

EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 16

2009

ISSN 1831-0915

HET BEHEER DOOR DE
EUROPESE COMMISSIE VAN
PRETOETREDINGSSTEUN AAN TURKIJE



NL



Speciaal verslag nr. 16 // 2009

HET BEHEER DOOR DE EUROPESE COMMISSIE VAN PRETOETREDINGSSTEUN AAN TURKIJE

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

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel.: +352 4398-1
Fax: +352 4398-46410
Mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 16 // 2009

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

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2009

ISBN 978-92-9207-577-4
doi:10.2865/6821

© Europese Gemeenschappen, 2009
Overneming met bronvermelding toegestaan

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

AFKORTINGEN

I–VIII SAMENVATTING

1–7 INLEIDING

8–10 REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

11–63 OPMERKINGEN

11–19 STRATEGISCHE PLANNING

13–19 DE STRATEGIEDOCUMENTEN VAN DE RAAD EN DE COMMISSIE RICHTTEN DE EU-STEUN ONVOLDOENDE OP EEN REEKS HAALBARE DOELSTELLINGEN

20–35 PROJECTSELECTIE

22–29 DE PROJECTSELECTIE IN HET KADER VAN PST WAS NIET STRIKT GENOEG
30–35 HET PROCES VOOR DE SELECTIE VAN PROJECTEN VERBETERDE MET DE INVOERING VAN HET IPA

36–52 GEDECENTRALISEERD UITVOERINGSSYSTEEM (DIS)

38–47 HET DIS ZORGDE NIET VOOR EEN TIJDIGE UITVOERING VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN, MAAR ER ZIJN INMIDDELS CORRIGERENDE MAATREGELEN GENOMEN

48–52 DE BEOOGDE OUTPUT VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN WERD UITEINDELIJK GELEVERD EN DE RESULTATEN WORDEN ALS WAARSCHIJNLIJK DUURZAAM BEOORDEELD

53–63 TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN DE PRESTATIES

54–59 PROBLEMEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING WERDEN NIET ALTIJD GERAPPORTEERD
60–63 DE ALGEMENE GEGEVENS OM DE PROJECTRESULTATEN TE BEOORDELEN WAREN ONVOLDOENDE

64–71 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

65–68 **WAARBORGDE DE EUROPESE COMMISSIE DAT DE EU-STEUN WERD GERICHT OP PROJECTEN DIE HET MEEST BIJDRAGEN TOT DE VERWEZENLIJING VAN DE PRIORITEITEN VAN HET TOETREDINGSPARTNERSCHAP VAN DE EU?**

69–70 **WAARBORGDE DE EUROPESE COMMISSIE DAT HET GEDECENTRALISEERD UITVOERINGSSYSTEEM LEIDDE TOT DE TIJDIGE EN SUCCESVOLLE VERWEZENLIJING VAN PROJECTRESULTATEN EN -DOELSTELLINGEN?**

71 **WAARBORGDE DE EUROPESE COMMISSIE DAT ER EEN DOELTREFFEND SYSTEEM VAN PRESTATIETOEZICHT EN -EVALUATIE BESTOND?**

BIJLAGE I — LIJST VAN GECONTROLEERDE PROJECTEN

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

AFKORTINGEN

CFCU: Central Finance and Contracts Unit (Centrale financierings- en contracteringseenheid)

DIS: Decentralised Implementation System (Gedecentraliseerd uitvoeringssysteem)

EADP: Eastern Anatolia Development Programme (Ontwikkelingsprogramma voor Oost-Anatolië)

EU: Europese Unie

EUSG: European Union Secretariat General (Secretariaat-generaal voor EU-aangelegenheden)

IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance (Instrument voor pretoetredingssteun)

JMC: Joint Monitoring Committee (Gezamenlijk Toezichtcomité)

MIPD: Multi-Annual Indicative Planning Document (Indicatief meerjarenplan)

PST: Pretoetredingssteun aan Turkije

RACER: Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust (relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk)

SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely (specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en van een termijn voorzien)

TP: toetredingspartnerschap

SAMENVATTING

I.

Sinds 2002 is met pretoetredingssteun aan Turkije de tenuitvoerlegging gefinancierd van projecten die erop gericht zijn, Turkije te steunen bij zijn inspanningen om aan de voorwaarden voor toetreding tot de Europese Unie te voldoen (zie de paragrafen 1-7).

II.

De controle was gericht op de volgende drie vragen (zie paragraaf 8).

- a) Waarborgde de Europese Commissie dat de EU-steun werd gericht op projecten die het meest bijdragen tot de verwezenlijking van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap van de EU?
- b) Waarborgde de Europese Commissie dat het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem leidde tot de tijdige en succesvolle verwezenlijking van projectresultaten en -doelstellingen?
- c) Waarborgde de Europese Commissie dat er een doeltreffend systeem van prestatietoezicht en -evaluatie bestond?

III.

De Rekenkamer controleerde een steekproef van voltooide projecten, het systeem voor het programmeren van nieuwe projecten, en de werking van het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (zie de paragrafen 9 en 10).

SAMENVATTING

IV.

De eerste periode van pretoetredingssteun (PST 2000-2006) had te lijden onder veel van de tekortkomingen die de voormalige pretoetredingsprogramma's gemeen hadden: buitensporige vertragingen, uitvoeringsproblemen, en ontoereikend toezicht en evaluatie (zie de paragrafen 36-42 en 53-61).

V.

Niettemin leverden de gecontroleerde projecten de beoogde output op en naar het oordeel van de Rekenkamer blijven de resultaten ervan in de toekomst waarschijnlijk bestaan (zie de paragrafen 48-52).

VI.

De Commissie heeft maatregelen ingevoerd die erop gericht zijn veel van de tekortkomingen van het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem te verhelpen, met name sinds de invoering van het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun (IPA 2007-2013). Hoewel het selectieproces hierdoor al verbeterd is, kan de impact van deze veranderingen pas volledig worden beoordeeld wanneer de IPA-projecten de komende jaren zijn uitgevoerd (zie de paragrafen 19, 30-34 en 43-47).

VII.

De Rekenkamer stelde echter vast dat de strategiedocumenten van de Raad en de Commissie de EU-steun onvoldoende richten op een reeks haalbare doelstellingen binnen het pretoetredingsproces. Bovendien waren de strategische en de projectdoelstellingen niet voldoende specifiek om een beoordeling van de uitkomsten van projecten mogelijk te maken. De Commissie beschikte niet over de informatie om de doeltreffendheid van de pretoetredingssteun aan te tonen (zie de paragrafen 11-19 en 53-63).

VIII.

Op basis van deze bevindingen beveelt de Rekenkamer de Commissie aan, de resterende tekortkomingen in de algemene planning en het prestatiebeheer te verhelpen (zie de paragrafen 65-71).

Foto 1: Een van de gecontroleerde projecten droeg bij tot de algemene doelstelling van verbetering van de Turkse maritieme veiligheid en van de voorkoming van zeeverontreiniging overeenkomstig de EU-vereisten.



Bron: Europese Commissie.

INLEIDING

1. Turkije is momenteel — samen met Kroatië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië — een van de drie kandidaat-lidstaten van de EU. Voor elke kandidaat-lidstaat heeft de EU een toetredingspartnerschap. Het toetredingspartnerschap voor Turkije werd in 2001 vastgesteld en bijgewerkt in 2003, 2006 en 2008. Dit is een besluit van de Raad dat de prioriteiten van het toetredingspartnerschap van de EU bevat, waaraan Turkije moet werken om vooruitgang te boeken bij de toetredingsonderhandelingen.
2. Om de kandidaat-lidstaten te helpen om de uitdagingen van de Europese integratie aan te gaan en de noodzakelijke hervormingen door te voeren om te voldoen aan de criteria voor EU-lidmaatschap, biedt de EU financiële steun. Ieder jaar wordt een nationaal programma opgesteld met een opsomming van de uit te voeren projecten.
3. Voor Turkije werden de nationale programma's 2002-2006 gefinancierd uit hoofde van de regeling Pretoetredingssteun aan Turkije (PST) (zie **tabel 1**). Deze is sinds 2007 vervangen door het instrument voor pretoetredingssteun (IPA¹).

¹ Rechtsgrondslag van het IPA: Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA), (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82).

TABEL 1

IN HET KADER VAN PST DOOR DE EU GEFINANCIERDE PROJECTEN EN JAARLIJKSE BUDGETTEN

Nationaal programma	Aantal projecten	Toegewezen budget (miljoen euro)
2002	18	126
2003	26	145
2004	38	237
2005	38	278
2006	44	463

4. Het IPA voor Turkije voor de periode 2007-2013 bedroeg 4 873 miljoen euro. Het bestaat uit vijf afdelingen, waarvan de grootste afdeling I is: Omschakeling en institutionele opbouw, met een toewijzing van 1 665 miljoen euro². Dit is een hoofdafdeling van de EU-steun om te voldoen aan de politieke en economische criteria (zoals vastgesteld tijdens de bijeenkomst van de Raad in Kopenhagen in juni 1993)³ en het *acquis*⁴ ten uitvoer te leggen — noodzakelijke voorwaarden voor de toetreding tot de EU.
5. Terwijl de Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de pretoetredingssteun behoudt, worden de PST en het IPA door de Turkse autoriteiten beheerd onder een gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (DIS). De hoofdbegunstigde van elk project (doorgaans een ministerie of andere overheidsinstantie) is verantwoordelijk voor het voorstellen van projectideeën, het bepalen van de vereisten en vervolgens voor het beheer van de projectactiviteiten. Er werden nieuwe Turkse instellingen opgezet: het secretariaat-generaal voor EU-aangelegenheden (EUSG), hoofdzakelijk verantwoordelijk voor projectidentificatie en -toezicht, en de centrale financierings- en contracteringseenheid (CFCU), die de contracten sluit met betrekking tot alle door de EU gefinancierde projecten.
6. De Commissie droeg de verantwoordelijkheid voor de goedkeuring (accreditering) van de DIS-instellingen en het projectbeheersysteem voordat zij operationeel konden worden. De Commissie keurt ook het jaarlijks nationaal programma (met de voor EU-financiering geselecteerde afzonderlijke projecten) goed, en de medewerkers van de Commissie in Ankara keuren vooraf de aanbesteding en de contractsluiting goed.
7. Het Gezamenlijk Toezichtcomité (JMC) voor Turkije houdt toezicht op het functioneren van het DIS. Het staat onder gedeeld voorzitterschap van de Commissie en de Turkse autoriteiten en bestaat uit hoge vertegenwoordigers van alle betrokken instanties.
- ² De andere afdelingen zijn de afdeling grensoverschrijdende samenwerking, die van toepassing is op grensregio's tussen begunstigden van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten en tussen deze en EU-lidstaten (IPA-II), en de afdelingen regionale ontwikkeling, ontwikkeling van het menselijk potentieel en plattelandsontwikkeling (IPA III, IV en V).
- ³ De politieke criteria van Kopenhagen vereisen stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. De economische criteria vergen het bestaan van een functionerende markteconomie en het vermogen om aan concurrentiedruk en marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Zie voor meer informatie over de toetredingsonderhandelingen: http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_nl.htm.
- ⁴ Het *acquis communautaire* — hierna: *acquis* — is het geheel van EU-recht en beslaat ongeveer 100 000 bladzijden aan primaire en secundaire wetgeving. De Turkse administratieve en gerechtelijke instanties moeten worden opgeleid om de nieuwe EU-wetgeving uit te voeren en te handhaven.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

8. Het doel van de controle was, te beoordelen hoe goed de Commissie de pretoetredingssteun voor Turkije beheerde in het licht van de volgende vragen.
 - a) Waarborgde de Europese Commissie dat de EU-steun werd gericht op projecten die het meest bijdragen tot de verwezenlijking van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap van de EU?
 - b) Waarborgde de Europese Commissie dat het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem leidde tot de tijdige en succesvolle verwezenlijking van projectresultaten en -doelstellingen?
 - c) Waarborgde de Europese Commissie dat er een doeltreffend systeem van prestatietoezicht en -evaluatie bestond?

9. De Rekenkamer controleerde een steekproef van 11 van de 82 PST-projecten uit de nationale programma's 2002-2004, aangezien recentere projecten destijds nog niet waren afgerond. De projecten werden onderzocht om te beoordelen in hoeverre zij resultaten hadden opgeleverd en hun doelstellingen bereikt. Dit onderzoek toonde ook aan wat voor soort zwakke punten de systemen voor programmering, tenuitvoerlegging en toezicht kenden. De steekproef bestreek een reeks projecten die qua aard, omvang en geografische locatie uiteenliepen. Het eenvoudigste project in de steekproef betrof één enkele overeenkomst, terwijl het grootste project 312 subsidies kreeg. De waarde van de EU-financiering binnen de projecten uit de steekproef varieerde van 1,5 tot 45 miljoen euro (zie **bijlage I**).

- 10.** Bij de controle werden ook de strategische planning en de selectieprocedures voor nieuwe projecten voor het eerste programmeringsjaar (2007) van afdeling I van het IPA tot december 2008 onderzocht. Deze afdeling werd gekozen omdat het de grootste van de vijf afdelingen was (52 % van het totale budget voor 2007 voor Turkije) en het best vergelijkbaar met de PST.

Kaart van Turkije, met de locaties waar de controle ter plaatse plaatsvond



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN

STRATEGISCHE PLANNING

- 11.** Aan de prioriteiten van het toetredingspartnerschap wordt niet alleen gewerkt met behulp van EU-steun, maar ook met nationale middelen en steun van andere donoren, en met nationaal beleid en wetgeving.
- 12.** De Rekenkamer onderzocht de strategische documenten en het programmeringssysteem voor het nationale programma 2007 om te beoordelen of de Commissie een systematische aanpak had om de financiële steun van de EU daar in te zetten waar deze het meest zou bijdragen tot de verwezenlijking van de prioriteiten.

⁵ Artikel 33 van het Financieel Reglement (en artikel 24 van de uitvoeringsvoorschriften) vereist activiteitenoverzichten met gegevens over de verwezenlijking van alle eerder vastgestelde specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene doelstellingen.

⁶ Het recentste activiteitenoverzicht voor DG Uitbreiding is te vinden op blz. 667 van het document SEC(2008) 514: voorontwerp van algemene begroting van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2009 — werkdocument deel I.

DE STRATEGIEDOCUMENTEN VAN DE RAAD EN DE COMMISSIE RICHTTEN DE EU-STEUN ONVOLDENDE OP EEN REEKS HAALBARE DOELSTELLINGEN

- 13.** Het Financieel Reglement⁵ schrijft voor dat er voor alle door de EU-begroting bestreken beleidsmaatregelen SMART-doelstellingen (specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en van een datum voorzien) moeten worden opgesteld. Zij moeten worden beschreven in de jaarlijkse activiteitenoverzichten⁶ als onderdeel van het proces van activiteitengeoriënteerd begroten en beheren. De Commissie nam dergelijke doelstellingen echter niet op in de activiteitenoverzichten voor pretoetredingsuitgaven in Turkije.
- 14.** Het toetredingspartnerschap 2006 kende 236 prioriteiten voor Turkije om aan de vereisten van het *acquis* te voldoen en de Kopenhagen-criteria te vervullen. Er was niet aangegeven wat het relatieve belang van de opgesomde prioriteiten was; er werd alleen onderscheid gemaakt naar het tijdschema ervoor. Het toetredingspartnerschap 2006 gaf aan dat prioriteiten voor de korte termijn binnen een à twee jaar verwezenlijkt moesten zijn en prioriteiten voor de middellange termijn binnen drie à vier jaar.
- 15.** De prioriteiten van het toetredingspartnerschap werden niet consistent in specifieke, meetbare termen uitgedrukt. De verwezenlijking van alle prioriteiten binnen de in het besluit van de Raad gestelde termijnen bleek onrealistisch.

- 16.** In 2007 beoordeelde de Commissie in hoeverre Turkije de prioriteiten van het toetredingspartnerschap had verwezenlijkt. Hieruit bleek dat Turkije al zo'n 60 prioriteiten had verwezenlijkt, 30 % van de prioriteiten die volgens de in het toetredingspartnerschap vastgestelde termijnen verwezenlijkt hadden moeten zijn. De analyse van de Rekenkamer bevestigde dit. Van de prioriteiten voor de korte termijn uit 2006 kwam 67 % ook voor in het toetredingspartnerschap 2008, hetgeen aangeeft dat zij niet binnen de geplande termijn waren voltooid (**tabel 2**).
- 17.** Het toetredingspartnerschap 2001 stelde bijv. de bestrijding van georganiseerde misdaad, drugs, mensenhandel, fraude, corruptie en het witwassen van geld als binnen twee jaar te verwezenlijken prioriteit. Deze prioriteit is bij ieder volgend toetredingspartnerschap herhaald. De termijn van twee jaar was duidelijk niet haalbaar voor een prioriteit van een dergelijke omvang.
- 18.** Turkije wordt geacht in reactie op ieder toetredingspartnerschap een plan met de voorgenomen maatregelen⁷ te ontwikkelen. Deze plannen geven niet aan voor welke activiteiten financiële steun van de EU nodig zou zijn.

⁷ Het nationaal programma voor de overname van het *acquis*.

TABEL 2

VERGELIJKING VAN DE KORTETERMIJNPRIORITEITEN VAN HET TP 2006 EN HET TP 2008

Het TP 2006 telde 155 kortetermijnprioriteiten en het TP 2008 139.
Van de kortetermijnprioriteiten van het TP 2006 werden er: 80 (52 %) nauwelijks of niet gewijzigd herhaald in het TP 2008. 24 (15 %) in het TP 2008 herhaald, maar in preciezere of krachtiger bewoordingen. 51 (33 %) niet in het TP 2008 opgenomen.
35 van de kortetermijnprioriteiten van het TP 2008 waren nieuw of waren voormalige prioriteiten voor de middellange termijn.

19. In 2007 voerde de Commissie een indicatief meerjarenplan (MIPD) in. Dit is een breed strategiedocument dat is bedoeld om de hoofdprioriteiten vast te stellen waaraan de volgende drie jaar met de IPA-middelen gewerkt moest worden. Het MIPD is hiervoor een essentieel instrument, waarmee de EU-financiering gericht zou kunnen worden ingezet. De mate van aggregatie beperkte echter de mogelijke specificiteit ervan. Op sommige gebieden bevatte het document nauwelijks meer dan een herhaling van de relevante prioriteiten van het toetredingspartnerschap, en in een geval vatte het zeven prioriteiten samen onder een noemer: verbeteren van de wettelijke en gerechtelijke bescherming van godsdienstvrijheid. Het MIPD formuleerde de doelstellingen voor EU-financiering qua specificiteit, meetbaarheid of haalbaarheid dus niet scherper dan het toetredingspartnerschap.

PROJECTSELECTIE

20. De Turkse autoriteiten en de Commissie beoordelen gezamenlijk welke projecten worden geselecteerd; deze worden na de vaststelling van het bijbehorende nationaal programma door de Commissie opgenomen in een door beide partijen ondertekende financieringsovereenkomst.
21. De Rekenkamer onderzocht of het proces van projectselectie waarborgt dat de gefinancierde projecten:
- rechtstreeks gericht zijn op prioriteiten van het toetredingspartnerschap;
 - specifieke doelstellingen hadden en voorzagen in prestatietoezicht;
 - goed waren gepland en qua uitvoering haalbaar waren.

DE PROJECTSELECTIE IN HET KADER VAN PST WAS NIET STRIKT GENOEG

PST-projectselectie werd onvoldoende geleid door de prioriteiten van het toetredingspartnerschap

22. Een doeltreffend proces is nodig om te waarborgen dat het met het DIS ingevoerde „van onderaf” vaststellen van projecten ertoe leidt dat er projecten worden ontwikkeld en goedgekeurd ter verwezenlijking van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap.

23. Uit de controle van de Rekenkamer van de projecten van de nationale programma's 2002-2004 bleek dat zo'n proces destijds ontbrak, en voor één van de elf projecten was er geen bijbehorende prioriteit van het toetredingspartnerschap⁸. Hoewel dit duidelijk een waardevol project was (zie paragraaf 51 en tekstvak 5), werd de behoefte eraan nergens in het toetredingspartnerschap genoemd, terwijl er meer dan 100 prioriteiten waren waarvoor geen projecten werden geselecteerd. De doelstellingen en reikwijdte van vier andere gecontroleerde projecten⁹ hadden niet direct betrekking op de prioriteiten van het toetredingspartnerschap.

⁸ Het betrokken project hield in dat een reclasseringsdienst werd opgericht als onderdeel van de hervorming van het Turkse gevangeniswezen om een reeks diensten te verlenen aan de gerechtelijke autoriteiten en het gevangeniswezen. In dit nieuwe systeem werd er een alternatief voor gevangenisstraf ingevoerd waardoor de daders de mogelijkheid kregen om hun straffen in de gemeenschap te ondergaan.

De doelstellingen en indicatoren van PST-projecten waren onvoldoende voor prestatietoezicht

24. Voor ieder in een nationaal programma opgenomen project is een volledige projectbeschrijving, een zgn. *projectfiche*, vereist. Hierin moeten de doelstellingen en verwachte resultaten van het project en objectief controleerbare indicatoren, alsmede mijlpalen voor de uitvoering worden aangegeven.
25. De Rekenkamer controleerde *projectfiches* om te beoordelen of de doelstellingen en verwachte resultaten van het project SMART (specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en van een termijn voorzien) waren en of de indicatoren voor het toezicht op de prestaties van het project RACER (relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk) waren.
26. Hoewel de *projectfiches* de basis legden voor een prestatiebeoordelingssysteem, constateerde de Rekenkamer dat slechts twee van de elf projecten (*Consumentenbescherming* en *Reclassering* uit het nationale plan 2004) SMART-doelstellingen en RACER-prestatie-indicatoren hadden. Het *projectfiche* *Reclassering* gaf bijv. zeven indicatoren om de impact van een alternatieve straf in plaats van een gevangenisstraf te meten.

⁹ *Forensische capaciteit van de politie, Culturele rechten, Wegvervoer, en het Ontwikkelingsprogramma voor Oost-Anatolië.*

27. Het ontbreken van referentiepunten — de uitgangssituatie waartegen verbetering af te meten is — maakte het bijna onmogelijk te beoordelen in hoeverre doelstellingen van projecten waren verwezenlijkt. **Tekstvak 1** laat zien dat de doelstellingen van de onderdelen van het *Ontwikkelingsprogramma voor Oost-Anatolië* meetbaar hadden kunnen zijn. Het *projectfiche* gaf echter geen indicatoren of referentiepunten aan de hand waarvan prestaties aangetoond konden worden, en het stelde ook geen doelen.

TEKSTVAK 1

HET ONTWIKKELINGSPROGRAMMA VOOR OOST-ANATOLIË (EADP)

Het EADP ter waarde van 45 miljoen euro kende vier onderdelen met de volgende doelstellingen.

Landbouw: de landbouwcapaciteit, inkomensniveaus en levenskwaliteit van de plattelandsbevolking en -organisaties in het programmagebied verbeteren. (Er waren geen indicatoren of referentiegegevens over de landbouwcapaciteit, inkomens, enz. gegeven).

MKB: de activiteiten van het midden- en kleinbedrijf stimuleren door op zowel centraal als lokaal niveau capaciteit op te bouwen op het gebied van de toepassing van nieuwe methoden voor innovatieve regionale ontwikkeling op lange termijn. (Er waren geen indicatoren of referentiegegevens over de activiteiten van het MKB gegeven).

Toerisme: de regio promoten als nationale en internationale toeristische bestemming en de natuurlijke en historische plaatsen in stand helpen houden. (Er waren geen indicatoren of referentiegegevens over de aantallen nationale/internationale toeristen gegeven).

Maatschappelijke ontwikkeling: het evenwicht herstellen ten gunste van de toegang van vrouwen tot alfabetisering en inkomengenererende activiteiten. (Er waren geen indicatoren of referentiegegevens over de participatiegraad van vrouwen gegeven).

Er was onvoldoende oog voor de haalbaarheid van PST-projecten

- 28.** Zodra de projectdoelstellingen zijn vastgesteld, moeten de uitrusting, faciliteiten, te ondernemen acties en activiteiten binnen het project worden bepaald. Bij slechts twee van de elf gecontroleerde projecten werden de specifieke projectbehoeften volledig vastgesteld: *Maritieme veiligheid* uit het nationale programma 2002 en *Belastingautoriteit* uit het nationale programma 2004. De specificaties voor de negen andere projecten schoten in uiteenlopende mate tekort.
- 29.** In het project *Fytosanitair acquis*¹⁰ was er bijv. onvoldoende aandacht besteed aan de door de Turkse autoriteiten te verschaffen faciliteiten. Pas nadat het project van start was gegaan, werd geconstateerd dat er geheel nieuwe gebouwen en ingrijpende veranderingen in de werkwijze nodig zouden zijn. Werk op deze schaal kon niet binnen de voor het project vastgestelde begroting en termijn worden ondernomen. Hierdoor leverde het project niet de beoogde laboratoriumaccreditatie op, hoewel de door de EU gefinancierde uitrusting en opleiding volgens planning werden verschaft.

¹⁰ Het project *Fytosanitair acquis* was gericht op aansluiting op de fytosanitaire wetgeving en praktijken van de EU.

HET PROCES VOOR DE SELECTIE VAN PROJECTEN VERBETERDE MET DE INVOERING VAN HET IPA

- 30.** De Rekenkamer constateerde bij haar controle van het proces van projectselectie voor het nationaal programma 2007 dat de Commissie systematische en gedocumenteerde controles van elk projectvoorstel had ingevoerd voordat er werd overwogen het in het programma op te nemen.
- 31.** Zo werd in een vroeg stadium gecontroleerd of het project overeenkwam met een in het MIPD en het toetredingspartnerschap gestelde prioriteit. Projectvoorstellen waarbij niet kon worden vastgesteld dat dit het geval was, werden afgewezen.

32. De Commissie erkende ook dat het nodig was om de indicatoren te verbeteren om de verwezenlijking van projectdoelstellingen beter te meten, en zij voerde controles op de kwaliteit ervan in. De begunstigen kregen advies over het opstellen van duidelijke doelstellingen en indicatoren om deze te meten.
33. Bovendien verplichtte de Commissie de Turkse autoriteiten om behoefte-ramingen of haalbaarheidsstudies voor elk project op te stellen, en zij voerde controles in om te waarborgen dat dit gebeurde. De Commissie beval een economische beoordeling (gewoonlijk in de vorm van een kosten-batenanalyse) van investeringsprojecten aan. Zij eiste ook marktonderzoek voor de leveringsonderdelen van de voorgestelde projecten om de werkelijke noodzaak van materiaal en het passende budget hiervoor te beoordelen. De Commissie gaf de Turkse autoriteiten advies over de wijze waarop zij dergelijke onderzoeken moesten voorbereiden.
34. Uit de analyse van de Rekenkamer bleek dat de nieuwe maatregelen gevolgd waren voor het nationaal programma 2007, maar dat de toepassing ervan nog verbeterd kon worden. Er werd niet beoordeeld hoe doeltreffend en doelmatig projectvoorstellen waarschijnlijk een prioriteit zouden *verwezenlijken*. Een dergelijke beoordeling zou een zinvolle vergelijking mogelijk maken tussen alternatieven en de selectie van projecten die waarschijnlijk de grootste impact hebben.
35. De nieuwe maatregelen zouden de Commissie in staat moeten stellen projecten op dusdanige wijze te selecteren dat de problemen die werden geconstateerd bij de controle van de projecten van de nationale programma's 2002-2004, verminderen. De impact van de verbeteringen kan echter pas volledig worden beoordeeld wanneer de projecten van het nationaal programma 2007 geheel zijn uitgevoerd (2012).

GEDECENTRALISEERD UITVOERINGSSYSTEEM (DIS)

36. Het DIS verschaft de Turkse autoriteiten het juridische en administratieve kader om de door de EU gefinancierde projecten onder toezicht van de Commissie te beheren. Dit vergt adequate en naar behoren uitgeruste administratieve instanties - bijv. het EUSG en de CFCU (zie paragraaf 5) - en voldoende capaciteit bij de begunstigen om projecten uit te voeren.

- 37.** De Rekenkamer beoordeelde of de projecten met het DIS succesvol beheerd werden door:
- a) de tijdige uitvoering van de gecontroleerde projecten uit de nationale programma's 2002-2004;
 - b) de verwezenlijking van de beoogde output en het potentieel aan duurzame uitkomsten.

HET DIS ZORGDE NIET VOOR EEN TIJDIGE UITVOERING VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN, MAAR ER ZIJN INMIDDELS CORRIGERENDE MAATREGELEN GENOMEN

- 38.** In 2003 beoordeelde de Commissie de capaciteit van de DIS-structuur en het bijbehorende personeel als toereikend en gaf zij op grond hiervan toestemming om de PST via het DIS uit het voeren. In de praktijk was er voor het DIS echter onvoldoende gekwalificeerd en goed opgeleid personeel om de omvang van de in de nationale programma's 2002-2004 goedgekeurde begroting en projecten te verwerken (zie **tekstvak 2**). Desondanks stelde de Commissie elk jaar nationale programma's met steeds hogere financiële bedragen en een steeds groter aantal projecten vast (zie tabel 1).

TEKSTVAK 2

VOORBEELDEN VAN VERTRAGINGEN VEROORZAAKT DOOR ONVOLDOENDE PERSONEEL EN ERVARING IN HET DIS

*Het project **wegvervoer** uit het nationaal programma 2004*

De technische specificaties werden eind 2004 opgesteld, maar vanwege personeelstekort kostte het de CFCU zeven maanden om commentaar te leveren. In totaal kostte het meer dan anderhalf jaar om de aanbestedingsdocumenten af te ronden en goed te keuren.

*Het project **fyto-sanitair acquis** uit het nationaal programma 2002*

De voorbereiding van het contract voor technische bijstand voor het project nam in totaal een jaar in beslag, met tien ontwerp-teksten vanwege de onervarenheid van de begunstigde in het opstellen van dergelijke contracten. Dit vertraagde de technische bijstand met zo'n elf maanden.

- 39.** In reactie op de achterstand gaf de CFCU voorrang aan het aanbesteden van en het sluiten van contracten voor de oudere projecten om de termijn voor contractsluiting niet te laten verstrijken en zo de financiële toewijzing van de EU te verliezen. Het gevolg was dat bij de projecten voor het desbetreffende jaar niet de geplande voortgang werd geboekt, waardoor systematische vertragingen ontstonden¹¹. Bijgevolg moest de periode voor de tenuitvoerlegging van elk nationaal PST-programma 2002-2005 met een jaar worden verlengd. Ook moest een gedeelte van het nationaal programma 2006 worden verlengd.
- 40.** De Rekenkamer stelde vast dat het DIS niet zorgde voor tijdige uitvoering van zeven van de elf gecontroleerde projecten uit de nationale programma's 2002-2004, en dat het dit slechts gedeeltelijk deed voor vier andere projecten.
- 41.** De eerste stap in de uitvoering van een project is de aanbesteding, die kan beginnen zodra de Commissie het nationale programma heeft goedgekeurd. Zeven van de gecontroleerde projecten waren in dat stadium niet gereed voor aanbesteding: het begunstigde ministerie had het projectbestek en andere documentatie niet voldoende voorbereid om de voor het vinden van geschikte contractanten benodigde aankondiging van aanbesteding te publiceren. Zo verstreken er bij zowel het project *Modernisering van de douane* als het project *Culturele rechten* 17 maanden tussen de goedkeuring van het project in het nationale programma 2004 en de aanbesteding.

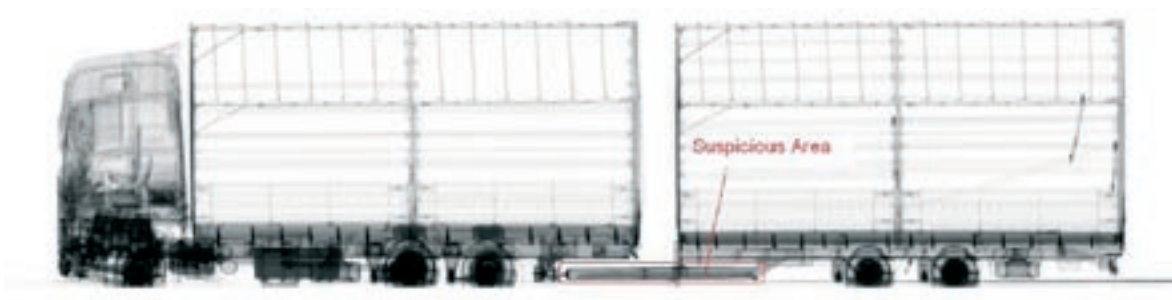
¹¹ In voorgaande verslagen van de Rekenkamer werden soortgelijke problemen bij pretoetredingssteun geconstateerd: Speciaal verslag nr. 12/2008 over het pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA), 2000-2006; Speciaal verslag nr. 4/2006 over Phare-investeringsprojecten in Bulgarije en Roemenië; Speciaal verslag nr. 5/2004 over de Phare-steun ter voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen; Speciaal verslag nr. 6/2003 over twinning als voornaamste instrument ter ondersteuning van de institutionele versterking in de kandidaat-lidstaten.

HET PROJECT MODERNISERING VAN DE DOUANE UIT HET NATIONAAL PROGRAMMA 2004

Het nationaal programma 2004 werd in januari 2005 goedgekeurd. Het aanbestedingsbericht voor voertuigen en materieel (inclusief röntgenapparaten) werd pas op 31 augustus 2006 gepubliceerd en de overeenkomst werd gesloten op de laatste dag dat het nog mogelijk was, d.w.z. 30 november 2006. Twee van de aanbestedingskavels moesten worden geannuleerd omdat de offertes niet voldeden aan het bestek. Aangezien er geen tijd was om een nieuwe aanbestedingsprocedure uit te schrijven, liepen de vertragingen uit op de annulering van ongeveer 3,7 miljoen euro (21 % van het totale budget voor materieel van 18 miljoen euro). De Commissie moest toestaan dat de periode voor de tenuitvoerlegging met een jaar werd verlengd (tot 30 november 2008) om te zorgen dat het resterende deel van het project kon worden voltooid.

42. De fase van contractsluiting omvat de beoordeling van de ontvangen offertes, de selectie van de contractant en de ondertekening van het contract. Dit is hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de CFCU. Geen van de leveringscontracten uit de gecontroleerde steekproef werd volgens schema ondertekend. Vertragingen bij de aanbesteding of de contractsluiting veroorzaken een overeenkomstige vermindering van de resterende tijd om de projectactiviteiten uit te voeren, hetgeen aanzienlijke gevolgen had voor een aantal van de projecten (zie **tekstvak 3**).

Foto 2: Voor het project *Modernisering van de douane* financierde de EU scanners in havens en bij grensposten om voertuigen te onderzoeken op illegale handel in mensen, drugs en wapens.



Bron: Turkse douaneautoriteit.

Foto 3: Verdachte inhoud ontdekt met de door de EU gefinancierde scanners.



Bron: Turkse douaneautoriteit.

- 43.** Gezien de problemen die het gevolg waren van de lage personeelssterkte bij de CFCU keurde de Commissie de nationale programma's 2005 en 2006 goed op voorwaarde dat het personeelsbestand van de CFCU zou worden verhoogd naar 80 leden voor het nationale programma 2005 en naar 100 leden voor het nationale programma 2006.
- 44.** Ter beperking van de risico's in verband met contractsluiting op de valreep voerde de Commissie tussentijdse termijnen in. Dit begon bij het nationale programma 2005, maar was effectiever voor het nationale programma 2006, hoewel in die context het aantal te verwerken contracten lager was (zie **tabel 3**).
- 45.** Er werden ook nieuwe controles ingevoerd in de projectselectieprocedure voor het nationaal programma 2007 (zie paragraaf 30) die erop gericht waren vertragingen minder vaak te laten voorkomen. Er werd een beoordeling gemaakt van de opnamecapaciteit van de begunstigde en in het laatste stadium van de projectselectieprocedure werd de „rijpheid van het project” gecontroleerd om te verzekeren dat het project onmiddellijk uitgevoerd kon worden.

TABEL 3

GEGEVENS OVER CONTRACTSLUITING

Programma	Uiterste termijn voor de contractsluiting	Totaal aantal contracten	Contracten gesloten in de laatste maand	
NP 2002	30.11.2004	351	287	82 %
NP 2003	30.11.2005	501	454	91 %
NP 2004	30.11.2006	752	688	91 %
NP 2005	30.11.2007	604	470	78 %
NP 2006	30.11.2008	378	85	22 %

46. De Commissie voerde ook nieuwe procedures in om het hoofd van de CFCU de verantwoordelijkheid te geven om te waarborgen dat de begunstigde ministeries over de noodzakelijke capaciteit, waaronder personeel, beschikken om hun projecten uit te voeren. Met ingang van het nationaal programma 2007 verleent het hoofd van de CFCU „mini-accreditaties” na zelfevaluaties door de begunstigde ministeries.
47. Aangezien dit proces ten tijde van de controle nog liep, kan de impact van deze maatregel nog niet worden beoordeeld. De Commissie heeft echter al geconstateerd dat de begunstigten geen heldere richtsnoeren kregen en dat de CFCU geen bevredigende procedure had om de zelfevaluaties te toetsen.

DE BEOOGDE OUTPUT VAN DE GECONTROLEERDE PROJECTEN WERD UITEINDELIJK GELEVERD EN DE RESULTATEN WORDEN ALS WAARSCHIJNLIJK DUURZAAM BEOORDEELD

48. Bij projecten worden middelen (input) gebruikt om output te produceren en doelstellingen te bereiken (beoogde resultaten en uitkomsten). Deze begrippen worden gedefinieerd in **tekstvak 4**.

TEKSTVAK 4

DEFINITIE VAN PROJECTOUTPUT EN -DOELSTELLINGEN

Output — Datgene wat rechtstreeks wordt geproduceerd of bereikt met de aan een project toegewezen middelen.

Voorbeelden: levering van laboratoriumapparatuur (*Fytosanitair Acquis*); het geven van opleidingen (*EADP*).

Resultaten — De onmiddellijke veranderingen als gevolg van de tenuitvoerlegging van een project.

Voorbeelden: het gebruik van laboratoriumapparatuur om planten te testen op ziekten; vrouwen die nieuwe vaardigheden hebben geleerd door deelname aan een opleiding.

Impact — De langetermijngevolgen die kunnen worden waargenomen na de afronding van het project.

Voorbeelden: plantenziekten komen minder vaak voor; inkomengenererende activiteiten zijn toegankelijker voor vrouwen.

Uitkomsten — Resultaten en impact.

Doelstelling — Uiteenzetting van de beoogde uitkomsten die bereikt moeten worden.

49. Zoals beschreven in de paragrafen 24 tot en met 27 ontbrak het aan SMART-projectdoelstellingen en indicatoren, zodat de Commissie niet in staat was aan te tonen in hoeverre het was gelukt met het projectbeheer doelstellingen te verwezenlijken. De beoordeling van de Rekenkamer was dus beperkt tot een onderzoek of er bewijs was dat de projecten de beoogde *output* hadden verwezenlijkt. De beoordeling was gebaseerd op een onderzoek van de toezichtverslagen, vraaggesprekken met alle 11 hoofdbegunstigde ministeries en 19 bezoeken ter plaatse door de controleurs van de Rekenkamer om bewijs te verkrijgen over de geleverde output.
50. De Rekenkamer constateerde geen ernstige tekortkomingen in de levering van projectoutput: deze werd bij drie¹² van de 11 projecten voor de gecontroleerde contracten volledig, en bij de overige acht grotendeels geleverd (zie **tabel 4**). De weinige geconstateerde problemen waren het gevolg van tekortkomingen in de fase van projectontwerp en -selectie (zie de paragrafen 20 tot en met 29) en van de vertragingen bij de aanbesteding en contractsluiting.

¹² *Maritieme veiligheid* (NP 2002), *Modernisering van de douane* (NP 2004) en *Reclassering* (NP 2004).

TABEL 4

OUTPUT EN DUURZAAMHEID

	Projecten										
	Maritieme veiligheid	Fytosanitair acquis	Forensische capaciteit van de politie	Culturele rechten	Consumentenbescherming	Biociden en water	Modernisering van de douane	Belastingautoriteit	Wegvervoer	Reclassering	EADP
Output geleverd en droeg bij tot doelstellingen	J	/	/	/	/	/	J	/	/	J	/
Project waarschijnlijk duurzaam	J	N	J	/	/	/	/	J	/	J	/

Criteria:

J = geheel vervuld; / = grotendeels vervuld; N = niet vervuld.

51. Een project is duurzaam wanneer het resultaten blijft leveren en nog impact heeft nadat de EU-financiering is gestopt. Binnen de beperkingen van haar werk vanwege de rijpheid van de gecontroleerde projecten oordeelde de Rekenkamer dat de resultaten van tien van de 11 gecontroleerde projecten waarschijnlijk duurzaam zijn (zie **tabel 4**). De enige uitzondering was het project *Fytosanitair acquis* uit het nationaal programma 2002. Hoewel de beoogde output grotendeels werd gehaald, liep de duurzaamheid ervan gevaar aangezien het niet tot accreditatie was gekomen (zie paragraaf 29), er een personeelstekort was bij de laboratoria en de leverancier van de laboratoriumapparatuur niet overeenkomstig het contract voor het onderhoud zorgde.
52. Voorts is het waarschijnlijker dat een project duurzaam is als er een hoge mate van „ownership” bij de begunstigde bestaat, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 5**. Een gevoel van „ownership” ontstaat als de begunstigden zich actief betrokken voelen bij het initiatief, bijv. wanneer zij het zelf hebben voorgesteld, input hebben geleverd bij de planning en het ontwerp, de tenuitvoerlegging hebben beheerd en geloven dat de voortzetting ervan voordelen voor hen oplevert. De kans dat aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt groter door het DIS-systeem in Turkije met de identificatie van projecten van onderaf en het beheer van de tenuitvoerlegging van het project door de begunstigde. Hoewel „ownership” slechts een van de factoren is die de duurzaamheid beïnvloeden, constateerde de Rekenkamer dat de voor duurzaamheid geschikte omstandigheden — „ownership” van het project gekoppeld aan de levering van de geplande output — aanwezig waren.

HET PROJECT RECLASSERING UIT HET NATIONAAL PROGRAMMA 2004

De technische bijstand — veruit het belangrijkste element van het project — werd efficiënt en tijdig ten uitvoer gelegd. Er waren echter vertragingen in de levering van kantoorbenodigdheden: het aanbestedingsbericht werd 17 maanden later dan gepland in het *projectfiche* gepubliceerd. De gevolgen van de vertraging werden tot een minimum beperkt nu het ministerie van Justitie alternatieve benodigdheden uit Turkse nationale fondsen verschafte, zodat de reclasseringsbureaus operationeel konden worden.

TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN DE PRESTATIES

- 53.** Toezicht op en evaluatie van de prestaties is nodig om informatie voor de besluitvorming te verschaffen en goed financieel beheer te kunnen aantonen. De Rekenkamer onderzocht of de Commissie een degelijke grondslag had voor een onderzoek van de tenuitvoerlegging van de projecten en een beoordeling betreffende het bereiken van projectdoelstellingen en de impact van door de EU gefinancierde projecten uit een oogpunt van de verwezenlijking van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap.

PROBLEMEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING WERDEN NIET ALTIJD GERAPPORTEERD

- 54.** Met het DIS werd in het oog gehouden of de projecten op koers lagen via regelmatige bijeenkomsten en toezichtverslagen.
- 55.** De bijeenkomsten werden voorgezeten door de begunstigde van elk project om de voortgang te bewaken en problemen die zich voordeden tijdens de tenuitvoerlegging van het project op te lossen. De Commissie, de CFCU en het EUSG moesten alle aanwezig zijn bij de bijeenkomsten om actuele informatie te ontvangen en te geven. Er werden niet altijd notulen van de bijeenkomsten opgesteld, maar de Rekenkamer onderzocht een kleine steekproef van de beschikbare notulen voor de gecontroleerde projecten. Deze bevestigden dat de dagelijkse uitvoeringsproblemen werden onderkend en dat er werd besloten tot vervolgmaatregelen, maar dat sommige belangrijke kwesties niet werden gedocumenteerd. Hoewel het EUSG verantwoordelijk is voor het onderzoeken van de voortgang bij de uitvoering en indien nodig voor het aanbevelen van corrigerende maatregelen aan het JMC, stelde de Rekenkamer vast dat het EUSG bij geen van de bijeenkomsten in de steekproef aanwezig was.

56. In het DIS werden twee soorten projecttoezichtverslagen uitgebracht. Het ene was het maandelijks verslag van de CFCU over aanbesteding, contractsluiting en betaling. Deze gingen naar de EG-delegatie voor een operationele controle en naar de financiële eenheid van de Commissie voor een financiële controle. Het tweede was het halfjaarlijkse verslag van de begunstigde over de uitvoering van de projectactiviteiten, dat naar het EUSG ging. De Rekenkamer stelde echter vast dat een aantal aanzienlijke vertragingen en problemen bij de tenuitvoerlegging van de projecten niet werd vermeld in deze verslagen (zie **tabel 5**).
57. De verslagen boden de gelegenheid om de voortgang af te zetten tegen de mijlpalen die in ieder *projectfiche* voor de verschillende stadia van de projectuitvoering waren vastgesteld. Dit gebeurde echter alleen op de begin- en einddatum van het project; in het verslag werd niet vermeld wanneer iedere tussentijdse mijlpaal was bereikt. Derhalve bestond er aan het eind van een project geen volledig overzicht van de mate waarin het volgens plan was uitgevoerd.

TABEL 5

TEKORTKOMINGEN DIE NIET IN DE PROJECTTOEZICHTVERSLAGEN VAN DE BEGUNSTIGDE WAREN VERMELD EN DE DAARAAN GEGEVEN FOLLOW-UP

<i>Biociden en water</i>	Tekortkomingen met betrekking tot de geleverde laboratoriumvoorzieningen waren niet vermeld in het toezichtverslag van de begunstigde, maar werden wel beschreven in het kwartaalverslag van de EU-adviseur. De begunstigde nam corrigerende maatregelen (gefinancierd met Turkse middelen) en het project werd met succes afgerond.
<i>Fytosanitair acquis</i>	De controleurs brachten aan het licht dat er ongeschikte laboratoriumuitrusting en inadequate laboratoriumvoorzieningen waren geleverd (zie de paragrafen 29 en 51, tekstvak 2 en tabel 4). De begunstigde nam corrigerende maatregelen om de voorgestelde laboratoriumvoorzieningen op één locatie op te knappen na een controle ter plaatse door de Commissie.
<i>Modernisering van de douane</i>	Vertragingen bij de installatie van de röntgenscanner waren niet vermeld in het verslag van de begunstigde, aangezien de begunstigde niet van plan was geweest een extra installatie te bouwen om de scanner op te zetten — hetgeen hij vervolgens deed met eigen middelen.

- 58.** Ieder jaar stelde een door de Commissie ingehuurd extern bedrijf „tussentijdse evaluatieverslagen” op voor het JMC. Deze gaven een samenvatting van alle actieve projecten, d.w.z. projecten die op de uiterste datum voor het verslag in uitvoering waren. Het doel ervan was de uitvoering van ieder project te beoordelen op relevantie, doelmatigheid en waarschijnlijke doeltreffendheid, impact en duurzaamheid. Dit geschiedde hoofdzakelijk op basis van het DIS-toezichtverslag en vraaggesprekken. Er werd ook een algemeen verslag opgesteld, waarin aanbevelingen werden gedaan voor verbeteringen van de werking van de DIS-systemen en -programmering. Deze aanbevelingen leidden tot verscheidene JMC-besluiten.
- 59.** Aangezien de tussentijdse evaluatieverslagen jaarlijks werden uitgebracht en geen beoordeling van de voltooide projecten bevatten, was de informatie niet tijdig of volledig genoeg voor prestatiebeheer. Omdat er ook tekortkomingen waren vastgesteld in de DIS-projecttoezichtverslagen en omdat de beschikbare gegevens niet werden samengevoegd, was er geen bruikbare toezichtinformatie met betrekking tot de stadia en de mate waarin vertragingen voorkwamen. Het ontbrak dus aan volledige, betrouwbare en tijdige beheersinformatie om de jaarlijkse werklast van de CFCU te plannen, om knelpunten en achterstanden tot een minimum te beperken, en om een snelle interventie mogelijk te maken wanneer mijlpalen niet werden bereikt.

DE ALGEMENE GEGEVENS OM DE PROJECTRESULTATEN TE BEOORDELEN WAREN ONVOLDOENDE

- 60.** Naast de in de paragrafen 24 tot en met 27 vastgestelde tekortkomingen in de formulering van de projectdoelstellingen en indicatoren werden de in de *projectfiches* omschreven prestatie-indicatoren bij 10 van de 11 gecontroleerde projecten niet gebruikt in de toezichtverslagen. Hiertoe behoorden ook de twee projecten die wel goed ontwikkelde indicatoren hadden (zie paragraaf 26). Derhalve ontbrak het de Commissie aan informatie over de vraag hoe succesvol de projecten waren met het verwezenlijken van hun doelstellingen.

- 61.** In veel gevallen worden de resultaten en impact van projecten pas enige tijd na de saldobetaling voor het project verwezenlijkt, hoewel dit van wezenlijk belang is voor het beoordelen van de doelmatigheid van de uitgaven. Aangezien er geen eindverslag over projecten was, beschikte de Commissie niet over een systeem voor het verzamelen van gegevens voor de in het *projectfiche* opgenomen indicatoren bij de afronding van het project. Er was niet voorzien in toezicht op en rapportage over de duurzaamheid van het project en de verwezenlijking van de projectdoelstellingen na de datum van de saldobetaling.
- 62.** Gedurende de zes jaar van EU-pretoetredingssteun aan Turkije bestond er geen systeem voor evaluatie achteraf van afzonderlijke projecten of van de doeltreffendheid van het programma als geheel wat betreft het voldoen aan de prioriteiten van het toetredingspartnerschap en de voortgang van Turkije op weg naar toetreding tot de EU.
- 63.** Verder betekent het feit dat de meeste strategische doelstellingen voor de financiële pretoetredingssteun niet specifiek, meetbaar of binnen de gestelde termijn haalbaar waren, dat er onvoldoende grond was om de doelmatigheid van de uitgaven, met inbegrip van de kosteneffectiviteit, te bewaken.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

64. De Rekenkamer constateerde tekortkomingen in het beheer door de Commissie van de pretoetredingssteun aan Turkije in de PST-periode. Inmiddels heeft de Commissie maatregelen genomen om de procedures voor het IPA te verbeteren, maar de doeltreffendheid van de veranderingen kan pas in de toekomst worden beoordeeld. Er zijn nog verbeteringen nodig bij het vaststellen van de prioriteiten en het beoordelen van de doeltreffendheid van de financiering.

WAARBORGDE DE EUROPESE COMMISSIE DAT DE EU-STEUN WERD GERICHT OP PROJECTEN DIE HET MEEST BIJDRAGEN TOT DE VERWEZENLIJING VAN DE PRIORITEITEN VAN HET TOETREDINGSPARTNERSCHAP VAN DE EU?

65. Er was geen mechanisme om te verzekeren dat de voorgestelde en geselecteerde projecten die projecten waren waarmee de financiële middelen van de EU het best benut werden ter verwezenlijking van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap.
66. Het toetredingspartnerschap stelt vele prioriteiten die moeten worden verwezenlijkt om Turkije voor te bereiden op het EU-lidmaatschap. De EU-steun is bedoeld als aanvulling op de eigen inspanningen van Turkije om deze prioriteiten te verwezenlijken. De hiërarchie van de doelstellingen was op geen enkel niveau duidelijk bepaald, in het toetredingspartnerschap, noch in de jaarlijkse nationale programma's en de goedgekeurde projecten, noch voor de afzonderlijke projectonderdelen en -activiteiten. Het ontbrak aan specifieke criteria en een degelijk kader om te bepalen op welke prioriteiten de EU-steun gericht zou moeten worden. Voor die steun werden geen specifieke, meetbare en haalbare doelstellingen vastgesteld en de termijnen waren niet realistisch.
67. Derhalve was er geen degelijke basis voor prestatietoezicht.
68. Hoewel de procedures voor de selectie van projecten met het IPA aanzienlijk waren verbeterd, werden voorstellen nog steeds niet beoordeeld op de vraag hoe doeltreffend en doelmatig zij waarschijnlijk een strategische doelstelling zouden *verwezenlijken*, hetgeen een zinvolle vergelijking tussen alternatieven of de selectie van projecten die waarschijnlijk de grootste impact hebben, mogelijk zou maken.

AANBEVELING INZAKE DE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN

De Commissie moet de programmering verbeteren met een degelijke methodologie om te bepalen voor welke strategische doelstellingen financiële steun van de EU het noodzakelijkst is. De methodologie moet waarborgen dat de logica van EU-interventie voor het verwezenlijken van iedere strategische doelstelling duidelijk wordt aangetoond.

AANBEVELING INZAKE ACTIVITEITENOVERZICHTEN

De Commissie moet specifieke doelstellingen bepalen voor het programma inzake financiële pretoetredingssteun en deze doelstellingen opnemen in het activiteitenoverzicht dat het voorontwerp van begroting vergezelt.

AANBEVELING INZAKE DE PROJECTVOORSTELLEN

De Commissie moet de Turkse autoriteiten stimuleren om zodanige projectvoorstellen te ontwikkelen dat de strategische doelstellingen voor EU-financiering binnen realistische termijnen kunnen worden verwezenlijkt.

WAARBORGDE DE EUROPESE COMMISSIE DAT HET GEDECENTRALISEERD UITVOERINGSSYSTEEM LEIDDE TOT DE TIJDIGE EN SUCCESVOLLE VERWEZENLIJING VAN PROJECTRESULTATEN EN -DOELSTELLINGEN?

69. Hoewel goedgekeurd door de Commissie, waren de DIS-instellingen voor de nationale programma's 2002-2004 onderbemand en konden ze de gecontroleerde projecten of de programma's als geheel niet tijdig uitvoeren. Ondanks uitvoeringsproblemen en vertragingen, zorgde het DIS er niettemin voor dat de gecontroleerde projecten de geplande output grotendeels haalden en dat de resultaten waarschijnlijk duurzaam waren.

- 70.** De Commissie heeft maatregelen ingevoerd die erop gericht zijn veel van de tekortkomingen van het DIS te verhelpen. De impact van deze verbeteringen kan pas volledig worden beoordeeld wanneer de IPA-projecten de komende jaren uitgevoerd zijn.

**AANBEVELING INZAKE
HET PROJECTONTWERP**

De Commissie moet de initiatieven ter verbetering van het ontwerp en de uitvoering van projecten door de DIS-instellingen voortzetten. Maatregelen zoals verplichte behoefte-ramingen en een betere planning van de contractsluiting moeten behoorlijk worden toegepast.

**WAARBORGDE DE EUROPESE COMMISSIE
DAT ER EEN DOELTREFFEND SYSTEEM VAN
PRESTATIETOEZICHT EN -EVALUATIE BESTOND?**

- 71.** De Commissie beschikte niet over de informatie om de doeltreffendheid van de pretoetredingssteun aan te tonen. De Rekenkamer constateerde dat de *projectfiches* de basis vormden van een prestatietoezichtstelsel door de projectdoelstellingen en de verwachte resultaten met objectief verifieerbare indicatoren vast te stellen. De vastgestelde doelstellingen waren echter vaak niet specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en van een termijn voorzien en de indicatoren waren ontoereikend om toezicht te houden op de verwezenlijking van de doelstellingen.

AANBEVELINGEN INZAKE DE PRESTATIES VAN DE PROJECTEN

De Commissie moet ervoor zorgen dat afzonderlijke projectvoorstellen specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een termijn voorziene doelstellingen hebben, zodat hun bijdrage aan het realiseren van de strategische doelstellingen kan worden aangetoond.

De Commissie moet het mechanisme voor het rapporteren over de uitvoering van de projecten en het realiseren van de activiteiten en de output ervan verbeteren, en moet verzekeren dat er toezicht wordt gehouden op de prestaties van projecten aan de hand van de in het *projectfiche* opgenomen indicatoren om de verwezenlijking van de projectdoelstellingen aan te tonen.

De Commissie moet ervoor zorgen dat aan het eind van ieder project en vervolgens met passende tussenpozen wordt gerapporteerd over de projectuitkomsten (resultaten en impact) om prestatie-informatie te leveren ten behoeve van verdere planning.

AANBEVELING INZAKE DE EVALUATIE VAN HET PROGRAMMA

De Commissie moet een evaluatie van het gehele programma inzake pretoetredingssteun aan Turkije starten.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 22 oktober 2009.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da Silva Caldeira
President

LIJST VAN GECONTROLEERDE PROJECTEN

Projectnaam	Begroot door EU (miljoen euro)	Contracten gesloten voor (miljoen euro)	Betaald door EU (miljoen euro)
<i>Maritieme veiligheid</i>	2	2	2
<i>Fytopsanitair acquis</i>	4	3	3
<i>Forensische capaciteit van de politie</i>	5	4	4
<i>Culturele rechten</i>	3	2	1
<i>Consumentenbescherming</i>	3	1	1
<i>Biociden en water</i>	5	4	4
<i>Modernisering van de douane</i>	17	12	11
<i>Belastingautoriteit</i>	5	5	5
<i>Wegvervoer</i>	5	4	3
<i>Reclassering</i>	2	1	1
<i>Ontwikkelingsprogramma voor Oost-Anatolië (EADP)</i>	45	43	43
Totale kosten voor de EU	95	82	78
Totale kosten voor Turkije	11	8	7
EU + nationale bijdragen	106	90	85

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

IV.

De Commissie bevestigt dat het beheer van het gedecentraliseerde tenuitvoerleggingsstelsel in Turkije, dat sinds 2003 bestaat, een leerproces heeft doorgemaakt. Ondanks oorspronkelijke tekortkomingen bij de uitvoering van de projecten en programma's zijn de projecten met succes afgerond en zijn in de meeste gevallen duurzame resultaten bereikt.

VI.

De Commissie is van oordeel dat het vaststellen van strikte voorwaarden voor de erkenning van het Turkse uitvoeringssysteem en de nauwgezette controle van die voorwaarden zullen leiden tot een efficiënte tenuitvoerlegging van de pretoetredingssteun.

VII.

De Commissie heeft op basis van een toetredingspartnerschap, een indicatief meerjarenplan en nationale strategieën een interventielogica voor financiële steun vastgesteld, die volgens haar een passend kader vormt. De Commissie erkent dat de strategische doelstellingen en indicatoren van de indicatieve meerjarenplannen in het kader van het IPA verder kunnen worden verbeterd, en de werkzaamheden daarvoor zijn aan de gang. Krachtens het IPA moeten projecten SMART-doelstellingen (SMART: specific, measurable, achievable, relevant and timely) en RACER-indicatoren (RACER: relevant, accepted, credible, easy and robust) omvatten, en de naleving van dat voorschrift wordt systematisch gecontroleerd. Zoals eerder voor de pretoetredingssteun voor Turkije, wordt de doeltreffendheid van de pretoetredingssteun in het kader van het IPA op sector- of programmaniveau geëvalueerd, aangezien het niet rendabel wordt geacht dit op projectniveau te doen.

VIII.

De Commissie heeft in 2008-2009 samen met de Turkse autoriteiten een aantal maatregelen opgezet om de programmering en tenuitvoerlegging van de pretoetredingssteun te verbeteren. Verdere maatregelen zijn aan de gang.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.

Sinds 2003 implementeert Turkije de financiële steun van de Europese Commissie volgens het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (dat in oktober 2003 is erkend).

Sinds 2007 wordt IPA-steun aan Turkije verstrekt. Daarbij wordt voortgebouwd op de steun die van 2002 tot 2006 in het kader van het pretoetredingsinstrument aan Turkije is verstrekt.

In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van december 2004 implementeert de EU een pretoetredingsstrategie voor Turkije, die op drie elementen is gebaseerd: doorlopende controle van de vorderingen van Turkije bij het halen van de politieke criteria van Kopenhagen, nauwgezette toetredingsonderhandelingen en bevordering van een dialoog van het maatschappelijk middenveld EU-Turkije. Die drie elementen en de aanvang van de toetredingsonderhandelingen in oktober 2005 vormen sinds 2004-2005 de leidraad voor de programmering.

4.

In totaal is van 2007 tot 2013 in het kader van het IPA 4,9 miljard euro uitgetrokken voor Turkije, wat een sterke stijging vertegenwoordigt vergeleken met de 1,25 miljard euro krachtens het pretoetredingsinstrument voor Turkije in 2002-2006.

OPMERKINGEN

12.

De Commissie heeft een strategisch planningskader voor de programmering van de financiële steun vastgesteld. Dit omvat het indicatief meerjarenplan (MIPD), dat als meerjarig strategisch planningskader naast het toetredingspartnerschap het richtsnoer voor de programmering in Turkije uit hoofde van het IPA vormt.

13.

De activiteitsoverzichten moeten volledig in overeenstemming zijn met het jaarlijkse managementprogramma en dezelfde beleidsdoelstellingen en indicatoren omvatten. De specifieke doelstellingen van het activiteitsoverzicht moeten dus beleidsgerelateerd zijn. De financiële toewijzingen voor die beleidsdoelstellingen komen tot uiting in de belangrijkste uitgavengerelateerde resultaten.

Op basis van de indicatieve meerjarenplannen worden in de activiteitsoverzichten geplande steungebieden omschreven en concrete doelstellingen en prioriteiten voor IPA-steun vastgesteld. De indicatieve meerjarenplannen zijn verplicht op grond van de IPA-verordening en worden bij besluit van de Commissie voor een periode van drie jaar goedgekeurd. Het is moeilijk de financiële doelstellingen weer te geven in het activiteitsoverzicht, waarin de beoogde resultaten bijna een jaar voor het desbetreffende begrotingsjaar gebudgetteerd moeten worden. Een zo doorgedreven uitsplitsing van begrotingsmiddelen vindt pas plaats in de programmeringsfase, die tijdens het begrotingsjaar wordt afgerond.

De Commissie zoekt naar middelen ter verbetering van de informatie die zij in dit verband verstrekt. Voor het activiteitsoverzicht 2010 zijn de financiële toewijzingen (voor 2008 en 2009) al uitgesplitst naar prioriteiten en kunnen verdere stappen worden gezet om meer gedetailleerde informatie te verstrekken. In de Commissie is een werkgroep voor de verbetering van alle activiteitsoverzichten opgericht, met inbegrip van de overzichten betreffende het uitbreidingsbeleid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

15.

Het toetredingspartnerschap gaat uit van wat „in beginsel” realistisch haalbaar is. Uit de recentste analyse (2007) van de lacunes bij de verwezenlijking van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap is gebleken dat de prioriteiten voor een groot deel niet zullen worden gehaald binnen de vastgestelde termijn. Dit is gedeeltelijk te wijten aan de vertraging van de politieke hervormingen in Turkije in de afgelopen jaren en de bredere uitdagingen in verband met de toetredingsonderhandelingen met Turkije.

16.

De prioriteiten van het toetredingspartnerschap moeten niet alleen worden gehaald dankzij IPA-steun, maar ook via nationale instrumenten en andere donorbijstand alsmede niet-financiële middelen, dat wil zeggen beleidsinstrumenten. Bovendien is voor een aantal prioriteiten van het toetredingspartnerschap financiële bijstand van de Europese Commissie niet vereist of geschikt en zijn voor juridische hervormingen eerder politieke besluiten (van de regering of het parlement) nodig dan steun voor institutionele opbouw.

18.

De Turkse regering heeft in antwoord op het toetredingspartnerschap 2008 een alomvattend nationaal plan voor de goedkeuring van het acquis opgesteld. Dit plan bevat gegevens over de financiële behoeften naar sector/gebied.

19.

Het indicatief meerjarenplan bevat richtsnoeren voor de componenten van het toetredingspartnerschap die prioritair IPA-steun zouden moeten krijgen.

In verband met de naleving van de criteria van het acquis bepaalt het indicatief meerjarenplan dat steun voor de goedkeuring en uitvoering van het communautair acquis prioritair wordt verstrekt op gebieden waar de harmonisatie van de wetgeving gevorderd is en grote investeringsbehoeften bestaan, dat wil zeggen hoofdzakelijk in de landbouw en de sector justitie, vrijheid en veiligheid. In de programma's 2007-2009 is het grootste financieringsvolume dan ook naar die sectoren gegaan.

Sinds de audit heeft de Commissie in het voorjaar 2009 een team van deskundigen aangetrokken om de interventielogica voor de financiële steun in Turkije te evalueren. De deskundigen concludeerden dat het indicatief meerjarenplan deel uitmaakt van een coherente strategische en interventielogica. Het team concludeerde ook dat er ruimte is om de meetbaarheid van de doelstellingen van het indicatief meerjarenplan te verbeteren, hoewel de meetbaarheid van de doelstellingen op bepaalde actieterreinen minder afhankelijk is van de inhoud dan van politieke steun (risico's/hypotheses).

De Commissie is van plan de interventielogica en het strategisch kader voor pretoetredingssteun aan Turkije voor institutionele opbouw verder te verbeteren. Voor 2010 is een follow-up van de evaluatie van de interventielogica voor pretoetredingssteun in Turkije gepland.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

23.

De Commissie is van oordeel dat zij een adequaat systeem voor projectbeoordeling in het kader van de pretoetredingssteun voor Turkije heeft vastgesteld. Naleving van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap was een van de selectiecriteria in het kader van de pretoetredingssteun voor Turkije. De projectbeschrijvingen in het kader van de pretoetredingssteun omvatten een paragraaf over het verband met/de relevantie voor het toetredingspartnerschap/het nationaal plan voor de overname van het acquis. Bij de beoordeling van de projectvoorstellen heeft de Commissie geverifieerd of de prioriteiten van het toetredingspartnerschap in de voorstellen voldoende werden nageleefd. De prioriteiten van het toetredingspartnerschap zijn soms zeer ruim en vereisen een combinatie van verschillende projecten en andere maatregelen.

In het kader van het IPA werd dit systeem verder ontwikkeld en verbeterd op basis van de ervaring met een nieuwe projectbeoordelingsprocedure, die vanaf de conceptfase een systematische verificatie van de relevantie van het project voor de prioriteiten van het toetredingspartnerschap omvat.

De Commissie maakt haar keuzes aan de hand van een beoordeling van de geschiktheid van het project in het licht van het toetredingspartnerschap, het indicatief meerjarigenplan, de beschikbare sectorstrategieën, de maturiteit en kwaliteit van het project en de verantwoordelijkheid van het begunstigde land voor het project.

Sinds de audit zijn met ingang van de programmering 2010 (die in juli 2009 is gestart) sectorale werkgroepen opgericht, die van bij het begin van het programmeringsproces de sectorale behoeften moeten beoordelen en de meest geschikte en meest prioritaire projecten in een bepaalde sector moeten aanmerken overeenkomstig de eventuele sectorstrategieën en het toetredingspartnerschap, het nationaal plan voor de goedkeuring van het acquis en het indicatief meerjarigenplan. Ideeën voor projecten worden thans over een periode van twee jaar vastgelegd, terwijl dat in het verleden één jaar was.

26.

De Commissie is het ermee eens dat de indicatoren en uitgangspunten van vroegere projecten kunnen worden verbeterd. Dat is al erkend in het document betreffende het programmeringsproces voor Turkije, dat door de Turkse autoriteiten en de Commissie is overeengekomen. Krachtens die programmering moeten de impact- en resultaatindicatoren vanaf 2007 gekwantificeerd, verifieerbaar en tijdgebonden zijn.

Sinds de audit beantwoorden de projectdoelstellingen en de verwachte resultaten vanaf 2009 aan de SMART-normen en de indicatoren voor de controle van projectresultaten aan de RACER-criteria.

In de conclusies van het gemengd controlecomité (JMC) van januari 2009 betreffende programmering is overeengekomen dat het secretariaat-generaal voor EU-zaken met ingang van 2009 technische bijstand zou inzetten om na te gaan of de projectvoorstellen SMART-doelstellingen en RACER-indicatoren omvatten en de begunstigten zou helpen hun projectbeschrijvingen in dit verband te verbeteren.

27.

De werkzaamheden voor de vaststelling van het ontwikkelingsprogramma voor Oost-Anatolië begonnen in 2000, toen in de regio nog de noodtoestand heerste en vrijheid van beweging zonder militaire begeleiding onmogelijk was. Onder die omstandigheden was het onmogelijk een grondige evaluatie of basisanalyses te verrichten om tot geldige indicatoren te komen. Toch werd ervoor gekozen een programma voor een van de armste gebieden van Turkije uit te werken en het team voor technische bijstand opdracht te geven om in de aanvangsfase van het programma een overzicht van de situatie en een behoeftenevaluatie van de plattelandsgemeenschappen in de vier provincies op te stellen. Deze evaluatie vormde de basis voor de uitwerking (d.w.z. de inhoud) van het steunprogramma. De Turkse autoriteiten zijn bovendien van plan een effectbeoordeling van de vier componenten te verrichten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

28.

Van de elf gecontroleerde projecten voldeden twee volledig aan de specifieke projecteisen en de overige negen slechts gedeeltelijk.

Uitgaande van haar ervaring heeft de Commissie de beoordeling van behoeften en uitvoerbaarheid en de noodzakelijke ontwerpen en technische specificaties vanaf 2004/2005 verplicht gesteld voor de verstrekking van pretoetredingssteun.

Behoeftenbeoordelingen, uitvoerbaarheidsstudies en marktstudies zijn cruciaal voor de maturiteit van een project.

29.

Het project betreffende het fytosanitair acquis heeft alle doelstellingen bereikt met uitzondering van één, namelijk dat het laboratorium binnen de projecttermijn zou worden geaccrediteerd. De grote laboratoria zijn geaccrediteerd en hebben een belangrijke bijdrage tot de verbetering van invoercontroles geleverd, doordat zij een aantal tests mogelijk maakten die voordien niet konden plaatsvinden. Het feit dat de kleinere laboratoria niet zijn geaccrediteerd, heeft de algemene voordelen van het project niet in gevaar gebracht.

30.

In het document betreffende de IPA-programmering voor Turkije wordt gesteld dat de uitvoerbaarheid van het project al zoveel mogelijk in de conceptfase van het project wordt nagegaan en nog diepgaander in de fase van de projectbeschrijving, met inbegrip van uitvoerbaarheidsstudies waar nodig.

34.

Sinds de audit, begin 2009, heeft de Commissie met de Turkse autoriteiten maatregelen afgesproken om het programmeringsproces en de consequente toepassing daarvan verder te versterken. Meer in het bijzonder is overeengekomen de beschikbare tijd voor de omschrijving van projecten sterk te verhogen en de adviezen van het secretariaat-generaal voor EU-zaken en de Europese Commissie aan de vakministeries tijdens de vastleggingsfase te versterken om ervoor te zorgen dat de vastgestelde projecten optimaal aan de prioriteiten van het toetredingsproces beantwoorden, en de verwachte doeltreffendheid en efficiency van de vastgelegde projecten beter te kunnen beoordelen. Door de goedkeuring van nieuwe wetgeving voor het secretariaat-generaal voor EU-zaken in juli 2009 en de daaruit volgende personeelsversterking zal het mogelijk worden meer personele middelen voor deze taak uit te trekken.

38.

Uit de beoordeling bleek dat de DIS-organen over voldoende middelen in de accrediteringsfase beschikken. Tijdens de aanvangsjaren van het instrument bleven de personeelsverhogingen als gevolg van vertraging bij de goedkeuring van de wet betreffende de centrale financierings- en contracteringseenheid (CFCU) evenwel achter bij de stijging van de financiële middelen. De Commissie heeft daarop gereageerd door streefcijfers voor een voldoende personeelsbezetting vast te stellen als voorwaarde voor de toekenning van verdere middelen aan Turkije. Het resultaat is dat het personeelsbestand van de CFCU is verhoogd van circa 20 personen in 2002 tot meer dan 100 in 2008. Krachtens de nieuwe in juli 2009 goedgekeurde wet betreffende het secretariaat-generaal voor EU-zaken zal het personeelsbestand van die instelling stijgen van 80 naar 300. De aanwervingen zijn al van start gegaan.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

39.

Voor de programma's 2002 en 2003 is een verlenging van de contracteringstermijn op programmaniveau toegekend om rekening te houden met vertragingen bij de uitvoering als gevolg van de vertraging bij de accreditering van de DIS-structuren. Voor de programma's 2004 en 2005 en een aantal projecten van het programma 2006 zijn slechts verlengingen van de uitvoeringsperiode toegekend.

Tekstvak 2

Voorbeelden van vertragingen veroorzaakt door onvoldoende personeel en ervaring in het DIS (gedecentraliseerd uitvoeringssysteem)

Ondanks de vertraging bij de aanbesteding is het wegvervoerproject van het nationaal programma 2004 met succes afgerond en zijn de doelstellingen bereikt.

Ondanks vertragingen is het project fyto-sanitair acquis van het nationaal programma 2002 met succes afgerond. Het project levert een belangrijke bijdrage tot de invoercontroles.

40.

Hoewel zich vertragingen bij de uitvoering van de projecten in het kader van de pretoetredingssteun voor Turkije hebben voorgedaan, hebben die geen negatieve gevolgen gehad voor de uitvoering van de projecten, de uiteindelijke resultaten of de verwachte effecten.

41.

De Commissie heeft lessen getrokken uit de vertraging bij de aanbestedingen. Met ingang van 2005 moet uiterlijk zes maanden na de goedkeuring van het jaarlijks nationaal programma een volledig aanbestedingsdossier ter goedkeuring aan de delegatie van de Europese Commissie worden voorgelegd.

Vanaf de invoering van IPA in 2007 moeten alle begunstigde instellingen kort na de goedkeuring van het desbetreffende nationale programma ontwerp-aanbestedingsdocumenten bij de CFCU indienen, zodat de voorbereidingen voor de aanbesteding vóór de ondertekening van een financieringsovereenkomst kunnen starten en de tenuitvoerlegging een aanvang kan nemen.

42.

De Commissie erkent dat de leveringscontracten voor de door de Rekenkamer gecontroleerde projecten vertraging opliepen. De aankoop van de uitrusting en de bijdrage ervan tot de projectdoelstellingen verliepen evenwel volgens plan. De enige uitzondering is het douaneproject, waarvoor de aanbestedingsprocedure voor twee partijen mislukte.

De Commissie heeft intussen maatregelen genomen om de kwaliteit van de voorbereiding van overheidsopdrachten te verbeteren teneinde te voorkomen dat de aanbestedingsprocedures mislukken en te zorgen voor tijdige tenuitvoerlegging. In het kader van IPA worden voor projecten die leveringscomponenten omvatten, tijdens de programmeringsfase systematisch marktstudies verricht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

44.

De invoering van tussentijdse termijnen is nuttig gebleken om de aanbestedings- en contracteringsprocedures te versnellen en zal in overleg tussen de Commissie en Turkije in de komende jaren worden gehandhaafd. Op basis van de opgedane ervaring is dit systeem uitgebreid en omvat het vanaf het programmeringsjaar 2005 niet alleen termijnen voor de indiening van aanbestedingsdocumenten bij de delegatie van de Commissie voor controle vooraf en het starten van de procedures, maar ook termijnen voor de indiening van evaluatieverslagen en contracten.

47.

In antwoord op de voorwaarden van de Commissie voor accreditering van het DIS in het kader van IPA heeft de CFCU haar systeem voor de beoordeling van de capaciteit van de vakministeries om projecten uit te voeren verder versterkt door de processen duidelijk te omschrijven, de begeleiding en opleiding van de ministeries te versterken en te zorgen voor supervisie van de daadwerkelijke toepassing door de nationaal ordonnateur. De Commissie zal de naleving van de accrediteringsvoorwaarden grondig controleren tijdens een vervolgaudit begin 2010. Op dit ogenblik is de Commissie van oordeel dat de CFCU voldoet aan de voorwaarden voor accreditering van het DIS in het kader van IPA.

49.

De Commissie heeft de tekortkomingen van vroegere projecten voor pretoetredingssteun aan Turkije gecorrigeerd door de vaststelling van indicatoren en uitgangsggegevens. De toepassing van SMART-criteria op projectdoelstellingen en verwachte resultaten en van RACER-indicatoren voor de controle van projectresultaten is thans verplicht. De naleving daarvan wordt gecontroleerd door de Commissie en het secretariaat-generaal voor EU-zaken.

51.

Zie het antwoord op punt 29.

54.

Er is een uitgebreid controlesysteem uitgewerkt met een duidelijke taakverdeling tussen de DIS-actoren. De CFCU is belast met de uitvoering van de controle wat contracten en financiën betreft. De begunstigde controleert de uitvoering van de projectactiviteiten vanuit technisch oogpunt. Het secretariaat-generaal voor EU-zaken is verantwoordelijk voor de uitvoering van de controle op het niveau van de projectresultaten en op sector- en programmaniveau. Het bureau van de nationaal ordonnateur is belast met de controle van de algemene werking van de tenuitvoerlegging van DIS, met inbegrip van de werking van het controlesysteem. De delegatie van de Europese Commissie superviseert de werking van DIS door controles op het niveau van contracten, projecten, de sector en de programma's.

Sinds de audit is het gemengd controlecomité in januari 2009 overeengekomen een resultaatgericht controlesysteem in te voeren om te beschikken over een extra onafhankelijke externe controle van IPA.

55.

Het secretariaat-generaal voor EU-zaken is mede voorzitter van het gemengd controlecomité en het subcomité voor controle van de sector, die toezicht houden op de programma- en projectuitvoering op sectorniveau. Hun regelmatige bijeenkomsten hebben de mogelijkheid geboden waar nodig corrigerend op te treden zodat de resultaten en doelstellingen worden bereikt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De begunstigde organiseert op maandelijkse of tweemaandelijke basis de bijeenkomsten van de projectleiding, waaraan wordt deelgenomen door de CFCU, de delegatie van de Europese Commissie en de contractant. Het secretariaat-generaal voor EU-zaken heeft deze bijeenkomsten tot nog toe niet bijgewoond. Na de goedkeuring van de nieuwe wet betreffende het secretariaat-generaal voor EU-zaken, de vaststelling van een afzonderlijke controle-eenheid en de versterking van het desbetreffende personeel is het secretariaat-generaal voor EU-zaken van plan om vanaf 2010 bijeenkomsten van de leiding van afzonderlijke projecten bij te wonen, die vanuit het oogpunt van de sector of het programma van bijzonder belang zijn.

Er zijn regelmatig notulen opgesteld van de bijeenkomsten van het gemengd controlecomité en het subcomité voor de controle van de sector. De notulen van de bijeenkomsten van de leiding van afzonderlijke projecten zijn in het kader van de pretoetredingssteun voor Turkije niet op regelmatige basis opgesteld. In het kader van IPA wordt een schriftelijk verslag van die bijeenkomsten gemaakt.

56.

De Commissie is het ermee eens dat de controleverslagen van de begunstigten in het kader van de pretoetredingssteun voor Turkije van uiteenlopende kwaliteit waren. De risico's als gevolg van de tekortkomingen van afzonderlijke controleverslagen werden verminderd door de controles van de delegatie van de Europese Commissie, de voortgangsverslagen van de contractanten en het externe toezicht door de tussentijdse evaluatieverslagen.

Het feit dat de zesmaandelijke controleverslagen niet in alle gevallen melding maakten van tekortkomingen en vertragingen, betekent niet dat die problemen niet werden geconstateerd of verholpen.

Sinds de audit is de Commissie met de DIS-autoriteiten overeengekomen het formaat, de frequentie en de procedures voor de kwaliteitsbewaking van controleverslagen door de begunstigde te herzien, teneinde de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken.

57.

Er is een systeem gecreëerd voor de regelmatige controle van de projectuitvoering en het afronden van belangrijke projectfasen. Dit omvat zesmaandelijke verslagen die door alle begunstigten aan het secretariaat-generaal voor EU-zaken werden voorgelegd ter voorbereiding van de twejaarlijkse bijeenkomsten van het subcomité sectorcontrole. De volledigheid van deze verslagen voldeed niet altijd aan de eisen.

Sinds de audit heeft de Commissie een reeks maatregelen ter versterking van het controlesysteem vastgesteld. Die omvatten de samenvoeging van de twee bestaande controleverslagen tot één enkel verslag dat om de drie maanden bij het secretariaat-generaal voor EU-zaken en CFCU moet worden ingediend, en een versterkte kwaliteitscontrole van die verslagen door de nieuw opgerichte controle-eenheid van het secretariaat-generaal voor EU-zaken. Het secretariaat-generaal voor EU-zaken heeft het nieuwe systeem voor het eerst in de tweede helft van 2009 toegepast voor bijeenkomsten van het subcomité sectorcontrole.

Bovendien is het gemengd controlecomité in januari 2009 overeengekomen een resultaatgericht controlesysteem in te voeren, dat naar verwachting vanaf 2010 een bijkomende externe controle van de projectuitvoering zal bieden. De verslagen van dat systeem zullen sneller en frequenter dan de vroegere tussentijdse evaluatieverslagen worden opgesteld.

Naast de controles via DIS, de gezamenlijke controlestructuren (gemengd controlecomité en subcomité voor sectorcontrole) en het externe systeem voor resultaatgerichte controle blijft de delegatie van de Europese Commissie haar eigen controles van de uitvoering van projecten verrichten door inspecties van projecten, analyses van verslagen en interne controleverslagen (zogenoemde „controlekaarten”), die op gezette tijden worden opgesteld.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

59.

Zie het antwoord op punt 57.

60.

Het formaat van het controleverslag dat sinds de audit in de zomer van 2009 is vastgesteld, omvat indicatoren (de huidige stand van het project vergeleken met indicatoren voor de projectresultaten), de belangrijkste activiteiten tijdens de rapporteringsperiode, huidige problemen en risico's, verwachte problemen en risico's en geplande activiteiten. Deze informatie en gegevens worden voor elke projectcomponent verstrekt.

61.

In het kader van de pretoetredingssteun voor Turkije werd in de definitieve projectverslagen van de contractanten, de laatste controleverslagen van de begunstigden en de tussentijdse evaluatieverslagen informatie over de resultaten en de verwachte impact van de projecten opgenomen.

Sinds de audit beoordeelt de Commissie bij de uitvoering van IPA-projecten in haar eindtoetsing van de projectuitvoering (controlekaart) systematisch het bereiken van de doelstellingen en de duurzaamheid van het project. Met ingang van 2009 moeten de begunstigden een driemaandelijks controleverslag voorleggen. Bovendien zal het resultaatgerichte controlesysteem, dat in 2010 operationeel moet worden, moeten leiden tot frequentere externe verslagen. Deze extra verslagen zullen een betere grondslag bieden om het bereiken van resultaten en de impact van het project na afloop te beoordelen.

(Zie het antwoord op punt 57).

62.

Sinds 2003 beschikt de Commissie over een tussentijds evaluatieprogramma, dat regelmatig sectorale en thematische evaluaties van de steun aan Turkije heeft verricht. Aangezien deze evaluaties plaatsvinden in de loop van de uitvoering en niet na afloop van het project, kunnen zij niet als evaluaties achteraf worden beschouwd. Toch waren de belangrijkste doelstellingen de bijdrage van de pretoetredingssteun tot het algemene toetredingsproces te beoordelen, lessen te trekken uit de opgedane ervaring en aanbevelingen te formuleren om de relevantie, efficiency, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid van de steun te verbeteren.

Sinds de audit heeft de Commissie dit evaluatieprogramma vervangen door een nieuw tussentijds evaluatie-instrument, dat tot doel heeft de bijdrage van de pretoetredingssteun aan Turkije tot het algemene toetredingsproces en meer in het bijzonder de strategische doelstellingen van het indicatief meerjarenplan te beoordelen en aanbevelingen en praktische conclusies te formuleren.

De Commissie zal de pretoetredingssteun aan Turkije (2002-2006) in zijn geheel aan een evaluatie achteraf onderwerpen nadat alle projecten zijn voltooid.

De systematische evaluatie achteraf van projecten is noch rendabel (te duur) noch zinvol. Dit geldt vooral wanneer het gaat om de evaluatie van impact en duurzaamheid, die vaak niet afzonderlijk voor individuele projecten kunnen worden bekeken, maar moeten worden beoordeeld in een ruimere context waarin rekening wordt gehouden met alle aanverwante steun, beleidsmaatregelen en hervormingen. Systematische evaluaties achteraf worden bijgevolg gebaseerd op een hoger niveau dan het projectniveau, d.w.z. het niveau van sector, thema, financieel instrument of programma.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

64.

De Commissie gaat door met haar eerdere maatregelen om de project- en controlegegevens te verbeteren, een degelijker strategisch kader vast te stellen en het proces van de prioritering en selectie van projecten te verbeteren.

65.

De pretoetredingssteun aan Turkije verloopt sinds 2003 volgens de richtsnoeren van het toetredingspartnerschap.

Met de invoering van IPA is de verificatie van de naleving van de prioriteiten van het toetredingspartnerschap verbeterd. De naleving van het toetredingspartnerschap (en het indicatief meerjarenplan) wordt vanaf de conceptfase van het project systematisch gecontroleerd.

Vanaf juli 2009 dragen de sectorale werkgroepen bij tot een systematische beoordeling van de sectorbehoeften en de prioritering van projectconcepten over een periode van twee jaar.

Hierdoor worden de prioriteiten van het toetredingspartnerschap en de strategische doelstellingen van het indicatief meerjarenplan volledig nageleefd.

66.

De Commissie heeft een interventielogica voor de financiële steun van IPA aan Turkije opgesteld. Die omvat, vanaf het hoogste tot het laagste niveau, de associatieovereenkomst, de overeenkomst inzake de douane-unie, het onderhandelingsmandaat, de jaarlijkse voortgangsverslagen en de uitbreidingsstrategie, het toetredingspartnerschap, het indicatief meerjarenplan en de jaarlijkse programma's.

In het toetredingspartnerschap wordt geen hiërarchie van pretoetredingsprioriteiten vastgesteld. Alleen het indicatief meerjarenplan bevat prioriteiten voor de IPA-financiering op basis van het toetredingspartnerschap.

Hoewel de interventielogica solide wordt geacht, zijn tekortkomingen bij de vaststelling van de strategische doelstellingen geconstateerd, die thans worden gecorrigeerd. De strategische doelstellingen voor financiële steun aan Turkije worden vastgesteld tegen een achtergrond van onzekerheid over het tempo van de politieke hervormingen en de toetredingsonderhandelingen.

67.

De Commissie gaat door met haar maatregelen om de project- en controlegegevens verder te verbeteren en de meetbaarheid van de strategische doelstellingen te versterken.

Sinds 2003 worden met succes tussentijdse evaluaties op basis van bestaande project- en controlegegevens verricht.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

68.

Sinds de audit in de zomer van 2009 is een aanvang gemaakt met werkzaamheden om de meetbaarheid van de strategische doelstellingen te verhogen en de resultaatindicatoren te verbeteren.

Aanbeveling voor strategische doelstellingen

De Commissie heeft een interventielogica voor financiële steun op basis van het toetredingspartnerschap en het indicatief meerjarenplan uitgewerkt, die volgens haar een adequaat kader vormt. De Commissie erkent dat de strategische doelstellingen en indicatoren verder kunnen worden verbeterd, en de werkzaamheden daarvoor zijn aan de gang.

De Commissie is van plan de interventielogica en het strategisch kader voor de pretoetredingssteun aan Turkije voor institutionele opbouw verder te verbeteren. Er is een vervolg gepland voor de evaluatie van de interventielogica voor pretoetredingssteun in Turkije.

Door sectorale werkgroepen, de opleiding van (potentiële) begunstigden en een solide gezamenlijk systeem van Turkije en de Commissie voor projectbeoordeling en -selectie zal de doeltreffendheid van afdeling I van de IPA-steun aan Turkije worden verzekerd.

Aanbeveling betreffende activiteitsoverzichten

De Commissie zoekt naar middelen om de informatie die zij in dit verband verstrekt, te verbeteren. In de Commissie is een werkgroep opgericht die middelen moet vinden om alle activiteitsoverzichten te verbeteren, inclusief die betreffende het uitbreidingsbeleid.

Aanbeveling voor projectvoorstellen

De strategische doelstellingen voor EU-financiering houden verband met het politieke toetredingsproces EU-Turkije. De Commissie zal Turkije op politiek en technisch niveau actief blijven aanmoedigen om vooruitgang te boeken bij het bereiken van de pretoetredingsdoelstellingen en de prioriteiten van het toetredingspartnerschap. Dit omvat de uitwerking van projecten die ertoe kunnen bijdragen dat deze doelstellingen en prioriteiten worden bereikt.

In het kader van de IPA-programmering voor institutionele opbouw hebben de Commissiediensten procedures vastgesteld om aan te moedigen en te bevorderen dat projectvoorstellen worden ontwikkeld die het best binnen een realistische termijn aan de strategische pretoetredingsdoelstellingen voldoen. Die procedures omvatten het strategisch kader (toetredingspartnerschap, indicatief meerjarenplan, sectorale werkgroepen en/of strategieën), de projectomschrijving (document betreffende het IPA-programmeringsproces, sectorale werkgroepen, de vereisten voor behoeftenbeoordeling en uitvoerbaarheidsstudies) en de projectselectie (beoordeling van de naleving van het strategisch kader, beoordeling van de rijpheid, kwaliteit en duurzaamheid van het project).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

69.

Uit de beoordeling van de DIS-organen bleek dat zij in de accrediteringsfase over voldoende middelen beschikten. De verhoging van het personeelsbestand tijdens de aanvangsjaren van het instrument hield echter geen gelijke tred met de verhoging van de financiële middelen. Als reactie daarop heeft de Commissie streefcijfers voor een voldoende personeelsbestand vastgesteld als voorwaarde voor de verdere toekenning van middelen aan Turkije. Door de recente wet betreffende het secretariaat-generaal voor EU-zaken zal het aantal personeelsleden van 80 tot in totaal 300 worden verhoogd.

Aanbeveling voor projectuitwerking

De Commissie is van oordeel dat het opleggen van strikte voorwaarden voor de accreditering van het Turkse uitvoeringssysteem en het scherpe toezicht op die voorwaarden (gekoppeld aan de dreiging met sancties) zal zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de pretoetredingssteun.

De verplichting van behoeftenevaluaties, uitvoerbaarheidsstudies en andere voorbereidende studies zal blijven gelden. Potentiële begunstigden zullen opleiding blijven krijgen in de ontwikkeling en uitvoering van projecten.

Betere planning van de contractering wordt bereikt door voorwaarden inzake de voorbereiding van de projectuitwerking, opleiding en verscherpt toezicht in dit verband door de CFCU alsook controle door de Commissie.

71.

De Commissie is het ermee eens dat de indicatoren en uitganggegevens voor de afgelopen projecten kunnen worden verbeterd.

SMART-criteria voor projectdoelstellingen en verwachte resultaten en RACER-indicatoren voor de controle van de projectresultaten zijn thans verplicht. De Commissie en het secretariaat-generaal voor EU-zaken zien nauwgezet toe op de naleving daarvan.

Aanbeveling betreffende projectresultaten

In het kader van IPA moeten projecten SMART-doelstellingen en RACER-indicatoren omvatten, en dit wordt door de Commissie en het secretariaat-generaal voor EU-zaken systematisch nagegaan.

In 2008/2009 zijn concrete maatregelen ter verbetering van het controlesysteem genomen, met inbegrip van een nieuw of verbeterd formaat voor de controleverslagen, verscherpte kwaliteitscontroles van die verslagen door de controle-eenheid van het secretariaat-generaal voor EU-zaken, een nieuw schema voor de bijeenkomsten van het subcomité sectorcontrole en de invoering van een resultaatgericht controlesysteem. Bovendien blijft de delegatie van de Commissie verder haar eigen controles van de projectuitvoering verrichten.

De projectverslagen, met inbegrip van een eindverslag na afloop van het contract, worden door de contractanten voor hun deel van het project opgesteld. De controleverslagen, met inbegrip van de definitieve verslagen na voltooiing van het project, worden door de begunstigde opgesteld volgens het nieuwe formaat van het controleverslag. Ook de delegatie van de Europese Commissie verricht op bepaalde tijdstippen projectcontroles.

De Commissie voert geen systematische evaluaties achteraf op projectniveau uit, omdat die niet rendabel zijn.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbeveling betreffende programmabeoordeling

De Commissie heeft in augustus 2009 een evaluatiecontract gesloten voor de beoordeling van de bijdrage van de pretoetredingssteun in Turkije tot het algemene toetredingsproces en meer in het bijzonder tot de strategische doelstellingen van het indicatief meerjarenplan. Die evaluatie zal de steun aan Turkije van 2005 tot 2008 omvatten.

Net zoals voor eerdere financiële instrumenten in andere landen zal de Commissie na voltooiing van de projecten een evaluatie achteraf van de pretoetredingssteun voor Turkije (2002-2006) verrichten.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 16/2009

Het beheer door de Europese Commissie van pretoetredingssteun aan Turkije

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2009 — 47 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-577-4

doi:10.2865/6821

Waar kunt u EU-publicaties krijgen?

Betaalde publicaties:

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

Gratis publicaties:

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

IN DIT VERSLAG ANALYSEERT DE REKENKAMER HET BEHEER DOOR DE COMMISSIE VAN PRETOETREDINGSSTEUN AAN TURKIJE. MET NAME DE EERSTE PERIODE VAN PRETOETREDINGSSTEUN 2002-2006 HAD TE LIJDEN ONDER VEEL TEKORTKOMINGEN DIE PRETOETREDINGSPROGRAMMA'S GEMEEN HADDEN. DE COMMISSIE HAD GEEN VOLDOENDE SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN VOOR HAAR BIJSTAND VASTGESTELD OM EEN BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN VAN PROJECTEN MOGELIJK TE MAKEN EN BESCHIKTE NIET OVER VOLDOENDE INFORMATIE OM DE DOELTREFFENDHEID VAN HAAR PRETOETREDINGSSTEUN AAN TE TONEN. DE BEZOCHTE PROJECTEN LEVERDEN ECHTER WEL DE BEOOGDE OUTPUT OP EN DE RESULTATEN VAN DE PROJECTEN ZIJN WAARSCHIJNLIJK DUURZAAM.

HOEWEL DE COMMISSIE AL EEN AANTAL SIGNIFICANTE VERBETERINGEN HEEFT DOORGEVOERD, DOET DE REKENKAMER VERSCHIEDENE AANBEVELINGEN VOOR VERDERE CORRIGERENDE MAATREGELEN. DE MEEST CRUCIALE GEBIEDEN WAAR VERBETERING MOGELIJK IS, ZIJN HET BEPALEN VAN STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN VOOR DE FINANCIËLE STEUN, HET ONTWIKKELEN VAN MEER REALISTISCHE TIJDSHEMA'S VOOR DE DOELSTELLINGEN EN HET HOUDEN VAN TOEZICHT OP DE WERKELIJKE PRESTATIES EN RESULTATEN VAN PROJECTEN OP BASIS VAN DUIDELIJKE DOELSTELLINGEN EN GESCHIKTE INDICATOREN.



EUROPESE REKENKAMER



ISBN 978-92-9207-577-4

