

Speciaal verslag

Noodtrustfonds van de Europese Unie voor Afrika: flexibel, maar een gebrek aan gerichtheid

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen, tevens het rapportierend lid van dit verslag. Mevrouw Jakobsen werd ondersteund door Katja Mattfolk, kabinetschef, en Kim Storup, kabinetsattaché; Beatrix Lesiewicz, hoofdmanager; Emmanuel-Douglas Hellinakis, taakleider; Laura Gores, attaché; Jiri Lang en Piotr Zych, controleurs.



Van links naar rechts: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

INHOUD

	Paragraaf
Acroniemen en afkortingen	
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	1-9
Over EU-trustfondsen	1-2
Het EUTF voor Afrika	3-9
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-13
Opmerkingen	14-54
Het EUTF voor Afrika is een flexibel instrument, maar gezien de ongekende uitdagingen waarvoor het nu staat, had de opzet ervan gericht moeten zijn	14-25
Het EUTF is een flexibel instrument, maar heeft te ruime doelstellingen om op doelmatige wijze maatregelen te sturen en de impact ervan te meten	15-19
De Commissie heeft de behoeften en de middelen die ze ter beschikking had om in deze behoeften te voorzien niet grondig geanalyseerd	20-25
Het EUTF voor Afrika is een snel instrument, maar er blijven tekortkomingen in de uitvoering bestaan	26-54
De selectie van projecten verloopt snel, maar niet helemaal consistent en duidelijk	27-44
Projecten hebben de eerste output al opgeleverd, maar een overschrijdend monitoringsysteem voor de resultaten van alle luiken is nog niet operationeel	45-54
Conclusies en aanbevelingen	55-61
Bijlage I – Bijdragen van EU-lidstaten en andere donoren (toezeggingen en ontvangen bijdragen) op 31 augustus 2018	
Bijlage II – Bestuursorganen van het EUTF voor Afrika en belangrijkste verantwoordelijkheden	
Bijlage III – Gecontroleerde projecten van het EUTF voor Afrika	
Antwoorden van de Commissie	

ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN

AF	Actiefiche: een document dat alle relevante informatie van een project of programma bevat
CA	Oprichtingsovereenkomst (Constitutive Agreement): het document ter oprichting van het EUTF voor Afrika
Commissie	Europese Commissie
DG DEVCO	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling
DG NEAR	Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen
EDEO	Europese Dienst voor extern optreden
EIP	Extern investeringsplan
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EUDEL	EU-delegatie
EUTF voor Afrika	Het noodtrustfonds voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika
HvA	Luik/regio van de Hoorn van Afrika
IcSP	Het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede
LS	EU-lidstaten
NA	Luik/regio van Noord-Afrika
OpCom	Operationeel comité
REF	Onderzoeks- en bewijsfaciliteit (Research and Evidence Facility)
SLC	Luik/regio van de Sahel en rond het Tsjaadmeer (Sahel and Lake Chad)
TF	Trustfonds
UNDP	Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (United Nations Development Programme)

SAMENVATTING

I. Sinds januari 2013 mag de Europese Commissie krachtens het Financieel Reglement inzake de EU-begroting trustfondsen van de Europese Unie voor externe maatregelen opzetten en beheren. Dit zijn trustfondsen met meerdere donoren voor noodsituaties, operaties na een noodsituatie of thematische maatregelen.

II. Het noodtrustfonds van de Europese Unie voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika (het “EUTF voor Afrika”) is gericht op het bevorderen van stabiliteit en het verbeteren van het migratiebeheer door de diepere oorzaken van destabilisatie, gedwongen verplaatsing en irreguliere migratie aan te pakken. Het werd overeengekomen tijdens de top van Valletta in november 2015. Het ondersteunt activiteiten in 26 landen verspreid over drie regio’s in Afrika (die “luiken” worden genoemd): de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika.

III. Wij onderzochten of het EUTF voor Afrika goed was opgezet en goed werd uitgevoerd. We concluderen dat het EUTF voor Afrika een flexibel instrument is, maar gezien de ongekende uitdagingen waarvoor het nu staat, had de opzet ervan gericht moeten zijn. In vergelijking met traditionele instrumenten werden bij het EUTF voor Afrika projecten sneller opgestart. Over het algemeen worden contracten sneller ondertekend en voorschotbetalingen sneller verricht dankzij het EUTF voor Afrika. Projecten hebben echter te kampen met soortgelijke uitdagingen als traditionele instrumenten die de uitvoering ervan vertragen.

IV. Wij constateerden dat het EUTF voor Afrika ruime doelstellingen heeft. Dit biedt flexibiliteit wat betreft de aanpassing van de steun aan verschillende en veranderende situaties, maar is minder nuttig bij het aansturen van maatregelen in de drie luiken en het meten van de impact ervan. De Commissie heeft de behoeften waarin in het kader van het trustfonds moeten worden voorzien en de middelen die ter beschikking staan van het fonds niet grondig geanalyseerd en gekwantificeerd. Wij stelden ook vast dat de strategische richtsnoeren die werden verstrekt aan de beheerders van de drie luiken niet voldoende

specifiek waren en dat de bundeling van de middelen en capaciteiten van de donoren nog niet voldoende doeltreffend is.

V. Wat betreft de uitvoering, constateerden we dat de procedures voor de selectie van projecten verschilden tussen de luiken en dat de criteria om projectvoorstellen te beoordelen niet voldoende duidelijk of voldoende gedocumenteerd waren. Bovendien werd het comparatieve voordeel om projecten via het EUTF voor Afrika te financieren niet altijd goed uitgelegd.

VI. Hoewel voor het EUTF voor Afrika een gemeenschappelijk monitoringsysteem is vastgesteld, is dit systeem nog niet operationeel en worden voor de drie luiken verschillende systemen gebruikt om prestaties te monitoren. Wij constateerden dat projecten vaak geen SMART-doelstellingen hadden en dat uitgangswaarden ontbraken bij indicatoren die werden gebruikt om projectprestaties te meten. De gecontroleerde projecten bevonden zich in een vroege uitvoeringsfase, maar hadden de eerste output al opgeleverd.

VII. Het EUTF voor Afrika heeft bijgedragen tot de inspanningen om het aantal irreguliere migranten die van Afrika naar Europa reizen te verminderen, maar deze bijdrage kan niet precies worden gemeten.

VIII. Op basis van onze controle doen wij een aantal aanbevelingen, die zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd, gezien het feit dat het EUTF voor Afrika naar verwachting in 2020 ten einde zal lopen. De Commissie moet:

- de kwaliteit van de doelstellingen van het EUTF voor Afrika verbeteren,
- de selectieprocedure van projecten herzien,
- maatregelen nemen om de uitvoering te versnellen,
- de monitoring van het EUTF voor Afrika verbeteren.

INLEIDING

Over EU-trustfondsen

1. Trustfondsen die zijn opgericht voor een specifieke ontwikkelingsdoelstelling, met financiële bijdragen van een of meer donoren, worden doorgaans beheerd door een internationale organisatie, zoals de Wereldbank of de Verenigde Naties. Sinds de jaren negentig worden trustfondsen steeds meer gebruikt als financieringsconstructie voor internationale samenwerking. Ze worden vaak opgezet als reactie op crises, zoals natuurrampen of conflicten.

2. Sinds 2013 mag de Europese Commissie krachtens het Financieel Reglement trustfondsen van de Europese Unie (EU-trustfondsen)¹ opzetten. EU-trustfondsen bestaan uit de samengevoegde middelen uit de EU-begroting of het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en de financiële bijdragen van een of meer donoren, waaronder lidstaten en niet-EU-landen. EU-trustfondsen voor noodsituaties en operaties na een noodsituatie kunnen worden aangewend ofwel door de Commissie zelf ofwel indirect door begrotingsuitvoeringstaken toe te vertrouwen aan specifieke organen².

Het EUTF voor Afrika

3. In 2014 was er sprake van een drastische stijging van het aantal migranten dat de oversteek naar Europa waagde via de zuidelijke grenzen, naar aanleiding van instabiliteit in

¹ Artikel 187 van het Financieel Reglement (Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1)) biedt het wettelijk kader voor de oprichting van EU-trustfondsen voor externe maatregelen. In het Financieel Reglement van 2018 (Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1)), dat van kracht werd op 2.8.2018, wordt dit bepaald in artikel 234.

² Artikel 58, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement van 2012, nu artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement van 2018.

Syrië, Irak, Libië, Eritrea en Afghanistan, alsook in de regio's van de Sahel en rond het Tsjaadmeer. Veel migranten vanuit verschillende regio's in Afrika hebben het leven gelaten toen ze de Middellandse Zee overstaken in hun poging Europa te bereiken. Deze regio's werden het centrale punt in het externe migratiebeleid van de EU, in het bijzonder na de afsluiting van de zogenoemde Balkanroute in 2016 als gevolg van het akkoord tussen de EU en Turkije.

4. In april 2015 besloot de Europese Raad op deze crisis te reageren door een internationale top bijeen te roepen om migratievraagstukken te bespreken met Afrikaanse staten en andere belangrijke landen. De top vond plaats op 11 en 12 november 2015 in Valletta (Malta). Deze leidde tot een gemeenschappelijke verklaring en een actieplan dat is opgebouwd rond 5 prioritaire gebieden en 16 prioritaire initiatieven. Daarnaast ondertekenden 25 EU-lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en de Europese Commissie op 12 november 2015 de oprichtingsovereenkomst³, waarbij het noodtrustfonds van de EU voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika (het "EUTF voor Afrika") officieel werd opgericht, samen met de bijbehorende strategie.

5. Het EUTF voor Afrika is het derde van vier trustfondsen⁴ die tot nu toe worden beheerd door de Europese Commissie ("de Commissie"). Het ondersteunt 26 Afrikaanse landen⁵ in drie regio's (die voor administratieve doeleinden "luiken" worden genoemd): de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer (SLC), de Hoorn van Afrika (HvA) en Noord-Afrika (NA). De landen die worden bestreken door het EUTF worden weergegeven in **Figuur 1**.

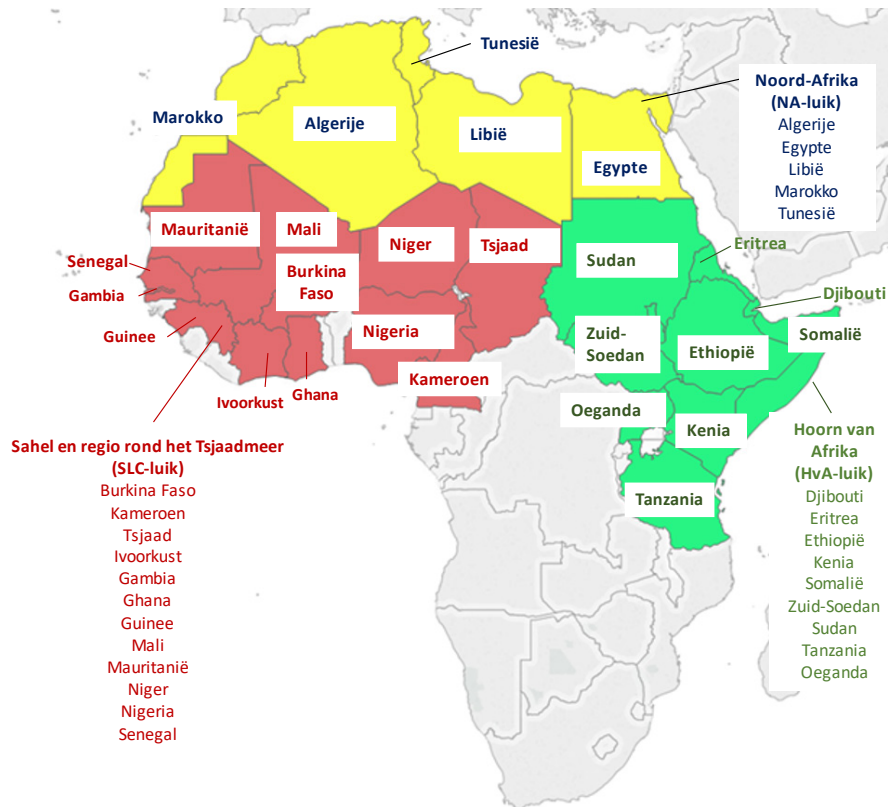
³ De oprichtingsovereenkomst is een document dat is opgesteld door de Europese Commissie, EU-lidstaten en andere donoren.

⁴ De andere fondsen zijn: a) het TF Bêkou voor de Centraal-Afrikaanse Republiek, opgericht in juli 2014 om het land te ondersteunen bij het herstel van de crisis en de wederopbouw; b) het TF Madad, opgericht in december 2014 als antwoord op de crisis in Syrië; en c) het TF Colombia, opgericht in 2016 om het proces in de periode na het conflict te ondersteunen.

⁵ Oorspronkelijk werden 23 landen door het EUTF voor Afrika bestreken. De raad van bestuur van het TF besloot ook Ghana, Guinea en Ivoorkust toe te voegen tijdens zijn tweede bijeenkomst op 13.12.2016.

Figuur 1 – Door het EUTF voor Afrika bestreken landen

(De op deze kaart aangegeven grenzen en namen, alsmede de gebruikte aanduidingen houden geen officiële bekrachtiging of aanvaarding door de Europese Unie in)



Bron: Europese Commissie, “Jaarverslag 2017 van het EUTF voor Afrika”.

6. In de oprichtingsovereenkomst van het EUTF voor Afrika zijn de volgende bestuurs- en leidinggevende organen vastgesteld:

- a) een raad van bestuur van het trustfonds, voorgezeten door de Commissie (DG DEVCO) en bijgestaan door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en andere diensten van de Commissie. De raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van donoren (zowel EU-lidstaten als andere landen, die ten minste 3 miljoen EUR hebben bijgedragen) en de Commissie, die optreedt namens de Europese Unie. Geen enkel Afrikaans land heeft tot nu toe besloten deel te nemen aan het EUTF voor Afrika als volwaardig stemgerechtigd lid. Donoren die een bijdrage hebben geleverd onder het

minimum nemen deel als waarnemer⁶ (zie **Bijlage I**). Voor zover relevant kunnen vertegenwoordigers van betrokken landen en hun regionale organisaties ook worden uitgenodigd als waarnemer. Sinds 2017 is het Europees Parlement de status van waarnemer toegekend. De raad van bestuur van het trustfonds verstrekt strategische richtsnoeren over het gebruik van de middelen;

- b) een operationeel comité (OpCom) voor ieder luik om de door het TF gefinancierde maatregelen te onderzoeken en goed te keuren. Het OpCom bestaat uit vertegenwoordigers van de Commissie⁷, de EDEO en vertegenwoordigers van de donoren (zowel EU-lidstaten als andere landen) die ten minste 3 miljoen EUR hebben bijgedragen. Wat betreft de raad van bestuur van het trustfonds, mogen donoren die een bijdrage hebben geleverd onder het minimum, niet-bijdragende EU-lidstaten, betrokken landen en hun regionale organisaties bijeenkomsten bijwonen als waarnemer. De vertegenwoordigers van het Europees Parlement beschikken niet over de status van waarnemer op bijeenkomsten van het operationeel comité;
- c) het beheer van het trustfonds wordt gewaarborgd door de Commissie (beheerder), die optreedt als secretariaat van de raad van bestuur van het trustfonds en van de operationele comités. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen die worden gefinancierd door het trustfonds en delegeert de beheerstaken aan haar personeelsleden (TF-beheerders) overeenkomstig het reglement van orde (zie **Bijlage II**).

7. Het EUTF voor Afrika zal naar verwachting operationeel zijn van 2015 tot eind 2020. Eind augustus 2018 bedroegen de bijdragen aan het EUTF voor Afrika in totaal 4,09 miljard EUR. Het grootste deel (3,6 miljard EUR, goed voor 89 % van de totale bijdragen) bestond uit overdrachten uit het EOF en uit de EU-begroting. Samen met Noorwegen en Zwitserland

⁶ EU-lidstaten die niet hebben bijgedragen aan het EUTF voor Afrika kunnen ook deelnemen als waarnemer.

⁷ Personeel van DG DEVCO (voorzitter van de OpComs van SLC en HvA), DG NEAR (voorzitter van het OpCom van NA), DG ECHO, DG HOME en de dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid.

hebben EU-lidstaten 439 miljoen EUR (11 %) bijgedragen. In **Figuur 2** worden de bijdragen aan alle trustfondsen van de EU vergeleken.

Figuur 2 – Bijdragen van EU-lidstaten en andere donoren aan de EU-trustfondsen per 31 augustus 2018

EU-trustfondsen			
Naam	Totale bijdragen (miljoen EUR)	Bijdragen van lidstaten en andere donoren (miljoen EUR)	Bijdragen van lidstaten en andere donoren als percentage van het totaal
EUTF voor Afrika	4 092	439	11 %
EUTF Bêkou	240	66	27 %
EUTF Colombia	96	23	24 %
EUTF Madad	1 571	152	10 %

Bron: Maandelijks verslag over de meerjarige uitvoering van de EU-trustfondsen per 31 augustus 2018, Europese Commissie, DG Begroting. Alle cijfers zijn afgerond.

8. Toen het EUTF voor Afrika eind 2015 werd opgericht, vertegenwoordigde het 1,5 % van alle officiële ontwikkelingshulp aan de landen die het bestrijkt.
9. Vanwege de verschillende soorten noodsituaties en de moeilijke lokale situaties heeft het EUTF voor Afrika betrekking op activiteiten die uiteenlopen van noodhulp tot ontwikkelingshulp.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

10. Bij onze doelmatigheidscontrole werd onderzocht of het EUTF voor Afrika goed was opgezet en goed werd uitgevoerd. We bekeken de periode vanaf de oprichting van het EUTF eind 2015 tot en met eind februari 2018. In het eerste deel van het verslag wordt het opzet van het EUTF voor Afrika (de doelstellingen, de behoefteanalyses van de Commissie en de financiering) onderzocht. In het tweede deel worden specifieke aspecten van de uitvoering van het EUTF voor Afrika (selectieprocedures voor projecten, het monitoringsysteem en de output die door de gecontroleerde projecten werd geleverd) onderzocht.

11. We verrichtten onze controle tussen november 2017 en maart 2018. Onze werkzaamheden omvatten een controle van bewijsstukken, zoals programmeringsdocumenten en voortgangs-, monitorings- en projectevaluatieverslagen, alsook relevante documentatie over trustfondsmechanismen bij internationale organisaties

(VN en Wereldbank). Wij verrichtten bezoeken ter plaatse aan Niger en de EU-delegatie in Libië⁸. Wij voerden gesprekken met personeelsleden van het EUTF voor Afrika bij DG DEVCO, de EDEO, DG NEAR, DG ECHO, alsook met de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de Sahel, de EU-delegaties (EUDEL's) in Niger en Libië, een aantal donoren van het EUTF voor Afrika⁹ en autoriteiten van Afrikaanse landen. We hielden rekening met onze eerdere relevante controlewerkzaamheden en die van de dienst Interne Audit van de Commissie.

12. De bezochte landen werden geselecteerd uit twee luiken, SLC en NA, waar de overgrote meerderheid van de uitgaven van het EUTF voor Afrika tot nu toe heeft plaatsgevonden. De landen met de grootste toewijzing van middelen binnen deze luiken zijn Niger en Libië. We onderzochten twintig lopende projecten in deze twee landen. In Niger bezochten we zeven van de negen lopende projecten, maar we waren niet in staat de projecten in Libië te bezoeken vanwege de veiligheidssituatie ter plaatse. Het onderzoek naar deze projecten werd gebruikt ter ondersteuning van onze beoordeling van het opzet en de huidige uitvoering van het EUTF voor Afrika. We hanteren de numerieke verwijzingen naar de projecten (zoals aangegeven in ***bijlage III***) in dit verslag.

13. Aangezien dit verreweg het grootste EU-trustfonds is, voerden we deze taak in 2018 uit zodat de resultaten kunnen worden meegenomen in de komende tussentijdse evaluatie van het TF door de Commissie.

⁸ De EU-delegatie in Libië werd naar Tunis overgeplaatst vanwege het uitbreken van gewapende vijandelijkheden eind 2014.

⁹ Een vragenlijst werd gestuurd naar alle landen die deelnemen aan het EUTF voor Afrika (21 van de 28 hebben deze beantwoord). Er werden afzonderlijke gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van lidstaten die het meeste bijdragen aan het TF (Duitsland en Italië), lidstaten met projecten in Niger en Libië (Frankrijk en Luxemburg) en andere geselecteerde lidstaten (zoals België, Portugal en Zweden).

OPMERKINGEN

Het EUTF voor Afrika is een flexibel instrument, maar gezien de ongekende uitdagingen waarvoor het nu staat, had de opzet ervan gericht moeten zijn

14. In dit deel onderzochten we hoe de Commissie en de EU-lidstaten het EUTF voor Afrika hebben opgezet. Wij beoordeelden de strategische en operationele doelstellingen van het TF en de behoefteanalyse waarop de interventies ervan zijn gebaseerd. We keken ook naar de aanpak van de Commissie inzake de bundeling van capaciteiten¹⁰ van de donoren die actief zijn in de regio's, en onderzochten of er een instrument bestond voor de getrokken lessen en een kader voor risicobeheer.

Het EUTF is een flexibel instrument, maar heeft te ruime doelstellingen om op doelmatige wijze maatregelen te sturen en de impact ervan te meten

15. De Commissie richtte het TF op kort na de top van Valletta in november 2015 met twee doeleinden. Ten eerste als noodhulp om de crises in de Sahel en de regio rond het Tsjadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika aan te pakken. Ten tweede heeft het als belangrijke doelstelling de diepere oorzaken van destabilisatie, gedwongen verplaatsing en irreguliere migratie aan te pakken, in het bijzonder door weerbaarheid, economische en gelijke kansen, veiligheid en ontwikkeling te bevorderen en schendingen van de mensenrechten aan te pakken¹¹.

¹⁰ Overweging 18 van de oprichtingsovereenkomst: Het trustfonds zal zijn doelstellingen bereiken door middel van de bundeling van middelen en de capaciteit om maatregelen te analyseren, vast te stellen en uit te voeren, met name die van de donoren die actief zijn in de regio's. Het is erop gericht de instrumenten en kennis van de Commissie en de EU-lidstaten te benutten om een deugdelijk Europees antwoord te formuleren.

¹¹ Artikel 2 (doelstellingen van het trustfonds) van de overeenkomst ter oprichting van het EUTF voor Afrika (de oprichtingsovereenkomst). De oprichtingsovereenkomst is een document dat is opgesteld door de Europese Commissie en de deelnemende EU-lidstaten.

16. Als noodtrustfonds is het EUTF voor Afrika erop gericht een snel, flexibel en doeltreffend antwoord¹² te bieden op noodsituaties die voortkomen uit de crises in drie regio's. De crises die het beoogt aan te pakken, zijn echter niet duidelijk gedefinieerd voor elke regio (bijv. voor elke crisis: oorzaken, impact op stabiliteit, verbanden met andere crises, geschatte duur, dringendste behoeften en de geraamde middelen die nodig zijn om in deze behoeften te voorzien).

17. Door de politieke noodzaak een snel antwoord op de migratiesituatie te bieden, is in het kader van het EUTF voor Afrika besloten om snel projecten te lanceren. De doelstellingen van het trustfonds zijn zo ruim mogelijk gehouden zodat de meeste maatregelen in aanmerking kunnen komen. Allerlei ontwikkelingsprojecten (bijv. voedsel en voeding, veiligheid, gezondheid, onderwijs, duurzaamheid van het milieu, enz.) en uitvoeringsmethoden (indirect beheer, begrotingssteun, enz.) kunnen worden gebruikt en zijn inderdaad gebruikt in het kader van het EUTF voor Afrika. Hoewel het hierdoor een flexibel instrument is gebleken, is dit ten koste gegaan van een strategie die voldoende gericht is om impact te verzekeren. De doelstellingen van het TF hebben geen duidelijke streefdoelen en zijn niet meetbaar, of het nu gaat om strategische doelstellingen¹³ of specifiekere doelstellingen op regionaal, landelijk of thematisch niveau, en zelfs die voor specifieke prioritaire maatregelen.

18. De raad van bestuur van het trustfonds zou de beheerders van het TF strategische prioriteiten en richtsnoeren moeten verstrekken. Die zijn tot nu toe eveneens zeer ruim en niet-specifiek (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 – Voorbeelden van algemene sturing van de raad van bestuur van het trustfonds

Tijdens de tweede vergadering van de raad van bestuur van het trustfonds op 13 december 2016 merkte de voorzitter in een van de conclusies op dat het strategische kader voor het EUTF voor

¹² Besluit C(2015) 7293 van de Commissie van 20.10.2015 inzake de oprichting van het EUTF voor Afrika.

¹³ Ze omvatten: a) meer economische mogelijkheden en werkgelegenheidskansen, b) weerbaarheid van gemeenschappen versterken, c) verbeterd migratiebeheer in de landen van herkomst, doorvoer en bestemming, d) verbeterd bestuur en verbeterde conflictpreventie.

Afrika ruim en voldoende duidelijk was om zijn geldigheid niet te verliezen, met migratie, stabiliteit en ontwikkeling als zwaartepunt. Volgens de voorzitter zou de Europese Commissie, gezien de beschikbare middelen van 2017 en de hoeveelheid kennis en bewijsmateriaal, echter selectiever worden in de maatregelen die aan het operationeel comité worden voorgesteld en zou worden gestreefd naar volledige synergie en complementariteit met de andere EU-instrumenten, waaronder het Europees extern investeringsplan.

Tijdens de derde vergadering van de raad van bestuur van het trustfonds op 30 juni 2017 kwam de voorzitter tot de slotsom dat het trustfonds:

- gericht moet blijven op uitvoering door activiteiten samen met de uitvoerende actoren te intensiveren;
- een evenwichtige aanpak bij de toewijzing van middelen aan de verschillende strategische doelstellingen van het EUTF voor Afrika en de pijlers van het actieplan van Valletta moet blijven hanteren;
- een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak moet nastreven.

19. Hoewel de realiteit ter plaatse constant verandert, is het strategisch oriëntatiedocument¹⁴, waarin de algemene strategie van het TF is vastgelegd, niet meer bijgewerkt sinds 12 november 2015 en de operationele kaders voor de drie luiken zijn eveneens niet meer bijgewerkt sinds de goedkeuring ervan in 2016¹⁵. Zo was oorspronkelijk besloten dat het NA-luik enkel gericht zou zijn op strategische doelstelling 3 (“verbeterd migratiebeheer in de landen van herkomst, doorvoer en bestemming”), maar de situatie in de regio maakte het noodzakelijk ook projecten met betrekking tot andere strategische doelstellingen op te nemen. Hoewel de aanpak voor het NA-luik in de praktijk werd aangepast, werden de strategische documenten niet bijgewerkt. Dit had ook een impact op de duidelijkheid en coherentie van de verslaglegging (zie **paragraaf 53**).

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en.

¹⁵ Het operationele kader voor de drie luiken werd op de volgende data goedgekeurd: SLC (15.2.2016), HvA (31.5.2016), NA (16.12.2016).

De Commissie heeft de behoeften en de middelen die ze ter beschikking had om in deze behoeften te voorzien niet grondig geanalyseerd

De kwantificering van behoeften

20. In het strategisch oriëntatiedocument staat dat de interventies van het fonds gebaseerd zullen zijn op een geïntegreerde, empirisch onderbouwde aanpak. In de documentatie die wij hebben onderzocht, vonden we voornamelijk beschrijvingen van de context en enkele daarmee samenhangende behoeften. De Commissie erkende dat er geen gekwantificeerde behoefteanalyse bestaat en er bijgevolg geen uitgangswaarden¹⁶ zijn voor het TF in zijn geheel. We constateerden ook dat de behoefteanalyses die werden uitgevoerd door de uitvoerende partners binnen de afzonderlijke projecten vaak niet naar behoren werden gekwantificeerd. Dit beperkt de mogelijkheid van de Commissie om aan te tonen dat de juiste prioriteiten werden vastgesteld en daarmee ook dat de goedgekeurde maatregelen het relevantst zijn om die aan te pakken. Gezien de uitdagingen en de begroting die op het spel staat (3,3 miljard EUR eind 2017), is het met het oog op de verantwoording belangrijk om prestaties te kunnen meten.

21. De Commissie heeft niet geschat hoeveel middelen in totaal nodig zouden zijn om de vastgestelde doelstellingen te behalen. Bijgevolg heeft ze de “kritieke massa” die nodig is om het TF te financieren niet vastgelegd. Op 14 maart 2018 verklaarde de Commissie in verband met het EUTF voor Afrika dat er nog meer dan 1 miljard EUR ontbrak voor het belangrijke werk dat in het verschiet lag. Dit bedrag verwijst naar de geschatte hoeveelheid vereiste financiering van projecten in de pijplijn in plaats van de vereiste hoeveelheid om de doelstellingen van het TF te behalen.

Bundeling van capaciteiten en de getrokken lessen

22. Volgens het strategische oriëntatiedocument behoren grondig onderzoek en een grondige analyse, die van essentieel belang zijn om de context te begrijpen en om ervoor te

¹⁶ Per definitie zijn uitgangswaarden duidelijk omschreven uitgangspunten van waaruit de uitvoering begint en op basis waarvan verbeteringen worden beoordeeld.

zorgen dat interventies een positieve impact hebben, tot de interventiebeginselen van het TF. Om dit beginsel na te leven, moet voor het EUTF voor Afrika worden vertrouwd op onderzoeksfaciliteiten en moeten de beste beschikbare onderzoekspartners worden gemobiliseerd, ook moet het trustfonds bijdragen aan de kennis en het begrip van de complexe diepere oorzaken van instabiliteit, onveiligheid, irreguliere migratie en gedwongen verplaatsing, alsmede de drijvende krachten erachter en de onderliggende factoren ervan, aldus het strategisch oriëntatiedocument. Op het moment van onze controle was er enkel voor het HvA-luik een functionerende onderzoeks- en bewijsfaciliteit (REF) ontwikkeld (opgericht in mei 2016). Voor de SLC- en NA-luiken heeft de Commissie in februari 2018 onderhandelingen gestart om regio-overschrijdende onderzoekscontracten te financieren; op dat moment waren de meeste fondsen goedgekeurd.

23. Aangezien geen enkele donor op zichzelf in staat zou zijn de uitdagingen aan te pakken waarmee de 26 door het EUTF voor Afrika bestreken landen worden geconfronteerd, wordt in de overwegingen van de oprichtingsovereenkomst benadrukt dat het TF zijn doelstellingen zal behalen door de bundeling van middelen en capaciteit, in het bijzonder die van de verschillende donoren die actief zijn in de regio¹⁷. Een doelmatige bundelingsaanpak vereist een alomvattende inventaris van de ervaring en capaciteit van elke donor om deze op een optimale en systematische manier te gebruiken. We constateerden echter dat enkel het HvA-luik beschikte over een dergelijke inventaris¹⁸.

24. We stelden ook vast dat er geen mechanisme voor de getrokken lessen¹⁹ bestaat voor het EUTF voor Afrika in zijn geheel. Het ontbreken van een dergelijk mechanisme verhindert de consistente verzameling van beste praktijken en het opzetten van beperkende

¹⁷ Overweging 18 van de oprichtingsovereenkomst.

¹⁸ In het kader van de REF van dit luik was een literatuuronderzoek uitgevoerd waarin de stand van het onderzoek naar migratie, ontheemding en conflicten in de Hoorn van Afrika werd beoordeeld en waarin rekening werd gehouden met het landschap van actoren die momenteel werken aan migratie en conflicten in de Hoorn.

¹⁹ De getrokken lessen worden algemeen begrepen als generalisaties die zijn gebaseerd op evaluaties met betrekking tot sterke en zwakke punten op het gebied van voorbereiding, opzet en uitvoering die van invloed zijn op prestaties, resultaten en de impact. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OESO 2002.

maatregelen voor toekomstige activiteiten. Hoewel de actiefiche, waarin elk projectvoorstel wordt vastgelegd, een sectie over de getrokken lessen bevat, blijft dit voornamelijk beperkt tot een lijst van voorgaande projecten of een beschrijving van de ervaring van de uitvoerende partner. Dit is mogelijk relevant als selectiecriteria om uitvoerende partners te kiezen, maar geen geschikte inventaris voor de getrokken lessen. Slechts in zeldzame gevallen hebben we voorbeelden gezien van de wijze waarop de getrokken lessen gebruikt konden worden in nieuwe projecten.

Kader voor risicobeheersing

25. Het beschikken over een kader voor risicobeheersing²⁰ is een ander belangrijk element. De oprichtingsovereenkomst verwijst echter niet naar dit beheersinstrument. Bovendien worden lidstaten die deelnemen aan het TF aan evenveel risico's (financieel, reputatierisico, enz.) blootgesteld als de Commissie. Twee lidstaten verzochten expliciet om een specifiek kader voor risicobeheersing tijdens de eerste vergadering²¹ van de raad van bestuur van het trustfonds. Toch heeft de Commissie tot nu toe verkozen te vertrouwen op de interne controlesystemen van DG DEVCO en DG NEAR in plaats van een specifiek kader voor risicobeheersing voor het EUTF voor Afrika op te stellen. Bij de trustfondsen die door de VN en de Wereldbank worden beheerd, wordt daarentegen een specifiek kader voor risicobeheersing als goede praktijk beschouwd.

Het EUTF voor Afrika is een snel instrument, maar er blijven tekortkomingen in de uitvoering bestaan

26. In dit deel onderzochten we verschillende aspecten van de uitvoering van het EUTF voor Afrika. Wij beoordeelden de selectieprocedures voor projecten, de informatie die werd verstrekt aan de OpComs, de coördinatie tussen de DG's van de Commissie en tussen de luiken, de complementariteit met andere EU-instrumenten en de snelheid van procedures.

²⁰ Het Financieel Reglement bepaalt dat "trustfondsen van de Unie [...] een betere controle van de Unie op de risico's leveren" (artikel 187, lid 3, onder b)).

²¹ Tijdens de vierde vergadering van de raad van bestuur van het trustfonds in april 2018 noemden nog twee landen de noodzaak om te bekijken hoe risico's bij de verschillende projecten worden gemonitord en om de monitoring en evaluatie verder te verbeteren.

Bovendien onderzochten we de monitoring en output van lopende projecten die worden ondersteund door het EUTF voor Afrika.

De selectie van projecten verloopt snel, maar niet helemaal consistent en duidelijk

Selectie van projecten voor de drie luiken

27. Wat betreft projectselectie, worden in het kader van het NA- en het SLC-luik projectvoorstellen geselecteerd die zijn ingediend door potentiële uitvoerende partners, na overleg met verschillende belanghebbenden. Als een voorstel overeenkomt met de prioriteiten van het luik, bereidt de TF-beheerder een actiefiche voor (in overleg met de EU-delegaties). De actiefiche wordt ter goedkeuring ingediend bij het OpCom. Volgens deze aanpak vertrouwen de TF-beheerders voornamelijk op de behoefteanalyse die werd vastgesteld door de uitvoerende partners ter onderbouwing van hun projectvoorstellen.

28. Bij het HvA-luik wordt een top-downbenadering toegepast, waarbij de TF-beheerder, in overleg met de EU-delegaties, de specifieke behoeften analyseert aan de hand van de kwalitatieve analyse van de REF (zie **paragraaf 22**) en raadplegingen op overheidsniveau in de Afrikaanse landen. Op basis van de behoefteanalyse en raadplegingen wordt er een actiefiche, die ook potentiële uitvoerende partners bevat, voorbereid en ter goedkeuring voorgelegd aan het OpCom. Deze aanpak maakt het mogelijk meer aandacht te besteden aan de prioriteiten die door het TF werden bepaald en aan de vastgestelde behoeften.

29. In het kader van het NA- en het HvA-luik worden geen gedocumenteerde criteria om projectvoorstellen te selecteren, gehanteerd. Volgens de Commissie wordt in plaats daarvan rekening gehouden met de relevantie van elk voorstel voor regionale of nationale strategieën, alsook de specifieke expertise van potentiële uitvoerende partners en hun aanwezigheid ter plaatse. Enkel het operationele kader van het SLC-luik bevat criteria voor de selectie van maatregelen²². Wij hebben echter geen gedocumenteerde beoordeling van

²² Deze criteria zijn: a) een antwoord bieden op de tweeledige logica: irreguliere migratie en gedwongen verplaatsing voorkomen en een beter migratiebeheer faciliteren, of een alomvattende aanpak voor stabiliteit, veiligheid en weerbaarheid opbouwen; b) de thematische en geografische reikwijdte van elk financieel instrument dat een bijdrage levert en de

projectvoorstellen volgens deze criteria aangetroffen. Bijgevolg konden we niet beoordelen of de geselecteerde projecten waarschijnlijk de relevantste waren. Een aantal lidstaten betreurden het ontbreken van duidelijke projectselectiecriteria²³.

Aan de OpComs verstrekte informatie

30. Het verschil tussen traditionele uitvoeringsmechanismen van de EU en het EUTF voor Afrika is het bestaan en de rol van de OpComs. In artikel 4.1, onder b), van de oprichtingsovereenkomst staat dat het OpCom in het bijzonder verantwoordelijk is voor de selectie van maatregelen die in het kader van het EUTF voor Afrika worden gefinancierd. De OpComs zien echter enkel voorstellen die zijn ontwikkeld tot actiefiches. De OpComs worden niet geïnformeerd over voorstellen die niet zijn ontwikkeld tot actiefiches, net zoals de uitvoeringsinstanties waarvan de projecten niet werden geselecteerd, niet systematisch worden geïnformeerd over de gronden voor afwijzing. Dit beperkt hun vermogen de kwaliteit van toekomstige voorstellen te verbeteren.

31. Hoewel de OpComs geen informatie krijgen over alle ontvangen voorstellen, hadden ze moeite met de uiteenlopende werklust die de goedkeuring van projecten met zich meebracht. Zo werden 28 actiefiches (674 bladzijden) verspreid voor de vergadering van het OpCom van SLC van 14 december 2016, terwijl het OpCom van NA slechts drie actiefiches (62 bladzijden) moest goedkeuren tijdens zijn vergadering van 16 december 2016. Projectdocumenten werden laat²⁴ verspreid (slechts één kalenderweek voordat ze moesten

regelgeving die daarop van toepassing is, in acht nemen, met name inzake officiële regels inzake ontwikkelingshulp; c) de specifieke actiegebieden die in het operationele kader werden vastgesteld, in acht nemen; d) een aanvulling zijn op andere maatregelen van de EU en de lidstaten in de regio; e) de instemming van de begunstigde autoriteiten hebben.

²³ Notulen van de bijeenkomsten van het OpCom van SLC op 14.1.2016 en 18.4.2016.

²⁴ Artikel 7 van het reglement van orde van het OpCom bepaalt dat vergaderdocumenten, voor zover mogelijk, ten minste 15 dagen voor de datum van de vergadering moeten worden ingediend. In de notulen van het vijfde OpCom van HvA in december 2017 staat bijvoorbeeld dat het operationeel comité zich ernstig bezorgd toonde over de late verspreiding van documentatie voor de vergadering en dat documentatie in de toekomst ruim van tevoren (drie weken) moet worden verspreid.

worden goedgekeurd), wat de vertegenwoordigers van de lidstaten en de Afrikaanse landen maar weinig tijd liet ze naar behoren zorgvuldig te lezen.

32. De oprichtingsovereenkomst bepaalt²⁵ dat als een substantiële verandering van de aard of de doelstellingen van een maatregel nodig is na goedkeuring ervan, de TF-beheerder de gewijzigde actiefiche vóór de uitvoering van de maatregel ter goedkeuring aan het OpCom moet voorleggen. Terwijl het OpCom van HvA wel op de hoogte werd gesteld van veranderingen van projecten, werd dit niet gedaan bij het OpCom van SLC²⁶. We hebben geen soortgelijke gevallen in verband met het NA-luik vastgesteld.

Coördinatie en complementariteit

33. Tijdens de selectiefase is de coördinatie van de verschillende DG's van de Commissie van essentieel belang. Om deze te waarborgen, heeft de Commissie interne mechanismen en gedetailleerde werkregelingen tussen DG DEVCO, DG NEAR, EDEO, DG HOME en DG ECHO gecreëerd. Deze diensten nemen regelmatig deel aan interne kwaliteitsevaluatiebijeenkomsten (als onderdeel van de kwaliteitsondersteuningsgroep) om projecten te beoordelen voordat ze ter goedkeuring worden ingediend. Ondanks deze inspanningen is er nog ruimte voor verbetering op het vlak van coördinatie.

34. De behoeften die werden vastgesteld in Afrika zijn zodanig dat ze vaak een antwoord vereisten dat voor alle luiken geldt, bijvoorbeeld voor de Sahel en Noord-Afrika. Artikel 3.1 van het reglement van orde van de OpComs bepaalt dat de OpComs bijeenkomen in gezamenlijke vergaderingen om kwesties van gemeenschappelijk belang te onderzoeken zoals vereist. In de praktijk komen de OpComs doorgaans voor elk luik afzonderlijk bijeen en

²⁵ Artikel 6.6.5.

²⁶ Tijdens de eerste vergadering van het OpCom in januari 2016 werd project 8 in Niger aangenomen. Tijdens de voorbereidings-/onderhandelingsfase stelden de agentschappen van de lidstaten voor de doelstellingen van de maatregel te veranderen. Als gevolg hiervan verschilde de beschrijving van de maatregel die in september 2016 werd ondertekend aanzienlijk van de actiefiche die door het OpCom werd aangenomen. Het OpCom van SLC werd niet op de hoogte gesteld van deze wijziging.

tot nu toe hebben er nog maar twee gezamenlijke vergaderingen²⁷ van de OpComs plaatsgevonden. Tijdens zijn derde vergadering in juni 2017 besloot de raad van bestuur van het trustfonds meer aandacht te besteden aan de selectie van luikoverschrijdende programma's. Toch zijn ondanks deze nadruk op luikoverschrijdende samenwerking slechts 4 van dergelijke programma's (van de 143) goedgekeurd²⁸.

35. Tijdens de selectie van projecten hebben de OpComs ook toereikende informatie nodig om de complementariteit van de maatregelen van het TF te beoordelen, dat wil zeggen, om te controleren dat ze niet overlappen met of een doublure vormen van andere EU-instrumenten en om potentiële synergieën vast te stellen. In het strategisch oriëntatiedocument staan bijkomende vereisten om ervoor te zorgen dat het EUTF voor Afrika een aanvulling vormt op andere EU-instrumenten. Een van deze vereisten bestaat erin enkel activiteiten te financieren die nog niet in een nationaal of regionaal indicatief programma zijn opgenomen. We stelden echter twee projecten vast in het HvA-luik (die geen deel uitmaakten van onze steekproef) die oorspronkelijk deel uitmaakten van een regionaal indicatief programma en, na een overdracht van fondsen, werden overgenomen door het TF.

36. Ondanks de coördinatie-inspanningen van de Commissie vonden we ook voorbeelden van door het EUTF voor Afrika geselecteerde projecten waarmee werd voorzien in soortgelijke behoeften als die van andere door de EU gefinancierde activiteiten, waardoor het risico bestond dat andere vormen van EU-steun werden gedupliceerd²⁹. De Commissie heeft niet gemotiveerd waarom deze projecten door het EUTF voor Afrika worden gefinancierd in plaats van door andere instrumenten³⁰. In **tekstvak 2** staan voorbeelden van

²⁷ Deze vergaderingen vonden plaats op 16.12.2015 en 26.2.2018.

²⁸ Twee hiervan zijn de onderzoeks- en bewijsfaciliteit en de faciliteit voor technische samenwerking.

²⁹ Artikel 187, lid 3, onder b), van het Financieel Reglement bepaalt dat EU-trustfondsen “niet [mogen] worden opgericht als zij louter een doublure vormen van andere financieringskanalen of vergelijkbare instrumenten, zonder enige additionaliteit op te leveren”.

³⁰ Dit vereiste wordt beschreven in afdeling 2 van het strategisch oriëntatiedocument inzake complementariteit (blz. 11): het trustfonds zal hiaten invullen, zowel op geografisch als

projecten waarmee wordt voorzien in soortgelijke behoeften, ondanks coördinatie-inspanningen.

Tekstvak 2 – Voorbeelden van projecten die voorzien in soortgelijke behoeften

Noodhulp

Er zijn werkregelingen vastgelegd om de coördinatie tussen het EUTF voor Afrika en DG ECHO te waarborgen. Tijdens een vergadering van de kwaliteitsondersteuningsgroep over *het versterken van de bescherming en weerbaarheid van ontheemden in Libië* (project 17) waarschuwde DG ECHO dat het voorstel een traditionele ECHO-interventie is die in hoge mate zou overlappen met bestaande initiatieven als het zou worden gefinancierd. Ondanks deze opmerkingen heeft de Commissie in de actiefiche die ter goedkeuring was ingediend bij het OpCom niet verduidelijkt waarom dit project zou moeten worden gefinancierd door het EUTF voor Afrika.

Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede

Wij troffen twee projecten aan (een werd gefinancierd door het IcSP en een door het EUTF voor Afrika) die zich beide richten op humanitaire repatriëring van migranten uit Libië naar hun land van oorsprong. Beide verlenen steun aan activiteiten met betrekking tot sociale stabilisatie, werden toegekend aan dezelfde uitvoerende partner en bestreken gedeeltelijk dezelfde periode. Daarnaast bevatten beide bepaalde activiteiten, zoals herstelwerkzaamheden en ondersteuning van sociale cohesie, die plaatsvinden in dezelfde steden (Sabha en Qatroun).

37. Bovendien heeft de Commissie recentelijk het extern investeringsplan (EIP) opgericht, met als doel “de specifieke sociaal-economische grondoorzaken van migratie aan te pakken en de duurzame herintegratie van migranten die terugkeren naar hun land van herkomst te bevorderen en de doorreis- en gastgemeenschappen te versterken”³¹. De raad van bestuur van het trustfonds benadrukte de noodzaak om te zorgen voor complementariteit met

thematisch vlak, die niet door andere middelen of andere ontwikkelingspartners (waaronder EU-lidstaten) worden bestreken. Dit zal moeten worden aangegeven voor elk goedgekeurd project.

³¹ Verordening 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) en tot instelling van de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds, artikel 3 – doel.

andere instrumenten, zoals toekomstige systemen voor de combinatie van subsidies en leningen van het EIP, enzovoort. We vonden echter geen documentatie over de wijze waarop de coördinatie tussen het EUTF voor Afrika en het EIP moet verlopen of over maatregelen die zijn getroffen om de complementariteit tussen de geselecteerde maatregelen van de twee instrumenten te maximaliseren.

38. De voorbeelden hierboven tonen aan dat het EUTF voor Afrika geen voldoende duidelijke werkverdeling tussen het fonds en andere instrumenten heeft aangebracht, of tussen de interventie van DG DEVCO, DG NEAR en DG ECHO. Voor Libië is de Commissie een matrix van interventies voor de gezondheidszorg aan het voorbereiden, maar dit is geen standaardpraktijk voor andere landen of sectoren. Een dergelijk document, als het uitgebreid wordt naar alle sectoren, zou het kwaliteitsbeoordelingsproces voor projectselectie vergemakkelijken en de complementariteit van maatregelen ter plaatse maximaliseren.

Snelheid van procedures

39. De snelle selectie van projecten³² was een van de manieren waarop het EUTF voor Afrika naar verwachting meerwaarde zou bieden. Hierdoor stond de Commissie onder druk procedures te versnellen en snel projecten voor financiering te selecteren. Uit onze analyse blijkt dat projecten in het kader van het EUTF voor Afrika inderdaad sneller werden geselecteerd dan bij traditionele EU-instrumenten³³. Dankzij het TF kunnen de verschillende fasen worden versneld, waarbij de tijd tussen vaststelling/formulering en contractsluiting, en de eerste betaling, werd verkort (zie **figuur 3**). Alle partijen waarmee wij tijdens deze controle gesprekken voerden, waren ingenomen met de snelheid waarmee in het kader van

³² Overweging 10 van Besluit C(2015) 7293 van de Commissie van 20 oktober 2015 bepaalt dat het trustfonds voor de EU en haar lidstaten zal dienen als een snel en flexibel instrument om onmiddellijke en concrete resultaten te behalen in gevoelige en snel veranderende onstabiele situaties.

³³ Met “traditionele instrumenten voor ontwikkeling” bedoelen wij het Europees Ontwikkelingsfonds en instrumenten die onder de EU-begroting vallen en waarmee activiteiten kunnen worden gefinancierd in de 26 Afrikaanse landen die door het EUTF voor Afrika worden bestreken, namelijk het Europees nabuurschapsinstrument en het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking.

het TF projecten konden worden ontworpen en spraken zich lovend uit over de snelle reactie op een verscheidenheid aan dringende behoeften.

Figuur 3 – Indicatieve vergelijking van de snelheid van procedures

Fase	Omschrijving	EUTF voor Afrika, alle luiken (in dagen)	EU-begroting en EOF (in dagen)	Gemiddeld bespaarde tijd (in dagen)
1. Vaststelling/formulering	Gemiddeld aantal dagen tussen kwaliteitsondersteuningsgroep en goedkeuring door OpComs of EOF/DCI-comité	33	133	100
2. Contractsluiting	Gemiddeld aantal dagen tussen goedkeuring door OpComs of EOF/ENI/DCI-comité, en ondertekening van het contract	270	423	153
3. Eerste betaling	Gemiddeld aantal dagen tussen ondertekening van het contract en goedkeuring van de eerste betaling	30	42	12

40. Hier moet echter worden opgemerkt dat meerdere projecten van het EUTF voor Afrika oorspronkelijk onder andere EU-instrumenten vielen en later waren overgenomen door het TF. In sommige gevallen ging de verhoogde snelheid ten koste van voldoende tijd voor de OpComs om voorstellen grondig te beoordelen vóór de goedkeuring van TF-projecten (zie **paragraaf 31**).

41. Wat betreft contracten, heeft het EUTF voor Afrika, halverwege zijn looptijd, contracten afgesloten die goed zijn voor 45 % van alle beschikbare middelen (zie **figuur 4**). Hoewel dankzij het EUTF voor Afrika contracten over het algemeen sneller worden ondertekend³⁴, zijn andere bestaande instrumenten voor noodhulp in dit opzicht nog altijd sneller. Het IcSP, dat actief is op vergelijkbare gebieden als het EUTF voor Afrika, kan bijvoorbeeld gebruikmaken van “buitengewone steunmaatregelen”³⁵. Voor deze maatregelen wordt 86 % van alle contracten binnen 4 maanden ondertekend³⁶ (vergeleken met 270 dagen voor het

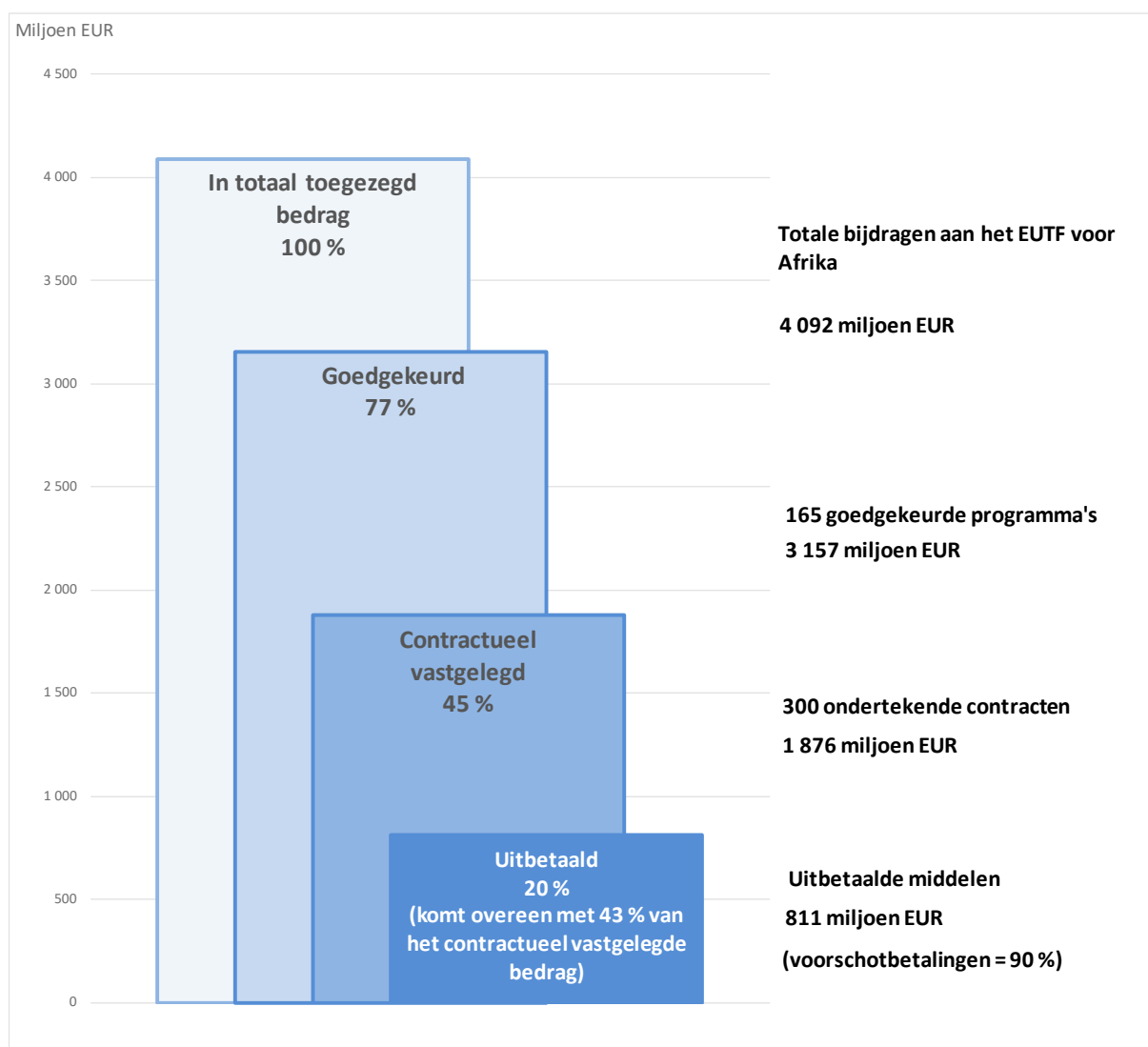
³⁴ De inspanningen van de Commissie om contractsluiting te versnellen, omvatten: brieven sturen naar de lidstaten en gesprekken voeren met de uitvoeringsinstanties van de lidstaten via het Practitioners’ Network for European Development Cooperation, een coördinatieplatform dat bestaat uit 15 uitvoeringsinstanties van lidstaten.

³⁵ Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 230/2014 van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede.

³⁶ Jaarlijks activiteitenverslag 2012 – dienst Instrumenten buitenlands beleid – Bijlage 12 “prestatieoverzichten”, blz. 139.

EUTF voor Afrika) vanaf het moment dat de Commissie een financieringsbesluit heeft genomen. Het EUTF voor Afrika biedt noodhulp en bijgevolg kon worden verwacht dat contracten hierdoor sneller zouden worden ondertekend.

Figuur 4 – Begrotingsuitvoering eind augustus 2018



Bron: Gebaseerd op gegevens van de Europese Commissie over de stand van uitvoering op 31 augustus 2018 gepubliceerd op de website van het EUTF voor Afrika. Alle cijfers zijn afgerond.

42. Wat betreft de projectuitvoering, had het EUTF voor Afrika slechts een beperkte impact op de versnelling van het proces in vergelijking met traditionele ontwikkelingshulp. Het TF had te kampen met soortgelijke uitdagingen als traditionele instrumenten. Dit blijkt ook uit het lage niveau van betalingen (zie **figuur 4**), waarvan het merendeel (bijna 90 %)

voorschotbetalingen of begrotingssteun betreft³⁷. Volgens de Commissie is de complexe en moeilijke omgeving waarin het EUTF voor Afrika optreedt de meest voorkomende oorzaak van vertragingen omdat uitvoerende partners vaak niet kunnen optreden in conflictgebieden.

43. Toch zou het vanwege de uitzonderlijke context waarin het EUTF voor Afrika actief is, redelijk zijn te verwachten dat de Commissie systematisch de mogelijkheid om versnelde maatregelen toe te passen, beoordeelt en dit met potentiële uitvoerende partners bespreekt. Eén manier om de start van de uitvoering te versnellen, is projectvoorbereidingskosten subsidiabel maken vanaf de datum waarop het project wordt goedgekeurd (d.w.z. zodra er een besluit is genomen over de belangrijkste voorwaarden voor het project en indien wenselijk). De richtsnoeren van de Commissie inzake noodsituaties laten inderdaad een dergelijke aanpak toe.

Tekstvak 3 – Voorbeeld uit Niger waar projecten sneller hadden kunnen worden uitgevoerd als de financiering onmiddellijk was goedgekeurd

Project 10: Steun voor opleiding en integratie op de arbeidsmarkt voor jongeren in de regio's Agadez en Zinder

Het OpCom keurde het project goed op 18 april 2016. De aanwervingsprocedure voor het hoofd van dit project kon echter pas starten nadat het contract in november 2016 was ondertekend. Als de projectvoorbereidingskosten subsidiabel waren geweest na de ondertekening van het contract, zouden de gevolgen van de lange aanwervingsprocedure beperkt zijn gebleven en zou het opstarten van de projectuitvoering bijgevolg minder tijd in beslag hebben genomen.

44. Wij constateerden dat in de actiefiches die ter goedkeuring aan de OpComs werden voorgelegd, in de meeste gevallen geen verwachte start van de projectactiviteiten werd gespecificeerd, maar werd verwezen naar de totale projectduur (variërend van twaalf tot zestig maanden voor de gecontroleerde projecten). Bijgevolg kunnen de OpComs geen

³⁷ Begrotingssteun aan Niger (project 12) is goed voor 7 % van de totale uitbetaalde middelen.

rekening houden met dit aspect wanneer ze projecten goedkeuren of alternatieven bekijken om te zorgen voor een snellere start van de uitvoering.

Projecten hebben de eerste output al opgeleverd, maar een overschrijdend monitoringsysteem voor de resultaten van alle luiken is nog niet operationeel

Monitoring

45. In 2017 werd in het kader van de drie luiken van het EUTF voor Afrika een gemeenschappelijk monitoringplatform voor alle projecten in gebruik genomen, dat de projectschema's³⁸, streefdoelen en bijbehorende werkelijke waarden voor elke specifieke indicator bevat. De Commissie heeft de meeste streefdoelen voor de TF-projecten in dit monitoringsysteem ingevoerd, maar resultaatwaarden zijn nog niet beschikbaar. Niet alle uitvoerende partners zijn bereid informatie op het gemeenschappelijke platform in te voeren en de meerderheid is hier niet contractueel toe verplicht. Dit was voornamelijk te wijten aan het feit dat het systeem nog niet ontwikkeld of gepland was toen de contracten werden ondertekend, en de Commissie heeft een dergelijke bepaling niet in de financieringsovereenkomsten opgenomen.

46. Op het moment van de controle had de Commissie een gemeenschappelijke reeks van 19 geaggregeerde indicatoren voor alle drie de luiken ontwikkeld. Sommige van deze indicatoren overlappen elkaar echter en het verband tussen deze indicatoren en de indicatoren op hoger niveau in het algemene resultatenkader van het TF is niet altijd duidelijk (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4 – Tekortkomingen met betrekking tot de 19 geaggregeerde indicatoren

- Er bestaat een potentiële overlapping tussen indicatoren 2.3 (aantal mensen dat voedselhulp ontvangt) en 2.4 (aantal mensen dat bijstand op het gebied van voedselzekerheid ontvangt). De definitie van beide indicatoren verwijst naar een opleiding op het gebied van landbouwpraktijken;
- de indicatoren dekken niet alle projecten van het EUTF voor Afrika (bijvoorbeeld project 6);

³⁸ Een overzicht van een project dat doelstellingen, streefdoelen en indicatoren bevat.

- het is erg lastig deze gemeenschappelijke outputindicatoren te koppelen aan de duizenden indicatoren op projectniveau en vervolgens aan het algemene resultatenkader van het TF, alsook de prioriteiten van het actieplan van Valletta. Op eigen initiatief heeft het OpCom van het HvA-luik besloten deze taak uit te besteden aan technische deskundigen.

47. Tot nu toe heeft het OpCom van het SLC-luik ervoor gekozen het CAD-systeem (Collect, Analyse and Disseminate) te gebruiken, terwijl in het HvA-luik het MLS-systeem (Monitoring and Learning System) wordt gebruikt. Het OpCom van het NA-luik heeft stappen ondernomen om een eigen monitoring- en evaluatiesysteem op te zetten. De overvloed aan informatie- en monitoringsystemen houdt in dat één alomvattend overzicht van de behaalde resultaten van het EUTF voor Afrika in zijn geheel ontbreekt.

48. Bovendien is er geen duidelijke afbakening tussen de monitoringverantwoordelijkheden van de uitvoerende partners en die van de Commissie of de EUDEL's. Bij één project in Niger (project 7) werd bijvoorbeeld het volledige projectbudget in 12 maanden uitgegeven, in plaats van de voorziene 36 maanden, en werd voornamelijk gewerkt aan één doelstelling die werd gedeeld met andere donoren (rechtstreekse steun aan migranten). De twee andere doelstellingen (bestuur en maatregelen in verband met ontwikkeling) waren nauwelijks aan de orde gekomen. We bemerkten ook een patroon van vertragingen³⁹ bij projecten met betrekking tot veiligheid, grensbeheer en soortgelijke terreinen.

49. Op het moment van de controle waren er nog geen ROM-verslagen⁴⁰ uitgebracht voor de in de controle opgenomen projecten. De Commissie had alle uitgevoerde projecten in Niger ten minste één keer bezocht, waardoor het personeel van de Commissie de voortgang van de projecten kon volgen. Vanwege de moeilijke veiligheidssituatie in Libië was de Commissie niet in staat alle lopende projecten te bezoeken. De Commissie was echter de

³⁹ Project 11, vertraagd met 3,5 maanden; project 5, vertraagd met 7 maanden, en project 4, een project van 2 jaar, dat nu verlengd moet worden om de voornaamste resultaten te behalen.

⁴⁰ Resultaatgerichte monitoring. Dit systeem werd in 2000 door EuropeAid ingevoerd ter versterking van de monitoring, evaluatie en doorzichtigheid van ontwikkelingshulp. Het berust op korte, gerichte beoordelingen ter plaatse door externe deskundigen. Het maakt gebruik van een gestructureerde en consistente methodologie aan de hand van vijf criteria: relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, potentiële impact en waarschijnlijke duurzaamheid.

mogelijkheid aan het onderzoeken om monitoring door derden in te voeren (d.w.z. monitoring aanbesteden aan plaatselijke partijen). Een essentieel onderdeel van monitoring is projecten periodiek controleren aan de hand van hun projectschema. Voor de meeste gecontroleerde projecten waren enkel voorlopige projectschema's opgesteld, die zouden worden voltooid na de aanvangsfase van een project, dat wil zeggen pas nadat het relevante contract was ondertekend. Tijdens de aanvangsfase raadplegen de uitvoerende partners de eindbegunstigden en stellen ze de specifieke behoeften van de bevolking of de overheid vast. In overleg met de EUDEL ontwikkelen ze indicatoren en streefdoelen of werken ze die bij. Volgens de Commissie biedt deze aanpak meer flexibiliteit in een moeilijke context en maakt hij het mogelijk gegevens te verzamelen die niet van meet af aan beschikbaar zijn. Zelfs nadat de projectschema's waren bijgewerkt, ontbrak het de gecontroleerde projecten aan meetbare streefdoelen en waren de specifieke doelstellingen bijgevolg nog steeds niet SMART⁴¹ (zie **tekstvak 5**).

Tekstvak 5 – Voorbeelden van niet-specifieke doelstellingen in het SLC-luik

Project 8: “de uitvoering van structurele en kortetermijnmaatregelen ondersteunen”

Project 9: “het gedelegeerde projectbeheer ondersteunen”

Project 10: “de aansturing van onderwijsmaatregelen wordt verbeterd”

Project 10: “de inzetbaarheid van jongeren wordt verbeterd”

50. Het nut van sommige indicatoren bleef beperkt. In één project (project 10) was een indicator gebaseerd op een daaropvolgend politiek besluit van de lokale autoriteiten. Dit soort indicatoren zijn zwak, aangezien de uitvoerende partners geen invloed hebben op zulke besluiten en hiervoor geen verantwoording kunnen afleggen. We hebben ook indicatoren vastgesteld die gebaseerd waren op de meningen van begunstigden (bijv. resultaten van enquêtes), die subjectief en moeilijk te verifiëren zijn. Andere indicatoren

⁴¹ Specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en tijdgebonden.

waren opgenomen in het kader omdat de uitvoerende partners ze gebruikten voor hun interne verslaglegging. Dit vergroot de administratieve belasting voor het EUTF voor Afrika.

51. Goede uitgangswaarden maken het mogelijk de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van de algemene behoeften te beoordelen, zowel in relatieve als absolute termen. Uitgangswaarden waren een zwak punt bij alle projectschema's die wij hebben geanalyseerd, zelfs degene die waren herzien. In de meeste gevallen was de uitgangswaarde die gekoppeld was aan specifieke indicatoren gelijk aan nul of werd deze aangeduid als "N.v.t."⁴², waardoor het onmogelijk was de geboekte vooruitgang weer te geven in relatieve termen. In één geval waren de indicatoren niet voorzien van uitgangswaarden, maar waren ze toch gemeten⁴³. Zulke metingen verschaffen geen nuttige informatie over de voortgang.

Output van lopende projecten

52. Op het moment van de controle bevonden de door het EUTF voor Afrika gefinancierde projecten zich over het algemeen in een vroege uitvoeringsfase, maar de gecontroleerde projecten in Libië en Niger hadden de eerste output al opgeleverd (zie **tekstvak 6** voor voorbeelden). In Agadez (Niger) bezocht het controleteam onder andere het doorreiscentrum voor migranten en een van de vijftien opgerichte waarnemingscentra voor migratie en voerde het gesprekken met politierechercheurs die betrokken zijn bij de ontmanteling van netwerken van mensenhandel. In Libië was het niet mogelijk een van de lopende projecten te bezoeken vanwege de veiligheidssituatie.

⁴² Dit is van toepassing op de volgende projecten: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 en 20.

⁴³ In project 7 leverden de indicatoren cijfers op over de behaalde doelstellingen voor bijstand aan doorreiscentra en begeleidde vrijwillige terugkeer (bijv. 380 %, 415 %, 225 %, enz.), maar zonder een schatting van de uitgangswaarde ter vergelijking toe te voegen.

Tekstvak 6 – Voorbeelden van output van gecontroleerde lopende projecten

In de voortgangsverslagen die door de uitvoerende partners zijn verstrekt (gevalideerd door de Commissie) hebben we de volgende voorbeelden van projectoutput aangetroffen:

Niger

Project 7: zorgde voor aanvaardbare levensomstandigheden voor migranten in het doorreiscentrum voor migranten in Agadez (een van de vier in Niger). Meer dan 9 000 migranten reisden via deze centra in 2017;

Project 8: in het kader van dit project werden 15 waarnemingscentra opgezet om de plaatselijke gevolgen van migratie te monitoren en potentiële beperkende maatregelen vast te stellen;

Project 11: omvatte de ontmanteling van zeven nationale en twaalf internationale netwerken van mensenhandel dankzij gemeenschappelijke politieonderzoeksteams in 2017.

Libië

In het kader van project 19 werd, in het kader van een van de doelstellingen ervan:

- vrijwillige terugkeerbijstand aan 4 709 migranten verleend,
- humanitaire bijstand aan 19 605 migranten verleend in de vorm van non-foodartikelen en hygiënepakketten in verschillende opvangcentra,
- een aantal snelle behoefteanalyses voor migranten uitgevoerd en medische bijstand verleend aan meer dan 6 000 migranten,
- door de beschermingseenheid ondersteuning op het gebied van huisvesting verleend aan 929 personen (onder wie zwangere vrouwen en niet-begeleide kinderen). De eenheid technische samenwerking heeft 21 overheidsfunctionarissen opgeleid op het gebied van mensenrechten en kwetsbaarheidsbeoordelingen.

53. Volgens cijfers van Frontex was er in 2016 sprake van een algehele piek in het totale aantal migranten die illegaal de grens naar de EU overstaken, gevolgd door een daling in 2017 (zie **figuur 5**). Het EUTF voor Afrika is een van de vele instrumenten – binnen en buiten de EU – die hebben bijgedragen aan verbeterde cijfers, die ongelijk zijn voor de drie luiken.

Figuur 5 – Migranten uit de door het EUTF voor Afrika bestreken regio's die illegaal de grens naar de EU overstaken

	2014	2015	2016	2017
Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer	42 601	65 297	114 814	76 889
Noord-Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Hoorn van Afrika	46 536	70 875	42 850	17 984
Totaal EUTF voor Afrika	99 910	157 775	177 057	122 785

Bron: ERK op basis van gegevens van Frontex van 2014-2017.

54. In het Jaarverslag 2017 van het EUTF voor Afrika werd niet uitgebreid verslag uitgebracht over de tot dan toe behaalde resultaten, maar wel over het aantal goedgekeurde projecten, de bestede middelen en voorbeelden van geleverde output. Hoewel het jaarverslag bestaat uit één geconsolideerd document, is de verslaglegging in de drie luiken niet consistent. In hoofdstuk 3 (“Strategische oriëntatie, uitvoeringen en resultaten”) worden in het jaarverslag bijvoorbeeld tabellen voor elk luik weergegeven waarbij de middelen zijn verdeeld over de prioriteiten die in het kader van het relevante luik worden ondersteund. Door de ruime doelstellingen van het EUTF voor Afrika beschikken de TF-beheerders echter over een grote beoordelingsmarge met betrekking tot de indeling van projecten. Dit betekent dat middelen die aan de prioriteiten en luiken zijn toegewezen, niet gemakkelijk kunnen worden vergeleken.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

55. Het EUTF voor Afrika, dat werd opgezet als noodtrustfonds om de crises in drie regio's van Afrika aan te pakken, staat voor grote uitdagingen. Daarnaast is het gericht op de verwezenlijking van langetermijndoelstellingen inzake stabiliteit en ontwikkeling.

56. We concluderen dat het EUTF voor Afrika een flexibel instrument is, maar gezien de ongekende uitdagingen waarvoor het nu staat, had de opzet ervan gericht moeten zijn. Er is niet gedefinieerd welke specifieke crises (bijv. op basis van regio's en landen, de oorzaken en impact op stabiliteit) met het TF moeten worden aangepakt. Hoewel de ruime doelstellingen van het TF voor flexibiliteit zorgen, ging dit ten koste van een strategie die voldoende doelgericht is om maatregelen in de drie luiken te sturen en die de meting en

verslaglegging van resultaten ondersteunt. Bovendien zijn de strategische richtsnoeren die door de TF-beheerders waren verstrekt tot nu toe niet erg specifiek (zie **paragrafen 15-19**).

57. De Commissie heeft de behoeften waarin het TF moet voorzien en de middelen die ter beschikking staan van het fonds niet grondig geanalyseerd. In gevallen waarin behoeften waren vastgesteld, constateerden we dat die niet gekwantificeerd waren en evenmin was er een kritieke massa aan financiering vastgelegd. Daarnaast constateerden we dat middelen en capaciteit nog niet op een optimale en systematische manier gebundeld waren.

Bovendien was er nog geen passend mechanisme voor de getrokken lessen ontwikkeld (zie de **paragrafen 20-24**).

Aanbeveling 1 – Verbeter de kwaliteit van de doelstellingen van het EUTF voor Afrika

De Commissie moet een evaluatie van de bestaande doelstellingen en prioriteiten van het EUTF voor Afrika voorstellen aan de raad van bestuur van het trustfonds om ze specifieker en haalbaarder te maken. In deze evaluatie moet rekening worden gehouden met de bijzondere uitdagingen van de drie luiken en waar mogelijk moeten streefdoelen en uitgangswaarden erin worden opgenomen. Hierbij moet de Commissie in het bijzonder gebruikmaken van:

- a) de output van de onderzoeks- en bewijsfaciliteiten;
- b) de capaciteit van alle donoren; en
- c) een mechanisme voor de getrokken lessen voor het TF in zijn geheel.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2019.

58. De procedures voor de selectie van projecten verschillen tussen de luiken. Wij constateerden dat er geen gedocumenteerde beoordeling van projectvoorstellen volgens vooraf vastgestelde criteria bestond. De OpComs waren voornamelijk fora voor de goedkeuring van projecten, maar we stelden vast dat de aan hen verstrekte informatie niet altijd volledig of niet altijd tijdig geleverd was om goed voorbereide besluiten te kunnen nemen (zie de **paragrafen 27-32**).

59. Het comparatieve voordeel om projecten via het EUTF voor Afrika te financieren werd niet altijd goed uitgelegd en we vonden voorbeelden van projecten die voorzagen in soortgelijke behoeften als die van andere EU-instrumenten (zie de **paragrafen 33-38**).

Aanbeveling 2 – Herzie de selectieprocedure van projecten

De Commissie moet:

- a) duidelijke gemeenschappelijke criteria vaststellen die in alle luiken worden toegepast en de beoordeling van projectvoorstellen volgens deze criteria documenteren;
- b) de OpComs voorzien van een lijst van ontvangen voorstellen waarvoor de TF-beheerder geen actiefiche heeft ontwikkeld, inclusief de redenen voor afwijzing;
- c) de OpComs op de hoogte brengen van alle substantiële veranderingen van reeds goedgekeurde projecten (d.w.z. veranderingen inzake doelstellingen, begroting en duur);
- d) een speciaal gedeelte in de actiefiche creëren waarin het comparatieve voordeel wordt aangetoond om projecten via het EUTF voor Afrika te ondersteunen in plaats van via andere vormen van EU-steun.

Streefdatum voor uitvoering: medio 2019.

60. In vergelijking met traditionele instrumenten werden bij het EUTF voor Afrika projecten sneller opgestart. Over het algemeen worden contracten sneller ondertekend en voorschotbetalingen sneller verricht dankzij het EUTF voor Afrika. Projecten hebben echter te kampen met soortgelijke uitdagingen als traditionele instrumenten die de uitvoering ervan vertragen. Hoewel het EUTF voor Afrika actief is in een uitzonderlijke situatie, heeft de Commissie niet voldoende een beroep gedaan op versnelde maatregelen. Zulke maatregelen zouden het werk van uitvoerende partners kunnen vergemakkelijken en het mogelijk maken om projectactiviteiten sneller op te starten (zie de **paragrafen 39-44**).

Aanbeveling 3 – Neem maatregelen om de uitvoering te versnellen

De Commissie moet waar nodig alle versnelde procedures die kunnen worden toegepast op het EUTF voor Afrika vaststellen en er beter gebruik van maken in overleg met potentiële uitvoerende partners.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2019.

61. Het EUTF voor Afrika heeft een gemeenschappelijk monitoringsysteem vastgesteld. Dit systeem is echter nog niet operationeel en in de drie luiken worden tot nu toe verschillende systemen gebruikt voor de verzameling van begrotingsgegevens, monitoring en evaluatie. Wij constateerden dat projecten vaak geen SMART-doelstellingen hadden en dat uitgangswaarden ontbraken bij indicatoren die werden gebruikt om projectprestaties te meten. Het EUTF voor Afrika heeft bijgedragen tot de inspanningen om het aantal irreguliere migranten die van Afrika naar Europa reizen te verminderen, maar deze bijdrage kan niet precies worden gemeten. De gecontroleerde projecten bevonden zich in een vroege uitvoeringsfase, maar hadden de eerste output al geleverd (zie de **paragrafen 45 tot 53**).

Aanbeveling 4 – Verbeter de monitoring van het EUTF voor Afrika

De Commissie moet:

- a) het gemeenschappelijk monitoringsysteem volledig operationeel maken;
- b) SMART-doelstellingen opnemen in de projectschema's en de kwaliteit van indicatoren verbeteren door gekwantificeerde uitgangswaarden en streefdoelen vast te stellen.

Streefdatum voor uitvoering: medio 2019.

Dit verslag werd door kamer III, onder leiding van mevrouw Bettina JAKOBSEN, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 16 oktober 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

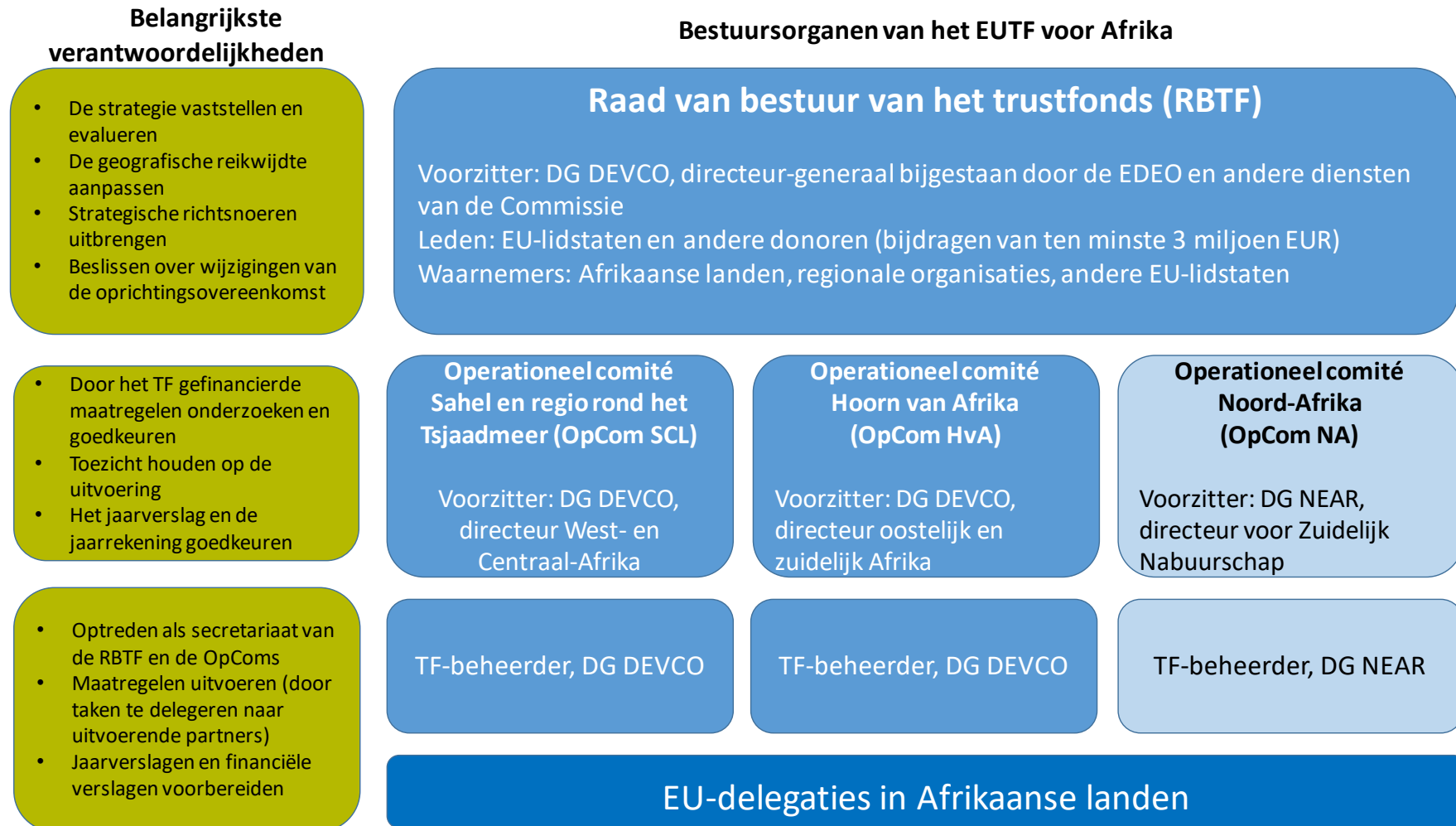
BIJLAGE I**Bijdragen van EU-lidstaten en andere donoren (toezeggingen en ontvangen bijdragen)
op 31 augustus 2018**

De landen die bijdragen van ten minste 3 miljoen EUR hebben toegezegd, waarmee ze stemrechten verkrijgen in de raad van bestuur van het trustfonds en de OpComs, zijn grijs gemarkeerd.

Land	Toegezegde bijdragen (EUR)	Ontvangen bijdragen (EUR)
Oostenrijk	6 000 000	6 000 000
België	10 000 000	9 000 000
Bulgarije	550 000	550 000
Kroatië	600 000	600 000
Cyprus	100 000	100 000
Tsjechische Republiek*	10 411 624	10 411 124
Denemarken	20 045 876	20 045 876
Estland	1 450 000	1 450 000
Finland	5 000 000	5 000 000
Frankrijk	9 000 000	9 000 000
Duitsland	157 500 000	139 500 000
Hongarije*	9 450 000	9 450 000
Ierland	15 000 000	2 600 000
Italië	110 000 000	108 000 000
Letland	300 000	300 000
Litouwen	200 000	200 000
Luxemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nederland	26 362 000	23 362 000
Noorwegen	8 865 381	8 865 381
Polen*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Roemenië	100 000	100 000
Slowakije*	10 350 000	10 350 000
Slovenië	100 000	100 000
Spanje	9 000 000	9 000 000
Zweden	3 000 000	3 000 000
Zwitserland	4 100 000	4 100 000
Verenigd Koninkrijk	6 000 000	2 800 000
Visegrád-groep (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Totaal externe bijdrage	439 260 629	409 510 629

*Afzonderlijke bijdragen aan de toezegging van 35 miljoen EUR door de Visegrád-groep worden weergegeven in de cijfers van elk betreffend land.

Bron: Website van het EUTF voor Afrika van de Europese Commissie, "Financial resources".

Bestuursorganen van het EUTF voor Afrika en belangrijkste verantwoordelijkheden

BIJLAGE III**Gecontroleerde projecten van het EUTF voor Afrika****Lijst van projecten**

Nr.	ID	Naam	Thema				Uitvoerende partner	Begroting (miljoen EUR)			Looptijd van de maatregel (maanden)	Actiefiche goedgekeurd op	EUTF-ondertekening op	Dagen tussen goedkeuring en ondertekening
			1	2	3	4		EUTF	Co-financiering	Totaal				
Thema's van het EUTF														
1													Meer economische mogelijkheden en werkgelegenheidskansen	
2													Versterking van de weerbaarheid	
3													Verbeterd migratiebeheer	
4													Verbeterd bestuur en verbeterde conflictpreventie	
Luikoverschrijdend														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Meerdere partners	8,0		8,0	60	30.10.2016 Via schriftelijke procedure	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Meerdere partners	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Luik van de Sahel en de regio rond het Tsaadmeer														
Regionaal project														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	LSA	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Int. organisatie	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	LSA	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X		X	X	Ngo	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 Via schriftelijke procedure	15.5.2017	48
Nationaal project: Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Int. organisatie	7,0		7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				LSA	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			LSA	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				LSA	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	LSA	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)			X	X	LSA	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
							LSA	4,0		4,0		19.12.2016	189	
							Begrotingssteun	70,0		70,0		19.12.2016	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Int. organisatie	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X		X		Ngo	1,1		1,1	18	14.12.2016	14.1.2017	31
							Ngo	3,5		3,5		7.4.2017	114	
							Ngo	2,7		2,7		20.2.2017	68	
							Techn. bijstand	0,6		0,6		7.3.2017	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Int. organisatie	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
Luik van Noord-Afrika														
Regionaal project														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Int. organisatie	2,2		2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
							N.n.b.	2,0		2,0		N.v.t.	N.v.t.	
							N.n.b.	1,0		1,0		N.v.t.	N.v.t.	
Nationaal project: Libië														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	LSA	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	N.n.b.	3,0		3,0	36	16.12.2016	N.v.t.	N.v.t.
							Internationale organisatie (*)	16,8		16,8		2.6.2017	168	
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development			X	X	Internationale organisatie (*)	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 Via schriftelijke procedure	2.6.2017	51
							Int. organisatie					22.5.2017	40	
							Int. organisatie					31.5.2017	49	
							Int. organisatie	13,0		13,0	12	9.6.2017	58	
							LSA					12.6.2017	61	
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase			X		Lidstaat	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(*) De activiteiten die door deze int. organisatie in Libië werden uitgevoerd, zijn samengevoegd in één enkel contract "NOA-LY-03-01 Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya".
(**) Dit bedrag omvat ook een parallelle financiering van 1,84 miljoen EUR uit het Fonds voor interne veiligheid van de EU.

LSA staat voor lidstaatagentschap.
N.n.b. staat voor "nog niet besloten".

Bron: EUTF voor Afrika.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"NOODTRUSTFONDS VAN DE EUROPESE UNIE VOOR AFRIKA: FLEXIBEL, MAAR EEN GEBREK AAN GERICHTHEID"

SAMENVATTING

III. Het EUTF was ontworpen als een uitvoeringsinstrument met flexibele doelstellingen om te kunnen inspelen op de behoeften en de uitdagingen die zich aandienen als gevolg van de complexe crisissituaties, die elk verschillend van aard zijn en waarmee de drie regio's worden geconfronteerd.

IV. De Commissie beschikte over de desbetreffende informatie en hield hiermee rekening bij het opstellen van de strategische doelstellingen van het EUTF voor Afrika. Voor elke doelstelling en elk prioritair beleidsterrein zijn behoefteanalyses opgenomen in het strategische oriëntatiedocument, de regionale operationele kaders, de landspecifieke operationele kaders en tot op zekere hoogte in de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur.

Behoeftanalyses worden aangevuld met landspecifieke analyses die op gezette tijden door de EU-delegaties worden uitgevoerd in partnerschap met partnerlanden en in overleg met de lidstaten en het maatschappelijk middenveld.

V. De Commissie is niet van mening dat het noodzakelijk is om een lijst met algemene en gemeenschappelijke criteria op te stellen voor de beoordeling van actiedocumenten, maar zal maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat in deze documenten duidelijk het verband wordt toegelicht tussen de voorgestelde actie en de vastgestelde strategische doelstellingen.

Actiedocumenten worden vastgelegd en opgesteld in het kader van een inclusief raadplegingsproces waarbij zowel bij de centrale diensten als op nationaal niveau talrijke actoren betrokken zijn.

VI. De Commissie erkent de noodzaak om sommige punten van het gemeenschappelijk monitoringsysteem voor het EUTF voor Afrika verder aan te scherpen. De Commissie neemt maatregelen om in de mate van het mogelijke SMART-doelstellingen op te nemen in de projectschema's en om de kwaliteit van de indicatoren verder te versterken.

VII. De Commissie is van mening dat het EUTF in combinatie met andere EU-instrumenten een indirect effect kan hebben op illegale grensoverschrijdingen naar Europa. De belangrijkste doelstellingen van het EUTF zijn evenwel het ondersteunen van de stabiliteit, het redden en beschermen van mensen en het tot stand brengen van economische kansen en legale migratiemogelijkheden. In een periode van bijna drie jaar zijn met het EUTF voor Afrika verwezenlijkingen tot stand gebracht en is aangetoond dat het een snel en doeltreffend uitvoeringsinstrument is, waarmee de dialoog met partnerlanden kon worden bevorderd, innovatieve benaderingen konden worden toegepast en concrete resultaten konden worden bereikt door financiering en expertise van uiteenlopende belanghebbenden te bundelen.

VIII.

Eerste streepje: De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Tweede streepje: De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Derde streepje: De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Vierde streepje: De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

OPMERKINGEN

16. In de preambule van de oprichtingsovereenkomst van het EUTF voor Afrika worden duidelijk de interne moeilijkheden en gedeeltelijk met elkaar verweven crisissituaties vermeld waarmee de landen van de drie luiken van het trustfonds worden geconfronteerd. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de politieke crises in Libië en Jemen, interne conflicten in Sudan en Zuid-Sudan, Mali en

Nigeria (de dreiging van Boko Haram) en een aantal terreuraanslagen die de gehele regio in een crisissituatie hebben gebracht. Het identificeren van en het rapporteren over specifieke aspecten van de in de regio's heersende crises zou het inzetten van het EUTF in de context van een noodsituatie aanzienlijk hebben vertraagd.

17. Het EUTF kreeg met opzet vrij brede doelstellingen om te kunnen inspelen op de behoeften en de uitdagingen die zich aandienen als gevolg van de complexe crisissituaties, die elk verschillend van aard zijn en waarmee de drie regio's worden geconfronteerd.

Het resultatenkader van het EUTF zal naar verwachting worden geactualiseerd om het veranderende karakter van het EUTF te weerspiegelen en de overkoepelende doelstelling van het trustfonds beter te kunnen afbakenen.

Met de drie operationele luiken wordt ernaar gestreefd de specifieke doelstellingen en uitgangswaarden beter af te bakenen. Met de werkzaamheden van het MLS-systeem (Monitoring and Learning System) voor zowel de Hoorn van Afrika als de Sahel in nauwe samenwerking met de monitoring en evaluatie voor het luik Noord-Afrika wordt ernaar gestreefd het overkoepelende monitoring- en evaluatiesysteem te verbeteren om beter te kunnen rapporteren over de geboekte vooruitgang ten opzichte van de vastgestelde prioriteiten.

Tekstvak 1 — Voorbeelden van algemene sturing van de raad van bestuur van het trustfonds

Naar aanleiding van de conclusies van de voorzitter na afloop van de tweede en derde vergadering van de raad van bestuur (die respectievelijk in december 2016 en juni 2017 plaatsvonden) heeft de Commissie een aantal strategische prioriteiten ingediend voor de drie luiken die uitvoerig zijn besproken met de leden van de raad van bestuur en de partnerlanden waarbij rekening is gehouden met de problemen/behoeften die zich toen voordeden. Bovendien is op de vergadering van de raad van bestuur die plaatsvond in april 2018, overeengekomen om de aandacht toe te spitsen op een reeks van zes prioritaire criteria bij de ontwikkeling van toekomstige activiteiten voor de Hoorn van Afrika en de Sahel / het Tsjaadmeer, waarbij ook rekening wordt gehouden met het niveau van de beschikbare middelen voor nieuwe programma's:

- terugkeer en re-integratie (IOM / UNHCR);
- vluchtelingenbeheer (het alomvattende reactiekader voor vluchtelingen ("Comprehensive Refugee Response Framework"));
- voltooiing van de geboekte vooruitgang bij de beveiliging van documenten en de burgerlijke stand;
- maatregelen ter bestrijding van mensenhandel;
- essentiële stabiliseringsinspanningen in Somalië, Sudan en Zuid-Sudan en in de Sahel;
- migratiedialogen (Gambia, Ethiopië, enz.).

De raad van bestuur heeft bevestigd dat het luik Noord-Afrika toegespitst blijft op:

- bescherming van kwetsbare migranten, begeleide vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie, en sociale stabilisatie (onder meer door steun aan gemeenten op de migratieroutes);
- ondersteuning van geïntegreerd grensbeheer;
- ondersteuning van arbeidsmigratie en -mobiliteit;
- ondersteuning van een verbeterd migratiebeheer.

19. De door de raad van bestuur in november 2015 vastgestelde overkoepelende strategie van het EUTF voor Afrika hoefde niet te worden gewijzigd. In de operationele comités worden de prioriteiten voor de komende periode op gezette tijden besproken. Deze besprekingen worden

vastgelegd in de notulen van het OpCom en vervolgens gebruikt door de beheerders van het trustfonds als richtsnoer bij de identificatie en formulering van nieuwe acties.

In het luik Noord-Afrika wordt verslag uitgebracht over alle acties van het trustfonds in het kader van de strategische doelstelling 3 als gevolg van een bewuste keuze om specifieke problemen in de regio die verband houden met migratiebeheer en bestuur aan te pakken. Alle activiteiten, met inbegrip van individuele acties die lijken te vallen onder andere strategische doelstellingen, worden verondersteld gericht te zijn op en ten behoeve te zijn van migranten in de regio's en uiteindelijk ook de problemen inzake migratiebeheer aan te pakken.

In het luik Noord-Afrika wordt overwogen om het landspecifieke operationele kader voor Libië te actualiseren.

20. De Commissie beschikte over de desbetreffende informatie en hield hiermee rekening bij het opstellen van de strategische doelstellingen van het EUTF voor Afrika. Voor elke doelstelling en elk prioritair beleidsterrein zijn behoefteanalyses opgenomen in het strategische oriëntatiedocument, de regionale operationele kaders en tot op zekere hoogte in de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur.

Behoeftanalyses worden aangevuld met landspecifieke analyses die op gezette tijden door de EU-delegaties worden uitgevoerd in partnerschap met partnerlanden en in overleg met de lidstaten en het maatschappelijk middenveld.

Door de breedte, de verscheidenheid en de veranderende aard van de activiteiten die in het kader van het EUTF worden uitgevoerd, is het niet mogelijk het aandeel van de overkoepelende behoeften te berekenen dat in elk EUTF-project wordt aangepakt.

21. Sinds de oprichting van het EUTF is het trustfonds erin geslaagd middelen aan te trekken die afkomstig zijn van zowel verscheidene EU-financieringsbronnen als EU-lidstaten en andere donoren.

De Commissie berekent inderdaad het aan veranderingen onderhevige financieringstekort van het EUTF voor Afrika op basis van de projecten die nog gepland zijn in de programma's, die worden beoordeeld op basis van de behoeften en de wisselende uitdagingen en de beschikbaarheid van middelen binnen de drie luiken van het trustfonds. De Commissie zou niet in staat zijn de behoeften in partnerlanden volledig te dekken met de bestaande of toekomstige financiële middelen.

22. Op basis van de ervaring die tot nu toe is opgedaan met de Onderzoeks- en bewijsfaciliteit (REF), zijn vanaf augustus 2018 4 REF-contracten getekend voor het luik van de Sahel en het Tsjaadmeer voor een totaalbedrag van meer dan 5 miljoen EUR. Nader onderzoek zal worden gefinancierd in het kader van het huidige indicatieve overzicht met geplande projecten.

Het luik Noord-Afrika heeft samen met het luik Sahel en het Tsjaadmeer in april 2018 een regio-overschrijdende overeenkomst gesloten met een consortium dat wordt geleid door het mondiale initiatief tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, met speciale aandacht voor het monitoren van de tendensen op het vlak van migrantensmokkel en mensenhandel in de regio's van de grotere Sahara en de Maghreb. De uitvoerende partner heeft zijn eerste resultaten in juli 2018 geboekt.

23. In overweging 18 van de oprichtingsovereenkomst wordt inderdaad gesteld dat het EUTF voor Afrika een beroep zal doen op de middelen en deskundigheid van de donoren, met inbegrip van de EU-lidstaten, die in de drie regio's actief zijn om een robuust Europees antwoord op de crisissituaties en hiermee gerelateerde uitdagingen te ontwikkelen. Bijgevolg heeft de Commissie vaak gebruik gemaakt van gedelegeerde samenwerking met de EU-lidstaten. Volgens de oprichtingsovereenkomst van het trustfonds is het niet vereist een analyse op te stellen van de capaciteiten en deskundigheid van elke donor die in de drie regio's actief is. De beheerders van het

trustfonds, die zich hierbij verlaten op de door de delegaties uitgevoerde werkzaamheden, voeren op het niveau van elk afzonderlijk project een grondige beoordeling uit van de operationele capaciteit, de aanwezigheid op het terrein en de mate van deskundigheid van de uitvoerende partners, waarbij ook de EU-lidstaten worden betrokken.

24. Aangezien de uitvoering van de EUTF-programma's van start ging tussen einde 2016 en einde 2017, werden de concrete resultaten pas zichtbaar in 2017. Bij afwezigheid van een specifiek mechanisme voor het volledige trustfonds worden de "getrokken lessen" op ad-hocvergaderingen regelmatig uitgewisseld met de uitvoerende partners. Mechanismen om lessen te trekken uit de uitvoering van de projecten zijn opgezet en gefinancierd in het kader van de onderzoeks- en bewijsfaciliteit, de faciliteit voor technische samenwerking (TCF) en het MLS-systeem (Monitoring and Learning System). De teams van het EUTF zullen goede praktijken die voortvloeien uit individuele projecten, blijven verzamelen, onder meer door tussentijdse en eindevaluaties, adhoc-onderzoeken, resultaatgerichte monitoring (ROM-verslagen), die zullen worden gedeeld.

25. De Commissie is het ermee eens dat risicobeheersing een belangrijk element van het trustfonds is voor zowel de Commissie als de donoren. De Commissie neemt ook kennis van het verzoek van twee delegaties op de laatste vergadering van de raad van bestuur om een kader voor risicobeheersing tot stand te brengen voor het gehele trustfonds. Op basis van de tot dusver op dit terrein uitgevoerde werkzaamheden zullen de drie operationele luiken in het najaar van 2018 een gezamenlijk kader voor risicobeheersing voorstellen.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 27 tot en met 28.

De voorstellen worden geïdentificeerd door middel van een raadplegingsproces. Hierbij worden ook nationale regeringen en verschillende belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld, lokale autoriteiten, alsook EUTF-partners, andere donoren, internationale en multilaterale organisaties die in het land of de regio aanwezig zijn, betrokken.

Voor het luik Sahel en Tsjaadmeer en Nood-Afrika wordt de selectie uitgevoerd op basis van de operationele kaders die zijn ontwikkeld met de EU-delegaties in samenwerking met de partnerlanden en zijn vastgesteld door het respectieve operationele comité en op basis van de relevantie van de voorstellen ten aanzien van deze strategieën.

In zijn initiële fase werd verwacht dat het EUTF voor Afrika zou voorzien in snelle selectiemechanismen voor een snelle respons op de uitdagingen op het vlak van migratie en veiligheid, waarvoor in een noodsituatie specifieke deskundigheid inzake migratiekwesities vereist was.

29. De Commissie is niet van mening dat het noodzakelijk is om een lijst met algemene en gemeenschappelijke criteria op te stellen, aangezien het EUTF niet werkt op basis van de indiening van voorstellen. De Commissie zal maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat in actiedocumenten duidelijk het verband wordt toegelicht tussen de voorgestelde actie en de vastgestelde strategische doelstellingen.

Hoewel de beoordeling ten aanzien van de selectiecriteria die zijn opgenomen in het operationele kader niet is gedocumenteerd, zorgt in het luik/regio van de Sahel en rond het Tsjaadmeer het raadplegingsproces met de betrokken diensten van de Commissie, de EDEO en EU-delegaties ervoor dat de geselecteerde acties in overeenstemming zijn met deze criteria.

30. In artikel 6, lid 3, onder a), van de oprichtingsovereenkomst wordt bepaald dat het operationele comité verantwoordelijk is voor de goedkeuring van de "door het trustfonds te financieren acties". In de oprichtingsovereenkomst wordt niet bepaald of het operationeel comité tot taak heeft alle voorstellen die bij de beheerders van het trustfonds of de EU-delegaties worden ingediend, te onderzoeken of te beoordelen.

Enkele beperkte uitzonderingen niet meegerekend, wordt in het besluitvormingsproces van het EUTF bij de selectie van projecten geen gebruik gemaakt van de methode van oproepen tot het indienen van voorstellen zoals het geval is bij meer traditionele mechanismen. Via verschillende kanalen ingediende projectvoorstellen worden op verschillende niveaus beoordeeld en besproken, in samenwerking met naar gelang het geval de betrokken delegaties, de vertegenwoordigers van de lidstaten en andere belanghebbenden.

Alleen de voorstellen die in aanmerking worden genomen, worden ontwikkeld tot actiefiches die worden geëvalueerd door middel van interne evaluatiemechanismen en vervolgens ter bespreking en goedkeuring naar het operationeel comité worden gestuurd. De redenen voor de verwerping van projectvoorstellen worden derhalve informeel besproken met de desbetreffende uitvoeringsinstanties.

31. De Commissie is zich volledig bewust van de vertraging die soms wordt opgelopen bij de indiening van voorstellen aan de leden van het operationeel comité. De Commissie heeft zich verontschuldigd voor deze vertragingen op de betrokken vergaderingen en heeft zich ertoe verbonden documenten met inbegrip van de actiefiches ter beschikking te stellen in overeenstemming met de regels en procedures van het operationeel comité.

32. Zoals dit het geval is voor de Hoorn van Afrika, zullen Sahel en Tsjaadmeer bij een ingrijpende wijziging in een goedgekeurde actiefiche het volgende operationele comité hiervan in kennis stellen en hiervoor de instemming vragen van het operationele comité.

Voor het luik Noord-Afrika zijn er geen substantiële wijzigingen. De leden van het operationeel comité zijn op passende wijze in kennis gesteld over de niet-wezenlijke wijzigingen tijdens de vergadering van het operationeel comité.

33. De Commissie benadrukt dat overleg met andere afdelingen via formele en informele raadplegingen een belangrijke rol speelt en blijft spelen bij de selectie en formuleringsfase van EUTF-projecten.

De coördinatie met andere diensten is aanzienlijk verbeterd, in het bijzonder omdat het EUTF voor Afrika een essentieel instrument is geworden om politieke prioriteiten te vertalen en activiteiten uit te voeren in het kader van een noodsituatie op de migratieroute door het centrale Middellandse Zeegebied. Vervolgens hebben de Commissie en de EDEO een regelmatige en inhoudelijke dialoog opgezet, onder meer door wekelijkse bijeenkomsten.

35. In een vroeg stadium van het EUTF werden met een aantal voorgestelde acties die door het operationeel comité waren goedgekeurd, behoeften aangepakt die ook in andere EU-instrumenten waren opgenomen (bv. Ethiopië NIP/RIP). Er werd geoordeeld dat deze acties volledig in overeenstemming waren met de doelstellingen van het EUTF en dat hun financiering in het kader van het EUTF de voorbereiding en uitvoering zou versnellen, waardoor een sterk comparatief voordeel zou ontstaan. Bijgevolg heeft het operationeel comité deze acties goedgekeurd.

Sinds juli 2017 maakt de Commissie gebruik van een standaardformulier wanneer zij het EOF-comité voorstelt middelen van het EOF over te hevelen naar het EUTF. In dit formulier is een motivering opgenomen voor het gebruik van het EUTF als uitvoeringsmechanisme.

Tekstvak 2 — Voorbeelden van projecten die voorzien in soortgelijke behoeften

Met betrekking tot noodhulp heeft DG NEAR terdege kennis genomen van opmerkingen van DG ECHO in het kader van de kwaliteitsondersteuningsgroep en daarna. In de contracteringsfase werd rekening gehouden met de opmerkingen over het soort en de wijze van optreden om de mandaten van de verschillende instrumenten in acht te nemen. Wat betreft de doelstelling en de begunstigden van het project is er volgens DG NEAR geen sprake van overlapping. DG ECHO pakt de humanitaire behoeften aan van de door het conflict getroffen bevolkingsgroepen in Libië,

gebaseerd op hun kwetsbaarheid, terwijl het EUTF zich toespitst op de basisbehoeften en dringende behoeften van in Libië gestrande kwetsbare migranten en vluchtelingen en hun gastgemeenschappen. Met het project van het EUTF wordt ingespeeld op de lacune die is vastgesteld met betrekking tot de bescherming en gezondheidszorg voor migranten en vluchtelingen, in het bijzonder voor die buiten de detentiecentra (op dat ogenblik was geen enkel programma gericht op deze bevolkingsgroepen).

Wat betreft het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede, zijn de beide projecten waarnaar wordt verwezen, toegespitst op hetzelfde soort activiteiten in dezelfde locaties. Het project van het EUTF had tot doel het IcSP-project uit te breiden, dat was opgezet als een proefproject. Voortbouwend op de lessen die uit dit proefproject waren getrokken, zorgde DG NEAR voor de opname en uitbreiding van de activiteiten in een breder programma dat op 1 mei 2017 van start ging. Het onderdeel voor gemeenschapsstabilisering is verlengd en uitgebreid met nieuwe locaties. Oorspronkelijk was gepland dat het onderdeel voor gemeenschapsstabilisering van het IcSP-project in het zuiden van Libië op 31 oktober 2017 zou aflopen. Uiteindelijk werd het verlengd tot 30 april 2018. Wat betreft de steun voor gefaciliteerde vrijwillige terugkeer, waren de middelen in het kader van het IcSP-project reeds opgebruikt bij de aanvang van het EUTF-project.

37. Onder het voorzitterschap van de directeur-generaal heeft DEVCO een aantal strategische stuurgroepen opgericht voor respectievelijk het externe investeringsplan (EIP), de trustfondsen en programma's die via nationale en regionale indicatieve programma's worden uitgevoerd. Een van de opdrachten van deze stuurgroepen is te zorgen voor complementariteit tussen de verschillende instrumenten.

38. Het EUTF vult andere politieke, bestuurlijke en ontwikkelingsgerelateerde instrumenten aan en werkt in synergie met deze instrumenten samen.

De EU-delegaties vervullen een leidende rol bij de identificatie en formulering van EUTF-acties en zijn volledig in kennis gesteld van de lopende en geplande acties die met EU-middelen worden gefinancierd alsook van de activiteiten die door andere donoren op nationaal niveau worden gefinancierd.

Voorts wordt met een coördinatie via goed opgezette formele en informele raadplegingen tussen de diensten van de Commissie gezorgd voor de complementariteit van met EUTF-middelen gefinancierde acties.

39. De Commissie waardeert de opmerking van de Rekenkamer waarin wordt vastgesteld dat het EUTF voor Afrika het mogelijk heeft gemaakt procedures in verschillende fases te versnellen (vaststelling en formulering, contractsluiting en eerste betaling).

40. De Commissie erkent dat in een beperkt aantal gevallen die zich voordelen in de aanvangsperiode van het trustfonds de door het operationeel comité goedgekeurde voorstellen reeds waren vastgesteld en/of gedeeltelijk geformuleerd in het kader van andere EU-instrumenten. Dit sproot voort uit de noodzaak om snel resultaten te boeken en te voorzien in onmiddellijke reacties op de bestaande migratie- en veiligheids crisis en de cruciale uitdagingen waarmee partnerlanden worden geconfronteerd. Deze reeds in het kader van andere instrumenten vastgestelde projecten waren in overeenstemming met de EUTF-prioriteiten. De Commissie heeft zich ertoe verbonden tijdig documenten met inbegrip van actiefiches ter beschikking te stellen van het operationeel comité.

41. Het terugdringen van vertragingen en het versnellen van de uitvoering van de EUTF-programma's is sinds de oprichting van het trustfonds een aanhoudend probleem en prioriteit geweest. De Commissie heeft herhaaldelijk de aandacht van de agentschappen van de lidstaten gevestigd op de noodzaak om zo min mogelijk vertraging op te lopen, hun interne procedures aan te passen en vaart te zetten achter de uitvoering. Voorts moet er mee rekening worden gehouden dat de

EUTF-acties worden uitgevoerd in complexe en fragiele omgevingen, die een normale uitvoering van de activiteiten vaak beïnvloeden en leiden tot langduriger overleg met de uitvoerende partners.

De doelstelling van 4 maanden voor de ondertekening van contracten is niet van toepassing op alle IcSP-acties (d.w.z. dat de gemiddelde contracteringsperiode van alle IcSP-acties langer is en die van het EUTF voor Afrika benadert), maar wel op de acties die vallen onder het toepassingsgebied van artikel 3. Deze acties kunnen niet worden vergeleken met die van het EUTF voor Afrika, aangezien zij gericht zijn op een kortetermijnrespons op crisissituaties, met een standaardlooptijd van anderhalf jaar. Het EUTF voor Afrika heeft een meer uiteenlopend toepassingsgebied en bredere doelstellingen en is dus niet beperkt tot een loutere crisisrespons, met acties die een looptijd hebben van drie tot vier jaar. De contracten van het EUTF voor Afrika zijn bijgevolg complexer en vereisen meer moeite en tijd.

Er wordt evenwel erkend dat de uitvoering sneller zou kunnen verlopen.

42. Een betalingspercentage in het kader van het EOF van 30 dagen ten opzichte van 44 dagen bij traditionele instrumenten moet niet worden beschouwd als "vertraging bij uitbetaling". De uitbetalingen verlopen standaard progressief. In 2016 en 2017 was het EUTF voor Afrika op het vlak van de uitbetalingen niet op kruissnelheid maar bevond het zich veeleer in een opstartfase. De bedragen van de uitbetalingen zullen in de loop van het derde en vierde jaar van de looptijd van het trustfonds toenemen.

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over het niveau van de betalingen in het EUTF. Terwijl de Rekenkamer cijfergegevens van 2017 in zijn analyse gebruikt, begon het EUTF in 2016 met de daadwerkelijke goedkeuring van programma's.

Voorts moet het niveau van de betalingen worden geëvalueerd ten opzichte van het aantal ondertekende contracten in plaats van het aantal goedgekeurde programma's. In dit perspectief ligt het betalingspercentage hoger dan 43% voor de korte periode die is geanalyseerd.

43. Het EUTF voor Afrika maakt uitgebreid gebruik van alle versnelde maatregelen wanneer en waar dit relevant en gerechtvaardigd wordt geacht.

Het argument van de subsidiabiliteit van de kosten vanaf de datum van de projectgoedkeuring kan niet in alle gevallen lukraak worden toegepast, aangezien het gemakkelijk in strijd kan zijn met het beginsel van goed financieel beheer. Hoewel het EUTF voor Afrika vaak een beroep doet op financiering met terugwerkende kracht en andere uitzonderingen, kunnen deze financieringswijzen niet lukraak, maar slechts met de nodige omzichtigheid worden ingezet, op een ad-hoc basis en van geval tot geval.

Tekstvak 3 — Voorbeeld uit Niger waar projecten sneller hadden kunnen worden uitgevoerd als de financiering onmiddellijk was goedgekeurd

De aandacht wordt erop gevestigd dat de uitvoering van het vermelde project in Niger vertraging heeft opgelopen als gevolg van het in de zomer van 2016 uitgevoerde deconcentratieproces, waarbij het projectbeheer is overgeheveld van de centrale diensten naar de EU-delegatie in Niger.

44. Het contracteringsproces is sterk afhankelijk van de snelheid waarmee de uitvoerende partners ontwerpcontracten kunnen indienen na de goedkeuring van een programma. Voorts is de Commissie verplicht om te zorgen voor een kwaliteitscontrole op de ondertekende contracten. Bijgevolg is de Commissie bij de goedkeuring van het programma niet in staat het operationele comité in kennis te stellen van de verwachte startdatum.

45. De Commissie erkent de noodzaak om enkele kenmerken van het monitoringsysteem verder te versterken om de bestaande processen toegankelijker en gebruiksvriendelijker te maken. Er is gezorgd voor technische bijstand om de uitvoerende partners te ondersteunen bij de verbetering van

projectschema's, dataverzameling en het in kaart brengen van indicatoren met het oog op gemeenschappelijke outputindicatoren en de codering in het rapporteringsplatform van het EUTF.

46. In het tweede kwartaal van 2018 is een reeks van 41 gemeenschappelijke outputindicatoren vastgesteld. De daadwerkelijke waarden van deze indicatoren waarover alle luiken overeenstemming hebben bereikt, zijn reeds beschikbaar op het rapporteringsplatform van het EUTF op besluitvormingsniveau, zoals gerapporteerd in het eerste kwartaalverslag van het MLS-systeem (Monitoring and Learning System) voor de Hoorn van Afrika. Er moet rekening worden gehouden met het tijdsverloop tussen de goedkeuring van de programma's en de totstandkoming van de eerste resultaten. Op termijn zullen meer gegevens beschikbaar komen waarover verslag kan worden uitgebracht, aangezien de uitvoeringsfase van de meeste projecten nu ingaat. Zoals uiteengezet, bevordert de bundeling van de gecodeerde waarden in de luiken, in het bijzonder voor de gemeenschappelijke indicatoren, een gezamenlijke rapportering voor het gehele EUTF voor Afrika.

Tekstvak 4 — Tekortkomingen met betrekking tot de 19 geaggregeerde indicatoren

Overeenkomstig de herziene lijst van de 41 gemeenschappelijke outputindicatoren van het EUTF houdt indicator 2.3 (aantal mensen dat voedselhulp ontvangt) rekening met het aantal mensen dat gebaat is bij een voedingsgerelateerde aanpak en/of bewustmaking van verbeterde voedingsgewoonten, met inbegrip van kookdemonstraties; indicator 2.4 (aantal mensen dat bijstand op het gebied van voedselzekerheid ontvangt) houdt daarentegen rekening met aantal mensen van wie de bestaansmiddelen en de voedselzekerheid zijn ondersteund door regelingen inzake sociale bescherming, technische opleiding in landbouwpraktijken, ondersteuning van landbouwproductie en landinrichting.

- De uitbreiding van de gemeenschappelijke outputindicatoren van het EUTF van 19 naar 41 had tot doel zoveel mogelijk activiteiten te dekken die in het kader van het EUTF worden uitgevoerd. Ondanks onze inspanningen en gezien het toepassingsgebied van de programma's van het EUTF zijn sommige individuele activiteiten slechts gedeeltelijk gedekt.

- Het in kaart brengen van de gemeenschappelijke outputindicatoren ten opzichte van de projectschema's wordt verricht door de programmabeheerders in dialoog met de uitvoerende partners en met behulp van de door de Commissie verleende technische bijstand.

47. De harmonisering van de kaders voor monitoring en evaluatie blijft een topprioriteit voor de Commissie en wordt momenteel aangepakt. Daarom heeft het EUTF voor Afrika één gemeenschappelijke lijst opgesteld van gemeenschappelijke outputindicatoren voor de samenvoeging van de outputresultaten. Het overkoepelende monitoring- en evaluatiesysteem voorziet in een overzicht van de tot nu toe behaalde resultaten.

Voorts zullen het luik/regio van de Sahel en rond het Tsjaadmeer en het luik/regio van de Hoorn van Afrika dezelfde contractant gebruiken voor hun MLS. Het luik van Noord-Afrika doet een beroep op een andere contractant. Tussen beide entiteiten vinden nauw overleg en nauwe coördinatie plaats om te zorgen voor een samenhangende en geharmoniseerde monitoring en rapportage die kunnen voorzien in collectieve getrokken lessen voor de toekomstige programmering en strategische koers.

48. Alle door de Rekenkamer vermelde projecten zijn gecontracteerd in het PAGODA-kader (op basis van pijleranalyses beoordeelde delegatieovereenkomsten inzake indirect beheer). De bijzonder gevoelige context van veiligheid, grensbeheer en soortgelijke beleidsterreinen vereist een intensieve dialoog met de betrokken belanghebbende partijen en verklaart de opgelopen achterstand.

Wat Niger betreft, kunnen de snelle verwezenlijkingen onder de component migratie worden verklaard door de grote en dringende behoeften in deze regio, als gevolg van de instabiliteit in Libië en de goedkeuring van reglementeringen in Niger. Vervolgens werden de middelen herschikt om te voorzien in dergelijke steun. De meeste andere activiteiten worden gefinancierd door andere

donoren of door een gerelateerd regionaal initiatief van het EUTF ("SURENI") dat door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wordt uitgevoerd.

49. De Commissie erkent dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn met betrekking tot de vaststelling van specifieke SMART-doelstellingen. Met de drie operationele luiken wordt ernaar gestreefd de specifieke doelstellingen en uitgangswaarden beter af te bakenen. De werkzaamheden van de onderzoeksfaciliteiten zullen worden gebruikt om de leemtes te vullen in de uitgangswaarden voor de meting van specifieke doelstellingen.

Bovendien is een van de opdrachten van het MLS-systeem de herziening van de projectschema's van de acties, waarbij wordt gecontroleerd of de voorgestelde indicatoren, doelstellingen of overeengekomen resultaten moeten worden herzien om hen indien vereist meer in overeenstemming te brengen met de SMART-criteria.

Aangezien de eerste programma's in 2016 zijn goedgekeurd (met uitzondering van één programma), zijn er in 2017 slechts 36 ROM-evaluaties uitgevoerd en zijn er 38 gepland in 2018.

Daarnaast werkt DG NEAR aan de oprichting van een monitoring door een derde partij voor Libië, als antwoord op de risico's die het beheer op afstand van de in dit land uitgevoerde projecten met zich brengt. De EU-delegatie heeft opdracht gegeven voor het uitvoeren van een studie en heeft een aantal aanbevelingen opgesteld die door het TF momenteel worden gebruikt om een eigen monitoringkader voor derde partijen op te stellen. Het TF stelt momenteel vast welke belanghebbende partijen het best geplaatst zijn om deze monitoring uit te voeren en ter plaatse op een tijdelijke basis bekwame personeelsleden in te zetten.

De Commissie wenst de aandacht erop te vestigen dat in het kader van de monitoring en evaluatie voor het luik Noord-Afrika, dat door het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid wordt uitgevoerd, ook de projectschema's worden herzien met het oog op de invoering van SMART-indicatoren.

50. De Commissie zal nog meer inspanningen leveren om de kwaliteit van de projectschema's van het EUTF te verbeteren. De eventuele opname van indicatoren die worden gebruikt door de uitvoerende partners voor hun interne rapportering wordt beoordeeld in het kader van de vaststelling van een actie. Deze indicatoren worden alleen opgenomen wanneer zij relevant zijn en bijdragen tot een verhoging van de kwaliteit van de monitoring.

51. In de meeste gevallen kan het gebrek aan uitgangswaarden worden verklaard door de noodzaak om acties van het EUTF vast te stellen en goed te keuren om specifieke behoeften aan te pakken. Voorts worden de omstandigheden ter plaatse vaak gekenmerkt door het ontbreken van beschikbare en betrouwbare informatie. Tijdens de aanvangsfase worden de uitvoeringspartners verondersteld verder gegevens te verzamelen over de uitgangswaarden en de situatie ter plaatse te onderzoeken.

53. Het EUTF kan in combinatie met andere EU-instrumenten een indirect effect hebben op illegale grensoverschrijdingen naar Europa. De belangrijkste doelstellingen van het EUTF zijn evenwel het ondersteunen van de stabiliteit, het redden en beschermen van mensen en het tot stand brengen van economische kansen en legale migratiemogelijkheden.

54. In het jaarverslag 2017 van het EUTF voor Afrika werd voor elk regionaal luik een indicatie gegeven van de in 2017 geboekte vooruitgang en is een overzicht opgenomen van voorlopige resultaten die werden bereikt. Deze publicatie van het jaarverslag had niet tot doel een alomvattend overzicht te bieden van de door het EUTF voor Afrika in zijn geheel geboekte resultaten omdat eind 2017 een groot aantal projecten zich nog steeds in een vroeg stadium van uitvoering bevond. In de in het jaarverslag opgenomen tabellen geven voor elke regio een overzicht van de goedgekeurde programma's per prioriteit van het regionaal operationeel kader in plaats van per strategische doelstelling van het trustfonds, hetgeen betekent dat over elk regionaal luik werd gerapporteerd op

basis van de prioriteiten van dit luik. De Commissie overweegt de opmaak van de volgende publicatie van het jaarverslag aan te passen om rekeningen te houden met de opmerkingen van de Rekenkamer.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

56. In de preambule van de oprichtingsovereenkomst van het EUTF voor Afrika worden duidelijk de interne moeilijkheden en crisissituaties vermeld waarmee de landen van de drie luiken van het trustfonds worden geconfronteerd. Hierbij gaat het om de politieke crises in Libië en Jemen, interne conflicten in Sudan en Zuid-Sudan, Mali en Nigeria (Boko Haram) en een aantal terreuraanslagen. De gedeeltelijk met elkaar verworven conflicten hebben de gehele regio in een crisis gestort. De Commissie erkent dat de doelstellingen van het EUTF voor Afrika met opzet vrij flexibel zijn gehouden, om zo nodig te kunnen inspelen op de behoeften en de uitdagingen die zich aandienen in de drie regio's.

57. De Commissie beschikte over de desbetreffende informatie en hield hiermee rekening bij het opstellen van de strategische doelstellingen van het EUTF voor Afrika. Voor elke doelstelling en prioritair beleidsterrein zijn kwalitatieve behoefteanalyses opgenomen in het strategische oriëntatiedocument, de regionale operationele kaders en tot op zekere hoogte in de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur. Deze behoefteanalyses worden aangevuld met landspecifieke analyses die op gezette tijden door de EU-delegaties worden uitgevoerd in partnerschap met partnerlanden en in overleg met de lidstaten en het maatschappelijk middenveld.

De financieringstekorten worden berekend op basis van de projecten die nog gepland zijn in de programma's, die worden beoordeeld op basis van de behoeften en de wisselende uitdagingen en de beschikbaarheid van middelen binnen de drie luiken van het trustfonds. De Commissie zou niet in staat zijn de behoeften in partnerlanden volledig te dekken met de bestaande of toekomstige financiële middelen.

Sinds de oprichting van het EUTF is het trustfonds erin geslaagd aanzienlijke middelen aan te trekken die afkomstig zijn van zowel verscheidene EU-financieringsbronnen als EU-lidstaten en andere donoren.

Aanbeveling 1 — Verduidelijk de doelstellingen van het EUTF voor Afrika

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De strategische raad van het EUTF voor Afrika heeft op zijn bijeenkomsten de strategische prioriteiten geëvalueerd met het oog op de veranderende behoeften, de uitdagingen die zich aandienen en de input van verschillende belanghebbenden, waarbij ook rekening werd gehouden met de beschikbare financiële middelen. In april 2018 heeft de strategische raad besloten om de aandacht toe te spitsen op zes prioritaire criteria voor de Hoorn van Afrika (HoA) en de regio van de Sahel en rond het Tsjaadmeer (SLC), zoals is aangegeven in de notulen van de vergadering:

- terugkeer en re-integratie (IOM / UNHCR);
- vluchtelingenbeheer (het alomvattend reactiekader voor vluchtelingen ("Comprehensive Refugee Response Framework"));
- voltooiing van de geboekte vooruitgang bij de beveiliging van documenten en de burgerlijke stand;
- maatregelen ter bestrijding van mensenhandel;
- essentiële stabiliseringsinspanningen in Somalië, Sudan en Zuid-Sudan en in de Sahel;
- migratiedialogen (Gambia, Ethiopië, enz.).

De raad van bestuur heeft bevestigd dat het luik Noord-Afrika toegespitst blijft op:

- bescherming van kwetsbare migranten, begeleide vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie, en sociale stabilisatie (onder meer door steun aan gemeenten op de migratieroutes);
- ondersteuning van geïntegreerd grensbeheer;
- ondersteuning van arbeidsmigratie en -mobiliteit;
- ondersteuning van een verbeterd migratiebeheer.

De nog geplande projecten en de financieringstekorten die op 21 september 2018 aan de vergadering van de raad van bestuur werden voorgelegd, waren toegespitst op de bovenstaande vier prioriteiten.

58. Het EUTF voor Afrika werkt niet op basis van door externe partners ingediende projectvoorstellen. De beheerders van het trustfonds coördineren de identificatie en formulering van acties waarbij zij rekening houden met de overeengekomen strategische oriëntaties. Via verschillende kanalen ingediende projectvoorstellen worden op verschillende niveaus beoordeeld en besproken, in samenwerking met naar gelang het geval de betrokken delegaties, de vertegenwoordigers van de lidstaten en lokale belanghebbenden.

Alleen de voorstellen die in aanmerking worden genomen, worden ontwikkeld tot actiefiches die worden geëvalueerd door middel van interne evaluatiemechanismen en vervolgens ter bespreking en goedkeuring naar het operationeel comité worden gestuurd.

De Commissie herhaalt dat zij vastbesloten is de leden van het operationeel comité tijdig volledige documenten te bezorgen opdat zij weloverwogen besluiten kunnen nemen.

59. In een vroeg stadium van het EUTF werden met een aantal voorgestelde acties die door het operationeel comité waren goedgekeurd behoeften aangepakt die ook in andere EU-instrumenten waren opgenomen (bv. Ethiopië NIP/RIP). Er werd geoordeeld dat deze acties volledig in overeenstemming waren met de doelstellingen van het EUTF en dat hun financiering in het kader van het EUTF de voorbereiding en uitvoering zou versnellen, waardoor een sterk comparatief voordeel zou ontstaan. Bijgevolg heeft het operationeel comité deze acties goedgekeurd.

In het bijzonder in het geval van Libië heeft het EUTF ervoor gezorgd dat er geen conflicten optreden met de humanitaire opdracht van ECHO en met de lopende acties binnen het IcSP en dat tegelijkertijd een oplossing wordt geboden voor de vastgestelde tekortkomingen op het vlak van de bescherming van kwetsbare personen.

Sinds juli 2017 maakt de Commissie gebruik van een standaardformulier wanneer zij het EOF-comité voorstelt middelen over te hevelen naar het EUTF. In dit formulier is een motivering opgenomen voor het gebruik van het EUTF als uitvoeringsmechanisme.

Aanbeveling 2 — Herzie de selectieprocedure van projecten

De Commissie is het niet eens met de aanbevelingen 2 a) en 2 b), maar aanvaardt de aanbevelingen 2 c) en 2 d).

De Commissie is niet van mening dat het noodzakelijk is om een lijst met algemene en gemeenschappelijke criteria op te stellen aangezien het EUTF niet werkt op basis van de indiening van voorstellen, maar zij zal maatregelen nemen om ervoor te zorgen in actiedocumenten duidelijk het verband wordt toegelicht tussen de voorgestelde actie en de vastgestelde strategische doelstellingen.

Zoals is aangegeven, worden de acties door de Commissie (beheerder EUTF) vastgesteld en ontwikkeld in projectdocumenten via een raadgevend proces waarbij verscheidene actoren in de centrale diensten en op nationaal niveau betrokken zijn overeenkomstig gebruikelijke aanpak van de Commissie (bv. DCI en EOF comités)

De operationele comités worden in de toekomst in kennis gesteld van alle ingrijpende wijzigingen aan projecten.

De Commissie zal het formulier van de actiefiche herzien om een onderdeel op te nemen dat het comparatieve voordeel aantoont van een financiering van het project in het kader van het EUTF ten opzichte van andere uitvoeringsinstrumenten.

60. Binnen het kader van het EUTF voor Afrika wordt vaak een beroep gedaan op versnelde maatregelen. De Commissie zal onderzoeken op welke wijze zij ruimer kunnen worden ingezet.

Aanbeveling 3 — Neem maatregelen om de uitvoering te versnellen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

61. De Commissie erkent de noodzaak om het gemeenschappelijk monitoringsysteem verder te versterken. In het tweede kwartaal van 2018 is een reeks van 41 gemeenschappelijke outputindicatoren vastgesteld. Voorts is gezorgd voor technische bijstand om de uitvoerende partners te ondersteunen bij de verbetering van projectschema's, dataverzameling en het in kaart brengen van indicatoren met het oog op gemeenschappelijke outputindicatoren.

Met de drie operationele luiken wordt ernaar gestreefd specifieke doelstellingen en uitgangswaarden beter af te bakenen op projectniveau, onder meer door de werkzaamheden van de onderzoeksfaciliteiten.

Aanbeveling 4 — Verbeter de monitoring van het EUTF voor Afrika

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie voert momenteel een volledig operationeel en gemeenschappelijk monitoringsysteem in voor het EUTF voor Afrika. Met behoud van de noodzakelijke flexibiliteit neemt de Commissie maatregelen om in de mate van het mogelijke SMART-doelstellingen op te nemen in de projectschema's en om de kwaliteit van de indicatoren verder te versterken. In het raam van het toekomstige MFK voorziet het voorgestelde nieuwe programma "Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking" (COM(2018) 460) bovendien in een specifieke bepaling (artikel 31) over evaluatie, rapportering en monitoring.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	28.11.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	30.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	16.10.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1354-7 doi:10.2865/332255 QJ-AB-18-029-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1337-0 doi:10.2865/253601 QJ-AB-18-029-NL-Q

Het noodtrustfonds van de Europese Unie voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika (het "EUTF voor Afrika") is gericht op het bevorderen van stabiliteit en het verbeteren van het migratiebeheer door de diepere oorzaken van destabilisatie, gedwongen verplaatsing en irreguliere migratie aan te pakken. Het ondersteunt activiteiten in 26 landen verspreid over drie regio's in Afrika: de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Bij onze controle werd onderzocht of het EUTF voor Afrika goed was opgezet en goed werd uitgevoerd. We concluderen dat het EUTF voor Afrika een flexibel instrument is, maar gezien de ongekende uitdagingen waarvoor het nu staat, had de opzet ervan gericht moeten zijn. In vergelijking met traditionele instrumenten werden bij het EUTF voor Afrika projecten sneller opgestart, maar ze hadden te kampen met soortgelijke uitdagingen als traditionele instrumenten die de uitvoering ervan vertragen. De gecontroleerde projecten bevonden zich in een vroege fase, maar hadden de eerste output al opgeleverd.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.