

Vergaderjaar 1996–1997

25 399

Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Blz.	5	Inzet van middelen en sturingsinstrumenten	20
		5.1	Toetsingsnorm	20
Samenvatting	5	5.2	Financiële aspecten	20
		5.3	De planning	21
1 Inleiding	7	5.4	De overlegstructuur	22
1.1 Europese subsidies	7	5.5	Voortgangsbewaking en evaluatie	23
1.2 Verdeling van verantwoordelijkheden	7	5.6	Knelpunten in de regelgeving	23
1.3 Onderzoek	8			
		6	De rol van de ministeries	25
2 Doelen en doelgerichtheid	9	6.1	Toetsingsnorm	25
2.1 Toetsingsnorm	9	6.2	Taakopvatting verantwoordelijke ministeries	25
2.2 Projecten versus doelstellingen	9	6.3	Taakopvatting coördinerend ministerie	26
2.3 Effecten van de projecten	10	6.4	Taakuitvoering	26
2.4 Doelgroepen	10			
		7	Conclusies en aanbevelingen	28
3 Inzicht in de resultaten	12			
3.1 Toetsingsnorm	12	8	Reacties bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	30
3.2 De onderbouwing van de regioprogramma's	12			
3.3 Projectonderbouwing	12	8.1	Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	30
3.3.1 Doelstellingen en effecten van de projecten	12	8.2	Staatssecretaris van Economische Zaken	30
3.3.2 Onderzoek	13	8.3	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30
3.3.3 Natuur en milieu	13	8.4	Nawoord Rekenkamer	31
3.3.4 Ontwikkeling van de landbouw	14			
3.3.5 Recreatie	15	Bijlage 1	Overzicht bestudeerde projecten	32
3.3.6 Economie en werkgelegenheid	16			
3.3.7 Arbeidsmarkt	17	Bijlage 2	Samenvatting van de regionale doelstellingen	36
4 Afweging van projectvoorstellen	19	Bijlage 3	Mogelijke effecten van de projecten	37
4.1 Toetsingsnorm	19			
4.2 Criteria en selectie	19	Bijlage 4	Nader bestudeerde projecten	38
		Bijlage 5	Taakstelling werkgelegenheid 1994–1999	39

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de voorbereiding van plattelandsprojecten die worden uitgevoerd met een Europese subsidie van in totaal 150 MECU (f 300 miljoen).

Het onderzoek had betrekking op 95 projecten waarvan de voorbereiding per 1 januari 1996 was voltooid. Invalshoek was de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de drie Europese fondsen waaruit de subsidies afkomstig zijn. De plattelandsprojecten worden tussen 1994 en 1999 uitgevoerd in Drenthe, Friesland, Groningen, Limburg, Overijssel en Zeeland. Zij hebben als doel bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland.

De projecten moesten gerealiseerd worden binnen de kaders van de door de Europese Commissie voorgeschreven «partnershipgedachte». Deze gedachte gaat uit van een gelijkwaardige samenwerking tussen de vertegenwoordigers van de drie Europese fondsen, de ministeries, de provincies en vertegenwoordigers uit de regio.

De betrokken ministers hebben hun ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorbereiding van de plattelandsontwikkelingsprojecten op verschillende manieren ingevuld. De ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken waren via hun regionale beleidsdirecties en Rijksconsulentschappen direct betrokken bij de besluitvorming over de projecten. De betrokkenheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek echter louter formeel. Het ministerie nam niet deel aan de besluitvorming, noch gaf het op andere wijze actief invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het programma is tot nu toe opgebouwd uit projecten die de potentie hebben om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de betreffende regio's. Er zijn echter nog onvoldoende garanties ingebouwd om ervoor te zorgen dat dit daadwerkelijk gebeurt. De kwaliteit van de projectvoorbereiding is nog voor verbetering vatbaar. Ook is bij de huidige werkwijze een efficiënte en effectieve inzet van de middelen bij de goedgekeurde projecten onvoldoende gewaarborgd. Eén van de redenen is de grote tijdsdruk waaronder de formulering van het programma heeft gestaan.

De tekortkomingen zijn verschillend van aard, zodat de Rekenkamer van mening is, dat de ministeries hiervoor langs verschillende wegen oplossingen moeten zoeken.

De bestaande rolverdeling binnen het partnership biedt voldoende mogelijkheden om de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Economische Zaken en (met name) Sociale Zaken en Werkgelegenheid via een actieve deelname uit te oefenen en actie te ondernemen op de hiervoor genoemde punten.

Gezien de coördinatierol van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij liggen initiatieven van zijn zijde voor de hand.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelde in april 1997 mee, dat er een aantal ontwikkelingen zijn geweest die hebben geleid of zullen leiden tot acties die tegemoet komen aan de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Hij wenste zowel op centraal als op regionaal beleidsniveau een actieve rol te spelen, waarbij hij overigens aangaf dat de provincies nadrukkelijk een eigen rol én een eigen verantwoordelijkheid kennen bij de uitvoering.

De staatssecretaris van Economische Zaken onderschreef de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen. Zij gaf aan dat voor een deel al invulling wordt gegeven aan de punten die de Rekenkamer formuleerde.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk is voor een goede uitvoering van het Sociaal fonds en dat daarmee zijn betrokkenheid en verantwoordelijkheid op goede gronden zijn uiteindelijke invulling had gekregen.

In juni 1997 organiseerde het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een bespreking tussen de ministeries en de overige deelnemers waar zowel de uitkomsten van de tussentijdse evaluatie als de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer werden besproken.

Ten aanzien van de genoemde tekortkomingen werden door de bewindspersonen nauwelijks concrete verbeterpunten genoemd.

Het valt de Rekenkamer op, dat de rolopvatting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afwijkt van die van zijn collega's. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geen nieuwe argumenten genoemd voor zijn geringe betrokkenheid. De Rekenkamer blijft van mening dat op grond van zijn communautair-rechtelijke verantwoordelijkheid een directere betrokkenheid van deze minister bij de uitoefening van het toezicht gewenst is, zonder dat dit iets af hoeft te doen aan de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor de uitvoering.

1 INLEIDING

1.1 Europese subsidies

Begin 1994 heeft de Europese Commissie delen van Groningen, Drenthe, Friesland, Overijssel, Limburg en Zeeland aangewezen voor bijstand om de ontwikkeling en de structurele aanpassing van het platteland van deze provincies te bevorderen. De regio's zullen tot aan 1999 een bedrag van in totaal 150 MECU (circa f 300 miljoen) aan Europese gelden ontvangen. De bijdrage komt uit drie structuurfondsen: het Europees fonds voor Regionale Ontwikkeling (Regionaal fonds), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (Oriëntatiefonds) en het Europees Sociaal Fonds (Sociaal fonds). Deze fondsen dragen respectievelijk 81,9, 50,6 en 17,5 MECU bij. Het totaalbedrag van 150 MECU is als volgt verdeeld over de regio's: 18 MECU voor Groningen, 16,9 voor Drenthe, 68,7 voor Friesland, 15,5 voor Overijssel, 11,8 voor Zeeland en 19,1 voor Limburg.

De Europese Commissie verwacht dat nationale, regionale en/of lokale overheden, maar ook particulieren, zoals de eindbegunstigden van de projecten, een financiële bijdrage leveren. Het volgende financieringsplan geeft een overzicht van bijdragen uit verschillende bronnen.

Indicatief financieringsplan in MECU¹

	Totaal	EU	Rijk	Provincies	Gemeente e.a.	Particulier
Groningen/Drente	157,4	34,9	51,3	26,2	3,7	41,3
Friesland	266,9	68,7	103,2	69,7	25,3	geen
Overijssel	70,2	15,5	22,2	20,6	geen	11,9
Zeeland	49,2	11,8	6,3	15,0	geen	16,0
Limburg	48,4	19,1	5,6	12	geen	11,7
totaal	592,1	150,0	188,6	143,5	29	80,9

1.2 Verdeling van verantwoordelijkheden

In artikel 5 van het EG-verdrag wordt de verantwoordelijkheid van lidstaten voor de uitvoering van beleid algemeen vervat in het beginsel van gemeenschapstrouw. De zorg voor de effectieve werking van het gemeenschapsrecht ligt primair op nationaal niveau. Lidstaten dienen te voorzien in doeltreffende uitvoeringsmaatregelen. Deze bepaling is van betekenis voor decentrale organen en de relaties tussen deze organen en de centrale overheid. De decentrale organen die publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen (zoals provincies en gemeenten) moeten de specifieke bepalingen van het gemeenschapsrecht naleven. De lidstaat wordt verantwoordelijk en aansprakelijk gehouden voor overtreding van gemeenschapsrecht door decentrale organen. Lidstaten kunnen zich niet beroepen op krachtens hun constitutionele systeem bestaande decentralisatie om schendingen van het gemeenschapsrecht te weerleggen.²

De taakverdeling tussen lidstaat en Europese Commissie bij de realisatie van de programma's van de structuurfondsen is vastgelegd in de Kaderverordening. De realisatie van de doelstelling moet tot stand komen in nauw overleg tussen de Commissie, de lidstaat en de betrokken nationale, regionale, lokale of andere autoriteiten, waarbij elke partij handelt als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft. Dit wordt aangeduid met «partnership». Het gaat daarbij om de voorbereiding, de financiering, de beoordeling vooraf van, het toezicht op en de evaluatie achteraf van de acties.

¹ Bron: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

² Bron: Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland, Algemene Rekenkamer, 17 november 1995.

In Nederland zijn de minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer voor het programmadeel uit het Oriëntatiefonds, de minister van Economische Zaken voor het programmadeel uit het Regionaal fonds en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het programmadeel uit het Sociaal fonds verantwoordelijk³.

De Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening voeren de projecten uit het Sociaal fonds uit, onder verantwoordelijkheid van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de projecten uit het Regionaal fonds en het Oriëntatiefonds bij de provincies ligt.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is door de Europese Commissie aangewezen als coördinerend ministerie voor het geheel. Dit ministerie onderhoudt de contacten met het Directoraat-Generaal Landbouw van de Europese Commissie, dat in Brussel het coördinatiepunt is voor het programma.

De eindverantwoordelijkheid van de ministeries voor de realisatie van het programma moet ten uitvoer gebracht worden via de deelname aan de Comités van Toezicht. Hierin hebben zitting de ministeries, de provinciale overheden, de vertegenwoordigers van de drie fondsen, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening en vertegenwoordigers uit de samenleving, onder wie vertegenwoordigers van werkgevers-, werknemers- en landbouworganisaties. De provincies bekleden het voorzitterschap.

Naast de Comités van Toezicht kunnen stuur- en werkgroepen worden ingesteld ter voorbereiding van de projecten. Deze groepen kennen een wisselende samenstelling, waarbinnen niet noodzakelijk alle leden van de Comités van Toezicht participeren.

1.3 Onderzoek

De Rekenkamer wilde zich een oordeel vormen over de kwaliteit van de voorbereiding van de regionale plattelandsprojecten. Zij gaat ervan uit dat een goede voorbereiding de effectiviteit van de projecten kan bevorderen.

De Rekenkamer onderzocht:

- de aansluiting van de projecten bij de doelstellingen van Europa, het Rijk en de provincies en de doelgerichtheid van de projecten;
- inzicht in de te bereiken resultaten van de goedgekeurde projecten en de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen;
- de criteria die zijn gehanteerd bij de goedkeuring van projectvoorstellen;
- de inzet van middelen en sturingsinstrumenten;
- de invloed van de ministeries bij de voorbereiding en beoordeling van de projecten.

Het onderzoek had betrekking op projecten waarvan de voorbereiding per 1 januari 1996 voltooid was (zie bijlage 1).

Eind 1997 zond de Rekenkamer haar bevindingen voor commentaar naar de betrokken bewindspersonen. Zij reageerden eind april, begin mei 1997. Hun reacties zijn in hoofdlijnen opgenomen in hoofdstuk 8 en voorzien van een nawoord. Waar de reacties daartoe aanleiding gaven heeft de Rekenkamer haar rapport aangepast.

³ In de praktijk heeft de staatssecretaris van Economische Zaken het regionaal beleid, inclusief de Europese Structuurfondsen in haar portefeuille.

2 DOELEN EN DOELGERICHTHEID

2.1 Toetsingsnorm

De Rekenkamer hanteerde de volgende normen:

- goedgekeurde projecten moeten passen binnen het Europese, het nationale en het regionale beleid;
- projectdoelstellingen moeten concreet en meetbaar zijn en uit de projectvoorstellen moet blijken welke kwantitatieve en kwalitatieve effecten de projecten zullen hebben op de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland;
- in de goedgekeurde projectvoorstellen moet de doelgroep gedefinieerd zijn.

2.2 Projecten versus doelstellingen

De ministeries, provincies en verschillende groeperingen in de regio's hebben samen vijf programma's vervaardigd (Groningen en Drenthe hebben samen één programma). De Europese Commissie heeft deze eind 1994 goedgekeurd.

De Europese doelstelling is in algemene termen en open geformuleerd, namelijk de bevordering van de ontwikkeling van het platteland en het vergemakkelijken van de structurele aanpassing daarvan. De doelstellingen in de regioprogramma's hebben betrekking op ontwikkeling van de landbouw, de economie, recreatie en toerisme, op verbetering van het milieu en op de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt. Deze regionale doelstellingen zijn eveneens in vrij algemene termen geformuleerd, bijvoorbeeld «verbetering van de kwaliteit van het natuurlijk milieu». Wel zijn zij nader uitgewerkt in prioriteiten en is er voor verschillende regio's een taakstelling geformuleerd voor de werkgelegenheid (zie bijlage 2 en 5).

De prioriteiten in de verschillende regioprogramma's zijn over het algemeen kwalitatief uitgewerkt, bijvoorbeeld naar verschillende maatregelen. Een kwantitatieve uitwerking ontbreekt echter meestal. Een voorbeeld van een wel kwantitatieve uitwerking is voor de regio Overijssel de maatregel «Bedrijfsanalyse en marktverbreding», die valt onder de prioriteit «Ontwikkeling land- en tuinbouw». Met deze maatregel wordt beoogd 40% tot 50% van de agrariërs te bereiken.

De regionale doelstellingen sluiten over het algemeen goed aan bij het nationale beleid zoals vastgelegd in het regeerakkoord. Hierin is voor het platteland aangegeven dat een actief vernieuwingsbeleid zal worden gevoerd. Het gaat hierbij om de onderlinge samenhang en afstemming tussen landbouw, natuurontwikkeling, toerisme en werkgelegenheid. Daarnaast bestaan er raakvlakken met specifiek nationaal beleid zoals het Kabinetsstandpunt Structuurschema Groene Ruimte, het regionaal economisch beleid van de minister van Economische Zaken, en het arbeidsmarktbeleid van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In de dossiers van de projecten werd meestal niet expliciet ingegaan op de aansluiting van het project bij het Europese, nationale en regionale beleid. Desondanks is het aannemelijk dat de goedgekeurde projecten passen binnen het, ruim geformuleerde, beleid.

2.3 Effecten van de projecten

De Europese regelgeving schrijft voor dat de uitwerking van projecten moet gebeuren aan de hand van fysieke indicatoren en effectindicatoren. Een fysieke indicator geeft aan welke concrete zaken en/of diensten geleverd moeten worden; een effectindicator geeft aan welk effect van deze zaken of diensten verwacht mag worden. Zo kan bij een project ter stimulering van het vaartoerisme de fysieke indicator een brug zijn die aan bepaalde technische vereisten moet voldoen en de bijbehorende effectindicator een gekwantificeerde toename van het aantal vaartoeristen in de regio.

Het dossieronderzoek wees uit dat de kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking met behulp van effectindicatoren nog te wensen overlaat. Deze uitwerking beperkte zich voornamelijk tot de effecten die bij de project-uitvoerder zichtbaar zijn; de effecten van de projecten voor de regio bleken niet goed uitgewerkt. De uitwerking bleek bovendien vaak in algemene bewoordingen te blijven steken. De uitwerking van fysieke indicatoren verliep over het algemeen beter.

Meestal werden de beoogde effecten niet gekwantificeerd en werd geen nulsituatie aangegeven. In enkele dossiers waren wel goede kwantitatieve effectindicatoren aangegeven. Dit gold bijvoorbeeld voor het project «Centrum Vakopleiding Drenthe», een scholingsproject voor werklozen. Het vereiste kwalificatieniveau is vastgesteld en de gehanteerde effectindicator is: «80% van de afgestudeerden verkrijgt een dienstverband in het Midden- en Kleinbedrijf».

De verklaringen die betrokkenen gaven voor de matige uitwerking van de projecten varieerden:

- het uitwerken van effectindicatoren is moeilijk en wordt vaak overgelaten aan de projectindieners en/of de eindbegunstigde;
- er is te weinig informatie over de beginsituatie beschikbaar om later een goede vergelijking te maken;
- sommige effecten zijn pas over langere tijd meetbaar, waardoor voor het meten van effecten een nieuwe projectfase nodig zou zijn;
- de projecteffecten zijn alleen meetbaar in een breder verband en hieruit niet of moeilijk te isoleren;
- een kwalitatieve analyse zou meer zinvol zijn dan een kwantitatieve;
- er bestaat «angst» om bij controle door de Europese Commissie afgerekend te worden op de kwantitatieve vastlegging.

Betrokkenen achtten het wel noodzakelijk om effectindicatoren goed uit te werken, omdat dat managementinformatie kan opleveren, die nodig is om bij evaluatie de relatie met de doelstellingen in de regioprogramma's te kunnen vaststellen.

2.4 Doelgroepen

In alle regioprogramma's worden de doelgroepen van de projecten genoemd. Niet altijd is echter expliciet aangegeven welke doelgroepen bij welke prioriteiten horen. Er zijn ook grote verschillen in de manier waarop de regio's in de projectdossiers hun doelgroepen expliciteren.

Het project wordt uitgevoerd door het Innovatie- en Praktijk Centrum. Het bleek moeilijk om inzicht te krijgen in de te verwachten effecten van het project. In het projectvoorstel stonden geen effectindicatoren. Het project is gericht op het verschaffen van bedrijfskundige kennis aan agrarische ondernemers aangaande nieuwe richtingen als agrotourisme, natuur- en landschapsbeheer, non-food productie en marktgericht telen.

De projectactiviteiten worden tijdens het project in overleg met de doelgroepen ontwikkeld en afgestemd op hun behoeften. De indicatoren betreffen het aantal deelnemers. Economische en ecologische effecten zijn wel beoogd, maar moeilijk te kwantificeren; het terugdringen van het gebruik van mineralen en chemische middelen krijgt bijvoorbeeld veel aandacht.

Een deel van het project was gericht op het scheppen van reële arbeidskansen voor vrouwen in de agrarische sector door middel van cursussen. Hiervoor wordt samengewerkt met een uitzendbureau om vraag en aanbod van de arbeidsmarkt op elkaar af te kunnen stemmen. De resultaten zijn goed te meten aan de hand van het aantal deelnemers dat een baan vindt.

3 INZICHT IN DE RESULTATEN

3.1 Toetsingsnorm

De Rekenkamer ging na of er inzicht bestond in de te bereiken resultaten van de goedgekeurde projecten. Zij vond dat de te verwachten effecten zowel kwalitatief als kwantitatief expliciet moesten worden gemaakt. Dit was van belang voor evaluaties waarbij gebruik kon worden gemaakt van vooraf vastgelegde toets- en meetpunten.

Zij ging dan ook na of onderzocht was of de projecten een bijdrage konden leveren aan de realisatie van de doelstellingen. Zij hanteerde als toetsingscriteria:

- de te verwachten bijdrage van het project aan de plattelandsontwikkeling of aan de structurele aanpassing en aan de prioriteiten per regio was positief beoordeeld;
- er was teruggekoppeld naar eerdere projecten of programma's;
- het belang voor de direct betrokkenen was onderzocht;
- het effect voor de doelgroepen was positief beoordeeld;
- er was aandacht geschonken aan neveneffecten (zoals van economische projecten op natuur en milieu);
- de duurzaamheid van het project en de plaats in de regionale plattelandseconomie waren positief beoordeeld;
- er was aandacht geschonken aan de voortzetting van het project na beëindiging van de subsidie.

3.2 De onderbouwing van de regioprogramma's

De regioprogramma's vormen het toetsingskader voor de latere meting van de totale effecten van de projecten. Door de tijdsdruk waaronder de formulering van de programma's stond is voor de onderbouwing vooral gebruik gemaakt van bestaande (haalbaarheids)studies en provinciale beleidsdocumenten; in een enkel geval werd een extern adviesbureau ingeschakeld. Er was te weinig tijd voor ex-ante studies om de regioprogramma's te onderbouwen. Deze hebben bovendien een grote differentiatie aan maatregelen en acties, wat het inzicht in de realisatie bemoeilijkt.

Alleen de provincie Friesland verrichtte op eigen initiatief in 1995 een ex-ante evaluatie. Hierbij bleek dat de taakstelling voor de arbeidsplaatsen moest worden bijgesteld van 5000–6000 naar 4000. Friesland was er bij het opstellen van het programma vanuit gegaan 150 MECU te krijgen. Volgens de evaluatie zou ongeveer 84% van de 4000 arbeidsplaatsen gerealiseerd kunnen worden. De Europese Commissie heeft de taakstelling nog niet bijgesteld. Bij het overleg hierover zijn verschillende directoraten-generaal betrokken; in de praktijk is hiermee veel tijd gemoeid. Ook voor Limburg vond een ex-ante evaluatie plaats, omdat Limburg in de steekproef van de Europese Commissie viel. Uit het evaluatierapport bleek dat het Limburgse regioprogramma als toetsingskader belangrijke tekortkomingen vertoonde.

Ook de andere regioprogramma's schieten als toetsingskader tekort. Hierdoor is de relatie met de projectdoelstellingen en effecten moeilijk te leggen en kunnen bij evaluatie problemen optreden.

3.3 Projectonderbouwing

3.3.1 Doelstellingen en effecten van de projecten

De Rekenkamer bestudeerde globaal 95 projectdossiers. Het financieel

belang hiervan bedroeg f 198 miljoen, de Europese subsidie bedroeg f 45 miljoen. De dieptestudie, waarbij zij 17 van deze projecten bezocht en sprak met begunstigen, uitvoerders en doelgroepen, was gericht op het inwinnen van nadere informatie over de onderbouwing van de projecten.

De doelstellingen van de bezochte projecten zijn verschillend van karakter. De belangrijkste effecten van de projecten werden gezocht in de bescherming van natuur en milieu, de ontwikkeling van en vernieuwing in de landbouw, de verbetering van de recreatieve infrastructuur, de verbetering van de economie en werkgelegenheid en de vraag en aanbodzijde van de arbeidsmarkt (zie bijlagen 3 en 4).

3.3.2 Onderzoek

Op projectniveau was van de 17 projecten in twee gevallen een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Voor de meeste van de bezochte projecten vindt de voorbereiding van de kant van de eindbegunstigde en/of projectuitvoerder vooral plaats door overleg tussen deskundigen of door proefondervindelijk onderzoek. Opgedane ervaringen spelen een rol bij de onderbouwing van projecten die al een voorgeschiedenis hebben, zoals het project «Regeling Bedrijfsgerichte Stimulering» in Groningen (kosten f 8,1 miljoen).

Verder bleek dat de eindbegunstigen en/of projectuitvoerders over het algemeen goed hebben nagedacht over de directe effecten van de projecten. Hierbij speelt de directe betrokkenheid bij voorbereiding en uitvoering en/of het financiële belang bij het project een belangrijke rol. De relaties met de bredere doelstellingen zoals die uit de regio-programma's voortvloeien, zijn hierbij geen direct aandachtspunt.

Project «Herinrichting vlasketens, fase 3» – Zeeland kosten f 1 643 miljoen, waarvan f 411 000 uit het Oriëntatiefonds

De doelstelling is de versterking van de concurrentiepositie in de vlasvezelmarkt via economische en ecologische verbetering van de productie en verwerking van vlas. Er is goed nagedacht over de economische en milieu-aspecten van de (sterk verouderde) vlasverwerkende industrie. Hierbij zijn de doelgroepen (vlasverwerkers en boeren) in hoge mate betrokken. Het milieuprobleem (de lozing van afvalwater) zal bij de nieuwe werkwijze geheel opgelost zijn. Per bedrijf zal uiteindelijk moeten worden bepaald of en in hoeverre het rendement verbeterd is als gevolg van het project.

3.3.3 Natuur en milieu

Bij de «natuur en milieu»-projecten moet de onderbouwing in de eerste plaats gericht zijn op de bescherming van natuur en milieu. Bij de twee bezochte projecten was op grond van de beschikbare gegevens een betere uitwerking van het projectvoorstel mogelijk dan in de projectdossiers werd aangetroffen. Het project «Waterbeheersing de Stouwe» te Overijssel (kosten f 7 miljoen) streeft bestrijding van de verdroging na.

Het nagestreefde effect was niet in het projectdossier gekwantificeerd. Het waterschap meet echter iedere veertien dagen de grondwaterstand. De gegevens vóór en na de inwerkingtreding van het gemaal en de stuwen kunnen zo met elkaar worden vergeleken.

Bij het project in Drenthe dat gericht was op de bedrijfsmilieuzorg bleek dat de deelnemende bedrijven na afloop van het project moesten voldoen aan de erkende normen op het gebied van milieuzorgsystemen.

Project «Milieuzorg Boom Pers Meppel» – Drenthe
kosten f 194 000, de bijdrage uit het Sociaal-fonds f 45 000

Het project wil bijdragen aan de milieuzorg bij dit bedrijf. De projectuitvoerder voert enkele vergelijkbare projecten bij andere bedrijven uit. Voor de Arbeidsvoorziening was vooral de indicator «aantal deelnemers» van belang (77 van de ongeveer 180 medewerkers van dit bedrijf participeren). De projectuitvoerder had informatie over de nagestreefde effecten beschikbaar. De bedrijven moeten na afloop van het project voldoen aan de erkende normen op het gebied van milieuzorgsystemen. Daartoe voert de Bedrijfsmilieudienst Drenthe een toets uit, vergelijkbaar met de milieu-audit van een certificerend orgaan. Door de Bedrijfsmilieudienst gehanteerde indicatoren zijn niet als zodanig door de Arbeidsvoorziening opgevraagd. Voor de Arbeidsvoorziening is vooral de arbeidsmarktrelevantie van het project van belang.

Verder zijn de invloeden van buiten op de «natuur en milieuprojecten» vaak heel groot; dit aspect is in de praktijk soms onvoldoende uitgewerkt. De kans op duurzame resultaten voor de beide projecten acht de Rekenkamer redelijk groot, met name als de betrokkenheid van de doelgroepen bij de projecten groot is.

3.3.4 Ontwikkeling van de landbouw

Bij de «ontwikkeling van de landbouw»-projecten worden de effecten vooral gezocht in de economische en ecologische resultaten van de verbetering van productie- en bedrijfsprocessen, en daarmee het voortbestaan van bedrijven. Voor de zes bezochte projecten is hieraan veel onderzoek en overleg vooraf gegaan. De indicatoren zouden op basis van de informatie die hieruit beschikbaar is concreter kunnen worden uitgewerkt dan tot nu toe. Een voorbeeld is het project «de introductie van milieuzorgsystemen bij landbouwbedrijven in Groningen» (kosten f 1,15 miljoen). Het nagestreefde effect was niet in het projectdossier gekwantificeerd. De projectuitvoerder streeft ernaar dat voor het jaar 2000 60% van de agrariërs binnen milieubeschermingsgebieden volgens het nieuwe systeem werkt. Het huidige percentage ligt naar schatting tussen de 5 en 10. In het najaar 1996 zou per deelnemend bedrijf een nulmeting worden gedaan, in een later stadium een resultaatmeting. Hieruit blijkt dat het goed mogelijk is de effecten van het project te meten.

Het project «Kas van de Toekomst» in Limburg (kosten f 1 miljoen) was bedoeld om de agrarische opleiding van verschillende doelgroepen te ondersteunen. In het dossier werden alleen aantallen deelnemers als effectindicator genoemd. De economische en ecologische effecten worden vooral verwacht van de voorbeeldfunctie. Het is verder de bedoeling dat er een structureel effect op de regionale werkgelegenheid zal gaan optreden, maar deze effecten waren niet gekwantificeerd. Voor een soortgelijk project in Groningen en Friesland werd onder meer als effectindicator genomen de mate waarin de deelnemers erin slagen een eigen bedrijf te starten.

Als belangrijk effect voor drie van de projecten wordt gestreefd naar het ontstaan van werkgelegenheid; dit aspect is echter kwantitatief en kwalitatief, bijvoorbeeld in welke sector werkgelegenheid zou moeten worden gecreëerd, nauwelijks uitgewerkt. De invloeden van buiten op de resultaten en duurzaamheid krijgen bij de onderbouwing redelijk veel aandacht. De betrokkenheid van de doelgroepen bleek bij alle zes projecten goed. Een voorbeeld is het project «Leren herstructureren» in Zeeland (kosten f 0,4 miljoen). Het project is gericht op het verschaffen van kennis aan agrarische ondernemers over bijvoorbeeld natuur- en landschapsbeheer. De projectactiviteiten worden in overleg met de doelgroepen ontwikkeld en afgestemd op hun behoeften.

3.3.5 Recreatie

Er werden drie «recreatieprojecten» nader bestudeerd. De belangrijkste effecten worden verwacht van de toename van het aantal bezoekers. Deze ontwikkeling dient weer door te werken op de werkgelegenheid en de economische resultaten voor het bedrijfsleven in deze sector. Er bleken hiervoor ook mogelijkheden voor een betere uitwerking aanwezig, in de vorm van bijvoorbeeld modelberekeningen. Hetzelfde geldt voor de effecten op de natuur. Een voorbeeld van een matig uitgewerkt project is de aanpassing van een bezoekerscentrum in een natuurgebied te Overijssel. Het projectdossier bevatte geen gekwantificeerde gegevens over de effecten. Men gaat uit van 30 000 bezoekers per jaar. In de economische effecten en ecologische (neven-)effecten van de toename van het aantal bezoekers bestond verder geen inzicht.

Project «Waardevolle Cultuurlandschappen» – Friesland
kosten f 5 581 miljoen, de bijdrage uit het Oriëntatiefonds f 1,84 miljoen

Het Waardevolle Cultuurlandschappenprogramma is een «paraplu», waaronder relatief eenvoudige en kleinere projecten worden uitgevoerd zoals kanoroutes, fietspaden of looptunnels. Hierbij is een groot aantal personen betrokken. De voor het paraplu-project in het dossier opgenomen effectindicatoren waren globaal geformuleerd: de vergroting van de toegankelijkheid, belevings- en gebruiksmogelijkheden van natuur en landschap door recreanten en de ontwikkeling van duurzame landbouw en de vermindering van de milieubelasting. Op het niveau van de detailprojecten waren vooral fysieke indicatoren gedefinieerd.

Projecten met veel deelactiviteiten, zoals het programma Waardevolle Cultuurlandschappen, lenen zich vooral voor evaluaties in een breder verband. De waarde van dit project is te vinden in de onderbouwing van het beleid dat is vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte. Bij dit beleid staat een bottom-up benadering vanuit de projecten voorop.

Zuid-West-Friesland is één van de aangewezen karakteristieke regio's. De bedoeling van het nationaal beleid is om de kwaliteit en de samenhang tussen de landbouw, natuur, landschap en recreatie in de regio te versterken. De provincie moet de plannen voor het gebied uitwerken.

De doelgroepen van de recreatieprojecten zijn vooral de toeristen en de recreanten; deze zijn niet direct betrokken bij de projecten. Het project Waardevolle Cultuurlandschappen kent wel een betrokkenheid van

groepen in de regio door de bottom-up benadering van de projectaanpak. De duurzaamheid van de fysieke resultaten van deze projecten is redelijk goed verzekerd; over de duurzaamheid van de effecten valt weinig te zeggen.

**Project «Recreatiepark De Leistert Roggel» – Limburg
kosten f 1,75 miljoen, de bijdrage uit het Regionaal fonds f 875 000**

De subsidie is voor de verbetering van de toegangswegen voor auto's en fietsen, alsmede de parkeervoorzieningen bij het Recreatieoord de Leistert Roggel. In het projectdossier werden als effectindicatoren gehanteerd de toename van het aantal toeristen met 40 000 en op termijn extra werkgelegenheid voor versterkte bovenregionale uitstraling van toeristisch/recreatieve voorzieningen. Dit moest structureel leiden tot meer werkgelegenheid. Voor het geheel van de bedrijfsinvestering is een haalbaarheidsstudie verricht, waaruit onder andere de noodzaak tot aanpassing van de infrastructuur rond het park is gebleken. Met de effecten op de leefomgeving van het park is rekening gehouden (beperking parkeeroverlast en verhoging verkeersveiligheid); de neveneffecten op de natuur van de toename van het aantal bezoekers zijn niet uitgewerkt.

Bij het bezoek aan het project bleek dat de verwachtingen aangaande de stijging van het aantal bezoekers gebaseerd was op een prognose. Er had – voorzover bekend – geen nulmeting plaatsgevonden. De relatie tussen de toename van het aantal bezoekers en de toename van de werkgelegenheid kon niet nader worden gekwantificeerd. De verbetering van de infrastructuur sloot wel goed aan bij bestaande plannen van de gemeente.

3.3.6 Economie en werkgelegenheid

In deze categorie werden vijf projecten bezocht. De belangrijkste effectindicator voor de economische en werkgelegenheidsprojecten is het aantal bedrijven dat gebruik maakt van de geboden voorzieningen. Een voorbeeld van een meetbaar uitgewerkt project was «Bedrijfshuisvesting kleine dorpen» in Friesland (kosten f 5 miljoen). Dit project wil door middel van koop, bouw en bemiddeling bij verhuur van bedrijfshuisvesting een bijdrage leveren aan de (ambachtelijke) werkgelegenheid. Ondernemers kunnen in de bedrijfsruimten hun activiteit beginnen of voortzetten tegen relatief gunstige voorwaarden. Als effectindicatoren voor het project waren geformuleerd 15 tot 20 deelnemende bedrijven, er werd gestreefd naar 50 tot 80 arbeidsplaatsen.

Het project betreft de ontwikkeling van melkrobots; het heeft indirect een belangrijk raakvlak met «vernieuwing in de landbouw», doch is gericht op de directe werkgelegenheid in Zeeuws-Vlaanderen. In het dossier was als effectindicator de ontwikkeling en productie van 200 tot 300 melkrobots per jaar gehanteerd. Verdere effecten waren toename werkgelegenheid, toename uitstraling in de regio op het gebied van agrarische technologie en scholing, en groei-mogelijkheden in verband met samenwerking in soortgelijke projecten. Het bedrijf dat de melkrobots ontwikkelt doet sinds 1985 onderzoek; verder zijn er proeven genomen met de werking van de robots. Voor het testen is samengewerkt met proefboerderijen en onderwijsinstellingen. Verder zal de robot een (niet gekwantificeerde) rol kunnen spelen bij het terugdringen van de mestproductie. De subsidie betreft niet de ontwikkeling van de robot (deze vindt plaats door een bedrijf dat in Noord-Holland gevestigd is), maar de productie van de robot door een fabriek in Zeeuws-Vlaanderen. De voornaamste effecten worden daarom verwacht van een niet nader uitgewerkte groei van de werkgelegenheid bij deze fabriek en bij de aanleverende bedrijfjes (uitwaaiereffect). De realisatie van deze effecten zal sterk afhankelijk zijn van externe factoren: de afzetmogelijkheden. De verwachtingen hierover waren op het moment van het bezoek aan het project niet hoog gespannen, omdat de markt een afwachtende houding aanneemt en er concurrentie is.

Een project waarvan de resultaten nauwelijks meetbaar zijn was «Ondernemen met elkaar» in Friesland (kosten f 0,36 miljoen). Het project betrof een aantal discussiebijeenkomsten van managers uit het midden- en kleinbedrijf, gericht op technologische vernieuwing. Voor dit project was uitsluitend het aantal deelnemers als effectindicator genomen. De verwachting was dat het project zou leiden tot groei van de capaciteit van het midden- en kleinbedrijf in technologische en innovatieve zin. De mogelijke invloed van het project op het behoud en de bevordering van de werkgelegenheid was zeer indirect en niet ingeschat.

De doelgroepen van de economische projecten zijn vooral kleine en middelgrote (agrarische) bedrijven. De betrokkenheid van deze bedrijven was redelijk goed. De beoogde resultaten op langere termijn van de deelname door de bedrijven blijken voor drie van de vijf projecten te kunnen worden gemeten. De kwantitatieve bijdrage aan de werkgelegenheid was slechts voor één van de vijf projecten uitgewerkt.

3.3.7 Arbeidsmarkt

Slechts één bezocht project en een deel van een ander project waren gericht op de afstemming op de arbeidsmarkt. Dit type projecten komt (nog) niet veel voor. De belangrijkste effectindicator voor deze projecten is het aantal personen dat aan de opleidingen deelneemt en een baan gevonden heeft. In de praktijk blijkt het ook goed mogelijk om kwaliteitsnormen te formuleren ten aanzien van de effecten van de opleidingen en deze in een later stadium te meten. Een voorbeeld is het eerder genoemde project «Leren herstructureren 1996», in Zeeland. Een deel van dit project was gericht op het scheppen van reële arbeidskansen voor vrouwen in de agrarische sector door middel van cursussen. Voor dit

deelproject wordt samengewerkt met een uitzendbureau om vraag en aanbod van de arbeidsmarkt goed op elkaar af te stemmen. De resultaten zijn te meten aan de hand van het aantal deelnemers dat een baan vindt.

Project «In-company opleidingsstelsel» – Limburg
kosten f 156 000, waarvan de bijdrage uit het Sociaal fonds f 47 000

Het project is een initiatief van ondernemers in de recreatieve sector, in samenwerking met de Arbeidsvoorziening en de Provincie. Gestreefd wordt naar vernieuwing en het comprimeren van de opleiding door het voorkomen van overlap in opleidingspakketten. De bestaande opleidingsmogelijkheden sloten onvoldoende aan op de vraag van de arbeidsmarkt; de bedoeling was dan ook om het project als pilot te laten dienen voor toekomstige opleidingen. De eisen die gesteld worden aan de selectie en begeleiding van de cursisten en de kwaliteit van de mentoren zijn in vergelijking met het landelijk niveau hoog.

Het Limburgse project betrof opleidingen voor de recreatieve sector. In het projectdossier was slechts het aantal deelnemers als effectindicator opgenomen. Bij bezoek aan het project bleek dat de belangrijkste nagestreefde effecten vooral zijn gericht op de kwalitatieve verbetering van de opleidingen. Er werden normen ontwikkeld ten aanzien van het waarborgen van de kwaliteit. Verder werd er een nulmeting uitgevoerd om later te bepalen of aan de normen werd voldaan. Ook waren er afspraken gemaakt aangaande werkgaranties. De doelgroepen van het project zijn zowel werklozen als werkenden. Aan de duurzaamheid van het project was aandacht geschonken: het streven is erop gericht om een permanent opleidingsproject te creëren, gericht op 15 deelnemers per cursus. Er is een inspanningsverplichting om 80% aan een baan te helpen.

Gezamenlijk project «Trainingscentrum Bollenteelt» – Friesland/
Groningen

kosten Friesland f 359 000, de bijdrage uit het Sociaal-fonds f 127 000
kosten Groningen f 600 000, de bijdrage uit het Oriëntatiefonds
f 180 000

Het project is erop gericht de omschakeling van bedrijven die hun kansen in de landbouw verminderd zien te ondersteunen. De indicatoren voor deze projecten zijn de deelnemers (geschat op 60) en de resultaten die deze deelnemers behalen in het teeltvak. Ook de mate waarin zij er uiteindelijk in slagen een eigen bedrijf te starten is indicator voor het succes van het project evenals het ontstaan van een infrastructuur voor bollenteelt in het noorden. Aan deze indicatoren is in het projectdossier geen aandacht besteed. Het project past in een breder kader van activiteiten, waarbij meer gemeenten en organisaties betrokken zijn, hetgeen een positieve factor is voor de duurzaamheid van de projecten. De kans op financiering voor de omschakeling van deze bedrijven door commerciële banken is voorlopig niet groot. De opleiding is erop gericht het opleidings- en ervaringsniveau van de doelgroep te verhogen en daarmee de kansen op financiering te vergroten. De verwachtingen voor het welslagen van het project zijn gebaseerd op het feit dat de bollenteelt een groeisector is.

4 AFWEGING VAN PROJECTVOORSTELLEN

4.1 Toetsingsnorm

De Rekenkamer ging na welke criteria werden gehanteerd bij de goedkeuring of afkeuring van projectvoorstellen en/of steeds sprake was van een weloverwogen beslissing. De afweging van de projectvoorstellen moet inzichtelijk zijn gemaakt. Dit betekent dat de afwegingscriteria zijn vastgelegd en zijn toegespitst op de realisatie van de doelstelling.

4.2 Criteria en selectie

De algemene criteria voor de beoordeling van projectvoorstellen zijn vastgelegd in beschrijvingen van de administratieve organisaties van de programma's. De criteria voor het Sociaal fonds zijn in de Staatscourant gepubliceerd.

De regio's gaan op verschillende wijze om met de eerste selectie van projectvoorstellen. De inzichtelijkheid van dit selectieproces liet in veel gevallen te wensen over. In de meeste regio's worden geen overzichten van de afgewezen aanvragen bijgehouden. Alleen de afgewezen aanvragen voor het Sociaal fonds worden geregistreerd. Een aantal regio's maakt de besluitvorming rondom de goedgekeurde projecten onvoldoende zichtbaar in de projectdossiers. Ook de toepassing van de afwegingscriteria en de toelichting daarop geschieden op verschillende wijze.

De bijdrage uit de structuurfondsen is bedoeld als aanvulling op een bijdrage van de lidstaat. In een controleprotocol van de Europese Commissie staat over deze zogenoemde additionaliteit dat jaarlijks de toeneming van kredieten van de structuurfondsen minstens tot gelijkwaardige toeneming van de totale overheidsuitgaven voor structuurmaatregelen in de lidstaten zal moeten leiden. De additionaliteit van het programma is op macro-economisch niveau getoetst.

Het is geen eis van de Commissie dat de additionaliteit op projectniveau dient te worden aangetoond. Sommige regio's besteden hieraan op projectniveau wel aandacht. Het moet dan gaan om een project dat dankzij de bijdrage uit de fondsen versneld wordt uitgevoerd of om een project dat zonder de fondsen niet uitgevoerd zou worden.

In Zeeland speelde de additionaliteitsvraag bij onder andere landinrichtingsprojecten. Om te voorkomen dat deze projecten gezien kunnen worden als een verkapte bezuiniging op de uitgaven van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is afgesproken dat de bespaarde gelden ten goede zullen komen aan het gebied waar de gelden zijn vrijgekomen. Ook Limburg had problemen met de interpretatie van de additionaliteit.

5 INZET VAN MIDDELEN EN STURINGSINSTRUMENTEN

5.1 Toetsingsnorm

De Rekenkamer ging na of de inzet van middelen en sturingsinstrumenten bij de beoordeling en uitvoering van de projecten doelgericht plaatsvond. Zij hanteerde de volgende normen:

- de totale financiering van het project moest verzekerd zijn en er moesten afspraken zijn gemaakt met alle betrokkenen over de inzet van de financiële middelen;
- er moest een planning, met tijdspad, zijn opgesteld voor de besteding van middelen en vooraf diende er inzicht te zijn in de tijdens het project uit te voeren activiteiten;
- de overlegstructuur moest voldoende garanties bieden voor goede samenwerking en effectieve en efficiënte besluitvorming, en de verantwoordelijkheid voor de projectuitvoering moest zijn vastgelegd;
- er moest een systeem van voortgangsbewaking zijn opgezet en er moesten voldoende maatregelen zijn genomen die evaluatie mogelijk maken.

5.2 Financiële aspecten

Bij 12 van de 95 projecten kon niet uit het dossier worden gehaald of de financiering van het project op het moment van goedkeuring rond was. In deze gevallen was sprake van een voorwaardelijke toezegging, die wordt verleend om een project niet op te houden.

Bij alle projecten werden standaardafspraken gemaakt over de bevoorschotting en betalingstermijnen. De voorschotten worden verstrekt als een deel van de kosten is betaald, voortgangsverslagen zijn ingediend, de voortgang volgens Gedeputeerde Staten bevredigend verloopt en zo nodig een accountantsverklaring is meegestuurd.

In de regel komen de projectindieners, na overleg met ministeries en provincie, met uitgewerkte voorstellen voor co-financiering. In de meeste bestudeerde projectdossiers was echter geen informatie te vinden over de tijdige beschikbaarheid van de (co-)financiering.

De hoogte van de Europese bijdrage uit het Oriëntatiefonds en uit het Regionaal fonds is afhankelijk van het soort project. De maximumpercentages (25–50%) zijn vastgelegd in de regionale programma's en in de beschrijvingen van de administratieve organisatie. Voor de projecten uit het Sociaal fonds bedraagt de bijdrage het minimaal benodigde bedrag om de projecten te kunnen uitvoeren. De maximum vergoeding is 45%.

De co-financiering van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij leverde problemen op omdat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Het ministerie heeft ervoor gekozen alleen projecten te co-financieren op grond van bestaande regelingen.

Hiervoor is echter geen afzonderlijk budget. Dit kan leiden tot vertraging in de voorbereiding, een beperking van de co-financiering of het niet doorgaan van een project. In Limburg bleek dat het ministerie zich bij diverse projecten wel bereid verklaarde een financiële bijdrage te leveren, maar dat nader beraad nodig was over het tijdstip van betaling en het betalingsritme.

Co-financiering door Economische Zaken geschiedt op verschillende manieren, maar levert geen problemen op. In de drie noordelijke

provincies vindt co-financiering plaats door middel van bijdragen die uit het Integraal Structuurplan Noorden des Lands worden gefinancierd. Het uitvoeringsorgaan hiervoor is, binnen zekere beperkingen, vrij om te bepalen welke projecten hiermee worden gefinancierd. Voor de co-financiering van projecten in Limburg en Zeeland heeft het ministerie f 1 miljoen beschikbaar gesteld. Het Ministerie van Economische Zaken heeft afgesproken dat de stuurgroepen mogen bepalen welke projecten hiermee worden gefinancierd (zie ook 5.4).

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt zelf geen co-financiering beschikbaar. Nederlandse publiekrechtelijke instanties en/of overheden moeten de projecten meefinancieren en dienen daarbij de aansprakelijkheid te aanvaarden voor een doelmatig beheer volgens de Europese voorschriften. Deze gedragslijn leverde problemen op bij het vinden van financiers voor projecten. Zo kon in Friesland en Zeeland in 1994 geen enkel project gestart worden. In 1995 hebben deze regio's toch kans gezien om een aantal projecten te starten door bijvoorbeeld uitkeringen als publiekrechtelijke gelden aan te merken, mee te begroten of andere fondsen te vinden. Dit heeft ertoe geleid dat budgetten uit het Sociaal fonds voor Friesland, Limburg, Overijssel en Zeeland naar volgende jaren werden overgeheveld.

Ten tijde van het Rekenkameronderzoek werkten de Europese Commissie, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Arbeidsvoorziening aan een voorstel voor de mogelijkheid van publieke fondsen waarin private gelden kunnen worden gestort. Gelden hieruit zouden dan aan te merken zijn als publiekrechtelijke gelden. Dit voorstel zou al zijn goedgekeurd door Brussel, maar moet nog in de Nederlandse regelgeving worden opgenomen. Inmiddels zou al wel zijn toegestaan dat co-financiering plaatsvindt via bedrijfstakfondsen. Veel kleine bedrijven, met name in de agrarische sector, zijn echter niet aangesloten bij een bedrijfstakfonds en kunnen dus geen gebruik maken van deze mogelijkheid.

Het vinden van co-financiering voor projecten met werkenden als doelgroep kende een extra knelpunt, omdat deze Europese prioriteit niet op het terrein van de Arbeidsvoorziening ligt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de budgetten van de Arbeidsvoorziening gekort, wat heeft geleid tot een aanscherping van de taakstelling van de Arbeidsvoorziening. Vanaf dat moment is scholing aan werklozen uitgangspunt; de Arbeidsvoorziening stelt geen co-financiering beschikbaar voor de scholing van werkenden.

5.3 De planning

De beoordeling van de planning en begroting van projecten van het Oriëntatiefonds en het Regionaal fonds is een aangelegenheid van het programmasecretariaat en de Stuurgroep. Die vragen de projectuitvoerders niet om een gedetailleerd uitgewerkte planning. Vooral in Limburg, Overijssel en Zeeland letten zij impliciet op de planning van grotere projecten door deze gefaseerd goed te keuren.

De meeste projectdossiers bevatten geen uitgewerkte planning voor de inzet van personele middelen, noch informatie over de (tijdige) beschikbaarheid van voldoende personeel.

Uit de projectdossiers bleek voorts niet altijd of een beoordeling van de projectbegroting had plaatsgevonden. Bij de beoordelingen werd amper gebruik gemaakt van kengetallen.

Als prestatiegegevens werden de fysieke indicatoren gebruikt, die nauwelijks werden gerelateerd aan de te maken kosten.

Bij de beoordeling van planning en begroting van de projecten uit het Sociaal fonds werden standaardchecklijsten gehanteerd, die onder meer ingaan op de toelichting op de aantallen scholingsuren, een onderbouwing van de gevraagde subsidie en het aantal deelnemers per kalenderjaar.

In de meeste gevallen was een tijdpad afgesproken. Dit vermeldde meestal niet meer dan de start- en einddatum van het project. De fysieke indicatoren werden nauwelijks vertaald naar meetpunten in de planning. Slechts in een aantal gevallen was sprake van tussentijdse meetpunten.

De voordracht van projecten voor het Oriëntatie- en het Regionaal fonds geschiedt vaak door beleidsafdelingen van provincies, gemeenten of door gevestigde organisaties in de landbouw-, natuur- en milieu- of ondernemingssectoren. De eindbegunstigden en/of uitvoerders van deze projecten zijn over het algemeen bekende instanties in de provincie. Dit geeft de provincies voldoende waarborg voor hun kwaliteit.

Zij moesten wel bepaalde documenten overleggen waaruit de economische en financiële draagkracht, technische bekwaamheid en geschiktheid blijken die nodig zijn om het voorgestelde project uit te voeren. Ook het feit dat bij projecten veelal een aanzienlijke eigen bijdrage wordt verlangd, werd voldoende waarborg geacht voor een goede inzet.

Over de kwaliteit van de uitvoerders en/of eindbegunstigden werd in de dossiers dan ook zelden een – expliciete – beoordeling opgenomen. Wel werden in Limburg kwalificatie-onderzoeken verricht voor infrastructurele projecten.

De afspraken met de eindbegunstigden zijn vastgelegd in de projectvoorstellen en in de committeringsbrieven.

Voor de Arbeidsvoorziening is de aanvrager uitdrukkelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Ook de Arbeidsvoorziening beoordeelde de projectaanvragers niet expliciet; de meesten van hen waren bekend.

5.4 De overlegstructuur

Bij de voorbereiding van projecten met een bijdrage uit het Regionaal of Oriëntatiefonds toetst het programmasecretariaat de projectvoorstellen en werkt ze uit. Vervolgens moeten de stuurgroepen de voorstellen beoordelen en goedkeuren. De stuurgroepen beslissen met unanimiteit van stemmen, waarna Gedeputeerde Staten de beschikkingen uitvaardigen.

Bij projecten die gefinancierd worden uit het Sociaal fonds zijn het de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening die de projectvoorstellen toetsten en uitwerkten. In Limburg en Overijssel worden deze projecten in de stuurgroep behandeld, terwijl in Groningen/Drenthe de stuurgroep ze slechts marginaal toetst. In de overige provincies worden de voorstellen niet in de stuurgroep behandeld. De Regionale Besturen voor Arbeidsvoorziening keuren vervolgens de projecten van het Sociaal fonds goed en ondertekenen de beschikkingen.

Bij veel projecten zijn ook overlegorganen betrokken waarin speciale groepen, bijvoorbeeld uit de landbouw, zijn vertegenwoordigd. De Comités van Toezicht moeten erop letten dat de programma's op doeltreffende wijze en in overeenstemming met de vastgestelde prioriteiten en doeleinden worden uitgevoerd. De bevindingen van de comités worden schriftelijk vastgelegd en er wordt aan de participanten, onder wie de ministeries, gerapporteerd.

In Friesland werd geen stuurgroep ingesteld, omdat door het eerdere regioprogramma in 1989–1993 bij de provincie een zekere expertise was ontstaan. Hierdoor werd beleidsmatig en financieel overleg vóór de fase van het Comité van Toezicht niet noodzakelijk geacht. In de praktijk bleek het ontbreken van een stuurgroepachterban toch een gemis bij de beoordeling van de projectvoorstellen.

De kwaliteit en de werking van de overlegstructuren werden over het algemeen goed genoemd. De betrokkenheid van de vertegenwoordigers van organisaties uit de regio zelf is een sterke kant van de organisatie-structuur. De vertegenwoordigers in de overlegstructuren zijn onder meer geselecteerd op basis van deskundigheid en maatschappelijk belang. De partnershipgedachte bleek bevredigend te werken en droeg bij tot de gewenste bottom-up benadering van het programma. De onderzochte communicatie- en informatieprocessen verliepen goed.

5.5 Voortgangsbewaking en evaluatie

Per project zijn afspraken gemaakt over de voortgangsbewaking. De provincies rapporteren per kwartaal aan de twee ministeries, halfjaarlijks aan het Comité van Toezicht en jaarlijks aan de Europese Commissie. De Arbeidsvoorziening rapporteert per kwartaal aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening en jaarlijks aan de Europese Commissie.

Er zijn geen afspraken gemaakt voor onafhankelijke evaluaties van afzonderlijke projecten. Op projectniveau wordt volstaan met de voortgangsrapportage door de eindbegunstigde. Voor de projecten uit het Sociaal fonds worden in de meeste regio's standaardafspraken gemaakt over een korte inhoudelijke evaluatie en een uitstroomrapportage van de projectuitvoerder, zes maanden na afloop van het project.

Voor de door de Europese Commissie verplicht gestelde interim-evaluatie van de regioprogramma's in 1997 troffen alle regio's tijdens het Rekenkameronderzoek voorbereidingen.

5.6 Knelpunten in de regelgeving

Naast de al eerder genoemde problemen die te maken hebben met de uitvoering van de regelgeving, werden in één of meer regio's nog andere knelpunten gesignaleerd:

- de projecten mogen alleen betrekking hebben op de voorgeschreven gebieden en niet op andere delen van de provincie; dit levert soms problemen op bij de goedkeuring van een project;
- betrokkenen vinden de Europese doelstellingen en definities erg ruim geformuleerd en daardoor niet eenduidig interpreteerbaar;
- de directoraten-generaal van de Europese Commissie hanteren onderling verschillende definities en interpretaties (zie bijvoorbeeld 6.2, de subsidiabele kosten);
- de gescheiden besluitvormingstrajecten in sommige regio's voor de diverse fondsen leiden tot verschillende projectorganisaties, administraties en verantwoordingen;
- de voorwaarden van de verschillende subsidieverlenende instanties sluiten niet altijd goed op elkaar aan, waardoor bij een project met meer financiers steeds andere versies van hetzelfde projectvoorstel moeten worden geschreven;
- controles door de Europese Commissie zijn altijd gericht op de financiële aspecten op projectniveau, en nooit op beleidsinhoud of programmaniveau;
- de regels voor technische bijstand blijken voor meer uitleg vatbaar en het budget wordt te krap gevonden.

De genoemde knelpunten komen aan de orde in het overleg van de Comités van Toezicht. Hierin is de Europese Commissie weliswaar vertegenwoordigd, doch als het meer algemene problemen betreft moet er besluitvorming centraal in Brussel plaatsvinden. De participanten in de regio's waren van oordeel dat deze besluitvorming bij de directoraten-generaal in Brussel traag verloopt en dat de ministeries hierbij niet voldoende actief zijn.

6 DE ROL VAN DE MINISTERIES

6.1 Toetsingsnorm

De Rekenkamer onderzocht op welke wijze de ministeries invulling gaven aan hun communautair-rechtelijke eindverantwoordelijkheid voor het programma bij de voorbereiding en goedkeuring van de plattelandsprojecten.

De Rekenkamer hanteerde als toetsingsnorm dat de invloed van de ministeries ertoe moest leiden dat de goedgekeurde projecten een doelgerichte bijdrage kunnen leveren aan de plattelandsontwikkeling en de structurele aanpassing in de regio's. Verder moest de taakuitoefening zodanig zijn dat een effectieve en efficiënte inzet van middelen bij de goedgekeurde projecten gewaarborgd is. De ministeries moesten inzicht hebben in de te bereiken resultaten en de realisatie van de doelstellingen bevorderen.

6.2 Taakopvatting verantwoordelijke ministeries

In een notitie van februari 1995 van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer is vastgelegd dat de provincies de verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering en het beheer van de plattelandsprogramma's, maar dat het Rijk eindverantwoordelijk blijft. Volgens het departement moet deze verantwoordelijkheid worden waargemaakt via de kaders van het partnership. Daarom nemen vertegenwoordigers van het ministerie actief deel aan het overleg in werk- en stuurgroepen. De directies Noord, Oost, Zuid-west, en Zuid vertegenwoordigen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de verschillende overlegvormen. Zij moeten toezien op de goede gang van zaken rondom het beheer van het Oriëntatiefonds en de door het ministerie ingebrachte en/of geco-financierde projecten. Voorts hebben zij tot taak mee te denken bij voorstellen voor aanpassing van het programma. De directies hebben namens het ministerie het voortouw bij de beoordeling van projecten, zowel inhoudelijk als budgettair. Het ministerie werd in de Comités van Toezicht meestal op directeursniveau door de regionale directies vertegenwoordigd. In de voorbereidende stuurgroepen zat namens het ministerie een medewerker van een regionale beleidsdirectie.

Voor het Ministerie van Economische Zaken geldt dezelfde taakopvatting en -uitoefening als voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het departement wordt in de stuurgroepen vertegenwoordigd door de Rijksconsulentschappen. Een vertegenwoordiger van de hoofdafdeling Regionaal Stimuleringsbeleid van het ministerie neemt deel aan het overleg in de Comités van Toezicht. Dit ministerie heeft geen afzonderlijke taakverdeling voor het programma op schrift gesteld. Men beschouwt de taakuitoefening als onderdeel van het reguliere takenpakket.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft formeel zitting in de betreffende Comités van Toezicht, maar komt niet op de bijeenkomsten. In de onderzochte periode hebben het ministerie noch het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening enige actieve belangstelling voor de uitvoering van het plattelandsprogramma getoond. De Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening hebben overigens wel actief deelgenomen aan de besluitvorming in de Comités van Toezicht. Vanuit het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening is lange tijd geen prioriteit gegeven aan de uitvoering van het beleid voortvloeiend uit het Sociaal fonds, waarvan het onderhavige programma slechts een klein

deel uitmaakt. In november 1996 is een plan van aanpak verschenen, aangaande de controle en het toezicht op het Sociaal Fonds.

Ondanks de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van Europese doelstelling naar de provincies blijft de lidstaat «subsidiar verantwoordelijk⁴» voor eventuele tekortkomingen die bij financiële controle aan het licht komen. Als een project in strijd met de Europese doelstelling wordt uitgevoerd, kan de Europese Commissie de subsidie van de lidstaat terugvorderen.

De Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken trachtten met de provincies overeenkomsten te sluiten om hun financiële verantwoordelijkheid materieel over te dragen. Zij stuitten daarbij op twee belangrijke problemen.

Op grond van de Europese regelgeving is een aantal kosten niet subsidiabel. De regelgeving is volgens de provincies onvoldoende eenduidig, dit leidt in de praktijk tot interpretatieverschillen. Hierdoor zou het risico van terugbetaling ontstaan bij eventuele latere controle door de Europese Commissie. Over de stroomlijning van deze regels wordt momenteel overlegd tussen de Europese Commissie en de lidstaten.

Een tweede probleem is de interpretatie van artikel 2.3 van de Coördinatieverordening over de maatregelen ten aanzien van de financiële controle. Vooral de financiële aansprakelijkheid bij misbruik en nalatigheid en de subsidiaire verantwoordelijkheid van de lidstaat hiervoor leiden tot verschillende interpretaties. De beide ministeries vinden dat de provincies te bevreesd zijn voor de financiële risico's. Terugvordering zou alleen aan de orde zijn bij aangetoonde onregelmatigheid en misbruik en na onderzoek door de Europese Commissie.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verwachtte dat per 1 mei 1997 de problemen die de provincies hadden met de interpretatie van de Europese regelgeving tot het verleden zullen behoren. De Europese Commissie heeft nader gedefinieerd welke uitgaven voor vergoeding in aanmerking komen voor een bijdrage uit de structuurfondsen.

6.3 Taakopvatting coördinerend ministerie

De algehele landelijke coördinatie van het plattelandsprogramma ligt bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De directie Landbouw, afdeling Economie en Structuur draagt zorg voor de coördinatie tussen de Europese Commissie en Nederland en zorgt voor de nationale afstemming. De coördinatie heeft betrekking op de richtlijnen van de Europese Commissie over uitvoering en beheer, het opstellen van jaarverslagen en evaluaties. Verder is de directie Landbouw aanspreekpunt binnen het ministerie voor informatie over de uitvoering van de programma's. Ten behoeve van de nationale coördinatie organiseert de directie regelmatig overleg met de coördinatoren bij de regionale directies.

6.4 Taakuitvoering

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was nauw betrokken bij de opstelling van de verschillende regioprogramma's. Hierbij ging het bijvoorbeeld om de begrenzing van de gebieden, de formulering van prioritaire zwaartepunten of algemene begeleiding. De Ministeries van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren eveneens betrokken bij de besprekingen van de regio-

⁴ art. 23 Coördinatieverordening 2082/93.

programma's. Ook de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening waren hierbij betrokken.

De Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken waren in 1995 intensief betrokken bij de opstelling en beoordeling van de administratieve organisatie en vooral de formulering van criteria voor de selectie van projecten. De beschrijving van de administratieve organisaties is voor de verschillende regio's pas in de tweede helft van 1995 gereed gekomen. Verder heeft Economische Zaken het initiatief genomen voor het ontwikkelen van een monitoringsysteem. Voor de verantwoording van de middelen in de verschillende regio's werd een controleprotocol opgesteld voor de provinciaal accountant.

De vertegenwoordigers van de regionale directies van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij namen actief deel aan het overleg over de selectie van de projecten via de werk- en stuurgroepen. Het Ministerie van Economische Zaken nam eveneens actief deel aan de voorbereiding van de projecten in de stuurgroepen. In Friesland, waar geen stuurgroep was ingesteld, vond meer informeel overleg over ingediende projectvoorstellen plaats.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nam geen deel aan de besluitvorming over de voorbereiding van de onderzochte projecten in de overlegorganen, noch gaf het op een andere wijze actieve invulling aan de ministeriële eindverantwoordelijkheid hiervoor. Het ministerie stelde zich op het standpunt dat de directeuren van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening eindverantwoordelijk zijn voor de goedgekeurde projecten.

Beoordeling van de projectvoorstellen door de regiodirecties van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vond in alle regio's plaats door toetsing van door het programmamanagement voorgelegde stukken. Er werd geen nader onderzoek ingesteld naar de projecten en de onderbouwing daarvan hoewel die, volgens de Rekenkamer, belangrijke tekortkomingen vertonen, zoals de uitwerking van doelen en te verwachten effecten, het expliciet maken van de criteria bij de goedkeuring of afkeuring van projectvoorstellen en de inzet van middelen.

De betrokkenheid van Rijksconsulenten van het Ministerie van Economische Zaken bij de voorbereiding van afzonderlijke projecten richt zich vooral op die projecten die voor dit departement van belang kunnen zijn. Uitgangspunt hierbij is de informatie van het programmamanagement.

Ook de Rijksconsulenten stellen in het algemeen geen nader onderzoek in naar projecten en de onderbouwingen daarvan.

In het algemeen geldt dat door de grote hoeveelheid te behandelen onderdelen (projectvoorstellen, voortgangsrapportages en dergelijke) de Comités van Toezicht respectievelijk de stuurgroepen weinig aandacht besteden aan de kwaliteit van de afzonderlijke projectvoorstellen. Het Comité van Toezicht blijkt in de praktijk een overlegverband waar projectvoorstellen (die al grondig zijn voorbereid) als hamerstuk worden afgedaan.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De betrokken ministers hebben hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorbereiding van de plattelandsontwikkelingsprojecten op verschillende manieren ingevuld.

De Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken waren via een actieve deelname direct betrokken bij de besluitvorming in de overlegorganen.

De betrokkenheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek echter louter formeel. Het ministerie nam niet deel aan de besluitvorming, noch gaf het op andere wijze actief invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

De projecten hebben zeker de potentie om een bijdrage te leveren aan de plattelandsontwikkeling, ondanks de omstandigheid dat de start van het programma onder grote tijdsdruk stond. Er zijn echter nog onvoldoende garanties dat de goedgekeurde projecten een doelgerichte bijdrage aan de plattelandsontwikkeling en de structurele aanpassing hiervan kunnen leveren. Ook is bij de huidige werkwijze van de beoordeling van de projecten een effectieve en efficiënte inzet van de middelen bij de goedgekeurde projecten niet afdoende gewaarborgd.

De tekortkomingen zijn verschillend van aard en gewicht, zodat de ministers hiervoor langs verschillende wegen oplossingen kunnen zoeken. De bestaande rolverdeling binnen het partnership biedt voldoende mogelijkheden om de ministeriële verantwoordelijkheid via een actieve deelname uit te oefenen en actie te ondernemen op de gesignaleerde kritische punten. Bij het stimuleren van verbeteringen bij de inzet door de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken gaat het vooral om het bieden van een handreiking met mogelijke oplossingen voor de knelpunten die zich bij meer regio's voordoen en de vervulling van een intermediaire rol voor de provincies naar de Commissie.

Vooraf van de kant van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een grotere betrokkenheid bij het partnership dringend gewenst. Dit ministerie heeft nog onvoldoende inhoud gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bij de beoordeling van de projectvoorstellen is het wenselijk dat de ministeries op grond van hun communautair-rechtelijke verantwoordelijkheid een actievere rol spelen bij:

- het expliciet maken van de relatie tussen de Europese, nationale, regionale en projectdoelstellingen;
- het beter expliciteren van de projectdoelgroepen;
- het vastleggen van de afweging van de projectvoorstellen;
- het verbeteren van de kwantitatieve en kwalitatieve uitwerking van de projectdoelstellingen;
- de selectie en keuze van kritische effectindicatoren in relatie tot de regionale programma's. Dit is in het bijzonder van belang omdat de regionale programma's een zwak beoordelingskader bieden voor toekomstige evaluaties van de programma's. De indicatoren moeten betrekking hebben op observeerbare zaken. Ook moet evenwicht bestaan tussen kwaliteit en kwantiteit;
- het inzichtelijker maken van de beginsituatie van de projecten (nulmeting);
- het maken van afspraken voor onafhankelijke evaluatie op projectniveau voor de grotere projecten om de effecten van de regio-programma's later te kunnen vaststellen. Voor de kleine projecten zou kunnen worden volstaan met de vervaardiging van een slotdocument waarin de belangrijkste resultaten worden samengevat;

- het maken van afspraken over de evaluatie van projecten waarvan de effecten alleen in een breder (nationaal) kader kunnen worden vastgesteld.

De ministeries dienen verder een actieve rol te spelen bij het bereiken van verbetering van de inzet van middelen op de volgende punten:

- de beoordeling en onderbouwing van de financiering, de planning van de activiteiten en het inzichtelijk maken daarvan;
- de methode en de onderbouwing van de co-financiering;
- de oplossing van de knelpunten in de regelgeving;
- een betere afstemming tussen de gescheiden besluitvormings-trajecten van de diverse fondsen.

Gezien de coördinerende rol van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij liggen initiatieven van zijn zijde voor de hand.

8 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER

8.1 Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelde de Rekenkamer mee, dat er inmiddels een aantal ontwikkelingen zijn geweest die grotendeels al hebben geleid of zullen leiden tot acties die tegemoet komen aan de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Begin 1997 is er een tussentijdse evaluatie uitgevoerd over de periode 1994–1996. De bevindingen sloten voor wat betreft een aantal zaken aan bij de bevindingen van de Rekenkamer. Zo zouden de provincies zich in de beginperiode met name hebben gericht op het financieel beheer, maar behoefden de uitwerking van de programmadoelstellingen, de projectindicatoren en de nulmetingen vroeger nog de nodige aandacht.

De minister stelde ten slotte vast dat het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zowel op centraal als op regionaal beleidsniveau een actieve rol speelt en wenst te spelen bij de uitvoering van het programma, waarbij hij overigens aangaf dat de provincies nadrukkelijk een eigen rol én een eigen verantwoordelijkheid kennen bij de uitvoering.

In juni 1997 organiseerde het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als coördinerend ministerie een bespreking tussen de ministeries en de overige deelnemers waar zowel de uitkomsten van de tussentijdse evaluatie als de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer werden besproken.

8.2 Staatssecretaris van Economische Zaken

De staatssecretaris van Economische Zaken onderschreef de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen. Zij gaf aan dat voor een deel al invulling wordt gegeven aan de punten die de Rekenkamer noemde. Zij dacht daarbij aan het aspect van samenwerking tussen de ministeries en de verschillende actoren in de betrokken regio's bij de uitvoering van de programmas en projecten.

8.3 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was van mening dat zijn betrokkenheid en verantwoordelijkheid op goede gronden zijn uiteindelijke invulling had gekregen. Hij stelde dat krachtens de bestuurs-overeenkomst de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in Nederland verantwoordelijk is voor een goede uitvoering van het Sociaal fonds. Dit stelt de Regionale Besturen in de gelegenheid om regio-specifieke zaken of programma-inhoudelijke kwesties, met de benodigde ruimte en binnen de kaders die het Sociaal Fonds stelt, zelf in te vullen. Daarnaast kunnen zij zelf specifieke uitvoeringsregels treffen. Dit betreft met name ook de selectie van projecten.

De minister stelde dat het partnershipbeginsel ondermeer werd ingevoerd om het structuurbeleid te decentraliseren.

Op decentraal niveau kan dan afstemming op de regionale omstandigheden plaatsvinden, die vanuit centraal niveau niet in dezelfde mate kan worden gerealiseerd. Hij was dan ook van oordeel dat gelet op deze gekozen uitvoeringsstructuur via de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een grotere betrokkenheid van het ministerie bij het partnership niet aan de orde is.

De minister achtte het voldoende dat het ministerie kennisneemt van de verslagen en de voortgangsrapportages van de Comités van Toezicht. In

de praktijk was gebleken dat in geval van majeure vraagstukken de vertegenwoordiger van het ministerie tijdig advies kon geven.

8.4 Nawoord Rekenkamer

In 1996 heeft de Rekenkamer een aantal belangrijke tekortkomingen bij de voorbereiding van de projecten geconstateerd. Een deel van deze tekortkomingen is in 1997 volgens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ook geconstateerd bij een tussentijdse evaluatie. De Rekenkamer concludeert dat de bewindspersonen nauwelijks concrete verbeterpunten noemen.

Het valt op dat de rolopvatting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afwijkt van die van zijn collega's. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geen nieuwe argumenten genoemd voor zijn geringe betrokkenheid. De Rekenkamer blijft van mening dat op grond van zijn communautair-rechtelijke verantwoordelijkheid een directere betrokkenheid van deze minister bij de uitoefening van het toezicht gewenst is, zonder dat dit iets af hoeft te doen aan de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor de uitvoering.

Overzicht bestudeerde projecten

Tabel 1

Overzicht kosten en Europese bijdrage van bestudeerde Oriëntatiefondsprojecten (in guldens)

Provincie Groningen/Drenthe

Project	totale kosten	EU-bijdrage
<i>Trainingscentrum bollenteelt</i>	600 000	180 000
Schone bomen in schone grond (Frederiksoord)	494 617	101 400
Milieusamenwerkingsverbanden Groningen/Drenthe	600 000	240 000
Milieuvriendelijke landbouw in Groningen	360 000	144 000
<i>Introductie bedrijfsinterne milieuzorgsystemen in de landbouw</i>	1 250 000	500 000
Natuurontwikkelingsproject Takkenhoogte-Meeuwenveen	499 375	172 550
Fietsbrug Hoendiep Leek	75 000	26 900

Provincie Friesland

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Wijnjeterperschar Bodembeschermingsproject	91 010	36 404
Katlijker Schar/Jongerdellen herstel hydrologie	700 000	300 000
De Luts baggeren	2 500 000	981 193
<i>WCL-programma 1994</i>	2 900 000	1 158 000
<i>WCL-programma 1995</i>	2 681 000	682 530

Provincie Overijssel

Project	totale kosten	EU-bijdrage
<i>Waterbeheersing De Stouwe</i>	7 000 000	1 000 000
Voorlichting en educatie otter in Overijssel	225 500	107 000
Herintroductie graanteelt en ontwikkeling streekproducten	524 000	154 575
Restauratie en maalvaardig maken Vilsterse molen	835 680	334 272
Inrichting winterbed Vechtcorridor Harderwijk	3 340 000	795 000
Dorpen in het groen	781 500	163 000

Provincie Zeeland

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Europa'tat Breskens	1 070 000	188 000
Peilbeheer Moerspuipe Watergang	500 800	150 000
Stalbouw	540 000	130 000
IPC, kennismakelaar	700 000	210 000
Tafelaardappelen	215 000	53 000
Keurmerkinstituut	752 000	188 000
Graan voor mest, fase 2	180 000	45 000
<i>Herinrichting vlasketens, fase 3</i>	1 643 000	411 000

Provincie Limburg

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Demoproject pot- en containerteelt	445 000	111 250
Kwaliteitsonderzoek bloemen en planten	4 330 000	750 000
Handelsaccomodatie sierteelt	6 019 656	1 000 000
Managementsystemen melkvee- en varkenshouderij	160 000	40 000
Instructiekwekerij andere paddestoelen	5 000 000	1 500 000
<i>Kas van de toekomst</i>	1 063 610	319 083
Optimalisatie productieproces akkerbouw	232 800	93 100
Ecologische bedrijfssystemen	497 100	198 840
Landschapsbeleidsplan Heythuysen	1 300 782	147 182
Infocentrum veehouderij	250 000	100 000
Anti-verdroging Mariapeel	1 050 228	250 000

Het schuingedrukte project is ook diepgaander bestudeerd door middel van een projectbezoek

Tabel 2

Overzicht kosten en Europese bijdrage van bestudeerde Regionaalfondsprojecten (in gulden)

Provincie Groningen/Drenthe

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Hoofdvaarverbinding Lemmer-Delfzijl	20 400 000	4 000 000
Aanleg ontsluitingsweg bedrijventerrein Zuidwolde	1 811 349	427 300
<i>Regeling Bedrijfsgerichte Stimulering</i>	8 100 000	4 050 000
Renovatie en uitbreiding Expozee	1 623 000	148 000
Fietspad Meppel-Ruinerwold	575 750	143 938
Fietspad Hooghalen Herinneringskamp	1 000 000	250 000
Fietspad Zorgvlied-Wateren	733 000	183 250
Fietspad Ter Haar-Tiendeveen	650 000	162 500
Boltbrug Ten Boer	2 575 000	500 000

Provincie Friesland

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Oer de Graft Sneek, ontsluiting recreatieterrein	8 500 000	964 250
Mata Hari	1 000 000	400 000
Groot helpt klein	611 034	147 234
Ontsluiting Otterstation	5 400 000	2 100 000
Stadslogementen	3 000 000	700 000
TONN	18 600 000	1 600 000
Regionaal Technologieprogramma	500 000	250 000
Bedrijfsgerichte Stimuleringsregeling	12 303 590	1 886 000
Revitalisering Houkesloot	8 100 000	900 000
<i>Bedrijfshuisvesting Kleine Dorpen</i>	5 000 000	1 570 000

Provincie Overijssel

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Restauratie molen St. Jans klooster	1 276 000	220 000
Kroonplein Lemelerveld	2 069 672	376 590
Verkeersafwikkeling Ommen-Noord; Tracé		
Balkweg	3 500 000	400 000
Fietspad Oldemarkt	4 904 875	400 000
Verbetering Toeristisch Produkt Giethoorn 1e fase	474 050	108 375
Bestermolen	1 083 000	100 000
Heerenbrug	8 600 000	2 000 000
Passantenhaven Kolk Blokzijl	409 908	102 477
<i>Aanpassing bezoekerscentrum De Wieden</i>	895 645	134 347

Provincie Zeeland

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Kustaanpak Cadzand	869 878	366 000
IPC, infrastructurele aanschaffingen <i>Melkrobot Cadzand (automatisch melk-systeem)</i>	140 000	70 000
Riolering gemeente Axel	2 840 000	700 000
Rotonde Hogeweg	393 000	180 000
Toeristische netwerken, 1e fase Uniformering	1 632 000	250 000
toeristische bewegwijzering	1 241 000	252 000
Infrastructurele voorziening Hulst	2 924 000	700 000

Provincie Limburg

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Recreatief fietspad Horst	582 728	291 350
Recreatief fietspad Steer Nederweert	85 000	42 500
Intergemeentelijke ruiterroute	81 037	40 518
<i>Recreatiepark De Leistert Roggel</i>	1 750 000	875 000
Promotie Lottum Rozendorp	1 060 350	530 175
Haalbaarheidsstudie Activon	240 000	60 000
Bedrijvenverzamelgebouw Venray	1 261 290	244 000

Het schuingedrukte project is ook diepgaander bestudeerd door middel van een projectbezoek.

Tabel 3

Overzicht kosten en Europese bijdrage van bestudeerde Sociaalfondsprojecten (in gulden)

Provincie Groningen/Drenthe

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Plattelandsontwikkelingsproject	537 800	162 100
AWS-Recreatief Ondernemer	31 400	14 230
<i>Milieuzorg Boom Pers Meppel</i>	194 167	44 590
Centrum Vakopleiding Drenthe	826 659	371 996
Scholing Bosbeheer Noord-Nederland	181 850	81 000
Ondernemen met elkaar -Meppel	125 100	49 283

Provincie Friesland

Project	totale kosten	EU-bijdrage
<i>Opleidingsplan 1995-1996 TDV</i>	1 068 402	245 545
<i>Ondernemen met elkaar</i>	358 000	70 000
<i>Trainingscentrum bloembollenteelt en broei</i>	358 850	126 900

Provincie Overijssel

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Toekomstgericht ondernemen, kwaliteitsverbetering arbeidspotentieel	1 243 740	558 000
Opleiding Waterambacht (nog niet door Werkcomité goedgekeurd)	1 077 920	391 620

Provincie Zeeland

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Welbevinden in arbeid	127 459	51 620
Intensieve begeleiding langdurig werklozen	1 370 000	616 500
<i>Leren Herstructureren 1996</i>	381 600	153 340

Provincie Limburg

Project	totale kosten	EU-bijdrage
Productie Technisch Vakkracht	430 437	131 056
<i>In-company opleidingsstelsel</i>	155 767	46 966

Het schuingedrukte project is ook diepgaander bestudeerd door middel van een projectbezoek.

Samenvatting van de regionale doelstellingen

Samenvatting van de belangrijkste regionale doelstellingen en prioriteiten

Doelstellingen/prioriteiten	5b regio
<i>Ontwikkeling landbouw</i>	
– bevorderen concurrerende en duurzame landbouw	Overijssel, Groningen/Drenthe, Zeeland
– omschakeling/vernieuwing landbouw	Limburg
<i>Ontwikkeling economie</i>	
– vermindering economische achterstand/ ontwikkeling marktsector	Friesland, Groningen/Drenthe
– verbetering van de kwaliteit van de economische structuur	alle 5b regio's
– terugdringen werkloosheid/ verhogen werkgelegenheid	Friesland, Zeeland, Overijssel, Groningen/Drenthe
– verbetering concurrentiepositie/ versterking bedrijfsleven	Friesland, Limburg, Groningen/ Drenthe
<i>Recreatie en toerisme</i>	
– nieuwe niet industriële activiteiten buiten de landbouw (met name toerisme)	Friesland, Zeeland
– versterking van de natuur en landschapsfunctie (in relatie tot recreatie en toerisme)	Friesland, Overijssel, Limburg, Groningen/Drenthe
<i>Milieu</i>	
– handhaving/verbetering kwaliteit natuurlijk milieu	Friesland, Overijssel, Limburg, Groningen/Drenthe
<i>Vraag en aanbod (arbeids)markt</i>	
– kwaliteitsverbetering arbeidspotentieel	Overijssel, Limburg, Groningen/Drenthe
– verbeteren functioneren arbeidsmarkt	Friesland, Zeeland

BIJLAGE 3

Mogelijke effecten van de projecten

Voorbeelden van mogelijke effecten van 5b projecten

Doel van het project	Aard van de effecten
duurzame vernieuwing in de landbouw	– de economische en ecologische resultaten van verbetering van bedrijfsprocessen
verbetering van de economie/ werkgelegenheid	– het aantal nieuwe bedrijven dat gebruik maakt van de bedrijfsterreinen en de arbeidsplaatsen die het in de toekomst oplevert
verbetering in de recreatieve infrastructuur, al dan niet met raakvlakken met natuur en milieu of werkgelegenheid	– het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen ten gevolge van de activiteit in de toeristische sector en/of de natuurgebieden – de toename van het aantal toeristen en de economische resultaten hiervan voor het bedrijfsleven
bescherming van natuur en milieu	– de mate van terugdringing van schade aan natuurgebieden, bijvoorbeeld de mate van terugdringing van verdroging, de kwantiteit van natuurwaarden of de resultaten voor het milieu van ecologisch verantwoorde bedrijfsprocessen
verbetering van de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt door vorming en scholing	– het aantal personen dat als resultaat van een opleiding een baan gevonden heeft

BIJLAGE 4

Nader bestudeerde projecten

Indeling 17 bezochte projecten naar hoofddoelstellingen

Bescherming van natuur en milieu (leefbaarheid van het platteland)

Overijssel	Waterbeheersing de Stouwe (EOGFL)
Groningen/Drenthe:	Milieuzorg Boom Pers Meppel (ESF)
	Ontwikkeling (vernieuwing) in de landbouw
Zeeland	Herinrichting vlasketens (EOGFL)
	Leren herstructureren (ESF)
Limburg	Kas van de Toekomst (EOGFL)
Friesland	Trainingscentrum bloembollenteelt en broei (ESF)
Groningen/Drenthe:	Introductie milieuzorgsystemen in de landbouw (EOGFL)
	Trainingscentrum bollenteelt (EOGFL)

Verbeteringen in de recreatieve infrastructuur, al dan niet met raakvlakken met natuur en milieu of werkgelegenheid

Friesland	Waardevolle Cultuurlandschappen programma (EOGFL)
Limburg	Recreatiepark de Leistert Roggel (EFRO)
Overijssel	Aanpassing bezoekerscentrum de Wieden (EFRO)

Verbetering van de economie/werkgelegenheid

Friesland	Bedrijfshuisvesting kleine dorpen (EFRO)
	Opleidingsplan TDV (ESF)
Zeeland	Melkrobot (EFRO)
Groningen/Drenthe	Regeling Bedrijfsgerichte Stimulering Noord-Nederland (EFRO)

De vraag en aanbodzijde van de arbeidsmarkt (vormings- en scholingsprojecten)

Zeeland	Een deel van het project «Leren herstructureren» (ESF)
Limburg	Opleidingsstelsel Dag- en Verblijfsrecreatie (ESF)

BIJLAGE 5**Taakstelling werkgelegenheid 1994–1999**

Regio	Nieuwe vaste arbeidsplaatsen	Handhaven bestaande vaste arbeidsplaatsen	Tijdelijke arbeids- plaatsen
Friesland	5000–6000	–	–
Zeeland	1050	–	–
Overijssel	375	310	820
Limburg	–	–	–
Groningen/ Drenthe	2370–2515	1600	1630