels Nee	B, BD, OD, n.v.t.	Bevredigend / Onbevredigend / n.v.t.
	januari 2005	delegatie	B	B	Ja	OB	Onbevredigend
	mei 2006	delegatie	B	B	Ja	B	Bevredigend
	februari 2006	delegatie	B	B	Ja	DB	Onbevredigend
	december 2007	delegatie	B	DB	Ja	DB	Onbevredigend
	mei 2005	delegatie	B	DB	Ja	DB	Onbevredigend
	maart 2005	delegatie	B	B	Ja	B	Bevredigend
	januari 2006	delegatie	B	B	Ja	B	Onbevredigend
	januari 2008	delegatie	B	B	Ja	B	Onbevredigend
	oktober 2005	EBW	B	B	Ja	B	Onbevredigend
	september 2005	EBW	B	DB	Ja	DB	Onbevredigend
	oktober 2007	EBW	B	DB	Deels	OB	Onbevredigend
	september 2007	EBW	B	B	Deels	DB	Onbevredigend
	december 2005	DG ELARG HQ	B	B	Ja	DB	Onbevredigend
	maart 2007	DG ELARG HQ	B	B	Ja	DB	Onbevredigend
	april 2007	DG ELARG HQ	B	OB	Ja	DB	Onbevredigend
	november 2005	EBW	B	B	Ja	DB	Bevredigend

## CONTROLEMETHODOLOGIE EN STEEKPROEF

1. Tot de controlewerkzaamheden behoorde het onderzoeken van strategie en planningsdocumenten, bijv. landenstrategiedocumenten, indicatieve meerjarenprogramma's en Europese partnerschapsdocumenten, alsmede van toezichts<sup>1</sup> en evaluatieverslagen. Een steekproef van 30 projecten uit de jaarprogramma's 2001-2005 werd in de volgende landen van de westelijke Balkan gecontroleerd: Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië. De projecten werden ofwel door het Europees Bureau voor wederopbouw, ofwel door delegaties van de Europese Commissie beheerd. Daarnaast werden drie projecten op regionaal niveau gecontroleerd die werden beheerd door DG Uitbreiding (DG ELARG) in Brussel.
2. In totaal werden contracten met een waarde van ongeveer 81 miljoen euro gecontroleerd, 17 % van de JBZ vastleggingen voor CARDS 2001-2006. De projecten werden geselecteerd aan de hand van de volgende criteria: i) financieel belang, ii) dekking van alle JBZ-deelgebieden en iii) spreiding over alle soorten contracten, te weten subsidieovereenkomsten, en overeenkomsten inzake werken, leveringen en diensten. Om zinvolle opmerkingen over de output, resultaten en duurzaamheid van de projecten te kunnen maken, werden 29 van de 30 nationale projecten ter plaatse bezocht.

<sup>1</sup> Het EBW werd eind 2008 opgeheven. Het beschikte over operationele centra in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië. De delegaties van de EC leggen programma's ten uitvoer in Albanië en Bosnië en Herzegovina. Het EWB had ook een operationeel centrum in Kosovo en er is een delegatie in Kroatië, maar deze werden niet gecontroleerd.

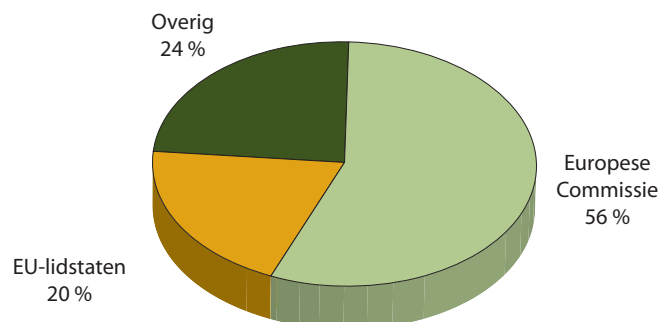
**TABEL 1: AANTAL VOOR STEUN IN AANMERKING KOMENDE PROJECTEN PER LAND IN APRIL 2007**

Land	Aantal projecten	Bedrag in miljoen euro
Albanië	21	38
Bosnië en Herzegovina	30	48
De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	12	15
Regionaal programma	6	15
Servië en Montenegro	14	21
<b>Totaal</b>	<b>83</b>	<b>137</b>
<b>Gecontroleerd</b>	<b>33</b>	<b>81</b>
<b>Reikwijdte</b>	<b>40 %</b>	<b>59 %</b>

3. De controle was gericht op rijpe maar niet te oude projecten, en dus werd de controle beperkt tot de projecten die niet meer dan 48 maanden vóór of 18 maanden na het begin van de controle van start waren gegaan. Met deze criteria beliep het bedrag waarvoor contracten waren gesloten in de gecontroleerde landen 137 miljoen euro, en de controle bestreek 59 % van dat bedrag. Met uitzondering van één project dat niet van start ging (de grenspost Gorica in Bosnië en Herzegovina) betrof het afgeronde projecten. Er was dus voldoende materiaal om vast te stellen wat de voornaamste problemen met betrekking tot de doeltreffendheid waren en deze te analyseren.

## BIJLAGE III

### TOTALE BIJSTANDSVERLENING IN DE PERIODE 2006-2008, 4 240 MILJOEN EURO PER BRON



Bron: Gezamenlijk Bureau voor Zuidoost-Europa van de Europese Commissie en de Wereldbank.

## BIJLAGE IV

### NIVEAU GEPERCIPIERDE CORRUPTIË — DE WESTELIJKE BALKAN

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Positie	CPI score	Positie	CPI score	Positie	CPI score	Positie	CPI score	Positie	CPI score
<b>Albanië</b>	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
<b>Bosnië en Herzegovina</b>	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
<b>Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië</b>	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
<b>Montenegro</b>	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
<b>Servië</b>	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

De corruptieperceptie-index (CPI) wordt berekend voor 180 landen, waarbij het land dat als minst corrupt wordt gezien op de eerste plaats komt en positie 180 bestemd is voor het land dat gezien wordt als het meest corrupte land.

De CPI score ligt tussen 0 en 10 en geeft het gepercipieerde corruptieniveau weer, d.w.z. hoe lager de score, des te hoger is het niveau gepercipieerde corruptie.

Bron: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

## DE BEHEERSSTRUCTUUR VAN DE COMMISSIE IN DE WESTELIJKE BALKAN

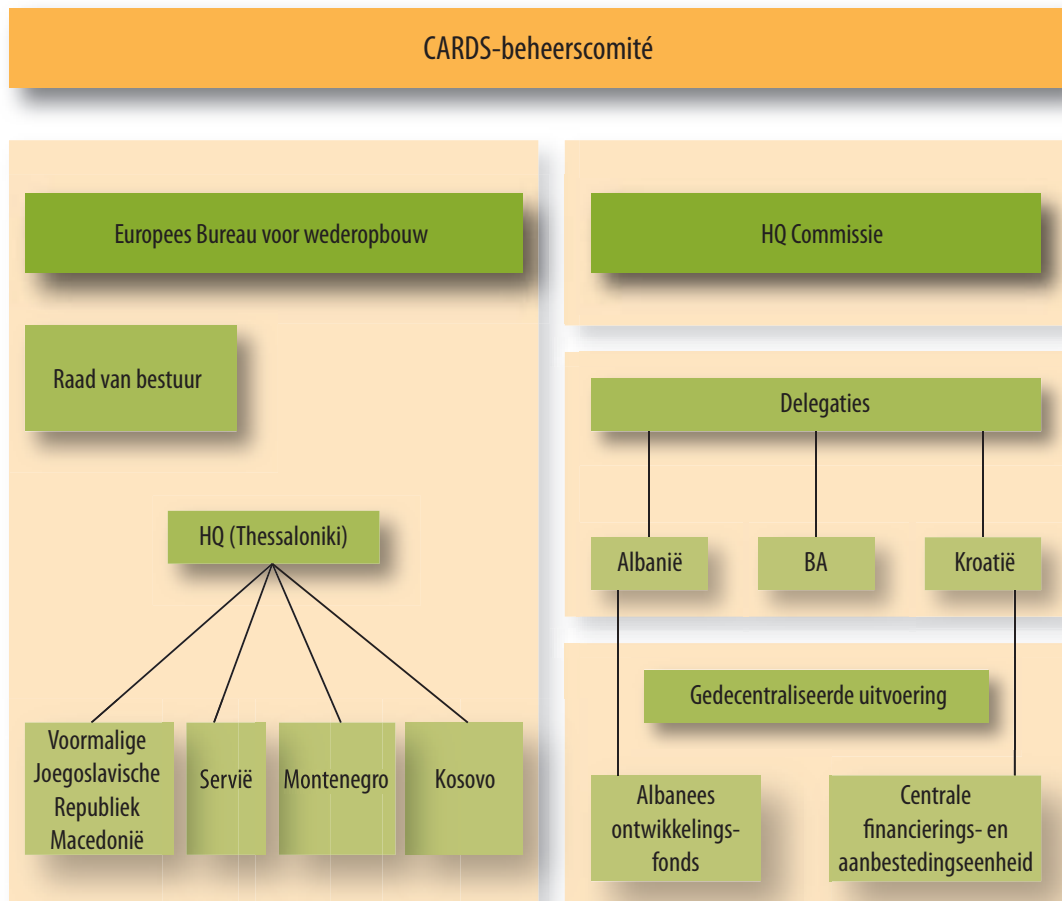
CARDS wordt hoofdzakelijk ten uitvoer gelegd via twee van de in totaal vier verschillende beheersstructuren (zie **schema 1**):

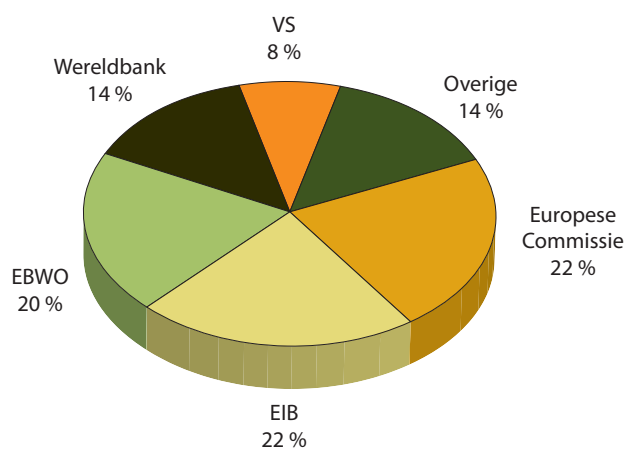
- a) de delegaties van de EC in Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kroatië beheren de projecten, van identificatie en formulering tot aanbesteding, gunning, uitvoering en evaluatie<sup>1</sup>;
- b) het Europees Bureau voor wederopbouw (EBW)<sup>2</sup>, een onafhankelijk agentschap van de EU, beheert het programma in Servië en Montenegro, met inbegrip van Kosovo, en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Het 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;
- c) DG Uitbreiding (en daarvoor EuropeAid) beheert de regionale programma's rechtstreeks vanuit het hoofdkantoor;
- d) uitvoeringsorganen van de begunstigde landen beheren de programma's voor de ontwikkeling van de lokale gemeenschap in Albanië en een gedeelte van het CARDS-programma 2002 in Kroatië op gedecentraliseerde wijze.

<sup>1</sup> Het deconcentratieproces begon in Bosnië en Herzegovina in 1998. Hiertoe werd overgegaan om de snelheid van de externe steunmaatregelen van de EC te verbeteren en tegelijkertijd degelijke financiële procedures te waarborgen.

<sup>2</sup> Het EBW werd in februari 2000 opgericht. De voorloper ervan, de Task Force Kosovo, was al 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.

## SCHEMA 1: CARDS-BEHEERSSTRUCTUUR



**TOTAAL AAN SUBSIDIES EN LENINGEN IN DE PERIODE 2006-2008,  
10 488 MILJOEN EURO PER BRON**

*Bron:* Gezamenlijk Bureau voor Zuidoost-Europa van de Europese Commissie en de Wereldbank.

# ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING

### I.

Justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is nog steeds een prioritair beleidsterrein bij de programmering van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). In totaal was voor 2007 58,6 miljoen euro uitgetrokken voor projecten op dit gebied, en in 2008 75,5 miljoen euro.

### III.

- a) De Commissie heeft altijd hoge prioriteit gegeven aan bijstand om landen te helpen aan de politieke criteria te voldoen, ook op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, zoals eerder is gebleken bij Phare, de overgangsfaciliteit en Cards. Ook in het kader van het IPA is JBZ een prioriteit.
- b) De duurzaamheid van projecten wordt voornamelijk bepaald door de inzet van het begunstigde land en de middelen die aan een project worden toegewezen na de voltooiing ervan. De Commissie werkt hieraan door voorwaarden aan projecten te verbinden en door projecten te laten medefinancieren door de begunstigden.
- c) De behoeften worden doorgaans vastgesteld in het kader van de voortgangsverslagen, waarin de stand van zaken op JBZ-gebied in de kandidaatlanden en de potentiële kandidaatlanden wordt beoordeeld.
- e) De Commissie is het ermee eens dat op het gebied van institutionele opbouw de beste resultaten worden geboekt als er een stevig politiek draagvlak voor hervorming is.
- f) Het Europees Bureau voor wederopbouw is een efficiënt instrument geweest op het gebied waarvoor het bedoeld was, dankzij het snelle reactievermogen, dat essentieel was in de wederopbouwfase.



## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### IV.

- b) De Commissie combineert investeringen in materieel en infrastructuur meestal met institutionele en capaciteitsopbouw. Levering van materieel en infrastructuur wordt meestal gecombineerd met steun voor opleiding en organisatorische hervorming.
- c) In het kader van het IPA heeft de Commissie meer de nadruk gelegd op de doeltreffendheid van de bijstand, en streeft zij naar een efficiënte donorcoördinatie. Dit blijkt uit het feit dat de Commissie sinds 2007 verscheidene donorcoördinatieconferenties heeft georganiseerd en concrete initiatieven voor coördinatie op sectorniveau heeft ontwikkeld, waarbij zij bijvoorbeeld aan gezamenlijke projecten met andere donors heeft gewerkt.
- d) Volgens het financieel reglement mag de Commissie samen met andere actoren externe acties uitvoeren; zij zal dit overwegen wanneer dit van toepassing is.
- b) Om de duurzaamheid van de projecten en de betrokkenheid van de begunstigden te vergroten, zijn in de beschrijvingen van de projecten in het kader van IPA 2007 en 2008 voorwaarden inzake het onderhoud van de infrastructuur opgenomen.
- c) De Commissie heeft in maart 2009 een regionaal project voor financiële bijstand opgezet om op JBZ-gebied meer toezicht te houden op de werkzaamheden van de autoriteiten en het effect van de financiële bijstand.
- d) Financiële bijstand is een aanvulling op het politieke stabilisatie- en associatieproces. De voortgangsverslagen en de Europese partnerschappen bevatten specifieke aanbevelingen ten aanzien van de noodzakelijke institutionele hervormingen. Sommige projecten ondersteunen ook direct hervormingen op het gebied van JBZ. Zo wordt bij de programmering voor IPA 2009 overleg gepleegd met de begunstigden, om ervoor te zorgen dat de programma's beter aansluiten bij de behoeften van de begunstigden op JBZ-gebied, en beantwoorden aan het regionale EU integratieperspectief en aan het strategiedocument, de landenrapporten, en de toetredings- en Europese partnerschappen.

### V.

- a) Begunstigden worden nu betrokken bij de aanbestedingsprocedure, van de projectvoorbereiding tot de beoordeling van de inschrijvingen (waarbij altijd een stemgerechtigde vertegenwoordiger van de begunstigde aanwezig is). Om te zorgen voor een grotere betrokkenheid van de begunstigden in het algemeen worden regelmatig regionale coördinatievergaderingen gehouden met de Commissie, de delegaties en de begunstigden, en worden de begunstigden al in een vroeg stadium geraadpleegd over het meerjarenplan en de projectbeschrijvingen.

# ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## INLEIDING

### 2.

Ook na Cards is JBZ een prioritair beleids-terrein gebleven bij de programmering van het IPA.

Volgens de richtsnoeren voor de jaarlijkse actieprogramma's moet 30 % tot 35 % van het totaalbedrag worden bestemd voor projecten in het kader van de politieke criteria, zoals JBZ-projecten binnen het IPA-onderdeel voor technische bijstand en institutionele opbouw. In totaal was voor 2007 58,6 miljoen euro uitgetrokken voor projecten op dit gebied, en in 2008 75,5 miljoen euro.

### 3.

- a) De risicoanalyse van de Commissie bevestigt de bevindingen van de Rekenkamer. De risico's op het gebied van duurzaamheid en draagvlak zijn voor de projecten in het kader van IPA 2007 en 2008 echter beperkt vanwege de projectvoorwaarden en maatregelen, zoals medefinanciering.
- c) de Commissie past de beginselen van gezond en efficiënt financieel beheer toe, en beoordeelt het risicogehalte van afzonderlijke projecten. Contracten worden niet ondertekend, of worden opgeschort, als er geen redelijke zekerheid is dat aan de voorwaarden voor de uitvoering van het project wordt voldaan.

## OPMERKINGEN

### 13.

Bij de uitvoering van de jaarprojecten moest de Commissie rekening houden met veranderende omstandigheden en tegelijkertijd de grenzen van de bredere strategische doelstellingen in acht nemen.

### **Tekstvak 1 — Voorbeelden van strategische en niet-strategische investeringsprojecten**

#### *Geval 2: Project dat niet aansluit op het jaarprogramma*

Op politiek niveau is vastgesteld dat de capaciteit op het gebied van asiel moet worden uitgebouwd. In het verslag van de Commissie van 2002 werd het land opgeroepen de capaciteit voor het behandelen van asielverzoeken uit te breiden; en na het eerste bezoek ter beoordeling van de stand van zaken op JBZ-gebied, in juni 2002, luidde de aanbeveling: „Er zouden adequate opvangfaciliteiten voor asielzoekers tot stand gebracht moeten worden“.

### 14.

Bij de financiering van projecten wordt altijd rekening gehouden met het strategisch kader.

De Commissie heeft de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken consequent aangemoedigd de selectieprocedure verder uit te werken.

### **Tekstvak 3 — Voorbeelden van een ondoelmatige en ondoeltreffende verdeling en benutting van door de EU gefinancierd materieel**

In het kader van Cards kreeg de grenspolitie de beschikking over motorfietsen om te patrouilleren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zou de beschermende uitrusting verschaffen. Er werd een aanbesteding uitgeschreven en begin 2009 werd een offerte geselecteerd.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De aanschaf van het materieel was oorspronkelijk de taak van het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken. De Commissie en de UNHCR hebben de zaak aangekaart bij de regering. Een deel van het materieel werd in april 2008 in het centrum geïnstalleerd, de rest aan het einde van de zomer 2008.

De Commissie heeft sindsdien het toezicht verscherpt door personeel van de delegatie bezoeken ter plaatse te laten afleggen, door periodieke verslagen over het gebruik van de apparatuur te laten opstellen, en door nauw overleg te voeren met de Albanese politie.

### **Tekstvak 5 — Voorbeeld van een niet uitgevoerd grenspostproject**

Op basis van de verzekering van de Raad van ministers van Bosnië en Herzegovina en van de gemeente Grude dat de landont-eigeningsprocedure eind september 2004 zou zijn voltooid, heeft de Commissie het contract voor werken ter waarde van 2,9 miljoen euro getekend voor de bouw van de grensovergang in Gorica in oktober 2004. Dit was geen ongebruikelijke gang van zaken, gezien de juridische onduidelijkheid als gevolg van de overdracht van bevoegdheden op het gebied van douane en grensaangelegenheden van de entiteiten naar de staat Bosnië en Herzegovina. Bovendien was de grensovergang van Gorica door het federale ministerie van Vervoer van Bosnië en Herzegovina aangewezen als prioritaire grensovergang. In dit geval kreeg de Commissie te maken met onvoorziene tegenstand van de lokale autoriteiten tegen de onteigening vanwege de waardebeoordeling van het land, die niet kon worden verholpen door de Staat.

Met het oog op de duurzaamheid van en het draagvlak voor projecten in het kader van IPA 2007 en 2008 zijn in de projectbeschrijving maatregelen opgenomen om problemen met bouwvergunningen en landeigendom te voorkomen.

De indirecte belastingautoriteit (ITA) van Bosnië en Herzegovina is voornemens een douaneterminal te bouwen in Mostar (in het regionale ITA-centrum Mostar), die eigendom wordt van de ITA. Deze dienst zou dan 100 % kunnen innen van de opbrengsten van het gebruik van de douaneterminal. De bouw van dergelijke terminals is ook gepland in de geïntegreerde grensbeheerstrategie van Bosnië en Herzegovina (waarvan de herziene versie in juli 2008 is goedgekeurd). De ITA is voornemens vier van deze terminals te bouwen in Bosnië en Herzegovina, in de vier regionale centra Mostar, Sarajevo, Banja Luka en Tuzla.

### **19.**

De keuze voor of tegen gemeenschappelijke grensposten wordt bepaald door een aantal factoren; de kosten vormen slechts één van die factoren. Er zijn overigens wel voorbeelden van met EU geld gefinancierde gemeenschappelijke grensposten tussen westelijke Balkanlanden (of tussen deze landen en hun buurlanden). Een gemeenschappelijke grenspost kan zeker leiden tot betere samenwerking tussen de twee betrokken landen, maar er zijn ook andere vormen van bilaterale samenwerking aan de grens.

De Commissie onderzoekt momenteel of het Schengen-acquis van toepassing is op gemeenschappelijke grensposten van westelijke Balkanlanden en hun buurlanden wanneer een asiolverzoek wordt ingediend op het grondgebied van het derde land (maar fysiek aan de gemeenschappelijke grenspost). Vanwege het EU-perspectief van de westelijke Balkanlanden moet rekening worden gehouden met dergelijke interne EU-overwegingen bij het doen van beleidsaanbevelingen ten aanzien van deze landen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### **Tekstvak 6 — Voorbeeld van een investering die de rechtsstaat versterkte**

#### ***Aanleg van het gerechtshof in Vlora, Albanië***

Sinds de controle werd uitgevoerd, is de energievoorziening in het gehele land sterk verbeterd, waardoor de stroom veel minder vaak uitvalt. Bovendien heeft het ministerie van Justitie begin 2009 het operationele en het onderhoudsbudget voor de gehele gerechtelijke infrastructuur verhoogd.

Er zij in dit verband op gewezen dat de begrotingsadministratie en het begrotingsbeheer bij justitiële instanties steeds transparanter en meer gestandaardiseerd wordt.

#### **23.**

Albanië heeft een overnameovereenkomst met de Gemeenschap gesloten, die op 1 mei 2006 in werking is getreden. Ook Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië hebben zo'n overeenkomst gesloten; deze zijn op 1 januari 2008 in werking getreden. Elk van deze overeenkomsten bepaalt dat op de uitvoering van de overeenkomst moet worden toegezien door een Gemengd Comité overname, met vertegenwoordigers van de Commissie en van de nationale autoriteiten. Deze comités houden regelmatig vergaderingen, waaraan ook vertegenwoordigers van de lidstaten deelnemen. De correcte toepassing van deze overnameovereenkomsten is een voorwaarde voor de opheffing van de EU-visumplicht. Uit de controles tot nu toe is gebleken dat de overeenkomsten correct en tijdig worden uitgevoerd.

#### **24.**

De situatie is ondertussen verbeterd: met het oog op de duurzaamheid van en de betrokkenheid bij de projecten in het kader van IPA 2007 en 2008, worden nu in de projectbeschrijvingen voorwaarden opgenomen inzake het onderhoud van de infrastructuur.

#### **25.**

De Commissie is zich ervan bewust dat beter toezicht een positief effect zou kunnen hebben op de impact en de duurzaamheid van de investeringsprojecten.

### **Tekstvak 8 — Voorbeeld van een infrastructuurproject met te weinig impact**

De operaties bij de grenspost worden momenteel geregeld volgens de instructies van de ITA-directeur. Volgens de desbetreffende autoriteiten van Bosnië en Herzegovina zijn deze instructies niet voldoende voor een officiële bijstelling van de status van de grenspost, want daarvoor is een besluit van de bevoegde instanties van Bosnië en Herzegovina nodig, dat moet worden gepubliceerd in het staatsblad; dat is hier niet het geval. Zij zijn van mening dat de instructie van de ITA-directeur niet kan worden beschouwd als officieel besluit tot herziening van de status van de grenspost, ook al vallen de werkzaamheden van de grenspost wel onder die instructie.

#### **26.**

Begunstigden worden nu betrokken bij de aanbestedingsprocedure, van de projectvoorbereiding tot de beoordeling van de inschrijvingen (waarbij altijd een stemgerechtigde vertegenwoordiger van de begunstigde aanwezig is).

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aftersalesdienstverlening is niet kwantificeerbaar als de aanbesteding wordt uitgeschreven, en loopt meestal langer dan de uitvoering van de Commissieprogramma's. Doorgaans is aftersalesdienstverlening vereist bij aanbestedingen voor leveringen, maar dan moet het contract daarvoor worden gesloten en betaald door de begunstigde.

### ***Investerings gaan niet gepaard met de noodzakelijke institutionele capaciteit***

#### **27.**

De Commissie combineert investeringen in materieel en infrastructuur meestal met institutionele en capaciteitsopbouw. Op het gebied van grensbeheer wordt de levering van materieel en apparatuur gecombineerd met steun voor opleiding van de grenspolitie en voor organisatorische hervormingen. De algemene doelstellingen voor elk land zijn gebaseerd op een strategie voor geïntegreerd grensbeheer.

#### **28.**

Het project is een van de stappen in een langetermijnstrategie. De geleverde IT-voorzieningen hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de werkmethoden en tot directe gegevensoverdracht tussen de gekoppelde politiebureaus en de centrale IT-dienst van het ministerie, van waaruit de gegevens verder kunnen worden doorgegeven aan de desbetreffende politiediensten. Dat was het beoogde en onmiddellijke doel van het project. De verdere uitbreiding van het netwerk gebeurt in verschillende fasen.

a) In Montenegro zijn nu zeven grensposten (waar 85 % van het verkeer plaatsvindt) aangesloten op de centrale database en de Interpol database. In juni 2009 zou nog een andere grenspost worden aangesloten. Montenegro heeft in de lopende visumversoepelingsgesprekken verklaard dat alle grensposten eind 2009 op de centrale database zullen zijn aangesloten en dat dit wordt gefinancierd met nationale middelen.

b) In de overige westelijke Balkanlanden zijn ondertussen nieuwe wetten inzake gegevensbescherming vastgesteld<sup>1</sup>. In sommige landen zijn nog meer wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nodig om te zorgen voor een afdoende bescherming van persoonsgegevens.

c) De nationale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor schriftelijke toegangscontrole-instructies. De Commissie steunt de uitvoering van toegangscontroleprocedures door middel van technische bijstand of twinning.

#### **34.**

De hervormingsstrategieën op JBZ-gebied bevatten ook resultaatindicatoren. Er zijn beleidsnota's opgesteld die als richtsnoer dienen bij de programmering en die aangeven welke resultaten van de financiële bijstand moeten worden verwacht. Deskundigen van de lidstaten beoordelen in peer reviews de algemene situatie en doen aanbevelingen over wat er met toekomstige bijstand moet worden bereikt. Voorts wordt in jaarlijkse voortgangsverslagen beoordeeld in hoeverre de waarden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (zoals de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten) in elk van de westelijke Balkanlanden worden gerespecteerd.

<sup>1</sup> In 2007 in Kroatië en in 2008 in Albanië, Servië, Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### **Tekstvak 9 — Onstabiele personeelssituatie bij overheidsinstanties in Albanië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië**

Personeelstekort en personeelsverloop na verkiezingen is een bron van zorg. De Commissie wijst de nationale en lokale autoriteiten er regelmatig op dat het behoud van personeel van groot belang is om de effectiviteit van de overheidsdiensten te verbeteren.

Sinds de controle is de situatie op migratiegebied verbeterd, want het directoraat voor migratiebeleid van het Albanese ministerie van Arbeid is uitgebreid met extra personeel.

Het ministerie heeft de veranderingen volgens de bestaande wetgeving doorgevoerd, uitgaande van tegenvallende prestaties. Daardoor is het hervormingsproces tijdelijk vertraagd, wat door de Commissie werd gesignaleerd. Het duurde even voor het nieuwe personeel was ingewerkt, maar de prestatie-indicatoren zijn nu voor degenen die de betrokken posten bekleeden verhoudingsgewijs beter dan drie jaar geleden.

### **Tekstvak 10 — Voorbeelden van een verbeterde operationele capaciteit**

De steun van de Gemeenschap heeft misschien bijgedragen aan de vorming van de infrastructurele en organisatorische capaciteit en kennis die nodig was om zo'n omvangrijke operatie te plannen en uit te voeren, maar speelde direct noch indirect een rol bij de operatie zelf.

### **38.**

De Commissie moedigt de verschillende diensten aan om samen te werken, maar de interne spanningen alsook de versnippering en het gebrek aan coördinatie bij de beleidsvorming tussen de staat en de entiteiten in Bosnië en Herzegovina belemmeren een soepele werking van de instanties en bemoeilijken een beter en efficiënter functioneren van de overheidsstructuren. Het gebrek aan politieke consensus over het bestuur van het land heeft onvermijdelijk ook gevolgen voor het effect van de financiële bijstand.

### **Tekstvak 11 — Voorbeelden van juridische opleidingscentra (JOC's)**

In eerste instantie had het ministerie van Justitie geen van de internationale experts uitgenodigd om deel te nemen aan het ontwerpen van de wet betreffende de academie voor de opleiding van rechters en officieren van justitie. Onder druk van de donors werden de deskundigen uiteindelijk toch geraadpleegd en sommige van hun aanbevelingen zijn opgenomen in de definitieve wetstekst. Niettemin vertoont de huidige wet tekortkomingen die moeten worden verholpen. Het ministerie van Justitie heeft de opstelling van amendementen op de wetgevingsagenda voor 2009 gezet.

De academie is nu volledig operationeel, zowel voor de basisopleiding als voor bijscholing. De eerste generatie studenten van de basisopleiding is in februari 2009 afgestudeerd en de tweede generatie is nu bezig. De academie breidt haar activiteiten op het gebied van bijscholing voortdurend uit en biedt steeds meer speciale opleidingen aan.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het besluit om het overeengekomen opleidingsprogramma voor opleiders ter verbetering van de leermethoden niet te volgen, werd genomen door de lokale autoriteiten.

Tijdens de uitvoering van het project werd de Commissie geconfronteerd met het feit dat met de minister van Justitie, de voorzitter van de hoge raad en de directeur van het juridisch opleidingscentrum, ook de prioriteiten wisselden, omdat zij ieder een andere kijk hadden op de rol van het JOC.

#### 41.

De projecten waren de eerste regionale Cards-projecten op het gebied van JBZ, die in mei-juni 2002 door deskundigen van de EU lidstaten werden gecontroleerd. Daarbij werden belangrijke gemeenschappelijke behoeften vastgesteld, waarin de daaropvolgende projecten probeerden te voorzien.

#### 43.

Bij toekomstige projecten zullen beknopte overzichten van de vorderingen ten aanzien van de specifieke doelstellingen worden opgesteld. De Commissie wijst erop dat alle resultaten die in de projectbeschrijving waren genoemd, zijn behaald.

#### 44.

De Commissie heeft lering getrokken uit deze ervaringen en volgt nu een formele aanpak waarbij de begunstigde wordt gezien als de bestuurder van het bijstandsproces, die volledig verantwoordelijk is voor de doelstellingen, methoden en resultaten.

Verdere vergroting van de betrokkenheid van de begunstigden bij het project is een prioriteit in het IPA.

### **Tekstvak 12 — Voorbeelden van projecten waarin men al doende leert in Bosnië en Herzegovina**

#### *Geval 2: onvolledige overdracht van verantwoordelijkheden aan de begunstigde strafkamer voor oorlogsmisdaden*

Het was de bedoeling dat de personeels-overdracht in het oorlogsmisdadenproject in een periode van vijf jaar, van 2005 tot en met 2009, zou worden voltooid. Sinds de controle is het plan om het mandaat van alle internationale rechters en aanklagers te beëindigen, herzien, met name vanwege de werkachterstand en de inkrimping van de begroting 2009 van het hof met 15 %. Om politieke, technische en budgettaire redenen is het hof (en het openbaar ministerie) voorstander van verlenging van het mandaat tot na de oorspronkelijke einddatum van december 2009.

#### 46.

De Commissie hanteert nu de mate waarin de waarden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, zoals de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten, worden gerespecteerd in bepaalde derde landen (zoals de landen waarop deze controle betrekking heeft), als belangrijke effectindicator voor een van de algemene doelstellingen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

#### 47.

De verschillende projecten voor institutionele opbouw laten zien dat de Commissie herhaaldelijk en voortdurend heeft geprobeerd een positieve invloed uit te oefenen om de duurzaamheid van de projecten te vergroten.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### 48.

Om de betrokkenheid van de begunstigden bij de projecten te vergroten, worden regelmatig regionale coördinatievergaderingen gehouden met de Commissie, de delegaties en de begunstigden. Bovendien worden de begunstigden al in een vroeg stadium geraadpleegd over het meerjarplan en de projectbeschrijvingen.

Bij de JBZ-programmering in het kader van IPA 2009 wordt overleg gepleegd met de begunstigden, om ervoor te zorgen dat de programma's beter aansluiten bij de behoeften van de begunstigden en beantwoorden aan het regionale EU-integratieperspectief en aan het strategiedocument, de landenrapporten, en de toetredings- en Europese partnerschappen.

### 49.

De Raad voor regionale samenwerking heeft in de eerste helft van 2008 de rol van het voormalige stabiliteitspact bij de bevordering van regionale donorsamenwerking op JBZ-gebied overgenomen en organiseert conferenties met dit doel.

Ook in het kader van de afzonderlijke initiatieven zoals het regionale initiatief voor migratie, asiel en vluchtelingen (MARRI) en het regionale anticorruptie-initiatief (RAI) worden donorsamenwerkingsbijeenkomsten georganiseerd.

### 52.

Het Europees Bureau voor wederopbouw heeft zijn mandaat voor post-crisiswederopbouw en stabilisatie met succes vervuld. De Commissie is van mening dat het bureau een efficiënt instrument is geweest op het gebied waarvoor het bedoeld was, dankzij het snelle reactievermogen, dat essentieel was in de wederopbouwfase.

### 53.

Donorcoördinatie was binnen Cards al een prioriteit: eind 2005 werd in Brussel al een donorcoördinatievergadering gehouden waar beproefde methoden uit Albanië werden gepresenteerd en verschillende aspecten van de coördinatie werden besproken.

In het kader van IPA is het streven naar efficiënte donorcoördinatie in de praktijk een topprioriteit geworden: in oktober 2008 (Brussel) en april 2009 (Tirana) werd een conferentie gehouden over het effect van de bijstand in de westelijke Balkanlanden en Turkije. Voor oktober 2009 staat een vervolgconferentie gepland.

### 54.

De Commissie tracht voortdurend de donorcoördinatie te verbeteren. Begin 2008 werd een intern netwerk nieuw leven ingeblazen om de beleids- en programmeringscoördinatie op JBZ-gebied te verbeteren. Binnen dit netwerk worden regelmatig vergaderingen gehouden waarop ook de delegaties van de Commissie vertegenwoordigd zijn. In dit verband zijn thematische notities opgesteld met beleids- en programmeringsaanbevelingen op het gebied van hervormingen van het gerechtelijk apparaat en bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit.



## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### **Tekstvak 14 — Voorbeeld van een ongecoördineerde investeringsactiviteit met meerdere donoren**

Sinds 2002 hebben alle donoren de lokale autoriteiten voertuigen geleverd of deze na afloop van het project achtergelaten als gift. De ongecoördineerde aanpak, waarbij de lokale autoriteiten zonder strategische begrotingsplanning werkten en internationale organisaties inspeelden op het gebrek aan voertuigen zorgde binnen een paar jaar voor een niet-homogeen wagenpark, waarvan de onderhoudskosten oplopen. Het probleem werd gesignaleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat vorig jaar met een gecoördineerde herziening van het wagenpark is begonnen door via een aanbesteding ongeveer 50 voertuigen aan te schaffen. Alle voertuigen worden geleverd door één grote EU-autofabrikant, waardoor de onderhoudskosten naar verwachting zullen dalen.

#### **55.**

Het probleem van het tegenstrijdige advies deed zich alleen voor bij bepaalde kwesties en tijdens een bepaalde periode, en is ondertussen opgelost doordat de andere betrokkenen niet meer actief zijn op dit gebied. Bovendien werkt de Commissie aan de geleidelijke harmonisatie van advies.

### **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

#### **56.**

Justitie en binnenlandse zaken is een prioritair beleidsterrein gebleven bij de programmering in het kader van de instrumenten voor pretoetredingssteun, en ondertussen zijn maatregelen ingevoerd om de duurzaamheid van de projecten te garanderen.

#### **57.**

In het kader van de coördinatie van het beleid en de financiële bijstand van de donoren onderhoudt de Commissie regelmatig contact met de Raad van Europa, de Commissie van Venetië, de VN Hoge Commissaris voor de vluchtelingen, de Internationale Organisatie voor migratie, het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië, en bilaterale donoren. De EC-delegaties en de ambassades van de lidstaten komen regelmatig bijeen om de bilaterale financiële bijstand te coördineren met de bijstand van de Gemeenschap. In het najaar van 2008 en in april 2009 heeft de Commissie een conferentie gehouden met de belangrijkste donoren, om de methoden voor donorcoördinatie te verbeteren. De volgende conferentie, waar de praktische aspecten van coördinatie centraal staan, wordt in oktober 2009 gehouden.

De Raad voor regionale samenwerking heeft in de eerste helft van 2008 de rol van het voormalige stabiliteitspact bij de bevordering van regionale donorsamenwerking op JBZ-gebied overgenomen en organiseert conferenties met dit doel. Er worden ook donorsamenwerkingsbijeenkomsten gehouden in het kader van regionale initiatieven.

# ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## Aanbeveling 1

- a) De Commissie stelt nu effectindicatoren vast die onderdeel zijn van het activiteitsgestuurd management. Daarbij gaat het om de mate waarin de waarden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht nu worden gerespecteerd in de belangrijkste derde landen, zoals de landen waarop de controle betrekking had; de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten staan daarbij centraal.
- b) De Commissie combineert investeringen in materieel en infrastructuur meestal met institutionele en capaciteitsopbouw. Levering van materieel en infrastructuur wordt gecombineerd met steun voor opleiding en organisatiehervormingen.
- c) De praktische aspecten van donorcoördinatie worden nu onderzocht; wat deze specifieke mogelijkheid betreft, heeft de Commissie initiatieven genomen in het kader van een „projectenbeurs“ in het voorjaar van 2009.
- d) Volgens het financieel reglement mag de Commissie externe acties samen met andere actoren uitvoeren; zij zal dit overwegen wanneer dit van toepassing is.

## Aanbeveling 2

- a) Begunstigden worden nu betrokken bij de aanbestedingsprocedure, van de projectvoorbereiding tot de beoordeling van de inschrijvingen (waarbij altijd een stemgerechtigde vertegenwoordiger van de begunstigde aanwezig is). Om te zorgen voor een grotere betrokkenheid van de begunstigten in het algemeen worden regelmatig regionale coördinatievergaderingen gehouden met de Commissie, de delegaties en de begunstigten, en worden de begunstigten al in een vroeg stadium geraadpleegd over het meerjarenplan en de projectbeschrijvingen.
- b) Om de duurzaamheid van de projecten en de betrokkenheid van de begunstigten te vergroten, zijn in de beschrijvingen van de projecten in het kader van IPA 2007 en 2008 voorwaarden inzake het onderhoud van de infrastructuur opgenomen.
- c) De Commissie is zich bewust van de situatie en is in maart 2009 begonnen met een regionaal project voor financiële bijstand om op JBZ-gebied meer toezicht te houden op de werkzaamheden van de autoriteiten en het effect van de financiële bijstand.
- d) De Commissie stelt nu effectindicatoren vast die onderdeel zijn van het activiteitsgestuurd management. Daarbij gaat het om de mate waarin de waarden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht nu worden gerespecteerd in de belangrijkste derde landen, zoals de landen waarop de controle betrekking had; de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten staan daarbij centraal.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- e) Financiële bijstand is een aanvulling op het politieke stabilisatie- en associatieproces. De voortgangsverslagen en de Europese partnerschappen bevatten specifieke aanbevelingen ten aanzien van de noodzakelijke institutionele hervormingen. Sommige projecten ondersteunen ook direct hervormingen op het gebied van JBZ. Zo wordt bij de programmering voor IPA 2009 overleg gepleegd met de begunstigden, om ervoor te zorgen dat de programma's beter aansluiten bij de behoeften van de begunstigden op JBZ-gebied, en beantwoorden aan het regionale EU-integratieperspectief en aan het strategiedocument, de landenrapporten, en de toetredings- en Europese partnerschappen.

### **Aanbeveling 3**

De Commissie is het ermee eens dat een gemeenschappelijke grenspost zeker kan leiden tot betere samenwerking tussen de twee betrokken landen, maar er zijn ook andere vormen van bilaterale samenwerking aan de grens.

Bij het doen van beleidsaanbevelingen ten aanzien van deze landen moet rekening worden gehouden met de praktische kant van de toepasselijkheid van het Schengen-acquis op gemeenschappelijke grensposten in het geval van asielverzoeken.



Europese Rekenkamer

**Speciaal verslag nr. 12/2009**  
**De doeltreffendheid van de projecten van de Commissie op het gebied**  
**van justitie en binnenlandse zaken voor de westelijke Balkan**

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2009 — 57 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-462-3

doi:10.2865/80900



## Waar kunt u EU-publicaties krijgen?

### **Betaalde publicaties:**

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij uw boekhandel onder vermelding van titel, uitgever en/of ISBN-nummer;
- rechtstreeks bij een van onze verkoopagenten. U vindt de contactgegevens op <http://bookshop.europa.eu> of u kunt ze per fax aanvragen op +352 2929-42758.

### **Gratis publicaties:**

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Commissie. U vindt de contactgegevens op <http://ec.europa.eu> of u kunt ze per fax aanvragen op +352 2929-42758.

IN DIT VERSLAG ANALYSEERT DE EUROPESE REKENKAMER DE DOELTREFFENDHEID VAN DE PROJECTEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN VOOR DE WESTELIJKE BALKAN. HET VERSLAG HEEFT BETREKKING OP ZOWEL INVESTERINGSPROJECTEN ALS PROJECTEN VOOR INSTITUTIONELE OPBOUW IN DE VIER DEELGEBIEDEN VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN: ASIEL EN MIGRATIE, GEÏNTEGREERD GRENSBEHEER, JUSTITIE EN POLITIE.

DE MOEILIJKE POLITIEKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT IN AANMERKING GENOMEN, WAS HET BEHEER DOOR DE COMMISSIE VAN PROJECTEN MET BETREKKING TOT JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN OVERWEGEND DOELTREFFEND. DE REKENKAMER STELDE ECHTER TEKORTKOMINGEN VAST, MET NAME WAT BETREFT „OWNERSHIP“ EN DE DUURZAAMHEID VAN DE RESULTATEN. HET VERSLAG BEVAT AANBEVELINGEN DIE DE COMMISSIE KUNNEN HELPEN OM EFFICIËNTER EN DOELTREFFENDER STEUN TE VERLENEN.



EUROPESE REKENKAMER



ISBN 978-92-9207-462-3

