

Vergaderjaar 2000–2001

27 546

**EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand**

Nr. 2

NOTA

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	3.4.6	Gebruik beleidsinformatie	29
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>Kwaliteit beleidsinformatie</b>	<b>31</b>
1.1	Het EU-structuurbeleid	10	4.1	Inleiding	31
1.2	Verantwoordelijkheden en taken	11	4.2	Belangrijkste bevindingen	31
1.3	Uitvoering door ministeries en regio's	13	4.3	Inhoud planningdocument EPD	32
1.4	Het onderzoek	14	4.4	30 Juni rapportages	32
1.5	Nieuwe planperiode 2000–2006	15	4.5	Jaarrapporten	33
			4.6	Evaluaties	34
<b>2</b>	<b>Inzicht en controle ministeries</b>	<b>17</b>	4.6.1	Organisatie: Evaluatiekader EZ	34
2.1	Inleiding	17	4.6.2	Beoordeling evaluaties	35
2.2	Belangrijkste bevindingen	17			
2.3	Decentralisatie naar provincies	17	<b>5</b>	<b>Europese Vergelijking</b>	<b>40</b>
2.4	Tweedelijns controle	18	5.1	Inleiding	40
2.4.1	Opzet tweedelijns controle EZ en LNV	18	5.2	Belangrijkste bevindingen	40
2.4.2	Resultaten reviews EZ en LNV	18	5.3	Rol centrale overheden en Comités van Toezicht	40
2.4.3	Opzet tweedelijns controle SZW	19			
2.4.4	Controle door IC/OA van ARBVO	19	5.4	Kwaliteit beleidsinformatie	42
2.4.5	Review ESF 1, 2, 3 en 5b door DAD van SZW	20	5.4.1	Planningsinformatie in de EPD's	42
			5.4.2	Monitoring en Jaarrapporten	43
2.4.6	Samenvattend rapport DAD van SZW over ESF4	20	5.4.3	Tussentijdse evaluaties	43
			5.5	Gebruik beleidsinformatie	45
2.5	Inzicht in cofinanciering	20	5.6	Vergelijking Nederland-EU	45
2.6	Gebruik beleidsinformatie	21			
2.6.1	Uitgangspunten Rekenkamer	21	<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>47</b>
2.6.2	Ontvangst beleidsinformatie en overzicht	21	6.1	Conclusies	47
2.6.3	Gebruik beleidsinformatie door ministeries	22	6.2	Aanbevelingen	48
<b>3</b>	<b>Activiteiten Comités van Toezicht</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>Reacties bewindspersonen, Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening en nawoord Rekenkamer</b>	<b>50</b>
3.1	Inleiding	24			
3.2	Belangrijkste bevindingen	24			
3.3	Specifieke vormgeving Doelstelling 2-regio's	24	7.1	Reactie bewindspersonen	50
			7.1.1	Inleiding	50
3.4	Taakuitvoering Comités van Toezicht	26	7.1.2	Reactie van de minister van Financiën	50
3.4.1	Uitgangspunten Rekenkamer	26	7.1.3	Reactie van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	51
3.4.2	Instelling Comités van Toezicht	26			
3.4.3	Vergaderfrequentie Comités van Toezicht	26	7.1.4	Reactie van de staatssecretaris van Economische Zaken	52
3.4.4	Aandacht voor EPD taken	27			
3.4.5	Onderuitputting	27			

7.1.5	Reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening	54	<b>Bijlage 5</b>	<b>Reconstructie rijkscofinanciering Doelstelling 1, 2 en 5b-regio's</b>	<b>73</b>
7.2	Commentaar Rekenkamer	54	<b>Bijlage 6</b>	<b>Literatuurlijst beleidsinformatie</b>	<b>74</b>
			<b>Bijlage 7</b>	<b>Achtergrondtabel jaarrapporten 1998</b>	<b>76</b>
			<b>Bijlage 8</b>	<b>Achtergrond tabel ex ante evaluaties</b>	<b>77</b>
<b>8</b>	<b>Nawoord Rekenkamer</b>	<b>58</b>	<b>Bijlage 9</b>	<b>Achtergrondtabel tussentijdse evaluaties</b>	<b>78</b>
			<b>bijlage 10</b>	<b>Europese vergelijking: werkwijze, uitvoeringsstructuren, bronnen</b>	<b>83</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Controle- en beheersstructuren, uitvoering per doelstelling</b>	<b>59</b>	<b>bijlage 11</b>	<b>Vergelijking bevindingen EU-Nederland</b>	<b>89</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Financiële steun uit EU per regio</b>	<b>66</b>	<b>bijlage 12</b>	<b>Conclusies, aanbevelingen en toezeggingen</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Toetsingskader</b>	<b>67</b>	<b>Bijlage 13</b>	<b>Gehanteerde afkortingen en benamingen</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Regionale uitvoeringsstructuren</b>	<b>71</b>			

## **SAMENVATTING**

### *Het EU-structuurbeleid*

Het EU-structuurbeleid heeft als doel om achterstandssituaties en verschillen in ontwikkelingsniveau tussen regio's te verkleinen. Met het EU-structuurbeleid in Nederland was in de periode 1994–1999 een bedrag van bijna 2,3 miljard EURO (ongeveer f 5 miljard) aan Europese middelen gemoeid. Inclusief cofinanciering vanuit Nederland was het totale financieel belang in die periode ongeveer het dubbele, f 10 miljard. De EU-middelen voor Nederland in het kader van de structuurfondsen (gemiddeld circa 285 miljoen EURO, ofwel circa f 850 miljoen, per jaar) vormen tezamen ongeveer 18% van de jaarlijkse EU-middelen voor Nederland. De grootste geldstroom betreft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (circa 65%).

Voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid zijn de ministers van EZ, LNV en SZW uiteindelijk verantwoordelijk. De Rekenkamer is van mening dat deze eindverantwoordelijkheid onder andere inhoudt:

- dat de ministers zich ervan moeten verzekeren dat de financiële controles van de decentrale uitvoering voldoende zekerheid bieden om zich te kunnen verantwoorden bij de Europese Commissie;
- dat de kwaliteit van de geproduceerde beleidsinformatie voldoende is;
- dat er op grond van de beleidsinformatie bij de ministeries voldoende inzicht bestaat in de prestaties en effecten van het EU-structuurbeleid.

Eén en ander is ook van belang om voor de nieuwe periode 2000–2006 gebruik te kunnen maken van de lessen uit het verleden.

### *Het onderzoek*

De Rekenkamer heeft de uitvoering van het EU-structuurbeleid in Nederland onderzocht voor de subsidieperiode 1994–1999. Het onderzoek betrof de invulling van de verantwoordelijkheden van de betrokken ministers, de uitvoering van het beleid door de ministers en de regio's, en de kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie. Ten slotte is de situatie in Nederland vergeleken met die in andere EU-landen, aan de hand van bevindingen van andere instanties, zoals de Europese Commissie, het Europese Parlement, en de Europese Rekenkamer.

### *Belangrijkste conclusies*

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn:

- Er is bij de uitvoering van het EU-structuurbeleid, zowel op nationaal als EU-niveau, nog veel ruimte voor verbetering van het financieel beheer en controles, en het toezicht daarop, en voor verbetering van de inhoud, kwaliteit en gebruik van de beleidsinformatie;
- De uitvoering van het EU-structuurbeleid wordt vooral geleid door het streven naar volledige besteding van de verworven EU-gelden, terwijl het tegelijkertijd in bepaalde gevallen moeilijk bleek om de toegekende EU-gelden tijdig en volledig in te zetten. De inhoudelijke voorbereiding van de uitvoering van de programma's was gebrekkig. Volgens de Rekenkamer zouden de ministers, naast het beter waarborgen van de rechtmatigheid, veel meer aandacht moeten besteden aan een nuttige aanwending van de middelen en het bereiken van de gestelde doelen.

Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoordelijke ministers zichzelf op grote afstand van de feitelijke uitvoering hebben geplaatst en slechts een beperkte aansturende rol uitoefenen. Beleidsinformatie over de uitvoering van het EU-structuurbeleid gebruiken zij niet voor bijsturing van het lopende beleid, en nauwelijks bij de voorbereiding van het nieuwe beleid. Van de drie verantwoordelijke ministeries toonde het ministerie van SZW, met de grootste EU-middelenstroom, de minste betrokkenheid bij dat deel van het structuurbeleid dat regionaal wordt uitgevoerd.

De tweedelijns financiële controles van de ministeries bieden onvoldoende mogelijkheden om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de toereikendheid van het financieel beheer en de controle in de regio's. Dit geldt vooral voor de ministeries van EZ en LNV, maar in mindere mate ook voor het ministerie van SZW. Op EZ na schieten de ministeries verder tekort voor wat betreft het inzicht in de hoeveelheid cofinanciering die wordt ingezet bij de structuurfondsen.

#### *Uitvoering structuurbeleid door ministeries en regio's*

De basis voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid wordt gelegd in het zogenoemde Enig Programmeringsdocument (EPD). Hierin staat welke doelstellingen men wil bereiken met behulp van de EU-gelden, hoe de totale financiering inclusief cofinanciering eruit ziet, en welke verantwoordelijkheden de lidstaat en de EC hebben.

Voor de uitvoering in de regio's hebben de ministeries taken overgedragen aan de provincies en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Comités van Toezicht zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. In deze Comités zitten in de meeste gevallen vertegenwoordigers van de provincies, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's), de betrokken ministeries, de Europese Commissie, werkgevers- en werknemersorganisaties, en eventueel van betrokken gemeenten. Deze Comités van Toezicht bleken in de praktijk weinig actief te zijn. Zij waren beperkt beleidsinhoudelijk geïnteresseerd, en vooral gericht op de volledige besteding van EU-gelden.

De uitvoeringsstructuren in de regio's lopen uiteen. Het is niet altijd duidelijk hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is. Ook bleken niet alle decentralisatieafspraken tussen ministeries en provincies ondertekend te zijn, hetgeen onder meer gevolgen heeft voor de aansprakelijkheidsverdeling jegens de EU.

De informatievoorziening van de verantwoordelijke ministers aan de Tweede Kamer over de al dan niet volledige besteding van de Structuurfondsgelden was tot nu toe zeer summier.

#### *Kwaliteit beleidsinformatie*

In het EPD worden de Comités van Toezicht verplicht om onder andere in jaarrapporten en evaluatierapporten informatie te geven over de resultaten van het beleid. Aan deze rapportageverplichtingen wordt nagenoeg volledig voldaan, maar de kwaliteit van de jaarrapporten over 1998 was vaak onvoldoende. Dit komt onder andere doordat de EPD's weinig gekwantificeerde doelen bevatten en vaak niet volledig aangeven aan de hand waarvan de beleidseffecten moeten worden gemeten. Deze vormen

dus een slecht vertrekpunt voor een beoordeling van de financiële en beleidsmatige voortgang gedurende de uitvoering.

De evaluatierapporten bevatten vaak wel uitgebreide financiële informatie, maar veel minder inhoudelijke verklaringen voor verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten. Volgens de Rekenkamer zou in deze evaluaties veel meer de nadruk moeten liggen op de gegevens voor beoordeling en bijsturing van het beleid. De meeste regio's volgen voor hun evaluaties een evaluatiekader dat in opdracht van het Ministerie van EZ is ontwikkeld. Dit evaluatiekader spooft echter maar zeer matig met eisen die voor de rijksoverheid worden gesteld aan evaluaties. Zo ontbreken kwaliteitseisen, en leidt de voorgestelde methode niet tot een goed zicht op de effecten van het beleid.

#### *Europese vergelijking*

De wijze waarop de uitvoering van het EU structuurbeleid, inclusief de evaluaties, is geregeld verschilt tussen en soms binnen de lidstaten. Nederland valt op voor wat betreft de ver doorgevoerde vorm van decentralisatie.

Uit de vergelijking met andere lidstaten bleek dat Nederland niet slechter «presteert» dan de overige EU-lidstaten, maar ook niet beter. Het beeld voor de EU sluit in hoge mate aan bij de resultaten voor Nederland.

#### *Aanbevelingen*

Op grond van deze bevindingen heeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen geformuleerd:

- In de nieuwe planperiode (2000–2006) moeten de verschillen in uitvoeringsstructuren zoveel mogelijk vermeden worden. De onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling dient te worden weggenomen;
- De ministers zouden de afstand tot de Comités van Toezicht kunnen verkleinen, en er zorg voor moeten dragen dat de Comités in de nieuwe periode meer op het bereiken van de gestelde doelen gericht zijn;
- Om onderuitputting te voorkomen dient de tijdige inzet van de EU-gelden beter inhoudelijk gepland te worden. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer hierover dient sterk verbeterd te worden;
- De ministers dienen hun tweedelijns financiële controle te intensiveren. Ook zouden de ministers voortaan periodiek aan de Staten Generaal kunnen rapporteren of de besteding van de EU-structuurfondsgelden recht- en doelmatig geschiedt en of het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is;
- De kwaliteit van de in de regio's geproduceerde beleidsinformatie dient sterk verbeterd te worden. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door de formulering van een beter evaluatiekader. Zowel de ministeries als de Comités van Toezicht dienen meer gebruik te maken van beleidsinformatie over prestaties en effecten;
- Op Europees niveau zouden de ministers kunnen pleiten voor verbetering van de regelgeving en het toezicht op de uitvoering daarvan, zodat er alleen ruimte is voor gewenste verschillen tussen en binnen de lidstaten.

#### *Reacties ministers en nawoord Rekenkamer*

Uit het commentaar van de bewindspersonen van Financiën, LNV, EZ en

SZW op het Rekenkamerrapport blijkt dat voor hen de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over structuurfondsen een belangrijk aandachtspunt is. Ook aan de kwaliteit van de beleidsinformatie besteden zij aandacht. Zij doen een aantal toezeggingen:

- De ministers van Financiën en LNV en de staatssecretaris van EZ geven aan dat de Tweede Kamer in een aparte brief zal worden geïnformeerd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen voor wat betreft beheer, controle en toezicht van structuurfondsen. Volgens de Rekenkamer zouden in deze brief ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies en de gekozen uitvoeringsstructuren aan de orde kunnen worden gesteld. Verder hoopt zij dat uitgebreid zal worden stilgestaan bij de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten die nodig zijn om voldoende zekerheid te verkrijgen over de toereikendheid van het beheer en de controle in de regio's.
- De minister van Financiën zegde een brief van het kabinet toe over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de omvang van de middelen die aan structuurfondsacties worden besteed en over prestatiegegevens, resultaten en effecten. De Rekenkamer dringt erop aan dat extra aandacht wordt besteed aan de onderbouwing en transparantie van de gepresenteerde cijfers.
- De minister van LNV streeft ernaar om bij de begroting 2002 in een EU-verdiepingsbijlage cijfers en prestatie-indicatoren over de voortgang op te nemen. De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat de overige betrokken ministeries zich hierbij zullen aansluiten, zodat er rijksbreed helderheid kan komen over de besteding van de Europese gelden, ook gezien de ontwikkelingen rond de VBTB-operatie.
- Zowel de minister van LNV als de staatssecretaris van EZ geven aan dat in de nieuwe EPD's voor de periode 2000-2006 gekwantificeerde doelstellingen zullen worden opgenomen. Ook zijn zij van plan een herzien evaluatiekader op te stellen.

Twee andere belangrijke toezeggingen betroffen Europa en de afstand tussen ministeries en decentrale uitvoeringspraktijk. De ministers van Financiën en van LNV zegden toe dat zij zich op Europees niveau zullen inzetten voor verbetering van de regelgeving en toezicht op de uitvoering daarvan. De minister van LNV wil de afstand tussen het ministerie en de uitvoeringspraktijk verkleinen door zijn betrokkenheid in de Comités van Toezicht te vergroten.

Er waren niet alleen positieve reacties.

Zo impliceerde de minister van SZW in zijn reactie dat het ontbreken van rijkscofinanciering vanuit zijn departement betekent dat hij geen inzicht hoeft te hebben in de totale hoeveelheid cofinanciering binnen de door hem gecoördineerde Doelstellingen en structuurfondsen. Volgens de Rekenkamer zou hij dit inzicht vanuit zijn eindverantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie wel moeten hebben, aangezien cofinanciering een voorwaarde is voor het mogen besteden van Europese gelden.

De staatssecretaris van EZ meent dat de keuze voor decentrale uitvoering van de programma's aansturing, toezicht en controle op hoofdlijnen door het ministerie van EZ impliceert. De Rekenkamer is van mening dat de accountantscontroles van EZ, maar ook die van LNV, zodanig afstandelijk zijn, dat niet gewaarborgd is dat lidstaat Nederland zijn verplichtingen jegens de Europese Commissie volledig kan nakomen. De Rekenkamer wil in dit verband nogmaals wijzen op de onregelmatigheden bij het ESF, die aan het licht kwamen na intensieve controles door de Europese

Commissie op projectniveau. De bewindspersonen van EZ en LNV geven echter aan niet bereid te zijn de rol van de accountantsdiensten te intensiveren.

De minister van LNV vindt dat hij alleen aandacht hoeft te besteden aan de inhoudelijke planning van de inzet van EU-gelden als zijn ministerie zelf het EPD opstelt. De Rekenkamer vindt echter dat hij ook in andere gevallen ervoor moet zorgen dat de provincies tot een zodanige afstemming en planning komen dat verzekerd is dat publieke middelen (EU-gelden en cofinanciering) op een juiste en zinvolle wijze besteed worden. Hetzelfde geldt voor de regio's die onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van EZ vallen.

De minister van SZW vindt dat de regionale beleidsinformatie over ESF-projecten een versnipperd beeld oplevert. Volgens de Rekenkamer is het de taak van het ministerie om hieruit een overkoepelend beeld te vormen. Door beter gebruik te maken van relevante beleidsinformatie en meer aandacht te schenken aan de lessen die geleerd kunnen worden uit de regionale beleidsinformatie, kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor een juiste en zinvolle besteding van het beschikbare EU-geld in een volgende programmaperiode beter waarmaken.

#### *Nawoord Rekenkamer*

Alles overziend komt de Rekenkamer tot het volgende beeld:

- Er is relatief veel aandacht voor het binnenhalen van Europese gelden en er is beduidend minder oog voor de kwaliteit van de besteding van de gelden
- De Rekenkamer vindt dat, ook al wordt het structuurbeleid grotendeels decentraal uitgevoerd, dit de bewindspersonen niet ontslaat van hun eindverantwoordelijkheid ten opzichte van de Europese Commissie, zoals die voor de lidstaten ook is vastgelegd in de EU-verordeningen voor het structuurbeleid.
- De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de besteding en de effectiviteit van de EU-gelden in het kader van het structuurbeleid kan aanmerkelijk worden verbeterd, met name waar het gaat om de onderbouwing en de transparantie van de gepresenteerde cijfers.
- Nederland presteert op de bovengenoemde punten niet slechter, maar zeker ook niet beter dan de andere lidstaten, afgaand op het gemiddelde beeld dat over de structuurfondsen op Europees Niveau beschikbaar is.

## 1. INLEIDING

### 1.1 Het EU-structuurbeleid

Het doel van het EU-structuurbeleid luidt als volgt: «de verschillen tussen de ontwikkelingsniveau's van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen» (artikel 158 EG).

Om dit doel te bereiken beschikt de Europese Commissie over een aantal instrumenten, waarvan de volgende structuurfondsen de belangrijkste zijn:

- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- Europees Sociaal Fonds (ESF);
- Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-Oriëntatie);
- Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

De structuurfondsen worden binnen Nederland ingezet om de volgende doelstellingen te bereiken:

- Doelstelling 1. Bevorderen van ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met ontwikkelingsachterstand;
- Doelstelling 2. Omschakeling (grens/deel) regio's die door de achteruitgang in industrie zijn getroffen;
- Doelstelling 3. Bestrijding langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en met uitsluiting (van arbeidsmarkt) bedreigde personen;
- Doelstelling 4. Vergemakkelijking van aanpassing van werknemers aan gewijzigde omstandigheden in bedrijfsleven en aan ontwikkeling van productiestelsels;
- Doelstelling 5a. Bevordering plattelandsontwikkeling door aanpassing van landbouwstructuren in kader van hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen waaronder maatregelen op gebied van aanpassing van visserijstructuur;
- Doelstelling 5b. Bevordering plattelandsontwikkeling door ontwikkeling en structurele aanpassing van platteland te vergemakkelijken.

Met het EU-structuurbeleid in Nederland is in de periode 1994–1999 een bedrag van bijna 2,3 miljard EURO (ongeveer f 5 miljard) gemoeid (zie Tabel 1). Dit is gemiddeld 385 miljoen EURO per jaar (ongeveer f 850 miljoen). Dit is ongeveer 18% van het totaal aan geldstromen dat Nederland jaarlijks vanuit de EU ontvangt. Het grootste deel daarvan betreft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ongeveer 65%).

De EU stelt gelden uit de structuurfondsen ter beschikking onder de voorwaarde dat binnen Nederland ook bedragen worden vrijgemaakt. Deze cofinanciering wordt binnen Nederland onder andere betaald door ministeries, provincies, gemeenten en private organisaties. Inclusief deze cofinanciering vanuit Nederland zelf is het totale financieel belang ongeveer f 10 miljard in de periode 1994–1999.

Tabel 1 geeft een overzicht van de totale hoeveelheid structuurfondsgelden die Nederland in de periode 1994–1999 voor de verschillende Doelstellingen van de Europese Commissie (EC) heeft ontvangen.



**Tabel 1 Europese structuurfondsgelden (in miljoen euro) naar Nederland (1994–1999)**

Doelstelling	Ontvangsten per structuurfonds*				Totaal
	EFRO	ESF	EOGFL-O	FIOV	
1	80,000	40,000	21,500	8,500	150,000 (6,6%)
2	498,246	243,868	–	–	742,114 (32,4%)
3	–	922,798	–	–	922,798 (40,4%)
4	–	156,202	–	–	156,202 (6,8%)
5a	–	–	118,000	46,600	164,600 (7,2%)
5b	81,836	17,609	50,555	–	150,000 (6,6%)
Totaal	660,082 (28,9%)	1 380,477 (60,4%)	190,055 (8,3%)	55,100 (2,4%)	2 285,714 (100%)

\* Bedragen zijn ontleend aan beschikkingen van de Europese Commissie. Ze worden exclusief cofinanciering, indexering en tussentijdse wijzigingen weergegeven. De bedragen voor Communautaire Initiatieven zijn hierin niet opgenomen.

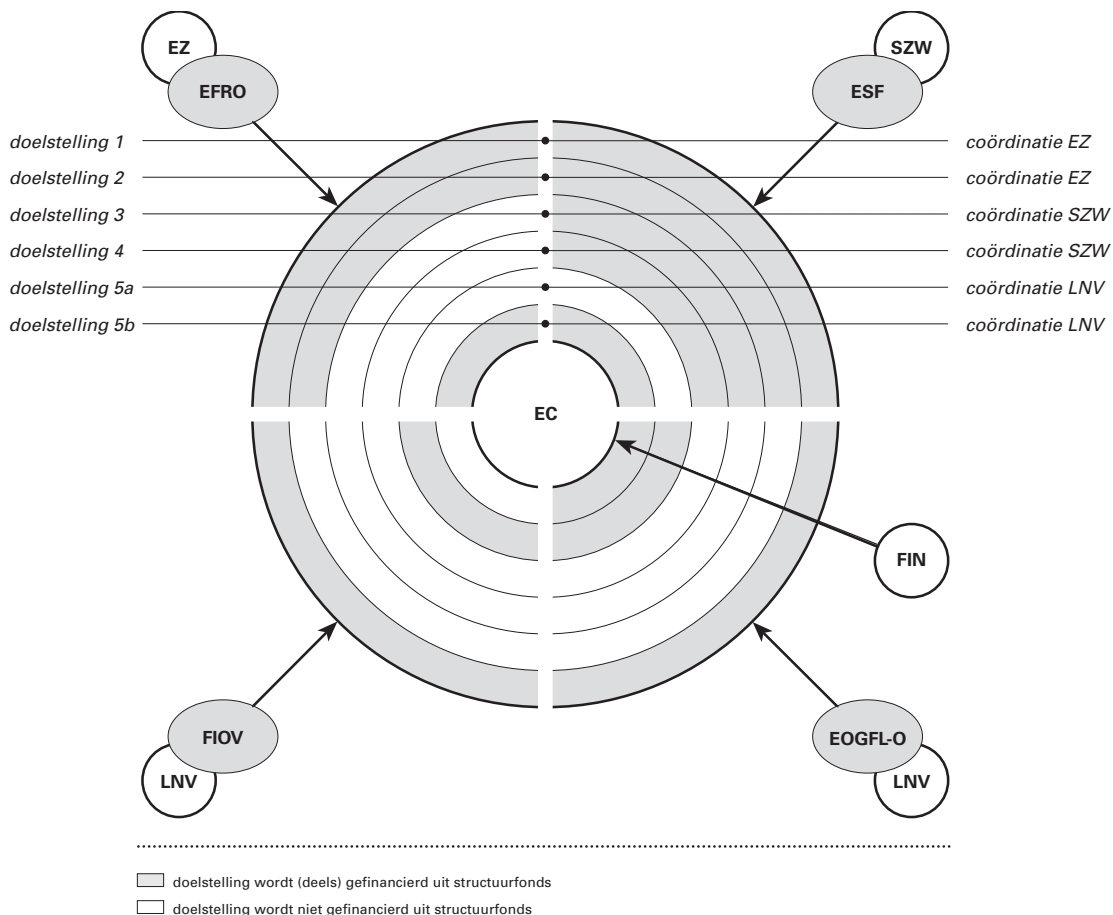
Om in de periode 1994–1999 voor steun uit de structuurfondsen in aanmerking te komen moest de lidstaat bij de EC per afzonderlijke regio een zogenaamd Enig Programmeringsdocument (EPD) indienen. Hierin werd aangegeven welke doelstellingen men in de betreffende regio wil bereiken met steun vanuit de EU, hoe dit wordt gefinancierd (inclusief cofinanciering vanuit de lidstaat) en werden de verantwoordelijkheden tussen de lidstaat en de EC geregeld. Bij goedkeuring van een EPD gaf de EC een beschikking af waarbij de hoogte van de EU-bijdrage werd vastgesteld.

## 1.2 Verantwoordelijkheden en taken

De verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, en de eisen die de EC aan de uitvoering van het EU-structuurbeleid stelt, zijn vastgelegd in een aantal verordeningen.<sup>1</sup> Gegeven het beginsel van gemeenschapstrouw (ex artikel 10 EG-verdrag) zijn de ministers van EZ en SZW eindverantwoordelijk voor de nakoming van de verplichtingen van respectievelijk de EFRO- en ESF-programma's. Hetzelfde geldt voor de minister van LNV voor wat betreft de EOGFL-Oriëntatie en FIOV-programma's. Daarnaast heeft de minister van Financiën een verantwoordelijkheid bij het coördineren en ontwikkelen van de Nederlandse bijdrage aan het beheer en controlebeleid inzake Europese gelden. Zo is de minister van Financiën het eerste aanspreekpunt voor de EC en dient hij bijvoorbeeld eventuele tekortkomingen te signaleren. Deze taken worden uitgevoerd door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR).

<sup>1</sup> Het betreft de Kaderverordening (EEG 2081/93), de Coördinatieverordening (EEG 2082/93), de EFRO-verordening (EEG 2083/93), de ESF-verordening (EEG 2084/93), de verordening EOGFL-Oriëntatie (EEG 2085/93), en de FIOV-verordening (EEG 2080/93).

figuur 1 **verdeling verantwoordelijkheden voor doelstellingen en structuurfondsen**



EFRO – Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling – ter bestrijding van economische achterstanden (productieve investeringen, infrastructuur en ontwikkeling MKB)  
 ESF – Europees Sociaal Fonds – ter bestrijding van de werkloosheid (toegang tot arbeidsmarkt vergemakkelijken; bevordering gelijke kansen op de arbeidsmarkt; ontwikkeling deskundigheid, geschiktheid en vakbekwaamheid, etc.)  
 EOGFL-O – Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie – voor de ontwikkeling van kwetsbare plattelandsgedebieden; verbetering van productie en afzet van landbouwproducten  
 FIOV – Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij – voor de aanpassingen in de visserijsector (herstructurering, vernieuwing en modernisering van de vloot, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten)

Het ministerie van EZ fungeert als coördinerend ministerie voor de opzet en uitvoering van de Doelstelling 1 en 2-programma's. SZW is coördinerend ministerie voor Doelstellingen 3 en 4, LNV voor de Doelstellingen 5a en 5b. Deze coördinerende verantwoordelijkheid is vooral relevant voor de Doelstelling 1, 2 en 5b-programma's, en betreft bijvoorbeeld de afstemming tussen de verschillende structuurfondsen binnen een doelstelling, en de coördinatie van regio-overstijgende aangelegenheden. Verder dragen de ministers verantwoordelijkheid voor de begrotingsgelden die door de ministeries als cofinanciering worden ingezet.

### 1.3 Uitvoering door ministeries en regio's

De Doelstelling 4 en 5a-programma's worden uitgevoerd door, respectievelijk, de ministeries van SZW en LNV. Doelstelling 3 wordt uitgevoerd door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (ARBVO). Hiertoe zijn door SZW taken bij bestuursovereenkomst overgedragen aan ARBVO.

De Doelstellingen 1, 2, en 5b worden regionaal uitgevoerd. Hiervoor zijn bepaalde uitvoerende verantwoordelijkheden overgedragen aan decentrale overheden, zoals de provincies. Voor de uitvoering van ESF binnen deze Doelstellingen is ARBVO verantwoordelijk.

In de regel is binnen elke regio een Comité van Toezicht opgericht. Het Comité van Toezicht dient toe te zien op de uitvoering van het vastgestelde EPD, en op naleving van de verplichtingen die daaruit voortvloeien. Het heeft bijvoorbeeld tot taak de projecten (formeel) goed te keuren, de uitvoering van het programma te evalueren en er zondig over te adviseren.<sup>2</sup> De Comité's van Toezicht worden in de meeste gevallen ondersteund door een Stuurgroep en één of meer programmasecretariaten. De minister blijft echter eindverantwoordelijk jegens de EC, hoe de uitvoering en het toezicht binnen de regio's ook zijn geregeld.

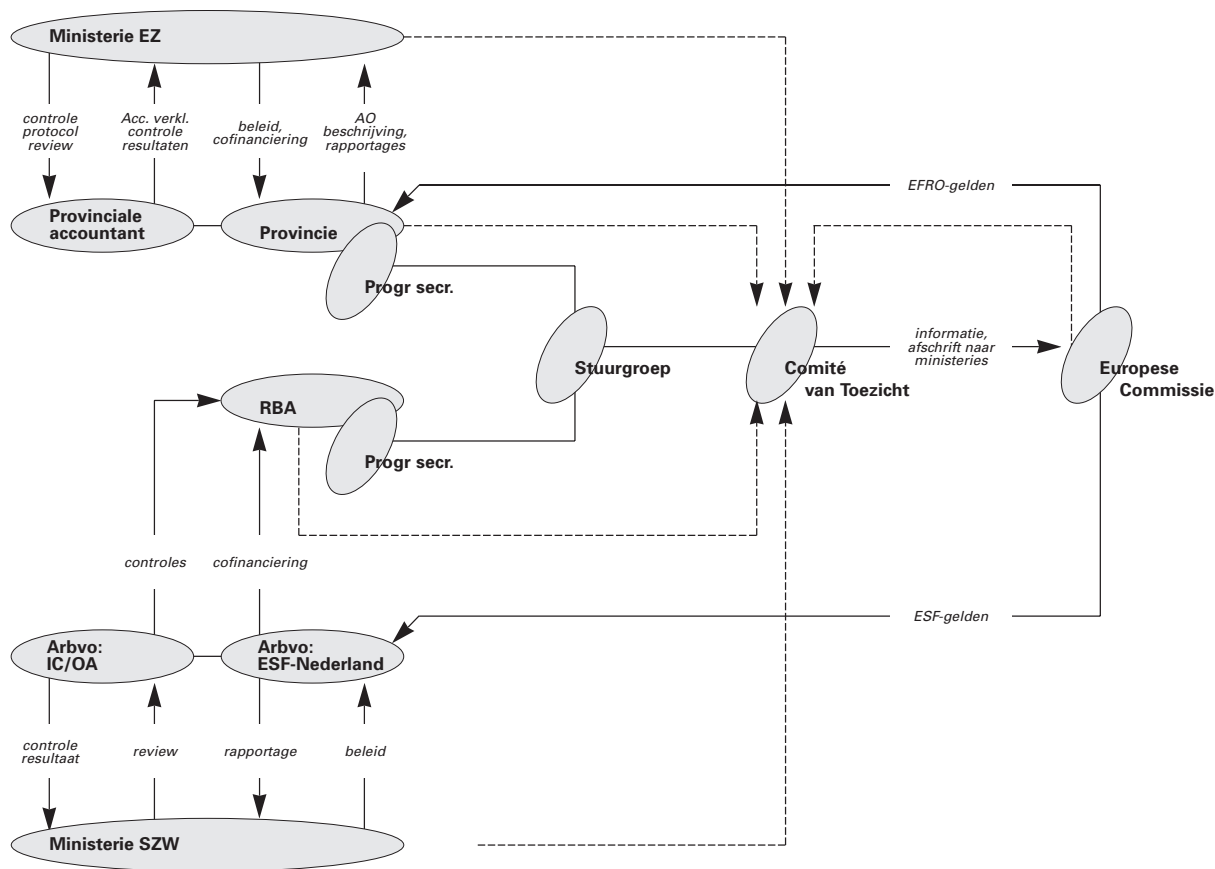
#### *Samenstelling meeste Comité's van Toezicht in Doelstelling 2-regio*

In de Comité's zitten vertegenwoordigers van:

- De provincie, waarbij de Commissaris der Koningin of een Gedeputeerde als voorzitter optreedt;
- Het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA);
- De meest betrokken gemeenten;
- Het ministerie van EZ;
- Het ministerie van SZW;
- De Europese Commissie, met name DG-V (Sociaal beleid) en DG-XVI (Regionaal Beleid);
- Werkgevers- en werknemersorganisaties;
- Eventuele regionale belangenorganisaties.

De Doelstelling 1, 2 en 5b-regio's kunnen gelden uit meerdere structuurfondsen inzetten. Voor de programma's van Doelstellingen 3, 4 en 5a is slechts één structuurfonds van toepassing. Elk structuurfonds heeft een eigen beheer- en controlestructuur, gekoppeld aan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het betreffende structuurfonds. Ter illustratie voor Doelstelling 2, zie Figuur 2.

<sup>2</sup> De beschrijvingen van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de CvT's staan, naast de Coördinatieverordening, uitgebreid beschreven in de EPD's en voor de CvT's van Doelstellingen 3 en 4 in het Synthese Rapport ESF (Ministerie SZW, oktober 1997).



- > Stroom van informatie en/of geld
- Functionele binding
- - -> Organisatie levert personen voor Commissie van Toezicht

Een overzicht van de beheer- en controlestructuren van de structuurfondsen EFRO, ESF, EOGFL-Oriëntatie, en FIOV, alsmede de inpassing hiervan binnen de verschillende Doelstellingen, is opgenomen in Bijlage 1. Bijlage 2 geeft een overzicht van de EU-gelden die elke regio vanuit de verschillende EU-structuurfondsen ontvangt.

#### 1.4 Het onderzoek

De Rekenkamer heeft tussen september 1999 en juni 2000 onderzoek gedaan naar de uitvoering van het EU-structuurbeleid in Nederland. Het onderzoek heeft tot doel om verbeterpunten te signaleren voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid in Nederland in de komende periode, 2000–2006. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar:

- de wijze waarop de betrokken ministeries invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheden;
- hoe de uitvoering van het beleid in de regio's ter hand is genomen;
- wat de kwaliteit is van de geproduceerde beleidsinformatie.

Daarnaast is aan de hand van bevindingen van andere onderzoeksinstanties de situatie in Nederland vergeleken met die in de EU als geheel.

Dit onderzoek heeft betrekking op de periode 1994–1999. In de praktijk konden projecten worden ingediend tot eind 1999. De uitvoering en afrekening van de projecten kan nog doorlopen tot eind 2001.

Het onderzoek richtte zich in de eerste plaats op de drie betrokken ministeries: EZ, LNV en SZW, en ARBVO. Aangezien een groot deel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd door de Comités van Toezicht, zijn ook deze in het onderzoek betrokken. Bij de ministeries en de Comités van Toezicht zijn onder andere notulen van bijeenkomsten, de uitgevoerde evaluaties en de jaarverslagen over 1998 opgevraagd. De beleidsinformatie is beoordeeld op kwaliteit en inhoud. Met een enquête is de regio's gevraagd informatie te verschaffen over onder andere de uitvoering van controles door de ministeries. Met de ministeries zijn gesprekken gevoerd over het gebruik van de aanwezige evaluaties en de uitvoering van de departementale financiële controles.<sup>3</sup> Bijlage 3 bevat een overzicht van het gehanteerde toetsingskader. De eisen die zijn opgenomen in de EPD's staan hierin centraal. Voor zover de normen in de EPD's onvoldoende zijn uitgewerkt, baseert de Rekenkamer zich op de in Nederland geldende eisen van recht- en doelmatigheid.

Voor de vergelijking tussen Nederland en andere EU-landen heeft de Rekenkamer voornamelijk gebruik gemaakt van gepubliceerde rapporten van de EC, de Europese Rekenkamer en het Europese Parlement. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens van andere Rekenkamers binnen de EU en van wetenschappelijke studies over het structuurbeleid binnen de EU in de periode 1994–1999.

### **1.5 Nieuwe planperiode 2000–2006**

In 2000 start de nieuwe planperiode. De structuur van het EU-structuurbeleid wordt op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. Bij Verordening 1260/99 (EG) is het aantal doelstellingen teruggebracht tot 3. De nieuwe Doelstelling 1 is vergelijkbaar met de oude Doelstelling 1. Voor Europa als geheel gezien gaat hier het merendeel van de structuurfondsmiddelen naar toe. Nederland (Flevoland) krijgt in de nieuwe periode geen Doelstelling 1 gelden meer, maar komt wel in aanmerking voor gelden (ad. 126 miljoen EURO) in het kader van de overgangsregeling, de zogenaamde «phasing out».

De totaal (naar verwachting) te ontvangen middelen zijn samengevat in onderstaande tabel.

---

<sup>3</sup> In dit onderzoek zijn het toezicht op de uitvoering van ESF door het ministerie van SZW en ARBVO in de analyse betrokken voor zover het ESF binnen Doelstellingen 1, 2 en 5b betreft. Over ESF 3 en 4 is gerapporteerd in het Rekenkamerrapport «Controle en Toezicht op ESF-subsidies» (3 februari 2000, TK 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2). Voor de overige onderwerpen zijn ESF 3 en 4 wel in het onderzoek betrokken.

**Tabel 2 Samenvatting Europese structuurfondsgelden (in miljoen euro) naar Nederland (2000–2006)**

Doelstelling	Ontvangsten per structuurfonds*				Totaal
	EFRO	ESF	EOGFL-O	FIOV	
1					
– phasing out	76,660	33,340	10,000	6,000	126,000 (4,8%)
2					
– regulier	676,000	0			676,000 (25,9%)
– phasing out	119,000				119,000 (4,6%)
3					
	–	1 686,000	–		1 686,000 (64,7%)
Totaal	871,660 (33,4%)	1 719,340 (66%)	10,000 (0,4%)	6,000 (0,2%)	2 607,000 (100%)

\* Bedragen zijn ontleend aan goedgekeurd EPD voor Doelstelling 1 en website Europese Commissie (DG Regionaal Beleid). De bedragen voor Communautaire Initiatieven en het EPD FIOV zijn hierin niet opgenomen.

Onder de nieuwe Doelstelling 2 vallen de gebieden die in de periode 1994–1999 onder Doelstelling 2 en 5b vielen. Nederland zal naar verwachting in dit kader voor het Noorden, de zogenaamde reconstructiegebieden, en de Grote Steden in totaal 676 miljoen EURO ontvangen. Voorts ontvangt Nederland voor een aantal regio's uit de Doelstelling 2 en 5b-regio's die in de nieuwe periode niet meer voor steun in aanmerking komen in het kader van de «phasing out» 119 miljoen EURO. De nieuwe Doelstelling 3 omvat de Doelstellingen 3 en 4 van de huidige periode. Nederland ontvangt hiervoor 1 686 miljoen EURO. Er worden nog apart gelden voor de visserij vrijgemaakt. Voor Nederland gaat het om 34 miljoen EURO. In totaal verwacht Nederland voor de nieuwe periode binnen de drie Doelstellingen voor 2, 6 miljard EURO te ontvangen. Zoals ook in de periode 1994–1999 het geval was, zal Nederland zorg moeten dragen voor globaal eenzelfde bedrag aan cofinanciering.

## 2. INZICHT EN CONTROLE MINISTERIES

### 2.1 Inleiding

In de beschrijving van taken en bevoegdheden is aangegeven dat de lidstaat alle maatregelen dient te treffen om de nakoming van de EU-verplichtingen te verzekeren. De Rekenkamer is van mening dat de betrokken ministers zorg dienen te dragen voor heldere verantwoordelijkheidsverdeling en voor een tweedelijns financieel toezicht, op grond waarvan voldoende zekerheid bestaat over de toereikendheid van het beheer en de controle in de regio's. Daarbij dienen de ministeries inzicht te hebben in de hoeveelheid cofinanciering, en dient men inzicht te hebben in, en gebruik te maken van, de aanwezige beleidsinformatie over de resultaten van gevoerd beleid. De Rekenkamer ging na in hoeverre hieraan wordt voldaan.

### 2.2 Belangrijkste bevindingen

Ondanks hun eindverantwoordelijkheid jegens de EC, staan de ministeries op grote afstand van de uitvoeringspraktijk. Binnen de uitvoeringsstructuur voor Doelstellingen 1, 2 en 5b zijn decentralisatieafspraken gemaakt die niet waterdicht zijn.

De controles van de ministeries van EZ en LNV zijn, met één review per jaar per regio van de werkzaamheden van de accountant van de provincie, afstandelijk. De uitkomsten van de reviews wijzen toch regelmatig op tekortkomingen. Deze aanpak biedt de ministeries van EZ en LNV onvoldoende mogelijkheden om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de toereikendheid van de controle in de regio's. Ook de controle van ARBVO op de ESF-gelden, in combinatie met het toezicht van SZW, is niet waterdicht.<sup>4</sup> Ondanks substantiële controle-inspanningen bleken bepaalde regio's niet te worden afgedekt door controle.

De ministeries schieten tekort voor wat betreft het inzicht in de hoeveelheid cofinanciering die wordt ingezet. LNV en SZW hebben onvoldoende inzicht in de hoeveelheid cofinanciering die vanuit het departement voor de structuurfondsen wordt ingezet, en in de hoeveelheid cofinanciering vanuit andere departementen. Voor het ESF bestaat er alleen op het niveau van de individuele projecten duidelijkheid over de hoeveelheid cofinanciering. Een totaaloverzicht ontbreekt.

Het gebruik van de aanwezige beleidsinformatie door de ministeries om inzicht te verwerven in de uitvoeringspraktijk door de verschillende betrokken instanties van het EU-structuurbeleid in Nederland is zeer beperkt. De informatie is door de ministeries niet gebruikt om na te gaan of er beleidsmatige consequenties aan zouden kunnen worden verbonden. Bij de opzet van de EPD's voor de nieuwe programmaperiode is nauwelijks gepoogd beleidsmatige lessen te leren uit het verleden. Verder is het de vraag of de ministers zich op basis van de beschikbare informatie over de uitvoering goed kunnen verantwoorden richting de Staten Generaal en de Europese Commissie.

### 2.3 Decentralisatie naar provincies

De ministeries van EZ en LNV hebben binnen Doelstellingen 1, 2 en 5b de uitvoering van de EFRO en EOGFL-O programma's gedecentraliseerd naar de provincies. De provincies zijn verantwoordelijk voor de feitelijke

<sup>4</sup> Zie ook de Rekenkamerrapporten «Controle en toezicht op ESF-subsidies» (TK 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2), en «Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006» (Brief aan de minister van SZW, kenmerk 968R, d.d. 16 november 2000).

uitvoering van de programma's en de eerstelijns controle daarop. Voor de periode 1994–1999 hebben de beide ministeries daartoe «decentralisatiebrieven» naar de provincies gestuurd, waarin onder andere de financiële aansprakelijkheid van de provincies is weergegeven.

De provincies die betrokken zijn bij de Doelstelling 2-regio's hebben uiteindelijk de decentralisatiebrieven van EZ ondertekend.<sup>5</sup> De provincies Groningen en Drenthe hebben daarbij echter wel een voorbehoud gemaakt bij de interpretatie van de tekst.<sup>6</sup> Voor de Doelstelling 5b-regio's hebben alleen de provincies Limburg en Zeeland de decentralisatiebrieven van LNV ondertekend.

Een belangrijke vraag is door welke partij de formele aansprakelijkheid voor financiële risico's worden gedragen, bijvoorbeeld indien reeds gedane uitgaven niet door de EC worden erkend. Volgens de ministeries is de aansprakelijkheid bij decentralisatiebrieven aan de provincies overgedragen. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat in de gevallen waar de provincies de decentralisatiebrieven niet ondertekend hebben, of hebben aangegeven een voorbehoud te hebben bij de interpretatie van de tekst, de aansprakelijkheid echter derhalve duidelijk geregeld is.

## 2.4 Tweedelijns controle

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid dienen de ministeries zich op de hoogte te stellen van de wijze waarop de projecten in de eerste lijn (door provincies en de ARBVO) gecontroleerd worden. De Rekenkamer ging na hoe deze tweedelijns controle door de betrokken ministeries in 1998 is vormgegeven.<sup>7</sup>

### 2.4.1 Opzet tweedelijns controle EZ en LNV

De DAD's van de ministeries van EZ en LNV voeren reviews uit op de werkzaamheden van de externe accountants van de provincies. De reviews zijn beperkt tot één controlebezoek per regio per doelstelling per jaar. De reviews vinden plaats op basis van collegiaal overleg tussen de DAD en de accountant van de provincies. Bij de reviews wordt gebruik gemaakt van een standaard vragenlijst die voor de ministeries van EZ en LNV vrijwel identiek is. Aan de orde komen: controleaanpak, controle van specifieke processen (melding onregelmatigheden, 30 juni-rapportage, slotdeclaratie, dossierreview).

### 2.4.2 Resultaten reviews EZ en LNV

Over 1998 werden door de DAD van EZ acht review-bezoeken aan provincies gebracht, en door de DAD van LNV vijf. Vier reviews werden gezamenlijk uitgevoerd. Alle regio's, behalve de Doelstelling 5b regio Limburg-Peelgebied, zijn aan een review onderworpen. De DAD's gaven prioriteit aan de review van de Doelstelling 2-regio Zuid Limburg in verband met de eindafrekening over de periode 1994–1996.

De Rekenkamer constateerde dat in vijf van de negen reviewverslagen een conclusie ontbreekt. In de vier gevallen waarin wel een conclusie was weergegeven, luidde die conclusie slechts in twee gevallen dat de controleaanpak «over het geheel genomen voldoet aan de daaraan te stellen eisen». Bij de twee resterende reviews hadden de conclusies voornamelijk betrekking op verbetering van de controleaanpak. Ondanks dat de reviews een beperkte diepgang hebben en de DAD's geen

<sup>5</sup> Zie het Rekenkamerrapport «Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid» (TK 1997–1998, 25 735, nrs 1–2).

<sup>6</sup> De genoemde provincies hebben recent aangegeven de tekst van de decentralisatieconvenanten voor de periode 2000–2006 ook voor de periode 1994–1999 te kunnen accepteren.

<sup>7</sup> Uit een enquête van de Rekenkamer bij de regio's bleek dat de controlesystematiek voor dat jaar representatief is voor de andere jaren, met uitzondering van ESF. De controle-systematiek voor ESF is gewijzigd in 1997. Zie Bijlage 2.



detailcontrole verrichten, constateerden de DAD's niettemin regelmatig tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de provinciale accountants.

#### *Voorbeelden van resultaten van reviews*

In het reviewverslag van de Doelstelling 2 regio Limburg constateert de DAD van EZ onder meer dat de accountantsverklaringen in diverse gevallen bij de eindafrekening de rechtmatigheid niet helemaal afdekken. De projectaccountant meldde bijvoorbeeld niet dat de kosten betrekking hadden op het project of verklaarde dat voldaan is aan de financiële criteria van de toezeggingbrief terwijl deze criteria in de toezeggingbrief slechts zeer summier vermeld staan. De DAD constateert in het verslag tekortkomingen bij een aantal projecten. Bij één project was de projectuitvoerder dezelfde als de accountant die de verklaring afgaf. Bij één project had de accountant aangegeven dat de loonkosten gebaseerd zijn op interne schattingen van uren die niet zijn gecontroleerd terwijl de loonkosten 35 % van de totale projectkosten bedroegen. De DAD verzoekt de externe accountant van de provincie en MAECON om de controlebevindingen in het 30 juni-rapport op te nemen, zodat voor de Europese Commissie transparant is wat er is gebeurd. (Reviewverslag DAD-EZ16-6-2000)

Bij de review van Doelstelling 2 in de regio Twente concludeerde de DAD van EZ dat de externe accountant de controle heeft verricht «met inachtneming van het beschikbare budget voor de controlewerkzaamheden». Dit betekent dat binnen het huidige controlebudget in feite geen ruimte is voor aanvullende werkzaamheden als vereist in Verordening 2064/97 en de daaruit voortvloeiende rapportages. De DAD stelt in de eindconclusie verder vast dat bij de controle op de eindverantwoording van de EFRO-projecten over de periode 1994–1996, de externe accountant nog zal moeten vaststellen welke additionele controlewerkzaamheden nog nodig zijn om de door het ministerie van EZ vereiste accountantsverklaring te kunnen afgeven. (Reviewverslag DAD-EZ9-3-1999)

### *2.4.3 Opzet tweedelijns controle SZW*

Het ESF Doelstelling 4-programma wordt uitgevoerd door Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten (BUESI). De DAD van SZW voert reviews uit op de accountantsverklaringen bij einddeclaraties van projecten. Daarnaast legt BUESI accountantsverklaringen die afwijken van het voorgeschreven model voor aan de DAD. Als onderdeel van de jaarlijkse controle van de financiële verantwoording controleert de DAD het gehele interne traject bij BUESI.

Voor Doelstellingen 1, 2, 3 en 5b voert de DAD reviews uit op de controlewerkzaamheden van de afdeling IC/OA van ARBVO. Vanaf 1997 zijn de accountantsverklaringen bij ESF-projecten vervangen door de eigen controle door de afdeling IC/OA. Gezien deze specifieke situatie wordt ingegaan op de controlesystematiek van ARBVO, voordat de controle door het ministerie van SZW aan de orde komt.<sup>8</sup>

### *2.4.4 Controle door IC/OA van ARBVO*

<sup>8</sup> ESF binnen Doelstellingen 3 en 4 zijn aan de orde geweest in het rekenkameronderzoek «Controle en toezicht op ESF-subsidies». Hier wordt voornamelijk ingegaan op ESF binnen Doelstellingen 1, 2 en 5b. Aangezien de controlesystematiek en aanpak niet te onderscheiden zijn van ESF3, zal ook ESF3 hierbij (zijdelings) aan de orde komen. Voor ESF4 wordt alleen ingegaan op nieuwe bevindingen naar aanleiding van het samenvattend rapport van de DAD over 1999.

Vanaf 1998 voert IC/OA een controle uit op de landelijke projecten die een financieel belang hebben van f250 000,- of meer. De overige projecten worden steekproefsgewijs gecontroleerd op basis van een risico-inschatting. De controles betreffen een onderzoek ter plaatse waarbij de gehele administratie wordt gecontroleerd. In totaal onderzocht IC/OA in 1998 in dit kader 200 projecten. Daarnaast werden 172 projecten onderzocht waar het zogeheten «Brandweerteam» onder verantwoordelijkheid van ESF-Nederland een «quick scan» heeft uitgevoerd. Uitgedrukt in financieel belang van de projecten, is in het budgetjaar 1998 ongeveer

70% van de projecten gecontroleerd. Dat wil dus niet zeggen dat ook 70% van de projecten is bezocht.

De Rekenkamer constateerde dat IC/OA bij de controle van ESF-gelden geen onderscheid maakt naar doelstelling. Op systeemniveau kan ARBVO daardoor geen onderscheid maken in de hoeveelheid ESF-gelden die worden ingezet binnen de Doelstellingen 1, 2, 3 en 5b. Hierdoor ontstaat tevens het risico dat ondanks substantiële controle-inspanningen door IC/OA bepaalde regio's toch niet worden afgedekt door controle. Zo stelde de Rekenkamer vast dat IC/OA geen controles heeft verricht in de Doelstelling 5b regio's Limburg-Peelgebied en Zeeuwsch-Vlaanderen.

ESF-Nederland is verantwoordelijk voor het doorvoeren van correcties naar aanleiding van de controles. Over de correcties waren ten tijde van het afsluiten van het onderzoek, afgezien van één kwartaalrapportage d.d. 24-2-2000, nog geen rapportages voorhanden. Het verslag van de controlewerkzaamheden door IC/OA over 1998 was bij het afsluiten van het Rekenkameronderzoek nog niet afgerond.

#### *2.4.5 Review ESF1, 2, 3 en 5b door DAD van SZW*

De review door de DAD op de controlewerkzaamheden van de IC/OA van ARBVO over 1998 is nog niet afgerond. Van de projecten die in 1999 zijn afgerond zal de DAD een beperkt aantal (40 à 45) zelf gaan controleren. Daarbij wordt vooral beoogd een goede beoordeling te kunnen maken van de controle door ARBVO.

#### *2.4.6 Samenvattend rapport DAD van SZW over ESF4*

In februari 2000 verscheen het samenvattend rapport van de reviews ESF4 over 1999. Dit rapport heeft voor een deel betrekking op zes reviews die in 1998 hebben plaatsgevonden. In totaal selecteerde de DAD 27 projecten voor een review. De DAD van SZW constateerde dat, ondanks goedkeurende accountantsverklaringen, vier van de 27 geselecteerde einddeclaraties onjuiste gegevens bevatten, zoals niet subsidiabele kosten of onjuiste tarieven. Daarmee heeft het ministerie van SZW volgens de DAD onjuiste informatie voor het vaststellen van het definitieve subsidiebedrag ontvangen.

## **2.5 Inzicht in cofinanciering**

De ministeries zijn verantwoordelijk voor hun eigen cofinanciering binnen de EPD's. De EPD's geven daarover globale informatie, ongeacht welk overheidsniveau het betreft. Om in staat te zijn een goede controle op de uitvoering van de EPD's te kunnen uitoefenen, acht de Rekenkamer het van belang dat de ministeries inzicht hebben in de hoeveelheid cofinanciering die zij bijdragen. Ook zouden – mede gegeven het feit dat cofinanciering een voorwaarde van de EC betreft – de ministeries, met name voor die doelstelling waarvoor coördinerende taken worden vervuld, op de hoogte moeten zijn van de hoeveelheid cofinanciering van andere departementen, lagere overheden en overige instanties. De Rekenkamer onderzocht of dat inzicht bij de ministeries bestaat. Voor de cofinanciering binnen de Doelstelling 1, 2 en 5b-regio's werd tevens navraag gedaan bij de regio's.

De Rekenkamer constateerde dat EZ inzicht heeft in de ingezette cofinanciering voor EFRO-projecten in de Doelstelling 1, 2 en 5b-regio's. LNV

heeft alleen inzicht in de ingezette cofinanciering voor de landelijke Doelstelling 5a-programma's. Voor de overige, met name Doelstelling 1 en 5b-programma's heeft LNV geen inzicht in de cofinanciering. SZW heeft geen inzicht in de hoogte van de cofinanciering van de ESF-programma's binnen Doelstellingen 1, 2, 3 en 5b.

Aangezien de ministeries van LNV en SZW niet in staat zijn overzichten aan te leveren van de ingezette cofinanciering voor de Doelstelling 1, 2, 3 en 5b programma's, ging de Rekenkamer middels een enquête bij de regio's na hoeveel cofinanciering ze van welke ministeries hebben ontvangen. Voor een overzicht, zie Bijlage 5. Het bleek niet mogelijk een overzicht van de cofinanciering van ESF-projecten samen te stellen. De ESF service-eenheden in de regio's gaven aan dat een dergelijk overzicht alleen kan worden samengesteld door de cofinanciering per project handmatig op te tellen.

## **2.6 Gebruik beleidsinformatie**

### *2.6.1 Uitgangspunten Rekenkamer*

In het Besluit Taak FEZ is vastgelegd dat de directie FEZ van elk ministerie een verantwoordelijkheid heeft voor de evaluatieactiviteiten van het ministerie.<sup>9</sup> De Rekenkamer is van mening dat de ministeries zich ervan dienen te vergewissen dat de evaluaties van de regionale structuurfonds-programma's van voldoende methodisch-technische kwaliteit zijn en inhoudelijk relevant zijn. Daarnaast dienen de ministeries de uitgevoerde evaluaties te betrekken bij de programmering voor de nieuwe periode 2000–2006.

De Rekenkamer ging voor de drie betrokken ministeries na of men alle beleidsinformatie (Jaarrapporten, 30 juni-rapportages, evaluaties) ontvangen had, en of men beschikt over een totaaloverzicht van de evaluaties binnen de doelstellingen waarvoor het ministerie een coördinerende verantwoordelijkheid heeft. Verder werd nagegaan of het ministerie iets met de beleidsinformatie gedaan had, bijvoorbeeld in de vorm van een inhoudelijke reactie aan de regio's of het aantoonbaar gebruik bij de herprogrammering.

### *2.6.2 Ontvangst beleidsinformatie en overzicht*

De Rekenkamer stelde vast dat de ministeries alle van toepassing zijnde beleidsinformatie van de regio's waarbij ze betrokken zijn ontvangen hebben. In de meeste gevallen ging de informatie rechtstreeks naar de meest betrokken beleidsdirectie.

Bij FEZ van het ministerie van EZ ontbreekt een totaaloverzicht van de evaluaties waarin EFRO-gelden en de daarbij behorende cofinanciering zijn betrokken. Ook FEZ van LNV beschikt niet over een overzicht van de evaluaties van structuurfondsprogramma's met EOGFL-O danwel FIOV-gelden. Van de evaluaties van de individuele regelingen en het Stimuleringskader (cluster van regelingen waarin het Doelstelling 5a programma ook is opgenomen) heeft FEZ wel een overzicht. SZW heeft een goed overzicht van de beleidsinformatie voor de (eigen) Doelstellingen 3 en 4. Er is geen totaaloverzicht van evaluaties voor de Doelstellingen 1, 2 en 5b.

<sup>9</sup> FEZ wordt bijvoorbeeld geacht toe te zien op de kwaliteit en het gebruik van de evaluaties. Zie ook het Rekenkamerrapport «Organisatie van beleidsevaluatie» (TK 1999–2000, 27 065, nrs. 1–2).

### 2.6.3 Gebruik beleidsinformatie door ministeries

EZ heeft de regio's nooit een reactie gestuurd op de toegezonden jaarrapporten en evaluaties. Vanuit EZ werd aangegeven dat men het overkoepelend kijken naar de evaluaties niet tot het takenpakket van het ministerie rekent. Ook SZW reageerde niet op de beleidsinformatie van de regio's. Vanuit het ministerie werd aangegeven dat het beleid in de regio's uitsluitend regionaal beleid is en dat er uit de evaluaties een versnipperd beeld naar voren komt waaruit geen lessen te leren zijn voor het nationale beleid.

Het ministerie van LNV stuurde de regio's ook geen inhoudelijke reactie op de evaluaties en jaarrapporten. Wel is van de resultaten van de tussentijdse evaluaties van de Doelstelling 5b-programma's in opdracht van het ministerie een overkoepelende notitie samengesteld. Deze is besproken in het programmamanageroverleg van Doelstelling 5b-regio's van 10 juni 1997. Deze notitie laat zien dat het «overkoepelend kijken» naar evaluaties uit verschillende regio's wel zinvol kan zijn.

#### *Belangrijkste conclusies uit overkoepelende notitie tussentijdse evaluatie Doelstelling 5b-regio's*

- Omdat de afbakening van de regio's niet samenvalt met administratieve (gemeente-) grenzen, zijn betrouwbare sociaal-economische cijfers moeilijk te verkrijgen. Dit heeft als gevolg dat er ook geen goede nulmeting gedaan kan worden;
- Er zijn weinig echte operationele sociaal-economische doelstellingen geformuleerd. Hierdoor is het ook vrijwel onmogelijk om na afloop van de programma's te bepalen of de regio zich in de gewenste sociaal-economische richting heeft begeven (de richting ontbreekt namelijk);
- De werkgelegenheidseffecten in de verschillende regio's zijn onderling niet vergelijkbaar doordat verschillende definities of meeteenheden zijn gehanteerd;
- De achterstanden bij de uitvoering van de programma's zijn deels te wijten aan de in het begin beperkte beschikbaarheid van cofinanciering;
- Het lukt de Comités van Toezicht niet om zich vooral op strategische zaken rondom de uitvoering van de programma's te richten. De samenstelling van de «tweede laag» (direct onder Comité van toezicht) varieert per regio;
- De nadruk bij de monitoring ligt op financiële aspecten. Fysieke effecten worden door de ene regio continu verwerkt, terwijl de andere dit eens per jaar doet. In alle regio's wordt te weinig aandacht geschonken aan het tussentijds registreren van werkgelegenheidseffecten. Indien men dit pas aan het einde van de programma's doet zullen projectuitvoerders waarvan het project al jaren geleden is afgerond hier helemaal geen betrouwbare uitspraken meer over kunnen doen.

Bron: Overall notitie tussentijdse evaluatie Doelstelling 5b regio's, Bureau Bartels, mei 1997

Ook het gebruik van de beleidsinformatie bij de ministeries van EZ, LNV en SZW voor de opzet van de nieuwe programma's voor de periode 2000–2006 was zeer beperkt. EZ maakte geen gebruik van de evaluaties over 1994–1999. EZ gaf aan dit ook niet als haar taak te zien. LNV maakte in beperkte mate gebruik van de beleidsinformatie voor de nieuwe programmering. Wel maakt men gebruik van de (voorlopige) resultaten van de ex-post evaluaties van de Doelstelling 5b-programma's. Vanuit de directie Landbouw werd echter ook aangegeven dat de evaluaties voornamelijk worden uitgevoerd om aan de eisen van Brussel te voldoen.

In de meeste gevallen komen de ex-post evaluaties te laat om van invloed te kunnen zijn op de nieuwe programmering. Aangezien in de nieuwe

periode SZW alleen te maken heeft met de nieuwe Doelstelling 3, zijn volgens SZW de evaluatierapporten 1994–1999 van ESF3 en ESF4 voor de programmering nauwelijks bruikbaar.

### **3. ACTIVITEITEN COMITÉS VAN TOEZICHT**

#### **3.1 Inleiding**

De uitvoering van de Doelstelling 1, 2, en 5b-programma's vindt grotendeels decentraal plaats. Het Doelstelling 3-programma wordt centraal aangestuurd en decentraal uitgevoerd. De Doelstelling 4 en 5a-programma's worden volledig centraal uitgevoerd door, respectievelijk, de ministeries van SZW en LNV.

De Rekenkamer is nagegaan hoe de uitvoering van het EU structuurbeleid in de regio's is vormgegeven, en hoe de Comités van Toezicht invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheden. Eerst wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen.

#### **3.2 Belangrijkste bevindingen**

In de gekozen regionale uitvoeringsstructuren voor Doelstelling 2 is niet in alle gevallen duidelijk welke verantwoordelijkheid bij welke organisatie ligt.

De verantwoordelijke organen voor de feitelijke uitvoering van het structuurbeleid, de Comités van Toezicht, zijn weinig actief, en beperkt beleidsinhoudelijk geïnteresseerd. De ministeries zijn in beperkte mate aansturend. Het ministerie van SZW toonde de minste betrokkenheid bij de werkzaamheden van de Comités van Toezicht binnen Doelstellingen 1, 2 en 5b. Er is binnen de meeste regio's geen sprake van een geïntegreerde uitvoering van de ESF-projecten en projecten die worden gefinancierd uit de andere structuurfondsen.

De Comités van Toezicht zijn vooral gericht op de financiële kant, namelijk het streven naar volledige besteding van EU-gelden, en minder op beleidsmatige aangelegenheden. Bij verschillende Doelstellingen is onderuitputting ontstaan, zoals bijvoorbeeld bij Doelstelling 5a. Dit geeft blijk van gebrekkige inhoudelijke planning door onder andere het ministerie van LNV bij de voorbereiding van de programma's. De informatievoorziening over dit onderwerp aan de Tweede Kamer is zeer summier. Bij de hierin opgenomen prognoses over de te bereiken uitputting zijn vraagtekens te plaatsen.

#### **3.3 Specifieke vormgeving Doelstelling 2-regio's**

De provincies die betrokken zijn bij de uitvoering van EFRO en EOGFL-O programma's kunnen zelf, binnen gestelde kaders, de wijze waarop de uitvoering wordt georganiseerd bepalen. Met name binnen Doelstelling 2 zijn bijzondere organisatievormen in het leven zijn geroepen.

De Rekenkamer heeft de regionale overeenkomsten, waarbij de uitvoeringsorganisatie van de Doelstelling 2-regio's is vastgesteld, geanalyseerd. Tabel 3 beschrijft de belangrijkste aspecten van de uitvoeringsorganisaties op hoofdlijnen. Bijlage 4 bespreekt de regio's in meer detail.

**Tabel 3 Overzicht regionale uitvoeringsstructuren binnen Doelstelling 2-regio's**

Regio	Uitvoeringsorganisatie	Rechtsvorm	Positionering EFRO programma-secretariaat	Vorm betrokkenheid ESF programma-secretariaat
Arnhem-Nijmegen	Euowerk	Provinciale commissie ex art.80 provinciewet	Onderdeel provincie Gelderland	Onderdeel binnen Euowerk
Groningen-Drenthe (D2 en D5b)	Samenwerkingsverband Noord Nederland	Lichaam ingesteld in kader van Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR)	Ondergebracht binnen SNN	Geen
Twente	Overijsselse Ontwikkelings- en Investerings Maatschappij (OOM N.V.)	Private organisatie	Onderdeel provincie Overijssel	Geen
Zuidoost Brabant	Stimulus	Geen rechtspersoon	Ondergebracht binnen Stimulus	Onderdeel binnen Stimulus
Zuid Limburg	Maecon N.V. binnen streekgewest Oostelijk Zuid Limburg (OZL)	Maecon private organisatie, OZL lichaam ingesteld in kader van WGR	Is Maecon	Geen

Uit het overzicht blijkt dat de uitvoeringsorganisaties voor de Doelstelling 2-regio's aanzienlijke regionale diversiteit vertonen, niet alleen in de juridische, maar ook in de organisatorische vormgeving. Er is sprake van weinig transparantie, aangezien niet in alle gevallen duidelijk is door welke organisatie eventuele financiële risico's worden gedragen. In de regio's Groningen/Drenthe, Arnhem/Nijmegen en Twente zijn formele aansprakelijkheidsverdelingen contractueel dan wel bij beschikking vastgelegd, zodat onder andere duidelijk is bij wie EZ verhaal kan halen indien zich problemen voordoen. Voor Zuid Limburg en Zuidoost Brabant is de situatie onduidelijker. In Zuid Limburg zijn bij niet of incorrecte nakoming van de samenwerkingsovereenkomst de partijen, dat wil zeggen zowel de Provincie, het streekgewest OZL en Maecon NV, ieder voor wat betreft hun inbreng en taken, aansprakelijk voor tengevolge daarvan ontstane schade (artikel 8 samenwerkingsovereenkomst). In Zuid Oost Brabant hebben de partners (provincie Noord-Brabant, gemeente Eindhoven, gemeente Helmond, het SRE, RBA) zich bij overeenkomst ertoe verbonden dat de eventuele uit de uitvoering van het programma voortvloeiende financiële risico's gezamenlijk worden gedragen. Hoe eventuele financiële claims van derden verdeeld worden over de partners is echter niet aangegeven. Dit is risicovol, aangezien bij problemen de feitelijke vaststelling van de aansprakelijkheidsverdeling of veel tijd kan kosten of zelfs onmogelijk is.

### 3.4 Taakuitvoering Comités van Toezicht

#### 3.4.1 Uitgangspunten Rekenkamer

Uit de beschrijving van de verantwoordelijkheden en taken van de Comités van Toezicht blijkt dat deze met name gehouden zijn aan de eisen die in de EPD's zijn vastgelegd. De Rekenkamer heeft onderzocht of is voldaan aan de eisen over de instelling van de Comités van Toezicht, de vergaderfrequentie van de Comités, en de onderwerpen die in Comitévergaderingen aan de orde dienen te komen. Verder is onderzocht of en in welke mate de Comités van Toezicht gebruik maken van de aanwezige beleidsinformatie.

#### 3.4.2 Instelling Comités van Toezicht

Met uitzondering van het Doelstelling 5a-onderdeel Primaire Landbouw, zijn in alle regio's Comités van Toezicht ingesteld, vijftien in totaal. De Rekenkamer ging na of deze tijdig zijn ingesteld, of er een Reglement van Orde is opgesteld dat de nodige organisatorische bepalingen bevat, en of er een Stuurgroep is ingesteld met een eigen Reglement van Orde.

De Rekenkamer constateerde dat de helft van de Comités van Toezicht later dan twee maanden na de goedkeuring van het EPD voor het eerst bijeen kwam. Met name de Comités van de Doelstelling 5b-regio's Limburg en Overijssel (na zes maanden) en ESF-4 (na acht maanden) waren laat. Het Comité van Toezicht voor Doelstelling 5a Verwerking en Afzet kwam pas na 20 maanden voor het eerst samen.<sup>10</sup> Dit is bijna drie jaar na de laatste vergadering, die nog in de vorige structuurfondsperiode viel.

Alle Comités, behalve voor ESF-4, stelden een Reglement van Orde op.<sup>11</sup> Het viel de Rekenkamer op dat de meeste Reglementen van Orde geen nadere organisatorische bepalingen bevatten, maar vooral weergaven wat al in de EPD's was weergegeven. Binnen alle regio's waar de instelling van een Stuurgroep ter ondersteuning van het Comité van Toezicht vereist werd (de Doelstelling 2 en 5b-regio's, met uitzondering van de Doelstelling 5b-regio Friesland), heeft dit ook plaatsgevonden. Alle Stuurgroepen hebben een eigen Reglement van Orde vastgesteld.

Binnen de Doelstelling 1, 2 en 5b-regio's zijn meerdere programma-secretariaten in het leven geroepen: één voor het ESF-deel dat is ondergebracht bij de RBA's, en één provinciaal programmasecretariaat voor het EFRO- en (eventueel) het EOGFL-O-deel. Projecten worden afzonderlijk ontwikkeld, en rapportages afzonderlijk gemaakt voor enerzijds het EFRO/EOGFL-O-deel en anderzijds het ESF-deel. Van een geïntegreerde uitvoering van het structuurbeleid is geen sprake.

#### 3.4.3 Vergaderfrequentie Comités van Toezicht

De Rekenkamer is met behulp van de notulen van de Comités van Toezicht nagegaan hoe vaak deze in de praktijk bijeenkwamen, en hoe groot de betrokkenheid van de ministeries van EZ, LNV en SZW daarbij was. De Rekenkamer is van mening dat de ministeries zich, vanuit hun verantwoordelijkheid jegens de EC, zelf op de hoogte dienen te stellen van de feitelijke gang van zaken binnen de Comités van Toezicht.

---

<sup>10</sup> Een eerste vergadering was gepland 5 maanden na goedkeuring van het EPD. Op verzoek van de Europese Commissie werd deze vergadering echter uitgesteld.

<sup>11</sup> De minister van SZW heeft wel een instellingsbesluit goedgekeurd dat bepaalde organisatorische bepalingen voor het CvT bevat.



In de periode 1994–1999 vergaderden de Comités van Toezicht van de Doelstelling 1, 3, 4, en 5b-regio's, zoals vereist in de EPD's, gemiddeld twee keer per jaar. Vier van de vijf Doelstelling 2-regio's kwamen drie maal of vaker per jaar bijeen. De Comités voor Doelstelling 5a vergaderden gemiddeld slechts één keer per jaar.

Medewerkers van het ministerie van EZ waren vrijwel altijd aanwezig waren bij Comitévergaderingen waarin EFRO-gelden betrokken waren. Hetzelfde geldt voor medewerkers van LNV voor de (Doelstelling 1 en 5b) regio's waarin EOGFL-O gelden werden besteed. Hoewel SZW vanwege haar betrokkenheid met ESF-projecten ook voor de vergaderingen van de Comités van Toezicht voor de Doelstellingen 1, 2 en 5b werd uitgenodigd, waren medewerkers van SZW vrijwel nooit aanwezig. Vanuit SZW werd aangegeven dat het lidmaatschap van deze Comités van Toezicht werd ingevuld als een «agendalidmaatschap». Aangezien vertegenwoordigers van de RBA's wel aanwezig waren in de Comités, was het volgens SZW niet nodig zelf aanwezig te zijn. Men gaf aan dat indien zich grote problemen zouden voordoen, SZW daar via de ARBVO van op de hoogte zou worden gesteld.

#### *3.4.4 Aandacht voor EPD taken*

De Rekenkamer is met behulp van de notulen van de Comitévergaderingen nagegaan of er aandacht is besteed aan de in de EPD's opgedragen taken. Het betreft de naleving van de regelgeving, ook wat betreft het subsidiabele karakter van de werkzaamheden en de projecten, het in overeenstemming zijn van de acties en maatregelen met de vastgestelde prioriteiten en doeleinden, de integratie en coördinatie van projecten en acties binnen een bepaalde prioriteit en tussen verschillende prioriteiten, alsmede de coördinatie van de bijstandsverlening met overige instrumenten.

De Rekenkamer maakte uit de vergadernotulen op dat bepaalde aan de Comités van Toezicht opgedragen taken maar zelden aan de orde zijn gekomen. Met name de coördinatie van de bijstandsverlening met overige instrumenten van de Gemeenschap, en de verenigbaarheid van de acties met het overige communautaire beleid van de Gemeenschap werden zelden expliciet besproken. Ook de aandacht voor de naleving van de regelgeving omtrent het subsidiabele karakter van de projecten was beperkt, evenals voor de overeenstemming van de acties en maatregelen met de in de EPD's vastgelegde prioriteiten en doeleinden.

Een belangrijke taak is weggelegd voor de Comités van Toezicht waar het gaat om de beleidsinhoudelijke integratie en coördinatie van projecten binnen de prioriteiten die in de EPD's zijn aangegeven. De Rekenkamer constateerde echter dat in de meeste gevallen beleidsinhoudelijke argumenten geen rol speelden. In de Comités werd vaak voornamelijk over financiële kwesties gesproken, met als doel te komen tot een volledige besteding van de door de EC toegekende gelden. De overheveling van gelden van minder goed lopende projecten naar goed lopende projecten kwam steeds vaker op de agenda's van met name de Doelstelling 2 en 5b-Comités naarmate het einde van de programmaperiode in zicht kwam.

#### *3.4.5 Onderuitputting*

Op grond van notulen van vergadering van de Comités van Toezicht en

gesprekken bij de ministeries, constateerde de Rekenkamer dat bij de uitvoering van verschillende Doelstellingen het niet is gelukt te komen tot een volledige en tijdige aanwending van de door de EC toegewezen gelden. Zo werd in 1997 de onderuitputting in de Doelstelling 2-regio's van de eerste periode (1994–1996) ad 90 miljoen EURO overgeheveld naar de tweede periode (1997–1999).

In November 1999 stuurden de minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken als bijlage bij hun nader antwoord op Kamervragen de «Voortgangsrapportage Structuurfondsen 1994–1999 in Nederland» naar de Tweede Kamer.<sup>12</sup> Hierin zijn de vastleggingspercentages voor de verschillende Doelstellingen (stand november 1999) weergegeven. Uit deze, zeer summier, rapportage blijkt dat één maand voor de einddatum waarop nog bedragen konden worden vastgelegd, namelijk 31 december 1999, voor zes van de elf onderscheiden categorieën, het vastleggingspercentage lager was dan 85% van het beschikbare bedrag. In drie gevallen lag dit percentage zelfs (veel) lager dan 65%. Tegelijkertijd werd voor acht van de elf categorieën aangegeven dat de prognose voor 31 december 1999 was dat 100% van het beschikbare bedrag zou zijn vastgelegd, en dat in twee andere gevallen 95% en 99% zou zijn vastgelegd.

Uit de «Voortgangsrapportage Structuurfondsen» blijkt niet waarop de prognoses zijn gebaseerd. Bij de haalbaarheid van deze cijfers kunnen vraagtekens worden geplaatst. De Rekenkamer merkt op dat de informatievoorziening aan het Parlement over deze belangrijke materie op een zeer laat tijdstip is gekomen. Het bevreemdt de Rekenkamer dat deze informatie als een (ter inzage gelegde) bijlage bij antwoorden op vragen naar de Kamer is gezonden, en niet als afzonderlijke brief. De Rekenkamer is verder van mening dat de inhoudelijke informatievoorziening zeer mager is, aangezien de gepresenteerde cijfers en prognoses geen onderbouwing en nadere omschrijvingen bevatten.

Bij wijze van voorbeeld wordt in het onderstaande Kader ingegaan op de onderuitputting die is ontstaan bij de Doelstelling 5a-programma's voor Primaire Landbouw en Verwerking en Afzet van Landbouwproducten van het ministerie van LNV.

---

<sup>12</sup> Bijlage 1 bij: Tweede Kamer 1999–2000, Aanhangsel van de Handelingen 317. Nader antwoord van de minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken op vragen van lid Timmermans over de uitvoering van de Europese Structuurfondsen in Nederland (23 maart 1999).

*Hoe door de EC toegekende gelden soms niet opgaan .....*

Voor het Doelstelling 5a-programma Primaire Landbouw (V950/97) is door de Europese Commissie in 1994 een bedrag van 78,8 miljoen EURO toegewezen. Nadat was gebleken dat binnen Primaire Landbouw deze EU-gelden niet besteed konden worden, is (met toestemming van de EC) een bedrag van 20 miljoen EURO overgeheveld naar het Doelstelling 5a-programma Verwerking en Afzet (V951/97), onder gelijktijdige vermindering met eenzelfde bedrag bij Primaire Landbouw.

Uiteindelijk (31 december 1999) was bij Primaire Landbouw voor f 41,4 miljoen aan EU-gelden vastgelegd. Dit betekent dat de uitputtingsgraad slechts 34% is. Van de f 41,4 miljoen moest medio 2000 f 6,8 miljoen nog tot besteding komen.

Bij Verwerking en Afzet was uiteindelijk f 95,8 miljoen aan EU-gelden vastgelegd. Dit is inclusief de vanuit Primaire Landbouw overgeheveld gelden. De uitputtingsgraad van dit programma is 74%. Echter, van dit bedrag was medio 2000 slechts f 38,8 miljoen gerealiseerd. Het resterende bedrag van f 57 miljoen moet in 2000 en 2001 nog tot besteding komen.

De totale onderuitputting bedraagt f 116,8 miljoen. Vanuit het ministerie van LNV werd voor de onderuitputting bij het onderdeel Primaire Landbouw als oorzaak genoemd dat de mogelijkheden die de EU-verordeningen bieden voor steun aan landbouw slecht aansluiten bij de Nederlandse situatie. Tegelijkertijd werd aangegeven dat de vastgelegde bedragen voor Primaire Landbouw en Verwerking en Afzet op 31-12-2001 volledig besteed zullen zijn.

Bron: Beschikkingen EC, notitie Directeur FEZ van LNV aan Rekenkamer, gesprekken met ambtenaren van LNV

De Rekenkamer maakt uit het voorbeeld op dat er sprake is geweest van gebrekkige planning bij de voorbereiding van het Doelstelling 5a-programma Primaire Landbouw. Hetzelfde geldt voor de overheveling van EU gelden naar het Doelstelling 5a-programma Verwerking en Afzet. Bij het verwerven (en overhevelen) van EU-gelden is onvoldoende aandacht besteed aan de ideeënvorming over de beleidsmatig te bereiken effecten. Verder plaatst de Rekenkamer vraagtekens bij de door LNV gepresenteerde prognose om nog tijdig – op een verantwoorde wijze – tot volledige besteding van de nu nog uitstaande bedragen te komen.

In het voorbeeld wordt niet ingegaan op het Doelstelling 5a-programma Visserij van LNV. Dat daar vergelijkbare problemen aan de orde zijn, blijkt uit het verslag van een vergadering van het Comité van Toezicht. De implementatie hiervan ligt verder achter dan de uitvoering van het Communautair Initiatief PESCA. Dit komt onder andere doordat er nog geen projecten zijn.<sup>13</sup> Uit de hierboven genoemde «Voortgangsrapportage Structuurfondsen» blijkt dat er in November 1999 sprake was van een vastleggingspercentage van 50,4% van het beschikbare bedrag.

#### *3.4.6 Gebruik beleidsinformatie*

De Comités van Toezicht zijn de meest aangewezen organen om eventuele stappen te ondernemen als de regionale beleidsinformatie daar aanleiding toe geeft. De Rekenkamer ging daarom na of, en op welke wijze, de beschikbare beleidsinformatie in de vergaderingen gebruikt is.

De Rekenkamer stelde vast dat eenderde van de Jaarrapporten 1998 niet is besproken in de Comitévergaderingen. In de overige gevallen werd meestal voor kennisgeving aangenomen. In geen enkel geval kon worden vastgesteld dat het Comité gevolg heeft gegeven aan de bevindingen in

<sup>13</sup> Bron: verslag Comité van Toezicht d.d. 5-3-1998, p.2, punt 6.

het rapport. Ook de (niet verplichte) ex ante evaluaties die zeven regio's hebben laten uitvoeren zijn in de meeste gevallen niet in het Comité van Toezicht besproken.

De tussentijdse evaluaties zijn in de Comités beperkt besproken. In zeven van de 22 gevallen zijn de evaluaties in het geheel niet besproken of voor kennisgeving aangenomen. Zes evaluaties waren aanleiding tot het verschuiven van financiële middelen tussen maatregelen. Van deze zes werd op grond van twee evaluaties ook besloten tot de bijstelling van het monitoringsysteem. Twee evaluaties waren aanleiding tot het instellen van nieuwe procedures. De bespreking van de evaluatie over de periode 1997-1999 van de regio Zuidoost Brabant viel op omdat er expliciet werd ingegaan op wat de resultaten betekenen voor de nieuwe programma-periode.

## **4. KWALITEIT BELEIDSINFORMATIE**

### **4.1 Inleiding**

De basis voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid wordt gelegd in het EPD. In het EPD wordt weergegeven welke doelstellingen men wil bereiken met behulp van de EU-gelden, hoe de totale financiering inclusief cofinanciering eruit ziet, en welke verantwoordelijkheden de lidstaat en de EC hebben. Hierbij is aangegeven dat op bepaalde momenten tijdens de uitvoering van de programma's de Comités van Toezicht gegevens dienen op te leveren over de resultaten van het gevoerde beleid. Deze beleidsinformatie bestaat uit de zogenaamde 30 juni-rapportages, de jaarrapporten en de evaluaties.

De Rekenkamer is nagegaan of de onderbouwing en kwaliteit van de beleidsinformatie voldoende is. Na een beschrijving van de belangrijkste bevindingen in de volgende Paragraaf, wordt achtereenvolgens ingegaan op de EPD's als planningsdocument, 30 juni-rapportages, jaarrapporten en evaluaties. Bijlage 6 bevat een overzicht van de jaarrapporten en evaluaties die de Rekenkamer heeft beoordeeld.

### **4.2 Belangrijkste bevindingen**

Het EPD vormt vaak een slecht vertrekpunt voor de beleidsinformatie die op bepaalde momenten volgens de eisen van de EC dient te worden opgeleverd. In de EPD's zijn weinig gekwantificeerde beoogde effecten opgenomen. In de lijsten met indicatoren zijn soms de beginwaarde en de verwachte effecten niet ingevuld. Hiermee wordt een op een later tijdstip te maken beoordeling van de financiële en inhoudelijke voortgang moeilijk gemaakt.

Alle regio's op twee na hebben voldaan aan de verplichting om op 30 juni 1999 een rapportage over de beheer- en controlestructuur voor 1998 bij de EC in te dienen. De jaarrapporten van de regio's over 1998 bevatten soms geen geplande resultaten/effecten waardoor er ook geen vergelijking tussen gepland en gerealiseerd mogelijk is. Daar waar wel verschillen geconstateerd worden, zijn de verklaringen hiervoor beperkt en weinig beleidsmatig. Ook het vaak ontbreken van geïntegreerde dan wel vergelijkbare overzichten per regio van de financiering van projecten uit meerdere structuurfondsen, acht de Rekenkamer een belangrijke omissie in de jaarrapporten.

In opdracht van EZ is een evaluatiekader ontwikkeld, waarin wordt aangegeven welke stappen gezet dienen te worden bij het uitvoeren van evaluaties. Het evaluatiekader spoort echter maar zeer matig met eisen die voor de rijksoverheid worden gesteld aan evaluaties, of die als voor de hand liggend zouden kunnen worden beschouwd. Zo ontbreken kwaliteitseisen, en leidt de voorgestelde methode niet tot een goed zicht op de effecten van het beleid. De meeste regio's volgen het evaluatiekader echter zonder meer.

Nagenoeg alle vereiste evaluaties zijn tijdig uitgevoerd. De evaluaties voldoen echter in beperkte mate aan de in de EPD's gestelde eisen. Ook voldoen de meeste evaluaties niet aan de kwaliteitseisen die binnen de rijksoverheid worden gesteld aan evaluaties. De evaluaties bevatten vaak uitgebreide financiële informatie maar veel minder informatie over wat hun toegevoegde waarde zou moeten zijn: inhoudelijke verklaringen voor de verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten. De Rekenkamer

is van mening dat in de evaluaties veel meer de nadruk zou moeten liggen op de gegevens op grond waarvan gevoerd beleid kan worden beoordeeld en (eventueel) kan worden bijgestuurd. De financiële overzichten zijn meer op hun plaats in de jaarrapporten.

#### **4.3 Inhoud planningdocument EPD**

De basis voor de uitvoering van de structuurfondsprogramma's wordt gelegd in het EPD. Een beoordeling vooraf is een geïntegreerd onderdeel van het in partnerschap opgestelde EPD. In een EPD wordt vastgelegd wat de doelstellingen van het programma zijn en hoe men deze denkt te realiseren. De doelstellingen worden uitgewerkt in een aantal prioriteiten, die op hun beurt nader worden ingevuld met concrete maatregelen. Voor elke maatregel behoren in het EPD een aantal indicatoren te worden opgenomen, voorzien van een nulwaarde en een bij realisatie van het programma te bereiken waarde. De «acties» die in het kader van elke maatregel worden genomen zijn de individuele projecten. In het EPD is dit laagste niveau niet aanwezig, aangezien pas na goedkeuring van het EPD een begin kan worden gemaakt met het werven van projecten.

Alle beoordeelde EPD's bevatten een duidelijk overzicht van de in te zetten financiële bronnen, waarbij onderscheid is gemaakt naar de verschillende structuurfondsen. Bij de cofinanciering wordt echter meestal alleen een uitsplitsing tussen nationale overheid, regionale overheid, overig, en privé gemaakt. Hiermee wordt niet duidelijk van welke partijen (welk ministerie, welk waterschap, universiteit, Kamer van Koophandel etc.) de cofinanciering afkomstig is.

De Rekenkamer constateerde dat de beoordeelde EPD's wel een algemene beschrijving van de doelen van het structuurbeleid bevatten, maar dat de mate van kwantificering daarvan vrij matig is. Met name de kwantificering van de doelen per prioriteit was beperkt. Ook de verwachte effecten en resultaten van de maatregelen zijn vaak niet gekwantificeerd. Een zeer veel voorkomend voorbeeld van een niet-gekwantificeerd verwacht resultaat is «Toename van het aantal bezoekers» waarbij onduidelijk blijft hoeveel toename wordt beoogd.

Vrijwel geen van de EPD's van de Doelstelling 5a- en 5b-programma's bevat een lijst met indicatoren. De overige programma's hebben een dergelijke lijst wel. Voor de Doelstelling 3 en 4 programma's is een deel van de beginwaarden en verwachte effecten niet ingevuld. Bij de Doelstelling 1 en Doelstelling 2-programma's zijn doorgaans tussen de 60 en 80 procent van de indicatoren ingevuld. In veel gevallen zijn de indicatoren pas gedurende de looptijd van de programma's van hun begin- en verwachte eindwaardes voorzien. Hiermee wordt een objectieve beoordeling van de voortgang moeilijk, zo niet onmogelijk, gemaakt.

#### **4.4 30 Juni-rapportages**

Met verordening 2064/97 heeft de EC de lidstaten in 1997 verplicht om jaarlijks uiterlijk 30 juni een rapportage over de beheer- en controlestructuur, inclusief de financiële controle door de lidstaten op door de Structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen in het voorgaande jaar in te dienen. Deze zogenoemde «30 juni-rapportages» zijn doorgaans bij de jaarrapporten gevoegd. Deze verordening geldt niet voor de Doelstelling 5a-programma's.

De Rekenkamer constateerde dat de meeste regio's tijdig de 30 juni-rapportage over 1998 hebben opgesteld, voorzien van een (niet verplichte) verklaring van een accountant. Alleen de Doelstelling 1 regio Flevoland en de Doelstelling 2-regio Twente hadden de 30 juni-rapportage over 1998 pas in juni 2000 gereed.

#### 4.5 Jaarrapporten

De Rekenkamer heeft voor alle regio's het ten tijde van het onderzoek meest recente jaarrapport, over 1998, geanalyseerd. De Rekenkamer ging na of de jaarrapporten voldoen aan de EPD-eisen aan informatieoverdracht over de inhoudelijke voortgang van de programma's. Verder werd de kwaliteit van de informatie onderzocht en is nagegaan of de jaarrapporten voldoende financiële gegevens bevatten. Tabel 4 geeft een overzicht van de beoordeling van de jaarrapporten op hoofdlijnen. Bijlage 7 laat de onderbouwing van de beoordeling zien op elk van de geanalyseerde criteria.

**Tabel 4 Jaarrapporten 1998**

Doelstelling	Regio/onderdeel	EPD-eisen/inhoudelijke voortgang	Kwaliteit informatie	Financiële gegevens
1	Flevoland	+	-	+
2	Arnhem/Nijmegen	+	-	+
2	Groningen/Drenthe	+	+	±
2	Limburg	-	-	±
2	Twente	Geen jaarrapport*		
2	Zuidoost Brabant	+	±	+
3	NL	-	-	±
4	NL	-	-	+
5a	Primaire Landbouw	-	-	+
5a	Verwerking en afzet	-	-	-
5a	Visserij	-	-	±
5b	Friesland	+	±	±
5b	Groningen/Drenthe	+	+	-
5b	Overijssel	+	±	±
5b	Limburg-Peel	+	+	±
5b	Zeeuws/Vlaanderen	+	±	±

+ Voldoet (grotendeels) aan de gestelde eisen

± Voldoet deels aan de gestelde eisen.

- Voldoet niet aan de gestelde eisen.

\* Het jaarrapport 1998 van de Doelstelling 2-regio Twente kwam pas in juni 2000 beschikbaar en is daarom niet meer meegenomen in dit onderzoek.

De Rekenkamer stelde vast dat de gegevens over voortgang van de projecten in de jaarrapporten vooral prestaties<sup>14</sup> betreffen, en geen effecten. Geplande resultaten (zoals in het EPD) worden in 6 van de 15 rapporten niet weergegeven. De meest informatieve jaarrapporten geven voor alle maatregelen en acties goed de realisaties weer. Beleidsmatige verklaringen voor verschillen tussen geplande en gerealiseerde resultaten worden echter niet, of maar voor een deel van de maatregelen en acties, weergegeven. Veelal wordt als reden opgegeven dat de projecten nog op gang moeten komen, of dat de definitieve startdatum onbekend is. Aan de hand van het jaarrapport is meestal wel vast te stellen wat de stand van zaken is voor de maatregelen en acties, maar niet of de beleidsdoelen daadwerkelijk bereikt (zullen) worden.

De Rekenkamer acht de kwaliteit van de informatie in de meeste jaarrapporten onvoldoende. In 13 van de 15 rapporten wordt niet of

<sup>14</sup> Voorbeelden van resultaten (of «prestaties») die genoemd worden zijn: aantal mensen dat een cursus heeft gevolgd, aantal kilometer fietspad aangelegd, aantal tijdelijke arbeidsplaatsen, aantal toeristen, aantal voorlichtingsactiviteiten. Dit is iets anders dan effecten, voorbeelden van effecten die genoemd zouden kunnen worden zijn: werkloosheidspercentage, bereikbaarheid. Effecten zijn doorgaans moeilijker te kwantificeren. Ook het aantonen van een causale relatie tussen het programma en het effect vereist extra inspanning.

slechts beperkt verwezen naar onderliggende gegevens waaruit de jaarrapporten zijn opgebouwd, zoals kwartaalrapporten en/of project-administraties. Het ontbreken van een duidelijke aansluiting tussen de jaarrapporten en de onderliggende gegevens doet afbreuk aan de controleerbaarheid van de in de jaarrapporten opgenomen gegevens.

De meeste jaarrapporten bevatten een financieel totaaloverzicht, waaruit blijkt uit welke financiële stromen de steunverlening afkomstig is. De jaarrapporten geven echter, daar waar van toepassing, maar deels een geïntegreerd beeld van de financiële uitvoering van de projecten binnen de regio. De overzichten van EFRO-projecten en ESF-projecten binnen één regio worden soms niet op een zelfde aggregatieniveau weergegeven, waardoor geen vergelijkbaar beeld kan worden verkregen.

## **4.6 Evaluaties**

### *4.6.1 Organisatie: Evaluatiekader EZ*

In 1994 is in opdracht van het ministerie van EZ een evaluatiekader opgesteld. Dit kader geeft de regio's een gebruikersvriendelijk handvat op grond waarvan de evaluaties kunnen worden uitgevoerd. In de praktijk is het evaluatiekader binnen met name de Doelstelling-2 regio's vrijwel automatisch gevolgd.

De Rekenkamer is nagegaan hoe het evaluatiekader zich verhoudt tot de richtlijnen die de EC in 1994 heeft opgesteld voor evaluaties en de eisen aan evaluaties die binnen de Nederlandse rijksoverheid in het Hafir zijn neergelegd. Hieruit kwam naar voren dat het evaluatiekader vooral gezien kan worden als een gebruikersvriendelijk stappenplan, waarin per evaluatiefase per onderwerp een aantal te beantwoorden vragen zijn geformuleerd. De eisen die de EC stelt en de eisen die in Hafir zijn vastgelegd, zijn echter inhoudelijk nauwelijks verankerd in het evaluatiekader. Zo komen de definities van soorten evaluaties niet overeen, bevat het evaluatiekader geen eisen voor bruikbaarheid en methodisch-technische kwaliteit van evaluaties, en wordt in bepaalde gevallen een werkwijze voorgesteld die tot subjectieve beoordelingen kan leiden. Een voorbeeld hiervan is de werkwijze die wordt voorgesteld bij ex post evaluaties. Diepte-interviews met projectuitvoerders zouden moeten worden gehouden om de betrouwbaarheid van de directe effecten te testen en een schatting van de indirecte effecten te verkrijgen. Deze projectuitvoerders hebben echter een duidelijk belang bij een positieve beoordeling van het programma, en daarmee is deze groep per definitie ongeschikt om objectief effecten te laten weergeven.

Ter illustratie zijn in onderstaand kader de definities van wat door de Rekenkamer en het Evaluatiekader onder een ex ante evaluatie wordt verstaan naast elkaar gezet.



---

**Evaluatiekader:**

De ex ante evaluatie is een beoordeling vooraf over de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Doel van de ex ante evaluatie is om aanbevelingen te verstrekken ter bijstelling van het (concept-)programma zodanig dat een optimaal rendement van de beschikbare middelen verwacht wordt. Verder dient de ex ante evaluatie als check op de volledigheid van de programma's, om te bezien of aan de eisen voldaan is, die door de Commissie (en/of andere partijen) aan de programma's worden gesteld.

Bron: Evaluatiekader.

**Rekenkamer:**

Een ex ante evaluatie is Toekomstgericht onderzoek waarbij de verwachte effecten en neveneffecten van mogelijk in uitvoering te nemen beleid (beleidsvoornemens) in kaart worden gebracht. Dit beleidsvoornemen wordt bij voorkeur afgezet tegen andere alternatieven, waartoe in ieder geval het alternatief van de voortzetting van de huidige situatie (nulalternatief) wordt gerekend.

Bron: Rapport «Evaluaties vooraf van Rijksbeleid» d.d. 11 december 1998.

---

#### 4.6.2 Beoordeling evaluaties

In totaal zijn (ten tijde van de afronding van dit onderzoek) 31 evaluaties uitgevoerd. Het betreft 8 ex-ante evaluaties, 22 tussentijdse evaluaties en 1 ex-post evaluatie (over de periode 1994–1996). De 31 evaluaties zijn, op één na, uitgevoerd door in totaal 9 verschillende externe onderzoeksbureaus. Eén bureau nam 12 evaluatierapporten voor zijn rekening, twee bureaus deden er ieder 4, de rest ieder 1 of 2. De gemiddelde kosten van een evaluatie bedroegen f 70 000,-.

De Rekenkamer onderzocht voor elk van de Doelstelling 1 en 2-regio's een ex ante evaluatie en twee tussentijdse evaluaties, voor Doelstelling 3 en 4 elk twee tussentijdse evaluaties, en voor Doelstelling 5a Verwerking en Afzet en Visserij elk één tussentijdse evaluatie. Twee Doelstelling 5b-regio's hebben zowel een ex ante evaluatie als een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren. De overige Doelstelling 5b-regio's hadden alleen een tussentijdse evaluatie. Voor Doelstelling 5a Primaire Landbouw zijn geen evaluaties uitgevoerd. Daar waar er volgens de Europese regels wel een evaluatie had moeten worden uitgevoerd maar dit niet was gedaan, werd hierover overeenstemming met de EC bereikt.

De Rekenkamer ging na of de evaluaties voldoen aan de in de EPD's opgenomen eisen, en aan de kwaliteitseisen die in Nederland zijn gesteld aan de evaluaties die worden uitgevoerd door, dan wel in opdracht van, de rijksoverheid. Dit aangezien de structuurfondsprogramma's worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van lidstaat Nederland, en omdat er cofinanciering vanuit Nederland mee gemoeid is. Deze eisen zijn neergelegd in het Hafir (A5.5) en hebben betrekking op de bruikbaarheid en methodisch-technische kwaliteit van de evaluaties.

##### *Ex ante evaluaties*

De EPD's stellen geen specifieke eisen aan de inhoud van eventueel uit te voeren ex ante evaluaties. Daarom is nagegaan of is voldaan aan de volgende in Nederland geldende Hafireisen:

- Bruikbaarheid van de evaluatie (aanwezigheid gebruiksdoel, aansluiten conclusies bij gebruiksdoel, aanwezigheid aanbevelingen, aansluiting bij conclusies);
- Methodische kwaliteit van de evaluatie (aanwezigheid doel- en/of probleemstelling, aanwezigheid onderzoeksvragen, aansluiting conclusies hierbij);
- Technische kwaliteit van de evaluatie (weergave normen, onder-

bouwing selecties, aandacht voor betrouwbaarheid en validiteit, verwerking en analyse gegevens).

Voor een weergave van de scores per evaluatie op deze onderwerpen, zie Bijlage 8.

De Rekenkamer ging eerst meer in het algemeen na of de ex ante evaluaties aan het in Hafir opgenomen criterium voor ex ante evaluaties voldoen. Voor alle ex ante evaluaties is het antwoord negatief, aangezien alle studies uitgaan uit van één *reeds gekozen* beleidsalternatief, en nagaan na wat de «effecten» daarvan zullen zijn in de betreffende regio.

Ten aanzien van de bruikbaarheid van de ex ante evaluaties stelde de Rekenkamer vast dat slechts twee van de acht ex ante evaluaties, te weten voor Doelstelling 1-regio Flevoland en Doelstelling 5b-regio Friesland, bruikbaar zijn. Met name viel op dat een helder omschreven gebruiksdoel, waarin is aangegeven wat men met de evaluatie beoogt te bereiken, in de meeste gevallen ontbreekt. Ook het ontbreken van aanbevelingen in drie van de acht ex ante evaluaties maakt de bruikbaarheid beperkt.

Geen enkele ex ante evaluatie bevat een doelstelling en/of probleemstelling. Alleen de ex ante evaluatie van Doelstelling 5b-regio Friesland bevat concrete onderzoeksvragen. De conclusies van de studies sluiten in redelijke mate aan op de bevindingen. De technische kwaliteit van de studies is in alle gevallen onvoldoende. De studies bevatten geen beoordelingscriteria, en de selectie van onderzoekseenheden is niet toegelicht. De verwerking en analyse van de gegevens was, voor zover waarneembaar, wel op toereikende wijze uitgevoerd.

#### *Tussentijdse evaluaties*

In de EPD's wordt aan de tussentijdse evaluaties in de eerste plaats de eis gesteld dat ze een «kritische analyse» van de bij het toezicht verzamelde gegevens (op financieel, materieel en effectgebied) dienen te bevatten. De EC heeft niet aangegeven wat onder een «kritische analyse» verstaan moet worden. De Rekenkamer interpreteert het zo dat een analyse in een tussentijdse evaluatie «kritisch» is indien de bevindingen gebaseerd zijn op onderliggende gegevens, als aannemelijk is dat de gegevens betrouwbaar zijn, als verklaringen worden gegeven voor verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten, en als expliciet wordt aangegeven welke maatregelen wel/niet succesvol zijn en welke doelstellingen wel/niet gehaald worden.

De Rekenkamer constateerde dat 14 van de 22 evaluaties wel een analyse bevatten, maar dat deze onvoldoende kritisch is. De analyse is summier, heeft veelal betrekking op financiële gegevens, en is vaak gebaseerd op een deel van de onderliggende gegevens. Zes evaluaties bevatten wel een voldoende kritische analyse, twee evaluaties bevatten geen analyse.

De Rekenkamer ging vervolgens na of de tussentijdse evaluaties voldoen aan de gestelde eisen op de volgende aspecten:

- de weergave van de geplande effecten, gerealiseerde effecten, en (eventuele) verklaringen voor verschillen daartussen in de evaluaties (EPD-eisen);
- de bruikbaarheid van de evaluaties (Hafir eis);
- de methodische kwaliteit van de evaluaties (Hafir eis);
- de technische kwaliteit van de evaluaties (Hafir eis).

De Rekenkamer is van oordeel dat indien in de evaluaties financiële informatie is opgenomen, deze ook juist dient te zijn. Daarom is ook nagegaan of de weergave, detaillering en onderbouwing van de financiële gegevens in de evaluaties van voldoende kwaliteit is.

Tabel 5 geeft een overzicht van de beoordeling van de tussentijdse evaluaties op hoofdlijnen. Bijlage 9 geeft een overzicht van de beoordeling op elk van de geanalyseerde criteria.

**Tabel 5 Mate waarin tussentijdse evaluaties voldoen aan gestelde eisen in EPD en Hafir**

Doelstelling Regio	Evaluatie	EPD-eisen/ inhoud	Bruikbaarheid	Methodische Kwaliteit	Technische Kwaliteit	Financiële Informatie
1 Flevoland	1 <sup>o</sup> tussentijdse 2 <sup>o</sup> tussentijdse	± ±	+ +	± ±	- -	± ± 2
2 Arnhem Nijmegen	94-96 97-99	± -	- -	+ ±	- -	+ +
2 Groningen Drenthe	94-96 97-99	+ ±	- +	- ±	± ±	- ±
2 Limburg	94-96 97-99	+ +	- -	- ±	- -	+ +
2 Twente	94-96 97-99	- Geen evaluatie	±	+	-	±
2 Zuidoost Brabant	94-96 97-99	- ±	- -	- ±	- -	+ +
3 Nederland	1 <sup>o</sup> tussentijdse 2 <sup>o</sup> tussentijdse	+ +	- -	+ +	- -	± ±
4 Nederland	1 <sup>o</sup> tussentijdse 2 <sup>o</sup> tussentijdse	- ±	+ -	+ ±	+ +	± ±
5a Primaire Landbouw	94-99	Geen evaluatie <sup>1</sup>				
5a Verwerking en Afzet	94-99	-	+	±	+	±
5a Visserij	94-99	-	+	±	-	+
5b Friesland	94-99	-	+	±	-	±
5b Groningen Drenthe	94-99	±	+	±	-	±
5b Overijssel	94-99	±	+	±	-	+
5b Limburg-Peel	94-99	±	+	±	-	+
5b Zeeuws Vlaanderen	94-99	-	+	±	-	±

<sup>1</sup> De individuele regelingen die onder Doelstelling 5a Primaire Landbouw vallen zijn wel afzonderlijk geëvalueerd. De verordening vereist dat in 2000 een (tussentijdse) evaluatie wordt uitgevoerd.

+ Voldoet (grotendeels) aan de gestelde eisen.

± Voldoet deels aan de gestelde eisen.

- Voldoet niet aan de gestelde eisen.

De Rekenkamer constateerde dat in slechts 5 van de 22 evaluatierapporten grotendeels wordt voldaan aan de EPD-eisen aan inhoud. In het merendeel van de evaluaties ontbreken ofwel de geplande prestaties en/of effecten, ofwel de gerealiseerde prestaties/effecten, of beide. In deze gevallen worden verschillen tussen planning en realisatie dus niet zichtbaar en ontbreekt ook een verklaring hiervoor. In die evaluaties waar wel inhoudelijke verklaringen worden gegeven voor de verschillen, zijn deze meestal niet beleidsmatig van aard.

*Voorbeeld van evaluatie waarin grotendeels wordt voldaan aan EPD-eisen.*

In de tweede monitoring en interim-evaluatie van het Nederlands Economisch Instituut wordt aan de belangrijkste eisen van het EPD voldaan. Voor alle doelstellingen en maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid en sociale uitsluiting worden de gerealiseerde effecten gekwantificeerd weergegeven, evenals de verschillen met de beoogde effecten. Voor de verschillen worden tevens inhoudelijke verklaringen gegeven. Door het NEI is een kritische en grondige analyse gedaan. Enquêtes zijn gehouden zowel onder projectleiders als onder deelnemers en een controlegroep van niet-deelnemers. Voor elke maatregel wordt de effectiviteit bepaald.

Bron: Tweede monitoring en interim evaluatie van het ESF programma voor doelstelling 3, NEI.

Geen enkele evaluatie bevat een heldere conclusie over het bewezen nut van de gekozen doeleinden. In slechts 7 evaluaties wordt er een oordeel gegeven over het nut van het structuurfondsprogramma. De verenigbaarheid van het lopende beleid met het EG-verdrag en het overige beleid van de Gemeenschap komt slechts in drie evaluaties aan de orde.

De financiële gegevens in de evaluaties zijn beter dan de gegevens over prestaties en effecten. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de betrouwbaarheid van de in de evaluaties opgenomen gegevens niet altijd is gewaarborgd. De aansluiting met andere financiële gegevens wordt of niet genoemd, of is in beperkte mate aanwezig.

De bruikbaarheid van de tussentijdse evaluaties laat sterk te wensen over. In 13 van de 22 gevallen ontbreekt een duidelijk geformuleerd gebruiksdoel en is niet duidelijk wat men met de evaluatie beoogt te bereiken. In tegenstelling tot de ex ante evaluaties bevatten de meeste tussentijdse evaluaties wel concrete aanbevelingen. Voor de meeste evaluaties sluiten de geformuleerde aanbevelingen redelijk goed aan bij de conclusies.

De methodische kwaliteit van de evaluaties is, afgezien van de evaluaties voor Doelstelling 5a en 5b, beter dan bruikbaarheid. De aansluiting van de conclusies bij de aanwezige probleem- en/of doelstelling en onderzoeksvragen is vrij goed. Tegelijkertijd bevatten slechts 6 evaluaties zowel een probleem- en/of doelstelling én onderzoeksvragen. Welke vragen precies beantwoord dienen te worden is in veel gevallen niet duidelijk.

De technische kwaliteit van de tussentijdse evaluaties is vaak zeer gebrekkig. Op één evaluatie na worden geen beoordelingscriteria weergegeven, en de selectie van onderzoekseenheden wordt slechts in drie evaluaties beargumenteerd. Dit is problematisch, omdat hierdoor niet kan worden vastgesteld waarop de in de evaluatie opgenomen bevindingen precies gebaseerd zijn, en of, en zo ja in welke mate, de bevin-

dingen te generaliseren zijn. Bij zeven evaluaties werd voldoende duidelijk aangegeven hoe de gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd.

Het viel de Rekenkamer op dat vrijwel alle tussentijdse evaluaties in de Doelstelling 2 en 5b-regio's volgens het EZ-evaluatiekader zijn uitgevoerd. Hierin is opgenomen dat een (klein) aantal projectuitvoerders wordt geïnterviewd om de effectiviteit van het programma te beoordelen. In onderstaand kader wordt dit nader beschreven.

*De projectuitvoerders geïnterviewd, zicht op effecten?*

Hoewel de diepte-interviews met projectuitvoerders in het evaluatiekader bij de ex post evaluatie worden genoemd, wordt het monitoringsysteem zo weinig informatief geacht, dat de evaluatoren besloten om ook bij de tussentijdse evaluatie interviews met de projectuitvoerders te houden om de directe effecten te meten en een schatting van de indirecte effecten te verkrijgen. In Bijlage 3 van het evaluatiekader zijn aandachtspunten en vragen ten behoeve van de interviews opgenomen. Voor de directe effecten wordt er bijvoorbeeld gevraagd naar het aantal cursisten en het aantal uren scholing, of het aantal hectare bedrijfsterrein c.q. aantal kilometer aangelegd fietspad. Verder wordt de projectuitvoerder gevraagd te beoordelen of er

- uitstralingseffecten zijn naar andere bedrijven/ de omgeving;
- sprake van synergie is met een ander project of ander beleid;
- onbedoelde of onverwachte effecten zijn;
- externe effecten zijn.

De ESF-projectuitvoerders worden bovendien geacht de effecten van het project en die van de conjunctuur te scheiden. Een probleem dat zich hierbij voordoet is dat projectuitvoerders pas ten tijde van de evaluatie gevraagd wordt naar deze gegevens, ongeacht hoe lang het geleden is dat zij hun project hebben afgerond.

Bron: Evaluatiekader EZ

De Rekenkamer is van mening dat in deze gevallen niet gesproken kan worden van objectieve respondenten. De uitkomsten van deze interviews zeggen weinig over de effectiviteit van de programma's.

*Ex post evaluaties*

Van de vijf Doelstelling 2-regio's die een ex post evaluatie gemaakt zouden moeten hebben voor de periode 1994–1996, heeft alleen Zuid Limburg er daadwerkelijk één gemaakt. De overige regio's hebben, in overeenstemming met de EC, afgezien van het uitvoeren van een ex post evaluatie over de periode 1994–1996. De regio's en de EC zijn overeengekomen om de ex post evaluatie 94–96 en de nog uit te voeren ex post evaluatie 97–99 te vervangen door één ex post evaluatie aan het eind van het programma over de periode 94–99.

Op basis van één ex-post evaluatie kunnen geen uitspraken worden gedaan over kwaliteit. De ex post evaluaties voor de periode 94–99 moeten voor alle doelstellingen nog worden gemaakt. De meeste van deze evaluatierapporten worden pas in 2002 verwacht, omdat pas eind 2001 de projecten van deze programma's volledig zullen zijn afgerond.

## 5. EUROPESE VERGELIJKING

### 5.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken hebben een beeld gegeven van de «prestaties» van Lidstaat Nederland over de manier waarop in Nederland bepaalde aspecten van het EU-structuurbeleid zijn vormgegeven, en hoe hieraan in de praktijk invulling is gegeven. Het doel van dit hoofdstuk is deze bevindingen in een breder kader te plaatsen. De Rekenkamer onderzocht hoe de bevindingen voor Lidstaat Nederland op de aspecten organisatie van het toezicht, de jaarlijkse voortgangscontrole, en de evaluaties zich met de andere EU-lidstaten verhouden.

Na een overzicht van de belangrijkste bevindingen, wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens in Paragrafen 5.3 tot en met 5.5 ingegaan op de rol van de overheden en Comités van Toezicht binnen de EU-lidstaten, de kwaliteit van de beleidsinformatie, en het gebruik van de beleidsinformatie binnen de lidstaten. In Paragraaf 5.6 worden de bevindingen voor Nederland en de EU met elkaar vergeleken. Bijlage 10 geeft een overzicht van de gehanteerde werkwijze, van het financiële belang per lidstaat, de inrichting van de uitvoeringsstructuren in de verschillende lidstaten, en de bronnen die zijn gehanteerd.

### 5.2 Belangrijkste bevindingen

De wijze waarop de uitvoering van het EU structuurbeleid, inclusief de evaluaties, is geregeld verschilt tussen en soms binnen de lidstaten. Nederland valt op voor wat betreft haar ver doorgevoerde vorm van decentralisatie.

Als bron voor planningsinformatie over de uitvoering van het structuurbeleid zijn de EPD's vaak onzorgvuldig en onvolledig. De kwaliteit van de in de EPD's en jaarrapporten gehanteerde indicatoren is in de meeste lidstaten problematisch. Over de inhoud en kwaliteit van de jaarrapporten is weinig informatie beschikbaar.

De evaluaties zijn (te) globaal en sterk gericht op het (financieel) beheer van de programma's. De evaluaties zijn vaak niet of in beperkte mate gericht op de effecten van het beleid. Het gebruik van de aanwezige beleidsinformatie is zowel voor de lopende programma's als voor de nieuwe programmering vaak beperkt. De gebrekkige aansluiting (in de tijd) van evaluatie en (her)programmering speelt hierbij een rol.

Het beeld voor de EU als geheel sluit in hoge mate aan bij de resultaten voor Nederland dat in de voorgaande hoofdstukken is geschetst. In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de bevindingen laten zien dat Nederland het niet slechter, maar ook niet beter doet dan de overige EU-lidstaten.

### 5.3 Rol centrale overheden en Comités van Toezicht

De organisatorische structuur waarbinnen het EU-structuurbeleid wordt uitgevoerd verschilt van lidstaat tot lidstaat. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de landen voor de uitvoering van de EFRO en ESF-programma's, met name binnen Doelstellingen 1 en 2.<sup>15</sup> Tabel 6 geeft een overzicht van het financieel belang van de structuurfondsen per EU-lidstaat.

<sup>15</sup> Het overzicht is in beperkte mate gebaseerd op de overige structuurfondsen en Doelstellingen. Daarvoor was onvoldoende informatie beschikbaar. Zie Bijlage 10.

**Tabel 6 Ontvangsten (in miljoen euro) door EU-Lidstaten uit de structuurfondsen (1994–1999).**

Land	Aandeel ontvangsten uit structuurfondsen per land*							Totaal
	D1	D2	D3/D4	D5a Landb.	D5a Vis.	D5b	D6	
België	760,6	349,7	480,2	185,7	25,3	78,7	0,0	1 880,2
Denemarken	0,0	122,3	308,5	129,4	142,5	54,0	0,0	756,7
Duitsland	13 987,3	1 605,5	1995,6	1 134,5	76,0	1 247,6	0,0	20 046,5
Finland	0,0	189,4	358,1	337,3	23,0	194,0	476,0	1 577,8
Frankrijk	2 245,3	3 876,7	3 279,2	1 799,2	196,2	2 268,7	0,0	13 665,3
Griekenland	14 152,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14 152,9
Ierland	5 706,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5 706,2
Italië	15 219,8	1 457,2	1 761,0	806,5	134,4	1 275,1	0,0	20 654,0
Luxemburg	0,0	15,2	23,5	39,8	1,1	6,2	0,0	85,8
<i>Nederland</i>	<i>153,8</i>	<i>666,2</i>	<i>1 117,1</i>	<i>68,3</i>	<i>46,6</i>	<i>152,7</i>	<i>0,0</i>	<i>2 204,7</i>
Oostenrijk	173,6	101,0	403,6	398,9	2,0	411,0	0,0	1 490,1
Portugal	14 347,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14 347,1
Spanje	26 516,7	2 475,0	1 879,7	332,8	123,6	681,2	0,0	32 009,0
Verenigd Koninkrijk	2 450,7	4 693,2	3 424,9	188,9	88,7	831,6	0,0	11 678,0
Zweden	0,0	165,4	520,0	103,2	41,4	150,0	300,1	1 280,1
<b>Totaal</b>	<b>95 714,0</b>	<b>15 716,8</b>	<b>15 551,4</b>	<b>5 524,5</b>	<b>900,8</b>	<b>7 350,8</b>	<b>776,1</b>	<b>141 534,4</b>

Bron: Europese Rekenkamer, Jaarverslag 1998, p.183, Presentatie per Doelstelling. Gepresenteerde cijfers voor Nederland wijken af van cijfers in Tabel 1 aangezien daarin de basisbedragen (beschikkingen) zijn gepresenteerd.

De uitvoeringsstructuren in de EU worden gekenmerkt door een verschillende mate van decentralisatie. De minst gedecentraliseerde systemen, dat wil zeggen de systemen waarin de centrale overheid op verschillende vlakken een belangrijke rol vervult zijn in de eerste plaats de landen die uitsluitend Doelstelling 1-gelden ontvangen, dat wil zeggen Ierland, Griekenland en Portugal. Verder kenmerken ook de systemen in Denemarken, Finland, Frankrijk, Luxemburg, en het Verenigd Koninkrijk zich door een sterke mate van centralisatie. De meest gedecentraliseerde systemen zijn die van België, Duitsland en Nederland.

De «overall» verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid ligt in alle landen bij de centrale overheid. Daarbinnen zijn bepaalde ministeries het eerste aanspreekpunt van de EC. In Italië wordt deze rol vervuld door het ministerie voor het Budget, in Luxemburg door het ministerie van Economische Zaken en in Oostenrijk door de Federale Kanselarij. Specifiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de EFRO en ESF-programma's zijn in de meeste landen respectievelijk de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken/Arbeid. In Duitsland hebben de Federale ministeries met name een toezichthoudende rol: de belangrijkste rol voor de uitvoering van het structuurbeleid is hier weggelegd voor de subnationale overheden van de zogenaamde «Länder». Ook in Zweden houden de ministeries zelf vooral toezicht op de uitvoering, maar zijn tegelijkertijd door de ministeries ingestelde Raden meest verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering.

In een aantal landen, zoals ook Nederland, worden de structuurfondsgelden rechtstreeks naar de decentrale uitvoerende instantie(s) overgemaakt. In andere landen, zoals Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden gaan de gelden eerst naar het ministerie van Financiën, en worden ze door dit ministerie naar de uitvoerende instantie(s) overgemaakt.



Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is de instelling van één of meerdere Comité(s) van Toezicht binnen de regio's. Er zijn grote verschillen in de positionering van de Comités van Toezicht, en de rol die de centrale overheid daarin speelt, tussen de verschillende lidstaten. Zo hebben bijvoorbeeld Finland en Oostenrijk één Comité van Toezicht voor de uitvoering van alle Doelstelling 2 programma's. In Spanje is er één centraal Comité van Toezicht, maar zijn er tegelijkertijd ook zeven afzonderlijke Comités voor de regio's. De Doelstelling 1-landen hebben in de meeste gevallen ook één centraal Comité van Toezicht voor de uitvoering van het gehele Community Support Framework (CSF)<sup>16</sup>, terwijl er voor de afzonderlijke regionale programma's regionale Comités zijn. De centrale overheden hebben in beide lagen een grote betrokkenheid.<sup>17</sup> België kent afzonderlijke structuren voor Vlaanderen en Wallonië: In Vlaanderen is er voor elke regio een Comité van Toezicht, terwijl er in Wallonië één Comité is voor het Doelstelling 1-programma, en één voor de twee Doelstelling 2 programma's.

In de systemen waarin de (regionale) vertegenwoordigers van de centrale overheid de Comités van Toezicht voorzitten, lopen in bepaalde gevallen alle informatiestromen met de Europese Commissie via de centrale overheid. In de landen waar sprake is van een vergaande vorm van decentralisatie naar de regio's, zoals in België en Nederland, zijn de regio's voor hun informatievoorziening rechtstreeks afhankelijk van de EC. Dit leidde bij de regio's in bepaalde gevallen tot frustraties en onduidelijkheid.<sup>18</sup> Meer in het algemeen werd over de informatievoorziening geconstateerd dat de informatie die subnationale overheden ontvingen over de subsidieerbaarheid van projecten varieerde binnen en tussen de lidstaten. De processen om de informatie verduidelijkt te krijgen werden tijdrovend en bureaucratisch genoemd.<sup>19</sup> Deze gebrekkige informatievoorziening kan samenhangen met de constatering van de Europese Rekenkamer dat tal van verrichtingen in het kader van de structuurfondsen waren gefinancierd onder omstandigheden die niet overeen kwamen met de beginselen en procedures van het communautair beleid. De regels die werden ingevoerd om de naleving van de communautaire voorschriften te verzekeren zijn weinig doeltreffend gebleken.<sup>20</sup>

Over de uitvoering van de werkzaamheden van de Comités van Toezicht is een regelmatig terugkerende bevinding dat hun (weinig) vergaderingen geen ruimte geven voor een open discussie over de strategische richting, of juist over operationele zaken. De bijeenkomsten zijn te kort, hebben een (over)volle agenda en worden gedomineerd door financiële en/of technische onderwerpen.

<sup>16</sup> Voor de grotere programma's in het kader van Doelstelling 1 werden geen EPD's ingediend maar een breed opgezet «Community Support Framework» (CSF), die werden vergezeld van afzonderlijke Operationale Programma's voor de verschillende onderdelen. Deze structuur is in de praktijk alleen toegepast op Doelstelling 1 programma's met een financieel belang dat groter was dan 1 Miljard ECU.

<sup>17</sup> Bron 12: overzicht beheer- en controlestructuren bepaalde lidstaten. BDO Consultants 1998.

<sup>18</sup> Bron 3, p. 23–24: onderzoeksrapport Europees Parlement.

<sup>19</sup> Bron 3, p. 40: onderzoeksrapport Europees Parlement.

<sup>20</sup> Bron 9, p. 11: Jaarverslag 1998 Europese Rekenkamer.

<sup>21</sup> Bron 3, p.18–21: onderzoeksrapport Europees Parlement.

## 5.4 Kwaliteit beleidsinformatie

### 5.4.1 Planningsinformatie in de EPD's

De richtlijnen die de EC heeft uitgezet voor de planningsfase van de structuurfondsprogramma's in verschillende verordeningen, blijken in de praktijk relatief weinig praktisch nut te hebben. De bewoording is vaak te algemeen, en de hoeveelheid en plaatsing van de informatie verschilt tussen Doelstellingen en Structuurfondsen.<sup>21</sup>

De regionale EPD's ontberen vaak een beschrijving van de sociaal-economische situatie, en geven vaak geen analyse van de sterke en zwakke punten. Een rationale voor de gekozen strategieën ontbreekt vaak, evenals de verbinding tussen de strategieën en het overige nationale en/of regionale beleid. Een aantal EPD's bevat geen verwijzingen naar



lessen uit het verleden, dat wil zeggen naar evaluaties van de eerdere programmeringsperiodes. Weinig regio's voldoen aan de eisen die gesteld zijn aan de kwantificering van de gestelde doelen, met name voor wat betreft de te verwachten effecten op werkgelegenheid.<sup>22</sup>

#### 5.4.2 Monitoring en jaarrapporten

De basis voor de continue monitoring van de voortgang van de projecten wordt gevormd door materiële, financiële en effectindicatoren. Zowel door de EC als door de Europese Rekenkamer zijn herhaaldelijk problemen geconstateerd met de indicatoren. De EC merkte in 1996 al op dat de kwaliteit van sommige indicatoren en de juistheid van de streefcijfers zorgvuldiger dienen te worden bekeken. Met name zouden de regionale overheden moeten worden aangespoord om indicatoren te ontwikkelen waarmee het effect van de maatregelen en prioriteiten beter te controleren is. De indicatoren zijn op maatregel- en programmaniveau vaak onvoldoende gekwantificeerd.<sup>23</sup>

De Europese Rekenkamer constateerde dat het indicatorensysteem van de EC soms niet duidelijk omschreven was, en dat er een gebrek aan coherentie is bij de programmering. De gehanteerde indicatoren bleken erg te kunnen verschillen tussen programma's en landen. Zo bevatte het Communautair Bestek voor Doelstelling 1 (1994–1999) voor Italië een zeer gering aantal indicatoren, terwijl hetzelfde Communautair Bestek voor Portugal juist een zeer groot aantal indicatoren bevatte.<sup>24</sup> In haar jaarverslag over 1998 constateerde de Europese Rekenkamer in aanvulling hierop dat bij de tussentijdse evaluaties in 1996 en 1997 indicatoren werden gebruikt die ongeschikt zijn en/of in sommige gevallen zelfs niet bestaan.<sup>25</sup>

Het proces van monitoring zelf leidt, mede als gevolg van de problemen met indicatoren, tot problemen bij het verkrijgen van transparante totaaloverzichten van de programma's. Dit is met name het geval in de meer gedecentraliseerde systemen. Verder bleek dat details over goedgekeurde projecten maar in beperkte mate beschikbaar zijn, en dat uit monitoringverslagen soms maar nauwelijks valt op te maken wat er nu eigenlijk is gesteund.<sup>26</sup>

De Lidstaten dienen jaarlijks verslag te leggen over de bereikte voortgang in dat jaar. Uit de weinige informatie die hierover beschikbaar is blijkt dat de bruikbaarheid van de jaarrapporten als informatiebron sterk verschilt in de zin van nauwkeurigheid, dekking en tijdigheid. Financiële gegevens worden in het algemeen vrij goed gedekt en adequaat weergegeven, maar de informatievoorziening over de fysieke output en de impact van het beleid is erg zwak.<sup>27</sup>

#### 5.4.3 Tussentijdse evaluaties

Om de tenuitvoerlegging van de tussentijdse evaluaties te bevorderen zijn, naast de door de EC geïnitieerde richtlijnen in het MEANS-programma (Methoden voor de evaluatie van structuurmaatregelen) in vijf landen evaluatiekaders opgesteld: Frankrijk, Ierland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.<sup>28</sup>

#### Doelstelling 1 en 2

In evaluaties van de Doelstelling 1 regio's werden de volgende knelpunten genoemd: de toezichtssystemen en de selectie van de projecten.<sup>29</sup> De

<sup>22</sup> Bron 3, p.18–21: onderzoeksrapport Europees Parlement.

<sup>23</sup> Bron 4, p. 163–164: Jaarverslag 1996 Europese Commissie.

<sup>24</sup> Bron 7, p. 7–8: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>25</sup> Bron 9, p. 11: Jaarverslag 1998 Europese Rekenkamer.

<sup>26</sup> Bron 3, p. 12 en p. 41: onderzoeksrapport Europees Parlement.

<sup>27</sup> Bron 3, p. 26–27: onderzoeksrapport Europees Parlement.

<sup>28</sup> Bron 8, p. 13: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer; Bron 11, p. 231: universitaire studie.

<sup>29</sup> Bron 4, p. 165: Jaarverslag 1996 Europese Commissie.

kwaliteit van de tussentijdse evaluaties verschilde sterk. Sommige evaluaties waren gericht op lokale problemen, en niet op de effecten van het beleid.<sup>30</sup>

De Europese Rekenkamer constateerde dat de gebrekkige kwaliteit van de indicatoren doorwerkt in de kwaliteit van evaluaties. De evaluatie van effecten wordt belemmerd door problemen met de indicatoren en de modellen voor de effecten. Hieraan ligt ook de vage formulering van doelstellingen en maatregelen in de EPD's ten grondslag. Ook de methodisch-technische kwaliteit van evaluaties is vaak een probleem. Zo is de keuze voor een evaluatiemethode niet altijd onderbouwd, en kiest de beoordelaar de indicatoren soms afhankelijk van de beschikbare informatie. Vaak lukte het niet om de evaluerende instantie goed te scheiden van de geëvalueerde. De evaluaties zijn van beperkt nut voor besluitvorming, beheer van de projecten, herprogrammering en het opzetten van toekomstige acties.<sup>31</sup>

Ook werd geconcludeerd dat de tussentijdse evaluaties van Doelstellingen 1 en 2 dat de resultaten vaak niet vergelijkbaar zijn en niet bruikbaar zijn. Aangegeven werd dat het noodzakelijk is te beschikken over betere methodologische kaders, relevante indicatoren, en deugdelijke informatie over het toezicht en verzamelingprocedures.<sup>32</sup> Voor Doelstelling 2-evaluaties merkte de EC op dat tussen 1994 en 1999 systematischer is geëvalueerd dan in de voorgaande periode. Wel bleek dat de evaluaties in veel gevallen beperkt waren tot de evaluatie van het tenuitvoerleggings- en beheersproces.<sup>33</sup>

#### *Doelstellingen 3 en 4*

Uit de onderzoeken van de EC naar de tussentijdse evaluaties van ESF binnen Doelstellingen 1, 3 en 4 bleek dat financiële en administratieve procedures als belemmerend worden ervaren. Op de effecten van het ESF-beleid werd niet ingegaan.<sup>34</sup> De Europese Rekenkamer onderzocht de tenuitvoerlegging van het jeugdwerkgelegenheidsbeleid binnen ESF. Hieruit bleek dat het effect van het ESF in de strijd tegen de jeugdwerkloosheid onbekend is, dat de evaluaties weinig invloed hebben gehad op het beleid, en dat vaak geen passende doelstellingen en zinvolle prestatie-indicatoren zijn ingevoerd. De mate waarin evaluaties werden verricht verschilt tussen Lidstaten en regio's.<sup>35</sup> Verder bleek dat de coördinatie tussen de Fondsen en de financiële instrumenten voor werkgelegenheid niet is verbeterd, en dat er weinig sprake is van een verwevenheid van de acties.<sup>36</sup>

#### *Doelstelling 5a*

De kwaliteit van veel evaluaties van landbouwprojecten zijn niet bevredigend. Ze zijn beperkt tot informatie over toezicht, en geven onvoldoende gegevens over effecten. De evaluaties voor Visserij zijn beter, aangezien deze wel informatie over de doeltreffendheid bevatten.<sup>37</sup>

#### *Doelstelling 5b*

De Europese Rekenkamer onderzocht de maatregelen die de Commissie samen met de Lidstaten heeft genomen om te zorgen voor een efficiënt beheer van de EOGFL-Oriëntatiemiddelen binnen Doelstellingen 1 en 5b in Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Hieruit

---

<sup>30</sup> Bron 5: Jaarverslag 1997 Europese Commissie.

<sup>31</sup> Bron 8, p. 4–9: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer; Parlement.

<sup>32</sup> Bron 9, p. 111: Jaarverslag 1998 Europese Rekenkamer.

<sup>33</sup> Bron 6, p. 124: Jaarverslag 1998 Europese Commissie.

<sup>34</sup> Bron 6, p. 123: Jaarverslag 1998 Europese Commissie.

<sup>35</sup> Bron 10, p. 12–14: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>36</sup> Bron 9, p. 12: Jaarverslag 1998 Europese Rekenkamer.

<sup>37</sup> Bron 6, p. 124: Jaarverslag 1998 Europese Commissie.

bleek dat deze evaluaties weinig invloed hebben gehad op de tenuitvoerlegging van het beleid.<sup>38</sup>

## 5.5 Gebruik beleidsinformatie

Gegevens over het gebruik van beleidsinformatie zijn vrijwel geheel beperkt tot evaluaties. De Europese rekenkamer constateerde dat in de voorgaande programmaperiode de ex-post evaluaties zijn belemmerd door vage ontwikkelingsstrategieën en een gebrekkige follow-up. De Comités van Toezicht hielden vaak niet werkelijk rekening met de evaluaties. De rapporten werden niet diepgaand besproken.<sup>39</sup> Tussentijdse evaluaties zijn bij uitstek geschikt om, wanneer de uitkomsten daar aanleiding toe geven, te komen tot aanpassingen in het lopende beleid. De Europese Rekenkamer stelde vast dat resultaten en aanbevelingen van evaluaties binnen Doelstellingen 1 en 2 niet altijd voldoende in acht zijn genomen. Veel evaluaties werden te laat afgerond, waardoor de aanpassingen van de programma's navenant later werden uitgevoerd. En de evaluatie resulteerde niet altijd in een algemene en coherente weergave van voorgestelde wijzigingen.<sup>40</sup> Voor de uitvoering van de ESF en EOGFL-O programma's bleken dat de tussentijdse evaluaties te weinig invloed hebben gehad op de tenuitvoerlegging van het beleid.<sup>41</sup>

Een probleem dat het gebruik en nut van de evaluaties negatief beïnvloedt, is de gebrekkige tijdcoördinatie tussen de evaluaties en de besluitvorming over (her)programmering.<sup>42</sup> De Europese Rekenkamer kwam voor Doelstellingen 1 en 2 tot de conclusie dat de programmerings- en evaluatiecyclus niet gelijk lopen.<sup>43</sup> (35, p.8) De EC trok deze conclusie breder, en gaf aan dat gezien de opeenvolging van programmeringsperioden van de structuurfondsen het niet eenvoudig is de data waarop de resultaten van de verschillende evaluaties betrekking hebben, en waarop de beslissingen ten aanzien van programmering en herprogrammering genomen worden, op elkaar te laten aansluiten. De EC gaf verder aan dat gebrek aan synchronisatie niet te vermijden was, gezien de vaste termijnen voor programmeringsbesluiten en de tijd die nodig is om een evaluatie, zeker ex post, in gang te zetten en tot een goed eind te brengen.<sup>44</sup>

## 5.6 Vergelijking Nederland-EU

De bevindingen voor Nederland zoals gepresenteerd in de Hoofdstukken 2, 3 en 4 stemmen in hoge mate overeen met de (meer globale) bevindingen voor de EU als geheel. Bijlage 11 bevat een uitgebreide vergelijking op de verschillende onderdelen die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest.

Zowel in Nederland als in de EU als geheel zijn de Comités van Toezicht niet erg actief. Ze hebben vooral aandacht voor financiële aspecten. De kwaliteit van de beleidsinformatie is gebrekkig, er is weinig aandacht voor de effecten van het beleid, en het gebruik van de evaluaties voor nieuw beleid is beperkt.

Voor een tweetal onderwerpen zijn enige verschillen geconstateerd. Nederland heeft, voor bepaalde Doelstellingen, een sterk gedecentraliseerd uitvoeringssysteem terwijl in de meeste andere lidstaten de systemen meer centralistisch van aard zijn. Verder kan in Nederland in opzet de evaluerende instantie meestal goed gescheiden worden van de geëvalueerde instantie. De uitvoering van evaluaties wordt in Nederland

<sup>38</sup> Bron 7: Onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>39</sup> Bron 8, p. 5: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>40</sup> Bron 8, p. 8 en p. 15: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>41</sup> Bron 10, p. 30–31: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>42</sup> Bron 1, p. 18: onderzoeksrapport Europees Parlement.

<sup>43</sup> Bron 8, p. 8: onderzoeksrapport Europese Rekenkamer.

<sup>44</sup> Bron 4, p. 161: Jaarverslag 1996 Europese Commissie.

vrijwel altijd uitbesteed aan externe (commerciële) onderzoeksbureaus.  
Dit is echter geen garantie voor de kwaliteit van de evaluaties, zoals blijkt uit de conclusies van dit rapport.

## 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Conclusies

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is tweeledig. Er is bij de uitvoering van het EU-structuurbeleid, zowel op nationaal als EU-niveau, nog veel ruimte voor verbetering van het financieel beheer en controle, alsmede het toezicht daarop, en voor verbetering van de inhoud, kwaliteit en gebruik van de beleidsinformatie. Verder wordt momenteel de uitvoering van het EU-structuurbeleid vooral geleid door het streven naar volledige besteding van de verworven EU-gelden, terwijl de ministers, naast het beter waarborgen van de rechtmatigheid, veel meer aandacht zouden moeten besteden aan een nuttige aanwending van de middelen en het bereiken van de gestelde doelen.

Het toezicht op de uitvoering, zowel door de Comités van Toezicht als door de rijksoverheid, laat sterk te wensen over. De Comités van Toezicht zijn inactief en weinig beleidsinhoudelijk sturend. Ondanks de nadruk op financiële aspecten bij de uitvoering van de programma's, is in sommige gevallen toch onderuitputting ontstaan. Dit geeft blijk van gebrekkige inhoudelijke planning. De informatievoorziening over (onder)uitputting aan de Tweede Kamer is zeer summier, en bij de gehanteerde prognoses zijn vraagtekens te plaatsen.

De kwaliteit van de regionale beleidsinformatie, zoals jaarrapporten en tussentijdse evaluaties, is vaak zwak en de beleidsinformatie wordt weinig gebruikt door de Comités van Toezicht. Tegelijkertijd geven de ministers weinig invulling aan hun (eind)verantwoordelijkheid voor de correcte uitvoering van het EU-structuurbeleid. Ze hebben zichzelf op grote afstand van de uitvoering gezet. Van de aanwezige beleidsinformatie wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Verder toont met name SZW weinig betrokkenheid bij de uitvoering in de regio's.

Er is een grote verscheidenheid aan beheer- en controlestructuren ontstaan. Decentralisatieafspraken zijn niet altijd waterdicht, en er zijn bijzondere organisatorische constructies in het leven geroepen waarbij niet altijd duidelijk is welke verantwoordelijkheid bij welke organisatie ligt. De financiële controleketen waarop de ministers moeten steunen is niet sluitend. Op EZ na hebben de ministers geen inzicht in de hoeveelheid cofinanciering die binnen de programma's besteed wordt. In dit alles verschillen de «prestaties» van Nederland niet van die van de overige EU-lidstaten.

De Rekenkamer is van mening dat, geredeneerd vanuit de aansprakelijkheid van lidstaat Nederland, de ministers meer invulling zouden moeten geven aan hun verantwoordelijkheden bij de uitvoering van het EU-structuurbeleid. Ze zouden ervoor moeten zorgen dat de controles sluitend zijn, en dat er meer aandacht wordt besteed aan de evaluaties van het beleid. Tegelijkertijd zouden de ministers meer bevoegdheden moeten hebben om in te kunnen grijpen. De Rekenkamer tekent hier wel bij aan dat de ministers de bevoegdheden die ze hebben dan ook daadwerkelijk dienen te gebruiken.

## 6.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de brieven van de ministers van EZ, LNV en SZW aan de minister van Financiën over de voorgestelde verbeteringen in controle, beheer en toezicht ten aanzien van EU-structuurfondsen. Deze zijn in maart 2000 en juni 2000 besproken in het kabinet. Voor de rapportage van juni 2000 is gebruik gemaakt van Deel 4 van het Rekenkamerrapport «Controle en Toezicht op ESF-subsidies». Ook is kennis genomen van de (voorlopige) nieuwe EPD's voor de periode 2000–2006 en twee nieuwe wetsvoorstellen die binnenkort naar de Kamer zullen worden gezonden, namelijk het wetsvoorstel tot Achtste wijziging van de CW en het wetsvoorstel «Toezicht Europese Subsidies» (TES).

### *Uitvoering en controle*

De verschillen in uitvoeringsstructuren rond projecten die worden (mede) gefinancierd uit de EU-structuurfondsen binnen de nieuwe Doelstelling 2 dienen zoveel mogelijk vermeden te worden. De ministers van EZ en LNV dienen ervoor te zorgen dat de onduidelijkheden over de verantwoordelijkheidsverdeling worden weggenomen.

De ministers van EZ, LNV en SZW zouden, gezien hun eindverantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie, hun afstand tot de Comités van Toezicht moeten verkleinen. De ministers dienen er mede zorg voor te dragen dat de Comités zich niet vrijwel alleen bezig houden met de realisering van een volledige besteding van de EU-gelden. Zowel de Comités als de ministeries zelf dienen beleidsinhoudelijk meer actief te worden.

De tijdige inzet van de EU gelden door Comités van Toezicht en de ministeries dient beter gepland te worden. In de planningsfase dient meer de nadruk te liggen op de gewenste effecten van het beleid, en minder op de wens een bepaalde hoeveelheid EU-middelen te verwerven.

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de (onder)uitputting van de EU-structuurfondsen dient sterk verbeterd te worden. De gegevens dienen te worden opgenomen in een daartoe geëigend document, en voorzien van een onderbouwing van de gepresenteerde cijfers en prognoses aan de Kamer te worden gezonden.

De ministers dienen zicht te hebben op de hoeveelheid cofinanciering die wordt ingezet binnen de regio's. ARBVO dient ervoor te zorgen dat hun systemen inzicht kunnen bieden in de hoeveelheid cofinanciering die bij de verschillende ESF-eenheden terecht komt.

De ministers dienen de tweedelijns financiële controle te intensiveren. De ministers zouden zich er regelmatig van moeten vergewissen dat de gehele controleketen goed functioneert, en dat de daaruit voortkomende informatie betrouwbaar is. De ministeries van EZ en LNV dienen een goed beeld te hebben van de mate waarin gesteund kan worden op verklaringen van de projectaccountants. De Accountantsdiensten van EZ en LNV zouden kunnen eisen dat de accountants van de provincies zich hierover uitspreken. Ook zou in de nieuwe decentralisatie-overeenkomsten kunnen worden vastgelegd dat de Accountantsdiensten van EZ en LNV de door de provincies opgestelde controle-protocollen voor de accountant van de eindbegunstigde moeten goedkeuren.

De Afdeling IC/OA van ARBVO dient er zorg voor te dragen dat de bij hun controles van ESF gebruikte steekproeven zodanig zijn opgezet dat daarin alle regio's betrokken worden.

Aangezien de ministers naar verluidt in het wetsvoorstel tot Achtste wijziging van de CW nieuwe bevoegdheden krijgen voor wat betreft het uitvoeren van onderzoek en controle, zouden de ministers voortaan periodiek aan de Staten Generaal per Doelstelling kunnen rapporteren of de besteding van de EU-structuurfondsgelden recht- en doelmatig geschiedt en of het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is. Hierbij dient te worden aangesloten bij de eisen die worden gehanteerd in het VBTB-traject.

#### *Beleidsinformatie*

De inhoudelijke kwaliteit van de in de regio's geproduceerde beleidsinformatie dient sterk verbeterd te worden. Voor de nieuwe periode dienen de ministers van EZ, LNV en SZW zorg te dragen voor een beter evaluatiekader, waarbij verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten en verklaringen daarvoor, een prominente plaats innemen. Ook dient aandacht te worden geschonken aan de voor de Nederlandse Rijks-overheid geldende eisen voor de kwaliteit van evaluaties.

Door een actieve opstelling in de Comités van Toezicht dienen de ministers van EZ, LNV en SZW een beter inhoudelijk gebruik van de aanwezige beleidsinformatie te stimuleren. Om invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie dienen de ministers zelf ook meer aandacht te schenken aan de lessen die geleerd kunnen worden uit de regionale beleidsinformatie.

#### *Europese vergelijking*

De helderheid, uniformiteit en kwaliteit van de regelgeving van de Europese Commissie op het gebied van de structuurfondsen, alsmede het toezicht op de uitvoering daarvan, is voor verbetering vatbaar. De Rekenkamer beveelt de betrokken vakministers aan samen met de minister van Financiën op Europees niveau te pleiten voor verbetering van de regelgeving en het toezicht op de uitvoering daarvan, zodat er alleen ruimte is voor gewenste verschillen tussen en binnen de lidstaten.

De ministers zouden er bij de Europese Commissie voor kunnen pleiten dat de vorm, inhoud en kwaliteit van evaluaties wordt verbeterd. Dit zou kunnen worden bewerkstelligd door helderder en gelijkvormiger evaluatierichtlijnen te formuleren, eventueel in de vorm van een voor alle evaluaties in alle lidstaten geldend evaluatiekader.

De effecten van evaluaties zijn beperkt en worden niet of nauwelijks meegenomen in de nieuwe programmering. De ministers zouden bij de Europese Commissie kunnen pleiten voor een betere synchronisatie in de tijd van (tussentijdse) evaluatie en (her)programmering.

## **7. REACTIES BEWINDSPERSONEN EN CENTRAAL BESTUUR VOOR ARBEIDSVOORZIENING EN COMMENTAAR REKENKAMER**

### **7.1 Reactie bewindspersonen**

#### *7.1.1 Inleiding*

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen in oktober 2000 naar de ministers van Financiën, LNV, EZ en SZW, en naar het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening met het verzoek hierop commentaar te leveren. Zij stuurden hun reacties in november 2000. Deze reacties zijn hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

#### *7.1.2 Reactie van de minister van Financiën*

De minister van Financiën reageert op de hoofdconclusies van de Rekenkamer door aan te geven dat hij van mening is dat het beginsel van toezicht op het beheer en op de uitvoering van met Europese gelden (mede)gefinancierde acties vanuit de verantwoordelijke ministeries de nodige aandacht dient te krijgen. Vanuit de toezichthoudende en algemeen coördinerende rol die de minister van Financiën heeft op het terrein van beheer en controle van de Europese geldstromen, zal de minister zich ervoor blijven inzetten dat enerzijds wordt gewerkt aan goede regelgeving op zowel Europees als nationaal niveau en dat anderzijds vanuit de desbetreffende vakministeries – waar nodig – de vereiste maatregelen worden getroffen om gebleken tekortkomingen weg te nemen.

De minister noemt de volgende initiatieven die op dit gebied reeds lopen. Zo zijn de betrokken ministeries aan de hand van een door Financiën opgestelde checklist nagegaan of er ten aanzien van de hen regarderende structuurfondsen verbeteringen nodig zijn in beheer, controle en toezicht. De Tweede Kamer zal zo spoedig mogelijk een rapportage ontvangen, waarin wordt ingegaan op maatregelen die een aantal van de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen moeten wegnemen. Daarbij zal ondermeer aandacht worden besteed aan de wijze waarop de departementale accountantsdiensten invulling geven aan hun werkzaamheden om voldoende zekerheid te verkrijgen over de toereikendheid van het beheer en de controle in de regio's. Voorts zal in de rapportage worden stilgestaan bij de vraag of en, zo ja, op welke wijze een intensivering van het door de departementen uitgeoefende toezicht tot stand kan worden gebracht, mede gelet op bij reviews aan het licht komende aandachtspunten.

Een tweede initiatief dat door de minister van Financiën wordt genoemd is dat het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer een beschrijving zal geven van de verdeling tussen de diverse betrokken ministeries van de verantwoordelijkheden die op rijksniveau bestaan voor beheer, controle en toezicht ten aanzien van structuurfondsgelden. Dit moet leiden tot een helderder verantwoordelijkheidsverdeling dan in de planperiode 1994–1999. Ook zal in deze brief worden ingegaan op de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de omvang van de middelen die aan structuurfondsacties worden besteed en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens over de besteding van die gelden en de daarmee bereikte resultaten en effecten. De minister is van mening dat het voor een actieve betrokkenheid bij dat deel van het EU-structuurbeleid dat regionaal wordt uitgevoerd nodig is dat de ministers over adequate



bevoegdheden beschikken. Hij acht in dit verband het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies en het voorstel tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet van groot belang.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Rekenkamer dat op Europees niveau moet worden gepleit voor verbetering van het toezicht op de uitvoering van de regelgeving wijst de minister van Financiën erop dat hij de door de Europese Commissie voorgestelde herziening van de financiële planningcyclus en van het financiële beheer en de controle van harte ondersteunt. Deze moet leiden tot een betere afstemming tussen beschikbare middelen en de beleidsdoelstellingen. De nieuwe aanpak dient medio 2002 volledig operationeel te zijn.

De minister van Financiën wijst nog op twee nieuwe verordeningen die de Europese Commissie in voorbereiding heeft over financieel beheer, controle, en verantwoording en over het opleggen van financiële correcties. Als laatste noemt hij de Nederlandse inzet in het kader van de herziening van het EG-verdrag, waarbij Nederland heeft gepleit voor verdragsrechtelijke aanpassingen om te komen tot versterking van het financieel beheer en controle. Voor wat betreft de versterking van de externe controle, ziet de minister een belangrijke rol voor de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale Rekenkamers van de EU-lidstaten.

### *7.1.3 Reactie van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

De minister van LNV spreekt zijn waardering uit voor het onderzoek. Hij is van mening dat de onderzoeksresultaten een nuttige bijdrage zullen leveren aan het reeds in gang gezette verbeteringstraject in het systeem van beheer, controle en toezicht ten aanzien van de structuurfondsgelden in de nieuwe programmaperiode 2000–2006. Hij stemt in met de belangrijkste conclusies van het onderzoek, namelijk dat er ruimte is voor verbetering van het financieel beheer en voor verbetering van de inhoud, kwaliteit en gebruik van de beleidsinformatie en dat er meer aandacht moet komen voor een nuttige aanwending van de middelen en het bereiken van de doelstellingen, naast het streven naar volledige besteding van de Europese middelen.

Voor wat betreft de verschillen in uitvoeringsstructuren en onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling geeft de minister van LNV aan dat er naar wordt gestreefd om door samenwerking de uitvoering zoveel mogelijk te harmoniseren, maar dat de daadwerkelijke inrichting van de uitvoeringsstructuur, behalve voor het FIOV, de verantwoordelijkheid van de provincies is. De minister wijst erop dat in de periode 2000–2006 de voorheen provinciale programma's zijn samengevoegd tot regionale, provincie-overstijgende programma's, waardoor het aantal beheers- en betaalautoriteiten afneemt en de onderlinge verschillen kleiner worden. Voorts geeft de minister aan dat in plaats van de decentralisatieafspraken nu convenanten worden afgesloten tussen rijk en de provincies over het beheer, controle en toezicht waarin de verdeling van de verantwoordelijkheden wordt geregeld. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen zal daarnaast ook in een aparte brief aan de Tweede Kamer worden gemeld.

De minister van LNV neemt de aanbeveling om de afstand tussen ministerie en Comités van Toezicht te verkleinen, en er zorg voor te dragen dat de Comités meer gericht zijn op het bereiken van de gestelde

doelen graag over. Hij acht meer aandacht voor het realiseren van de doelen, naast blijvende aandacht voor beheersmatige aspecten, wenselijk.

Voor wat betreft de aanbeveling van de Rekenkamer om de tijdige inzet van de EU-gelden beter inhoudelijk te plannen, stelt de minister van LNV dat dit een zeer belangrijk aandachtspunt is voor wat betreft het EPD voor het FIOV, dat LNV zelf opstelt. Voor wat betreft de andere EPD's waarvoor LNV verantwoordelijkheid draagt, stelt de minister dat de provincies deze afstemming en planning moeten maken, daar zij de EU-middelen ontvangen, en dat LNV hier een toezichthoudende rol vervult.

De minister van LNV geeft aan dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer ook voor hem een belangrijk aandachtspunt is, en dat LNV voornemens is om in een EU-verdiepingsbijlage bij de begroting 2002 cijfers en prestatie-indicatoren over de voortgang op te nemen. Hiertoe wordt samengewerkt met EZ aan afspraken met de provincies over levering van de gewenste informatie.

De constatering van de Rekenkamer dat één review per jaar per regio op de werkzaamheden van de provinciale accountants een afstandelijke controle impliceert, onderschrijft de minister van LNV niet. Het oordeel van de Rekenkamer dat de diepgang van de reviews te beperkt is om een zelfstandig oordeel over de uitgevoerde controles te vormen, komt volgens de minister niet geheel overeen met het departementale uitgangspunt dat de provinciale beheersautoriteiten integraal verantwoordelijk zijn voor de programmering, uitvoering, controle en evaluatie van het regionale structuurbeleid.

Op de aanbeveling van de Rekenkamer dat de kwaliteit van de in de regio's geproduceerde beleidsinformatie sterk verbeterd dient te worden en dat er meer gebruik van dient te worden gemaakt, reageert de minister van LNV door te stellen dat in de nieuwe programmaperiode 2000–2006 gekwantificeerde doelstellingen in de EPD's worden opgenomen. Verder zal in de eerder genoemde convenanten met de provincies worden afgesproken dat ze LNV periodiek zullen informeren over de voortgang van het programma, waaronder het realiseren van de doelstellingen. Ook zal de directie FEZ, in samenwerking met EZ, in 2001 een nieuw evaluatiekader opstellen en dit communiceren met alle betrokkenen.

De minister van LNV onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer om op Europees niveau te pleiten voor verbetering van de regelgeving en toezicht op de uitvoering daarvan.

#### *7.1.4 Reactie van de staatssecretaris van Economische Zaken*

De staatssecretaris van Economische Zaken is met de Rekenkamer van mening dat op een aantal aspecten verbeterpunten voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid in Nederland mogelijk zijn. Hij wijst op een aantal acties die inmiddels worden ondernomen en waarmee zijns inziens voor een belangrijk deel tegemoet gekomen wordt aan de aanbevelingen van de Rekenkamer: de implementatie van verbeterpunten uit het rijksbrede onderzoek naar aanleiding van de onregelmatigheden bij het ESF; een brief aan de Kamer waarin (met het oog op de periode 2000–2006) een beschrijving wordt gegeven van de verantwoordelijkheidsverdeling die op rijksniveau bestaat voor beheer, controle en toezicht voor de structuurfondsgelden, en de wijze van presenteren van begrotings- en verantwoordingsinformatie en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens

(«van Zijl-prioriteit»); de herziening van de financiële planningscyclus en het financiële beheer en de controle (witboek van 1 maart 2000) door de Europese Commissie; het opstellen van een decentralisatieconvenant voor de periode 2000–2006 waarin onderwerpen als aansprakelijkheid, verantwoordelijkheidsverdeling, monitoring en controle geregeld worden. De staatssecretaris geeft aan dat strekking van het convenant aanzienlijk breder is dan de decentralisatiebrief voor 1994–1999, en dat met het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) het decentralisatieconvenant reeds getekend is.

De staatssecretaris gaat vervolgens in op de opmerking van de Rekenkamer dat de ministers zichzelf op grote afstand van de feitelijke uitvoering hebben geplaatst en slechts een beperkte aansturende rol spelen. De staatssecretaris is het niet eens met de conclusies van de Rekenkamer inzake de decentralisatie van de uitvoering. Hij is van mening dat de keuze voor decentrale uitvoering van de programma's aansturing, toezicht en controle op hoofdlijnen door het ministerie van EZ impliceert, en dat het ministerie met betrekking tot de evaluaties een kaderstellende rol heeft. Hij geeft verder aan voornemens te zijn om begin 2001 een herzien evaluatiekader op te stellen, waarbij bezien zal worden in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamer in het kader kunnen worden ingepast. Naar aanleiding van de kritiek van de Rekenkamer op het evaluatiekader uit 1994 wijst hij erop dat de EU dit kader als handreiking heeft gebruikt voor andere lidstaten.

Voor wat betreft de tweedelijns controle merkt de staatssecretaris op dat het afgeven van een accountantsverklaring over de programma-uitgaven de verantwoordelijkheid is van de provinciale accountant. Bovendien acht hij een intensivering van de toezichthoudende rol van de accountantsdienst niet op zijn plaats, aangezien de accountantsdienst na de project-accountant en de provinciale accountant de derde schakel in de controlepiramide is. De staatssecretaris is van mening dat de betrokkenheid bij de beoordeling van AO's, de totstandkoming van controleprotocollen, en het uitvoeren van de jaarlijkse reviews de rol van de accountantsdienst in voldoende mate vormgeven.

Op de constatering van de Rekenkamer dat de EPD's weinig gekwantificeerde doelen bevatten en vaak niet aangeven aan de hand waarvan de beleidseffecten moeten worden gemeten, reageert de staatssecretaris door te stellen dat de EPD's zowel door de EU als de lidstaat alsmede de regio's ondertekend zijn. Naar zijn mening is er dus overeenstemming over de op te leveren informatie. Tevens geeft hij aan dat in de nieuwe EPD's voor de periode 2000–2006 wel gekwantificeerde doelstellingen zijn opgenomen.

Met het uitgangspunt van de Rekenkamer dat op de kwaliteit en het gebruik van geproduceerde beleidsinformatie uit Europese structuurprogramma's de Nederlandse kwaliteitseisen van toepassing zijn, is de staatssecretaris het niet eens. De constatering van de Rekenkamer dat de geproduceerde beleidsinformatie uit Europese structuurprogramma's niet voldoet aan de in Nederland voorgeschreven en gehanteerde normen kan volgens de staatssecretaris op zich juist zijn, maar tegelijkertijd is hij van mening dat de toepasselijkheid van de Nederlandse kwaliteitseisen nergens verplichtend is vastgelegd.

Verder zegde hij toe het definitieve rapport te versturen naar de provincies en er op toe zien dat het rapport wordt besproken in de Comités van Toezicht.

#### *7.1.5 Reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening*

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verwijst in zijn reactie allereerst naar door hem aangekondigde acties naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek «Beheer, controle en toezicht voor ESF 2000–2006».<sup>45</sup> Het gaat om het onderbrengen van ESF bij een agentschap binnen het ministerie van SZW, de instelling van een Task Force ESF, en een aantal maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Voorts verwijst de minister naar de reactie van zijn ambtgenoten van Financiën en Economische Zaken, die hij in algemene zin onder-schrijft.

Op de constatering van de Rekenkamer dat het ministerie van SZW tekort schiet wat betreft het inzicht in de cofinanciering die vanuit het departement voor de structuurfondsen wordt ingezet, reageert de minister door op te merken dat in geen van de Doelstellingen rechtstreekse cofinanciering vanuit het ministerie van SZW heeft plaatsgevonden, maar dat deze altijd op regionaal niveau is gevonden. Ten aanzien van de aanbevelingen van de Rekenkamer over de lessen die geleerd kunnen worden uit de regionale beleidsinformatie, en de kwaliteit van de beleidsinformatie sterk verbeterd dient te worden, stelt de minister van SZW dat naar zijn mening de beleidsinformatie bij de regionale ESF-projecten een versnipperd beeld oplevert. Volgens de minister blijkt in de praktijk dat de doelgroepen van de regionale ESF-projecten niet wezenlijk anders zijn dan die van de projecten welke onder Doelstellingen 3 en 4 gefinancierd worden. De minister van SZW geeft voorts aan dat in de nieuwe programmaperiode SZW agendalid in het Comité van Toezicht van Doelstelling 1 zal blijven. In het Comité van Toezicht van Doelstelling 3 zal SZW zich zowel beleidsinhoudelijk als budgettair actief zal blijven opstellen.

Het Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening reageert op de aanbeveling van de Rekenkamer om in het kader van de controles van het Europees Sociaal Fonds de steekproeven zodanig op te zetten dat alle regio's waar projecten worden uitgevoerd in het kader van de regionale Doelstellingen 1, 2, en 5b in de controles worden betrokken. Het CBA zal de aanbeveling met ingang van de controles over het jaar 1999 implementeren.

## **7.2 Commentaar Rekenkamer**

Aangezien de verschillende bewindspersonen op meerdere onderwerpen reageren, omvat het commentaar van de Rekenkamer een reactie per thema en niet per bewindspersoon.

### *Inzicht en controle*

De ministers van Financiën en LNV en de staatssecretaris van EZ geven aan dat de Tweede Kamer in een aparte brief zal worden geïnformeerd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen voor wat betreft beheer, controle en toezicht van structuurfondsen. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat deze brief verder zou kunnen gaan dan slechts het weergeven van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de

<sup>45</sup> Bron: Rekenkamerrapport «Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006». Brief aan de minister van SZW, kenmerk 968R, d.d. 16 november 2000.

departementen. Ook verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies, en de implicaties van de gekozen uitvoeringsstructuren voor de aansprakelijkheidsverdeling, zouden hierin aan de orde kunnen worden gesteld. In de opvatting van de Rekenkamer is de specifieke inrichting van de uitvoeringsstructuren niet alleen de verantwoordelijkheid van de provincies, zoals de minister van LNV stelt, maar vanuit de eindverantwoordelijkheid van lidstaat Nederland voor het gevoerde beleid ook van de betrokken ministers.

De Rekenkamer is bekend met de opvatting van de staatssecretaris van EZ dat de keuze voor decentrale uitvoering van de programma's aansturing, toezicht en controle op hoofdlijnen door het ministerie van EZ impliceert. De Rekenkamer stemt hier op zich mee in, zolang tegelijkertijd maar gewaarborgd is dat lidstaat Nederland zijn verplichtingen jegens de Europese Commissie volledig kan nakomen. Volgens de Rekenkamer is dat momenteel niet in alle gevallen een feit, gezien bijvoorbeeld het afstandelijke karakter van de tweedelijns controle van LNV en EZ. Beide bewindspersonen geven aan niet bereid te zijn de rol van de accountantsdiensten te intensiveren. De Rekenkamer wil in dit verband nogmaals wijzen op de onregelmatigheden bij het ESF, die aan het licht kwamen na intensieve controles door de Europese Commissie op projectniveau. De Europese Commissie schortte vervolgens de betalingen aan lidstaat Nederland op. De Rekenkamer is van oordeel dat dergelijke problemen in de toekomst vermeden dienen te worden. Dit kan onder andere gebeuren door de controles van de departementale accountantsdiensten te versterken en het toezicht door beleidsafdelingen en/of toezichthoudende diensten te intensiveren, zodat voldoende zekerheid kan bestaan dat de gehele controleketen waterdicht is.

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening dat in het kader van de controles van het ESF de steekproeven zodanig zullen worden opgezet dat alle regio's waar projecten worden uitgevoerd in het kader van de regionale Doelstellingen 1, 2, en 5b in de controles worden betrokken.

De Rekenkamer onderschrijft de impliciete redenering van de minister van SZW niet dat het ontbreken van rijkscofinanciering van zijn departement betekent dat hij geen inzicht hoeft te hebben in de totale hoeveelheid cofinanciering binnen de door hem gecoördineerde Doelstellingen en structuurfondsen. Vanuit de eindverantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie zou de minister volgens de Rekenkamer dit inzicht wel moeten hebben, aangezien cofinanciering een voorwaarde is voor het ontvangen van Europese gelden. De minister kan derhalve op het voldoen aan deze voorwaarde worden aangesproken door de Europese Commissie.

De Rekenkamer spreekt haar hoop uit dat in de door de minister van Financiën toegezegde rapportage aan de Tweede Kamer over beheer, controle en toezicht, uitgebreid zal worden stilgestaan bij de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten die nodig zijn om voldoende zekerheid te verkrijgen over de toereikendheid van het beheer en de controle in de regio's.

De minister van Financiën zegde ook toe dat het kabinet een brief aan de Kamer zal sturen over de wijze van informatievoorziening aan de Kamer over de omvang van de middelen die aan structuurfondsacties worden besteed en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens over de besteding van die gelden en de daarmee bereikte resultaten en effecten.

Dit stemt de Rekenkamer positief, aangezien met deze als «Van Zijl prioriteit» aangemerkte actie mede het gebrek aan inzicht in de ingezette cofinanciering kan worden opgeheven. De Rekenkamer dringt erop aan dat extra aandacht wordt besteed aan de onderbouwing en de transparantie van de gepresenteerde cijfers

#### *Activiteiten Comités van Toezicht*

De Rekenkamer is verheugd met de toezegging van de minister van LNV dat hij de afstand tussen ministerie en de uitvoeringspraktijk, in casu de Comités van Toezicht, wil verkleinen. Zij zal met belangstelling volgen hoe de minister hieraan in de praktijk invulling zal geven. De Rekenkamer betreurt dat de minister van SZW ook in de nieuwe periode zijn betrokkenheid bij het Comité van Toezicht voor Doelstelling 1 zal beperken tot agendalidmaatschap.

De Rekenkamer is het niet eens met de minister van LNV dat de aanbeveling van de Rekenkamer om de tijdige inzet van de EU-gelden beter inhoudelijk te plannen alleen een belangrijk aandachtspunt is voor wat betreft het EPD voor het FIOV, dat LNV zelf opstelt. Ook hier geldt, zowel gezien de hoeveelheid door Nederland ingebrachte cofinanciering, als vanuit de eindverantwoordelijkheid van de lidstaat, dat de minister verantwoordelijk is, en er dus voor wat de regio's betreft met name in de planningsfase mede voor dient te zorgen dat de provincies tot een zodanige afstemming en planning komen dat verzekerd is dat publieke middelen (EU-gelden en cofinanciering) op een juiste en zinvolle wijze besteed worden. Hetzelfde geldt voor de regio's die onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van EZ vallen.

De Rekenkamer merkt hier overigens bij op dat de in dit onderzoek geconstateerde problemen ten aanzien van de tijdige inzet van financiële middelen zich met name binnen Doelstelling 5a (zowel EOGFL-O als FIOV) voordeden. De projecten hierbinnen, waarvan de betalingen kunnen doorlopen tot eind 2001, vallen onder de integrale verantwoordelijkheid van de minister van LNV. De Rekenkamer zal aan de inzet van gelden binnen deze Doelstelling aandacht blijven besteden.

Uit de reacties van alle bewindspersonen blijkt dat voor hen de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over structuurfondsen een belangrijk aandachtspunt is. De Rekenkamer ondersteunt het streven van LNV om bij de begroting 2002 in een EU-verdiepingsbijlage cijfers en prestatie-indicatoren over de voortgang op te nemen. De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat de overige betrokken ministeries zich hierbij zullen aansluiten. Eventueel zou dit een plaats kunnen krijgen in de EU-bijlage bij de Miljoenennota. De Rekenkamer acht het van belang dat er rijksbreed helderheid kan komen over de besteding van de Europese gelden, ook gezien de ontwikkelingen rond de VBTB-operatie (zie ook brief Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer d.d 15 september 1999: TK 1999-2000, 26 573, nr. 6).

#### *Kwaliteit en gebruik beleidsinformatie*

Zowel de minister van LNV als de staatssecretaris van EZ geven aan dat in de nieuwe EPD's voor de periode 2000-2006 gekwantificeerde doelstellingen zullen worden opgenomen. Dit stemt de Rekenkamer positief, aangezien dit betekent dat in latere fasen van de uitvoering van de programma's beter kan worden nagegaan of de geplande prestaties en

effecten worden behaald. De Rekenkamer is eveneens verheugd dat LNV en EZ voornemens zijn een herzien evaluatiekader op te stellen.

Ten aanzien van de opvatting van de minister van SZW dat de regionale beleidsinformatie over ESF-projecten een versnipperd beeld oplevert, merkt de Rekenkamer op dat het juist het ministerie zou kunnen zijn dat hieruit een overkoepelend beeld genereert. Door beter gebruik te maken van relevante beleidsinformatie en meer aandacht te schenken aan de lessen die geleerd kunnen worden uit de regionale beleidsinformatie, kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor een juiste en zinvolle besteding van het beschikbare EU-geld in een volgende programmaperiode beter waarmaken.

Voor wat betreft de Nederlandse kwaliteitseisen die in dit onderzoek zijn gesteld aan beleidsinformatie uit Europese structuurprogramma's, wijst de Rekenkamer erop dat bij de opstelling van het Verdrag van Amsterdam in Art. 274 EG bepaald is dat de lidstaten samenwerken met de Europese Commissie om te verzekeren dat de toegekende kredieten worden gebruikt volgens het beginsel van goed financieel beheer. Daarnaast dienen de lidstaten ter bestrijding van fraude bij EG-middelen dezelfde maatregelen te nemen als die zij treffen ter bestrijding van fraude die hun eigen financiële belangen schaden (Art. 280 EG). In dit licht bezien, beschouwt de Rekenkamer het als haar taak de kwaliteit van de Nederlandse beleidsinformatie op EU-terrein, te spiegelen aan de nationale normen. Daaruit is naar voren gekomen dat niet aan deze normen wordt voldaan. De Rekenkamer wijst er tenslotte op dat naar alle waarschijnlijkheid nog dit jaar door de Europese Commissie een uitvoeringsverordening betreffende beheer en controle voor de structuurfondsperiode 2000–2006 zal worden vastgesteld waarin een bepaling opgenomen is dat de lidstaten zelf strengere nationale controlebepalingen mogen toepassen.

#### *Europese vergelijking*

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van de minister van Financiën dat hij zich, vanuit zijn toezichthoudende en algemeen coördinerende rol op het terrein van beheer en controle van de Europese geldstromen, zal blijven inzetten voor goede regelgeving op zowel Europees als nationaal niveau. De Rekenkamer is verheugd dat de minister van LNV de aanbeveling van de Rekenkamer om op Europees niveau te pleiten voor verbetering van de regelgeving en toezicht op de uitvoering daarvan onderschrijft. De Rekenkamer wil beklemtonen dat het belang van helderder, gelijkvormiger, en algemeen geldende evaluatierichtlijnen hierbij dient te worden betrokken, alsmede de wens om in de toekomst te komen tot een betere synchronisatie in de tijd van evaluatie en (her)programmering. Pas als dat het geval is kunnen de evaluaties een rol van belang gaan spelen voor de (nieuwe) programmering. De ontwikkelingen binnen de Europese Commissie waar de minister van Financiën op wijst acht de Rekenkamer van groot belang.



## 8. NAWOORD REKENKAMER

Alles overziend komt de Rekenkamer tot het volgende beeld:

Er is relatief veel aandacht voor het binnenhalen van Europese gelden en het toedelen van de gelden aan projecten, en er is beduidend minder oog voor de kwaliteit van de besteding van de gelden. Zowel de rechtmatigheid (wordt het geld goed beheerd en juist besteed) als de doelmatigheid (wat zijn de resultaten, komen deze overeen met de verwachtingen) krijgen relatief te weinig aandacht. Dit hangt mede samen met de taakopvatting die de betrokken ministers hebben als het gaat om beheer, controle en evaluatie rond EU-geldstromen. Die is afstandelijk te noemen, met als argument dat het structuurbeleid grotendeels decentraal wordt uitgevoerd. De Rekenkamer vindt echter dat dit de bewindspersonen niet ontslaat van hun eindverantwoordelijkheid ten opzichte van de Europese Commissie, zoals die voor de lidstaten ook is vastgelegd in de EU-verordeningen voor het structuurbeleid.

Verder acht de Rekenkamer het gewenst de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de besteding en de effectiviteit van de EU-gelden in het kader van het structuurbeleid aanmerkelijk te verbeteren. Uit de reacties van de betrokken ministers blijkt dat dit ook voor hen een belangrijk punt is en dat er reeds initiatieven in het verschiet zijn om deze informatievoorziening te verbeteren. De Rekenkamer dringt erop aan dat extra aandacht wordt besteed aan de onderbouwing en de transparantie van de cijfers

Overigens doet Nederland het op bovengenoemde punten niet slechter, maar zeker ook niet beter dan de andere lidstaten, afgaand op het gemiddelde beeld dat over de structuurfondsen op Europees niveau beschikbaar is.

De betrokken ministers deden op een aantal punten diverse toezeggingen om verbeteringen te bewerkstelligen. De Rekenkamer hoopt dat dit uiteindelijk tot een alomvattende aanpak zal leiden.



**Controle- en beheerstructuren***Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO)*

Het ministerie van Economische Zaken is eindverantwoordelijk jegens de Europese Commissie voor de tenuitvoerlegging van EFRO. Deze taak wordt uitgevoerd door de afdeling Regio's, Toerisme en Steden (RTS) binnen de directie Ruimtelijk Economisch Beleid (REB) van het DG-Economische Structuur. RTS, dan wel regionale afdelingen van REB, neemt deel in CvT's en stuurgroepen. RTS voert verder overleg met regio's en programmamanagers, beoordeelt EPD's en AO-beschrijvingen, ontvangt de regionale beleidsinformatie, en ziet toe op naleving van de EU-voorwaarden. Het ministerie heeft de verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering en beheer van de door de Europese Commissie goedgekeurde regionale programma's naar de provincies gedecentraliseerd. In de meeste gevallen kennen de Colleges van Gedeputeerde Staten, na besluitvorming in het CvT dan wel stuurgroep, de EFRO-middelen per beschikking toe aan projecten. De provincie fungeert tevens als betaalorgaan en voert administratieve en (in sommige gevallen) fysieke controles uit. Ook de administratieve verantwoording van de geldstromen (welke rechtstreeks door de Europese Commissie aan de provincies worden verstrekt) worden door de provincies voor hun rekening genomen.

De Afdeling Financieel Beheer binnen DG-ES controleert in samenwerking met de Directie FEZ en de DAD de cofinanciering van EZ in het kader van de structuurfondsen. De directie FEZ is eindverantwoordelijk voor de totale cofinanciering vanuit EZ.

De financiële controle op de uitvoering wordt in de eerste plaats uitgevoerd door projectaccountants. De werkzaamheden van de projectaccountants worden gecontroleerd door de provinciale accountant, op basis van een controleprotocol dat is opgesteld door de DAD van het ministerie van Economische Zaken. De provincie is (sinds 1997) verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarlijkse 30 juni rapportage (V2064/97), waarbij in de regel een verklaring door de provinciale accountant wordt afgegeven. De DAD voert jaarlijks een tweedelijns controle uit, middels een review op de werkzaamheden van de provinciale accountant.

*Europees Sociaal Fonds (ESF)*

Verantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Binnen SZW vindt coördinatie plaats door de directie Arbeidsmarkt, en daarbinnen door de procescoördinator ESF. Deze is verantwoordelijk voor de coördinatie van de ESF-programma's voor alle doelstellingen, en voor de verstrekking aan de Europese Commissie van de juistheidsverklaring over de besteding van de ESF-middelen.

Binnen het ESF worden dertien programma's onderscheiden: elf regionale programma's binnen de doelstellingen 1, 2 en 5b, en twee landelijke programma's (ESF3 en ESF4). Er is sprake van twee verschillende beheer- en controlestructuren:

- De structuur voor het programma 'bestrijding van langdurige

werkloosheid en de inschakeling van jongeren en met uitsluiting bedreigde personen in het arbeidsproces en ESF binnen doelstellingen 1,2 3 en 5b;

- De structuur voor het programma «versterking van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen» (ESF4).

Het ministerie van SZW heeft de uitvoering van ESF3 en van de onderdelen van de doelstellingen 1,2 en 5b die uit het ESF worden gefinancierd, bij bestuursovereenkomst overgedragen aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (ARBVO). Binnen ARBVO stelt het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) de regelgeving en de beleidskaders voor het ESF vast. Voor eind 1999 waren de Regionale Besturen, ondersteund door de Directeuren verantwoordelijk voor het regionale beheer van de ESF-gelden. De regionale ESF-coördinatoren, die ook einddeclaraties beoordeelden, ontvingen subsidieaanvragen van de projectaanvragers en toetsten de aanvragen zowel inhoudelijk als financieel. Het advies van de coördinator werd beoordeeld door de regionale directeur, waarna eventueel ESF-middelen door de Regionaal Directeur per beschikking aan projecten werden toegekend. De Algemene Directie heeft sinds oktober 1999 de beschikkingsbevoegdheid in het kader van het ESF. Per december 1999 is een directeur ESF-Nederland aangesteld en die is door de Algemene Directie is gemandateerd om te beschikken in het kader van het ESF. De directeur ESF-Nederland stuurt zes regionale service-eenheden aan. In elke service-eenheid worden de regionale ESF-activiteiten uitgevoerd die voor eind 1999 nog werden uitgevoerd in de achttien regio's van Arbeidsvoorziening. De beschikkingsbevoegdheid en de betaalfunctie ligt nu echter centraal bij de directeur van ESF-Nederland.

De controlestructuur voor ESF binnen Doelstellingen 1, 2, 3 en 5b is gewijzigd in 1997. Daarvoor controleerden externe accountants de projecten, waarbij al dan niet een accountantsverklaring werd afgegeven. Vanaf 1997 worden de controles uitgevoerd door de Afdeling Interne Controle en Operational Audit (IC/OA) van ARBVO. Het ministerie van SZW controleert in de tweede lijn de controles die zijn uitgevoerd door ARBVO. Dit wordt gedaan door de DAD en de Directie Toezicht. De directie Toezicht heeft haar werkzaamheden voor het vaststellen van de recht- en doelmatigheid van de uitvoering vastgelegd in een toezichtsplan. De directie beoordeelt het landelijk beleidskader en de begroting van ARBVO, stuurt op basis van de vergaarde informatie zondig bij, en signaleert aan de directie Arbeidsmarkt. De DAD voert reviews uit op de controlewerkzaamheden van IC/OA, en rapporteert hierover aan de minister. Deze brengt, mede op basis hiervan, verslag uit aan de Europese Commissie door middel van de 30 juni-rapportage conform de Verordening 2064/97. De directie FEZ is verantwoordelijk voor de recht- en doelmatigheid, ordelijk en controleerbaarheid, van het financieel beheer. In dit kader besteedt FEZ aandacht aan de wijze waarop de directie Toezicht de ontwikkeling en implementatie van een toetsingsinstrumentarium ter hand neemt en de wijze waarop de directie Arbeidsmarkt de beleids- en beheersmatige aansturing van de ARBVO organiseert en de bestuurlijke verhouding vormgeeft.

Het tweede programma dat wordt gefinancierd uit ESF-middelen, de versterking van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen, speelt zich geheel af binnen het ministerie van SZW. De directie Arbeidsmarkt, en daarbinnen de procescoördinator ESF, is verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van het beleid en de beheersstructuur. Binnen het ministerie is een aparte dienst opgericht die verantwoordelijk is voor

de feitelijke uitvoering: het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-Instrumenten (BUESI). BUESI heeft de volgende taken:

- Voorbereidend: voorlichting over de subsidieregeling, werven van belangstelling, alsmede ontwerpen, inrichten en onderhouden van administratieve processen voor de uitvoering van subsidieregelingen;
- Uitvoerend: beoordelen van subsidieaanvragen, nemen van besluiten over subsidietoekenning en uitvaardigen van beschikkingen, verstrekken van voorschotten, monitoren van projecten en beoordelen van voortgangsrapportages, vaststellen van einddeclaraties en het uitvaardigen van beschikkingen;
- Beheerstaken: zorgen voor adequaat financieel beheer, opstellen van verantwoording en afrekenen met de EC.

De directie FEZ is verantwoordelijk voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, en houdt toezicht op de rechtmatigheid van alle financiële processen. Tussen BUESI en FEZ vindt afstemming plaats over de juistheid en volledigheid van de cijfers in de administratie van BUESI. Bij geconstateerde tekortkomingen dient FEZ actie te ondernemen, door de instelling van een begeleidingscommissie of het geven van richtlijnen. De extra comptabele verplichtingenadministratie van BUESI wordt maandelijks gecontroleerd. De DAD van SZW controleert de opzet van controle en beheer. Verder controleert de DAD de juistheid, tijdigheid en rechtmatigheid van subsidietoekenningen en betalingen, en onderzoekt de betrouwbaarheid van accountantsverklaringen bij de einddeclaraties. Hiertoe wordt onder andere een steekproef van projectadministraties genomen. De DAD geeft aan het einde van de programmaperiode 1994–1999 (medio 2001) een accountantsrapport in de zin van V2064/97 af.

#### *Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O)*

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van twee verschillende EOGFL-O programma's: medefinanciering van nationale steunmaatregelen in de landbouwsector (dan wel medefinanciering van Europese maatregelen met nationaal geld), en maatregelen met het oog op de ontwikkeling van en diversificatie van economische activiteiten in de plattelandsgebieden.

Voor de uitvoering van de (laatstgenoemde) plattelandsprogramma's binnen EOGFL-O is de directie Landbouw eindverantwoordelijk. Evenals bij EFRO is ook in dit geval de verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering en beheer van de door de Europese Commissie goedgekeurde programma's gedecentraliseerd naar de provincies. De provincies ontvangen de gelden rechtstreeks van de Europese Commissie, welke door de Colleges van Gedeputeerde Staten per beschikking aan projecten worden toegekend. Ook hier fungeert de provincie als betaalorgaan en voert controles en de administratieve verantwoording van de geldstromen uit.

De financiële controle op de uitvoering wordt in de eerste plaats uitgevoerd door projectaccountants. Hun werkzaamheden worden gecontroleerd door de provinciale accountant, op basis van een controleprotocol dat is opgesteld door de DAD van LNV. De provincie is (sinds 1997) verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarlijkse 30 juni rapportage (V2064/97), waarbij in de regel een verklaring door de provinciale accountant wordt afgegeven. De DAD voert jaarlijks de tweedelijns

controles uit, ook middels een review op de werkzaamheden van de provinciale accountant.

Bij de uitvoering van de medefinanciering van nationale steunmaatregelen in de landbouwsector zijn de beleidsdirecties Landbouw en Industrie en Handel betrokken, aangezien verschillende regelingen worden uitgevoerd. De regelingen worden uitgevoerd door de dienst LASER. De controle op de uitvoering vindt plaats door de Algemene Inspectiedienst (AID) en LASER. FEZ is verantwoordelijk voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, en houdt toezicht op de rechtmatigheid van de financiële processen. De DAD van LNV beoordeelt de werking van de beheer- en controlesystemen, voert verantwoordingscontroles uit, en geeft een accountantsrapport af bij de financiële verantwoording per directie.

#### *Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)*

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is eerstverantwoordelijk jegens de Europese Commissie voor de tenuitvoerlegging van het FIOV. Hierbinnen is de directie Visserij verantwoordelijk voor de uitvoering van de saneringsregeling voor de visserijvloot die vanuit het FIOV wordt gefinancierd. De uitvoering van FIOV is sinds 1998 vrijwel geheel overgedragen aan de dienst LASER. De controles op de uitvoering van het FIOV worden uitgevoerd door LASER zelf, dan wel andere diensten zoals de AID in opdracht van LASER. FEZ en de DAD vervullen dezelfde rollen als besproken voor EOGFL-O, voor wat betreft het onderdeel medefinanciering van nationale steunmaatregelen in de landbouwsector. Uitzondering hierop is het FIOV-deel binnen Doelstelling 1.

### **Uitvoering per Doelstelling**

#### *Doelstelling 2: EFRO en ESF*

De vijf Doelstelling 2-regio's zijn Arnhem/Nijmegen, Groningen/Drenthe, Twente, Zuidoost Brabant en Zuid Limburg. Elke Doelstelling 2-regio ontvangt EFRO- en ESF-gelden, opgesplitst in twee periodes (1994–1996 en 1997–1999). In totaal ontvingen de Doelstelling 2-regio's circa 740 miljoen EURO van de EU.

Aangezien de Doelstelling 2-regio's zowel EFRO- als ESF-gelden ontvangen, zijn twee beheer- en controlestructuren van twee verantwoordelijke ministeries van toepassing: de EFRO-structuur (ministerie van EZ, decentralisatie naar provincies) en de ESF-structuur (ministerie van SZW, taken overgedragen aan ARBVO).

Binnen elke regio is een CvT ingesteld. Het CvT ziet toe op de gang van zaken voor het beheer van de Doelstelling 2-middelen uit het EFRO en ESF, volgt en evalueert de projecten, en bespreekt de projectvoorstellen die de Stuurgroep, op mandaat van het CvT, heeft beoordeeld.

De Stuurgroep is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming van het CvT. De Stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie, het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA), de betrokken ministeries, eventuele betrokken regionale en lokale organisaties, de programmamanager EFRO en de ESF-coördinator (eventueel als adviseur).

Ter ondersteuning van CvT en Stuurgroep is in elke regio een Programmamanagement ingesteld, bestaande uit afzonderlijke programmasecretariaten voor EFRO en ESF. Het EFRO-programmasecretariaat is ondergebracht bij de provincie, en het ESF-programmasecretariaat bij het RBA. Het programmamanagement houdt zich bezig met de dagelijkse uitvoering van het EPD. Overige taken zijn: zorgdragen voor voortgangsbewaking en monitoring, adviseren aan de Stuurgroep over ingediende projectvoorstellen, verzorgen van de verslaglegging en communicatie betreffende het EPD, controleren of projectuitvoerders de communautaire richtlijnen respecteren, en onderhouden van het Managementinformatiesysteem. In sommige gevallen zijn programmasecretariaten ook betrokken bij de werving van projecten.

#### *Doelstelling 5b: EFRO, ESF en EOGFL-O*

De vijf Doelstelling 5b-regio's zijn Groningen/Drenthe, Limburg-Peelgebied, Overijssel-Vechtstreek en Zeeuwsch-Vlaanderen. De regio's ontvangen circa 150 miljoen EURO uit de structuurfondsen EFRO, ESF en EOGFL-oriëntatie.

Er zijn drie beheer- en controlestructuren van toepassing. Naast de reeds genoemde EFRO en ESF-structuren, is hier ook de EOGFL-O structuur (ministerie van LNV, decentralisatie naar provincies) van toepassing. De ogenschijnlijke complexiteit hiervan wordt enigszins beperkt door het feit dat de beheeren controlestructuren voor EFRO en EOGFL-O, hoewel het verschillende verantwoordelijke ministeries betreft, vrijwel identiek zijn. Ook is er vaak één provinciaal programmasecretariaat voor EFRO en EOGFL-O gezamenlijk. Het ESF programmasecretariaat is ondergebracht bij de RBA's.

Elke regio heeft een CvT en een regionale Stuurgroep ingesteld<sup>46</sup>. De taken zijn vergelijkbaar met de taken die zijn beschreven voor deze instanties binnen de Doelstelling 2-regio's. De enige uitzondering is Friesland, waar geen afzonderlijke Stuurgroep is ingesteld. Beslissingen over afzonderlijke projecten worden daar door het CvT genomen.

#### *Doelstelling 1: EFRO, ESF, EOGFL-O en FIOV*

Flevoland is de enige Doelstelling 1-regio. Flevoland ontvangt EFRO-, ESF-, EOGFL-O en FIOV-gelden, met een financieel belang van 150 miljoen EURO. Zie Bijlage 3. Daarmee zijn drie beheer- en controlestructuren van toepassing, aangezien voor het FIOV in dit geval de EOGFL-O structuur gevolgd wordt.

Naast het CvT is in Flevoland het zogenaamde «bestuurlijk coördinatie overleg» in het leven geroepen, bestaande uit het RBA-bestuur en het College van Gedeputeerde Staten (GS). Dit orgaan, dat ook wel als Stuurgroep wordt aangeduid, is geen stuurgroep in de zin van de Doelstelling 2 en 5b-regio's. Het betreft meer een ad hoc commissie om informele afstemming tussen het RBA-bestuur en GS te bewerkstelligen. Het heeft in het besluitvormingsproces dan ook geen formele rol. De belangrijkste ondersteuning voor het CvT is het Programmamanagement Europa (PME). In formele zin is dit een eenheid waarin de belangen van alle structuurfondsen worden behartigd. In de praktijk worden echter met name de (provinciale) EFRO-, EOGFL-, en FIOV-programma uitgevoerd door het PME, en wordt het ESF gedeelte uitgevoerd door het projectbureau ESF van het RBA Flevoland. Hoewel beide partijen graag een

<sup>46</sup> Voor het D5b CvT Groningen/Drenthe dient te worden opgemerkt dat dit grotendeels samenvalt met het D2 CvT Groningen/Drenthe. Het voorstel vanuit de regio om de twee CvT's samen te voegen werd verworpen door de Europese Commissie.

verdergaande samenwerking zouden ontwikkelen is van één loket voor alle aanvragen in het kader van het EPD nog geen sprake.

#### *Doelstelling 3: ESF*

Doelstelling 3 heeft betrekking op één regio, namelijk Nederland als geheel, met uitzondering van Flevoland. De financiële middelen voor Doelstelling 3 zijn geheel afkomstig uit het ESF. Het betreft 922,798 miljoen EURO voor de periode 1994–1999, exclusief cofinanciering. De gehanteerde beheer- en controlestructuur is de structuur die wordt gebruikt voor het ESF-programma bestrijding van langdurige werkloosheid. De uitvoering hiervan is door SZW bij bestuurs-overeenkomst overgedragen aan ARBVO.

Voor de uitvoering van het EPD is door het ministerie van SZW een CvT in het leven geroepen, dat wordt ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat heeft een beperktere rol dan het programmamanagement binnen Doelstellingen 1, 2 en 5b. Het CvT heeft tot taak algeheel toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van het EPD, dat wil zeggen op alle ESF3-projecten. Het CvT ziet toe op de gang van zaken over het beheer van de middelen, volgt en evalueert de projecten, en stelt de selectie- en beoordelingsprocedures van de projecten en acties vast. Het CvT bestaat uit medewerkers van SZW, waaronder de directeur Arbeidsmarkt als voorzitter en de proces-coördinator ESF. Verder zijn het ministerie van OCW, de Europese Commissie (DG-V), werkgeversorganisaties (VNO/NCW) en werknemersorganisaties (FNV en CNV), ARBVO en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vertegenwoordigd.

#### *Doelstelling 4: ESF*

Ook Doelstelling 4 heeft betrekking op Nederland, met uitzondering van Flevoland. De financiële middelen voor Doelstelling 4, afkomstig uit het ESF, bedragen 156 miljoen EURO exclusief cofinanciering. Het ESF4-programma betreft de versterking van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen. Doelstelling 4 wordt door SZW zelf uitgevoerd. Voorbereidende, uitvoerende en beheerstaken worden uitgevoerd door het Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten (BUESI).

Het CvT voor Doelstelling 4 bestaat uit de directeur Arbeidsmarkt van SZW (voorzitter), medewerkers van SZW, waaronder de ESF-proces-coördinator, vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, de ministeries van EZ en OCW, en de Europese Commissie (DG-V). Los van BUESI is er geen afzonderlijke Stuurgroep of programma-management.

#### *Doelstelling 5a: EOGFL-O en FIOV*

Het Doelstelling-5a programma betreft eveneens Nederland met uitzondering van Flevoland. De drie afzonderlijke delen corresponderen met verschillende Europese verordeningen, namelijk de verbetering primaire landbouwstructuur (V2328/91 en V950/97), de verwerking en afzet landbouw- en bosbouwproducten (V866/90, V951/97 en V867/90), en de verwerking en afzet visserijproducten (V3699/93). In totaal ontvangt Nederland hiervoor circa 164 miljoen EURO van de EU. (Zie Bijlage 3) De beheer- en controlestructuren van de EOGFL-O- en FIOV-gelden die binnen Doelstelling 5a-programma's worden gebruikt wijken af van de structuren binnen de Doelstellingen 1 en 5b.

De uitvoering van het onderdeel Primaire Landbouw is ondergebracht bij de Directie Landbouw. Het omvat een aantal nationale subsidieregelingen, zoals bijvoorbeeld de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw, die worden uitgevoerd door LASER. Er is geen CvT, Stuurgroep of Programmanagement opgericht. Dit wordt in de verordeningen (V2328/91 en V950/97) niet vereist.

Voor de onderdelen Verwerking en afzet (V&A) van landbouwproducten en Visserij zijn wel CvT's opgericht. Elk CvT wordt voorgezeten door de Plv. Directeur van de meest betrokken directie binnen LNV. Van de CvT's maken voorts beleidsambtenaren van LNV en de EC deel uit. Het CvT Visserij, wordt gecombineerd door medewerkers van LASER, de Europese Investeringsbank en een externe evaluator als adviseur. Het CvT V&A houdt algemeen toezicht op de tenuitvoerlegging van het Nederlands Plan (EPD) ter verbetering van de structuur van verwerking en afzet. Het ziet toe op de gang van zaken voor het beheer van de middelen, volgt en evalueert het programma, en bespreekt de projectvoorstellen die (tot 1997) de Projecten Advies Commissie c.q. LASER (vanaf 1997) heeft beoordeeld. De meeste regelingen worden uitgevoerd door LASER.

## Bijdragen uit EU-structuurfondsen per regio (1994–1999, in miljoen EURO)

Regio	Ontvangsten per structuurfonds*			
	EFRO	ESF	EOGFL-O	FIOV
D1 Flevoland	80,0	40	21,5	8,5
D2 Arnhem/Nijmegen	91,3	41,5		
D2 Groningen/Drenthe	123,6	65,5		
D2 Twente	90,2	47,2		
D2 Zuidoost Brabant	119,5	54,8		
D2 Zuid Limburg	73,6	34,9		
D3		922,8		
D4		156,2		
D5a Verbetering primaire landbouw			78,8	
D5a Verwerking en afzet landbouw			39,2	
D5a Verwerking en afzet visserij				46,6
D5b Friesland	43,5	4,6	20,6	
D5b Groningen/Drenthe	16,8	6,6	11,5	
D5b Limburg-Peelgebied	8,1	29	8,1	
D5b Overijssel-Vechtstreek	8,9	1,8	4,8	
D5b Zeeuws-Vlaanderen	4,6	1,6	5,6	

\* Bedragen ontleend aan beschikking Europese Commissie, exclusief cofinanciering, indexering en tussentijdse wijzigingen. Voor D2-regio's geen onderscheid gemaakt naar financiële bronnen tussen de periodes 1994–1996 en 1997–1999.



### 1. Algemene eisen

De hoofdeisen die de Rekenkamer stelt aan de invulling van de verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie door de ministers van EZ, LNV en SZW, zijn weergegeven in Hoofdstuk 2. Bij de meer specifieke beoordeling van de uitvoering en kwaliteit van het toezicht en beleidsinformatie baseert de Rekenkamer zich in de eerste plaats op de eisen die hieraan zijn gesteld door de Europese Commissie. Deze zijn in de meeste gevallen opgenomen in de door de Lidstaat ingediende en door de Europese Commissie goedgekeurde EPD's. Voor zover de normen in de EPD's onvoldoende zijn uitgewerkt, baseert de Rekenkamer zich op de in Nederland geldende eisen van recht- en doelmatigheid.

Meer specifiek, voor wat betreft de organisatie en uitvoering van het toezicht door de CvT's binnen de regio's, worden de eisen gehanteerd die zijn gesteld door de Europese Commissie in de EPD's. Voor wat betreft de kwaliteit en het gebruik van de geproduceerde beleidsinformatie (Jaarrapporten, ex-ante evaluaties, tussentijdse evaluaties en ex-post evaluaties) wordt in de eerste plaats uitgegaan van de eisen van de Europese Commissie die in de EPD's zijn opgenomen. Aangezien het onder andere evaluaties betreft van programma's die onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van EZ, LNV en SZW vallen, dient hierbij voorts te worden voldaan aan de Nederlandse kwaliteitseisen voor evaluaties. Deze hebben voornamelijk betrekking op de bruikbaarheid en methodisch-technische kwaliteit van de evaluaties, en zijn opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) A5.5. De eisen die vanuit de Europese Commissie zijn gesteld aan de jaarlijkse financiële voortgangscontrole binnen de regio's (door Provincies en RBA's) zijn vastgelegd in Verordening (EG) 2064/97. Deze verordening is van kracht sedert 1997, en geldt voor alle Doelstellingen behalve Doelstelling 5a.

De tweedelijns controles door de ministeries van EZ en LNV worden uitgevoerd door de departementale accountantsdiensten. Het bestaat uit een review op de werkzaamheden van de provinciale accountants. Voor de ESF-programma's binnen Doelstellingen 1, 2, 3 en 5b worden de controles uitgevoerd door de departementale accountantsdienst en de directie Toezicht van het ministerie van SZW. Er vindt hierbij een review plaats van de werkzaamheden van de Afdeling IC/OA van Arbeidsvoorziening. Bij de tweedelijns controle dient te worden voldaan aan de eisen van recht- en doelmatigheid zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet en overige regelgeving.

Het ESF Doelstelling 4 programma (SZW) en het Doelstelling 5a programma (LNV) zijn «horizontale» programma's die door de departementen zelf worden uitgevoerd. De controles hierop dienen op de gebruikelijke wijze te worden uitgevoerd door de departementale accountantsdiensten.

### 2. Specifieke eisen

Hier wordt ingegaan op de eisen die zijn weergegeven in de EPD's en Hafir. De algemeen geldende recht- en doelmatigeisen zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet en overige regelgeving worden niet besproken.

## *2.1. Organisatie van het toezicht (Bron: EPD)*

Per regio dient een CvT in het leven te worden geroepen. De personele samenstelling van het CvT in een bepaalde regio is afhankelijk van de specifieke regionale uitvoeringsstructuur.

- Binnen 30 dagen na goedkeuring EPD dienen de Lidstaat en EC hun vertegenwoordigers in het CvT aan te wijzen.
- Een CvT dient zijn werkzaamheden tijdens de eerste bijeenkomst vast te leggen in een Reglement van Orde, dat de nodige organisatorische bepalingen dient te bevatten;
- Het CvT vergadert in de regel twee maal per jaar, en zonodig vaker;
- Het CvT ziet met name toe op: de naleving van de regelgeving, ook wat betreft het subsidiabele karakter van de werkzaamheden en de projecten, het in overeenstemming zijn van de acties en maatregelen met de vastgestelde prioriteiten en doeleinden, de integratie en coördinatie van projecten en acties binnen een bepaalde prioriteit en tussen verschillende prioriteiten, alsmede de coördinatie van de bijstandsverlening met overige instrumenten van de Gemeenschap.

## *2.2. Kwaliteit beleidsinformatie*

### *2.2.1 EPD (Bron: afgeleid van normen gesteld aan andere vormen beleidsinformatie)*

Het EPD dient algemene doelen te bevatten, die bovendien gekwantificeerd dienen te worden weergegeven. Er dienen gekwantificeerde doelen per prioriteit te zijn. Het EPD dient per maatregel een gekwantificeerde weergave van effecten te bevatten, en het dient een lijst met indicatoren te bevatten op zowel prioriteits- als maatregelniveau. Voor elke indicator moet er een t-0 waarde en een verwachte waarde zijn. Het EPD dient een overzicht van de in te zetten financiële bronnen te bevatten, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de structuurfondsen en waarin wordt aangegeven uit welke bronnen de cofinanciering afkomstig is.

### *2.2.2 Jaarrapporten (Bron: EPD) .*

Het toezicht wordt uitgeoefend aan de hand van de in het EPD omschreven financiële, materiële, en effectindicatoren. Het toezicht bestaat erin de bij de uitvoering van de bijstandsverlening geboekte vooruitgang te meten. Hiervan wordt verslag gedaan in het Jaarrapport als bedoeld in artikel 25, lid 4 van Verordening (EG) nr. 4253/88. Het jaarrapport, dat binnen een half jaar na de beëindiging van het verslagjaar dient te worden uitgebracht, dient aan verschillende eisen te voldoen. Zie ook Art. 28(4) van de Coördinatieverordening.

Het jaarrapport dient geplande prestaties en/of effecten te bevatten, alsmede gerealiseerde prestaties en/of effecten. Het dient verder verklaringen te bevatten voor verschillen tussen planning en realisatie. Het jaarrapport dient een verwijzing naar onderliggende gegevens te bevatten. De informatieoverdracht uit projecten naar het jaarrapport dient correct en compleet te zijn en het jaarrapport dient hier blijk van te geven. De in het jaarrapport opgenomen financiële, materiële en effectindicatoren dienen te sporen met onderliggende administraties en het jaarrapport dient hier blijk van te geven. De financiële gegevens in het jaarrapport dienen consequent en aannemelijk te zijn. Het jaarrapport dient een financieel totaaloverzicht van de in de regio ingezette middelen te bevatten. Het jaarrapport dient een geïntegreerd beeld van de financiële uitvoering van de projecten in de regio te bevatten.

Voor het gebruik van jaarrapporten is aangegeven dat het CvT advies uit dient te brengen over de opzet van de jaarrapporten. De feitelijke opzet dient hiermee in overeenstemming te zijn. Het Comité van Toezicht dient het jaarrapport na publicatie te bespreken.

### *2.2.3 30 juni-rapportages (Bron: V2064/97)*

Voor de financiële verslaglegging geldt verder dat de EC recentelijk met Verordening (EG) nr. 2064/97 voorwaarden gesteld heeft waaraan controle- en beheerssystemen met betrekking tot de structuurfonds-uitgaven moeten voldoen. Deze verordening bepaalt (artikel 9):

- dat de lidstaten de Commissie jaarlijks uiterlijk op 30 juni inlichten over de wijze waarop deze verordening in het vorige kalenderjaar is toegepast;
- aan deze rapportage wordt een aantal eisen gesteld zoals de 5%-eis (ten minste 5% van alle uitgaven ten laste van de structuurfondsen, inclusief cofinanciering in de regio moet gecontroleerd worden), gelijkmatige spreiding van controles over het jaar, controles tot aan het niveau van de eindbegunstigde, gebruik van een representatieve, geëigende steekproef ter vaststelling van toepassing en effectiviteit van het beheers- en controlesysteem.

### *2.2.4 Evaluaties (Bron: EPD en Hafir A5.5)*

De evaluatie dient een «kritische analyse» te bevatten van de bij het toezicht verzamelde gegevens op financieel, materieel en effect-gebied. De evaluatie dient geplande prestaties en/of effecten te bevatten en deze kwantitatief weer te geven, alsmede gerealiseerde prestaties en/of effecten en ook deze kwantitatief weer te geven. De evaluatie dient een inhoudelijke verklaring te geven voor verschillen tussen planning en realisatie. De evaluatie dient een duidelijk oordeel te geven over het nut van de bijstandsverlening. Verder dient de evaluatie een overzicht van de ingezette financiële middelen te bevatten, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen EU-gelden en cofinanciering. De evaluatie dient ook een verwijzing naar onderliggende financiële gegevens te bevatten. De financiële overzichten dienen goed aan te sluiten bij gegevens uit jaarrapporten.

#### Hafir normen Bruikbaarheid

- Het gebruiksdoel van de evaluatie dient duidelijk opgenomen te zijn in het rapport;
- De conclusies dienen inhoudelijk aan te sluiten bij het geformuleerde gebruiksdoel;
- De aanbevelingen dienen aan te sluiten bij de conclusies;
- De aanbevelingen dienen binnen de invloedssfeer van betrokken actoren te vallen.

#### Hafir normen Methodisch-technische kwaliteit

- De evaluatie dient een doelstelling en/of een probleemstelling te bevatten;
- De evaluatie dient onderzoeksvragen te bevatten;
- De bevindingen dienen een antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen;
- De conclusies dienen aan te sluiten bij de bevindingen;
- De conclusies dienen goed aan te sluiten bij de doel- en probleemstelling;
- De evaluatie dient te beschrijven welke normen gehanteerd zijn;
- Indien er voor de analyse een selectie van projecten wordt gemaakt, dient deze selectie voldoende onderbouwd te zijn;

- De evaluatie dient aandacht te besteden aan de betrouwbaarheid en validiteit van de metingen;
- De evaluatie dient voldoende duidelijk aan te geven hoe de gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd.

In het noorden des lands is door de Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) ingesteld. In de regio Groningen/Drenthe is de SNN-uitvoeringsorganisatie gekozen voor de uitvoering van de taken van de Doelstelling 2 en 5b-programma's. Dit betekent dat SNN-UO voor rekening van de provincies feitelijk het (financieel) beheer van de Doelstelling 2 én 5b-programma's voert die mede worden gefinancierd met EFRO-middelen. Het SNN, dat gezien kan worden als het EFRO en EOGFL-O-programmasectariaat, is een lichaam ingesteld in het kader van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).

In de regio Zuidoost Brabant is voor de tenuitvoerlegging van het structuurbeleid het «projectbureau» STIMULUS opgericht. Hiervan maken zowel het CvT, de Stuurgroep, als het Programmamanagement (waarin een EFRO-programmasectariaat en een ESF-programmasectariaat zijn opgenomen) deel uit. Het projectbureau is ingesteld op grond van een overeenkomst tussen de Provincie Noord-Brabant, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), de gemeenten Eindhoven en Helmond, en het RBA Zuidoost Brabant. STIMULUS is tot stand gekomen middels een overeenkomst tussen de betrokken partners. STIMULUS heeft geen rechtspersoonlijkheid.

Voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid in de regio Zuid Limburg hebben Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg besloten, dat de dagelijkse uitvoering van de EFRO-programma's zal plaatsvinden door streekgewest Oostelijk Zuid Limburg (OZL). Het streekgewest OZL is een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid in de zin van de WGR. Voor de uitvoering maakt het streekgewest OZL hierbij gebruik van de facilitaire diensten van Maecon NV. Maecon is de in 1996 geprivatiseerde afdeling Economische Ontwikkeling en Werkgelegenheid van het streekgewest OZL. In de praktijk voert Maecon NV het EFRO-programmamanagement.

In de regio Arnhem/Nijmegen is voor de uitvoering van het structuurbeleid een overeenkomst gesloten tussen de Provincie Gelderland, het Bestuur van het Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN), het RBA en de Stichting Economische Stimulering Knooppunt Arnhem Nijmegen (ESKAN). Het samenwerkingsverband, dat wordt aangeduid als «Euowerk» heeft rechtspersoonlijkheid op basis van de status ex artikel 80 van de Provinciewet die aan het CvT (als provinciale commissie) is verleend. Besluitvorming over subsidieaanvragen is door het CvT doorgemandateerd aan de Stuurgroep. Het algemene programma-secretariaat voor Euowerk is ondergebracht bij de afdeling Economische Zaken van de provincie Gelderland. Voorts bestaat er een programma-management EFRO (onder verantwoordelijkheid van de provincie) en een programma-management ESF (verantwoordelijkheid RBA). Deze houden toezicht op de financiële en fysieke voortgang van de projecten. Het projectmanagement (werving, intake en pre-advisering projectaanvragen) is ondergebracht bij ESKAN.

Voor de regio Twente is binnen de provincie Overijssel een EFRO-Programmasectariaat ingesteld, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse administratie en (financieel) beheer van het EPD. De Overijsselse Ontwikkelings- en investeringsmaatschappij (OOM) N.V. te Enschede is de begunstigde van een deel van de technische bijstand uit EFRO, en heeft

tot doel het zorgdragen voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het EFRO-deel van het EPD voor Twente. Het rechtskarakter van de OOM is een privaatrechtelijke rechtspersoon, waaraan de uitvoering van publieke taken zijn opgedragen. Het EFRO-programma-bureau treedt naar buiten als onderdeel van de OOM N.V. Dit programma-bureau fungeert als een vooruitgeschoven post in de regio en is gevestigd in Enschede. De medewerkers zijn verbonden aan de OOM.

Hoeveelheid gerealiseerde cofinanciering voor periode 1994–1999, stand mei 2000, exclusief cofinanciering van ESF-projecten.

Doelstelling/regio	Co-financiering per ministerie (in miljoenen gulden)					
	SZW	LNV	EZ	V&W	VROM	OC&W
D1 Flevoland		43	33	94		6
D2 Arnhem/Nijmegen*	94–96			17,5		
	97–99			20		
D2 Limburg	94–96			14,3		
	97–99	1,8	0,6	30,3	0,1	2,2
D2 Groningen/Drenthe**	94–96			29,3		
	97–99			24,9		
D2 Twente	94–96		2,2	25,3	29,6	
	97–99		0,2	32,5	11,2	
D2 ZO-Brabant***	94–96			30		
	97–99			24,5		
				17,5		
				(EFRO) +		
				2,4		
D5b NW-Groningen/ZW-Drenthe****				(EOGFL)		
D5b Limburg-Peel		8	1			
D5b Overijssel		5,7 (EFRO)	24,8	15,2	0,1	0,2 (EFRO) +
		+ 7,2		(EFRO) +		0,3 (EOGFL)
		(EOGFL)		1,6		
				(EOGFL)		
D5b Friesland			39,4	18		
		2,7 (EFRO)	(EFRO) +	(EFRO) +	0,1 (EFRO)	
		+ 17,5	1,4	1,6	+ 1,7	
		(EOGFL)	(EOGFL)	(EOGFL)	(EOGFL)	
D5b Zeeuwsch-Vlaanderen		13,9	0,7	0,03	0,04	0,6
				(EFRO) +		
				0,03		
				(EOGFL)		

\* Arnhem/Nijmegen gaf daarnaast een bedrag op van f 31 miljoen voor de periode 94–96 en f 40 miljoen voor de periode van 97–99 afkomstig van «overige ministeries».

\*\* Doelstelling 2 Groningen/Drenthe gaf daarnaast een bedrag op van f 39,3 miljoen voor de periode 94–96 en f 12,3 miljoen voor de periode van 97–99 afkomstig van «V&W en overige ministeries».

\*\*\* Bedragen zoals toegezegd bij aanvang van het programma.

\*\*\*\* Doelstelling 5b Groningen/Drenthe gaf daarnaast een bedrag op van f 7,5 miljoen voor EOGFL-O-projecten van «overige ministeries» en f 25,7 miljoen voor EFRO-projecten afkomstig van «V&W en overige ministeries».

## Jaarrapporten 1998

---

D1	Flevoland; «Jaarverslag 1998 «De eindsprint ingezet»», mei 1999
D2	Arnhem Nijmegen; «Jaarverslag 1998», juni 1999 Groningen Drenthe; «Jaarrapport 1998 Enig Programmerings Document Doelstelling 2 (1997–1999) Regio Groningen-Drenthe», juni 1999 Groningen Drenthe; «Jaarrapportage 1998 ESF Doelstelling 2 Groningen en Drenthe», juni 1999 Limburg; «Jaarverslag EFRO 1998», mei 1999 Limburg; «Jaarverslag Europees Stimuleringsprogramma Zuid-Limburg», ESF – verslag 1997/1998 Zuid Oost Brabant; «Jaarverslag 1998» Stimulus, Economisch StimuleringsProgramma Regio Eindhoven, mei 1999
D3	(Voorlopige) Einddeclaratie ESF3 1998, 30 juni 1999
D4	«Verslag over 1998 van de uitvoering van het EPD 1994–1999 ESF doelstelling 4», sept. 1999
D5a	Primaire Landbouw; «Jaarverslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 950/97 in Nederland», aug. 1998 Verwerking en Afzet; Jaarlijks uitvoeringsverslag Verordeningen 951/97 en 867/90, feb. 1999 Visserij; «Voortgangsrapportage FIOV 1998», nov. 1999
D5b	Friesland; «Jaarverslag 1998 voortgang uitvoering Sub-programma I en II voor EOGFL en EFRO en ESF naar de toestand per 31 december 1998», mei 1999 Groningen Drenthe; «Jaarrapport 1998 EPD Doelstelling 5b (1994–1999) Regio Groningen/Zuidoost Drenthe», juni 1999 Groningen Drenthe; «Jaarrapportage 1998 ESF Doelstelling 5b Groningen en Drenthe», juni 1999 Overijssel; «Jaarrapportage 1998, Programma voor plattelandontwikkeling 1994–1999 Noordwest-Overijssel en Vechtstreek in het kader van doelstelling 5b Europese Unie», juni 1999 Limburg-Peel; «4 <sup>e</sup> voortgangsrapportage («Jaarverslag 1998») over de situatie per 31 december 1998 voor EOGFL, EFRO en ESF», juni 1999 Zeeuwsch Vlaanderen; «Jaarverslag 1998, van de uitvoering van het EPD voor de plattelandontwikkeling van de doelstelling 5b-regio Zeeuwsch-Vlaanderen 1994–1999», april 1999

---

## Ex ante evaluaties

---

D1	Flevoland; Ex ante evaluatie «Flevoland, Regional Development Plan for the period 1994–1999 – Final Evaluation Report», jan. 1994 prof.dr. G. Allaert (Universiteit Gent), prof.dr. P. Drewe (Technische Universiteit Delft)
D2	Arnhem Nijmegen; «Ex ante evaluatie EPD Arnhem/Nijmegen 1997–1999», juni 1996, Buck Consultants International Groningen Drenthe; «Ex ante evaluatie Doelstelling 2 programma Groningen-Drenthe EPD 1997–1999, sept. 1996, Research voor Beleid bv Twente; «Ex ante evaluatie EPD Twente 1997–1999», juli 1996, Buck Consultants International Zuid Oost Brabant; «Ex ante evaluatie Doelstelling 2 programma Zuidoost Noord-Brabant», april 1994, B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv Zuid Oost Brabant; «Ex ante evaluatie Doelstelling-2 programma Zuidoost Brabant 1997–1999, aug. 1996, Bureau Bartels bv
D5b	Friesland; «Ex-ante evaluatie operationeel programma (OP)-5b Friesland 1994–1999», sept. 1995, Afdeling Onderzoek Provincie Friesland Limburg-Peel; «Ex-ante evaluation 5-b programme Limburg», juli 1994, Pieter van Run

---

## Tussentijdse evaluaties

---

D1	Flevoland; «On Going Evaluatie Doelstelling 1 programma Flevoland», okt. 1996, Research voor Beleid bv Flevoland; «Vierde evaluatie van het Doelstelling-1 programma Flevoland (1994–1999)», mei 1999, Bureau Bartels bv
D2	Arnhem Nijmegen; «On Going Evaluatie EPD Arnhem/Nijmegen 1994–1996», juni 1996, Buck Consultants International

---



---

	<p>Arnhem Nijmegen; «On Going Evaluatie van het Doelstelling-2 programma 1997–1999 Arnhem-Nijmegen», dec. 1998, Bureau Bartels bv</p> <p>Groningen Drenthe; «On going evaluatie Doelstelling 2 programma Groningen/Drenthe 1994–1996», juli 1996, Research voor Beleid bv</p> <p>Groningen Drenthe; «On going evaluatie EPD-2 Groningen/Drenthe 1997–1999», okt. 1998, Nederlands Economisch Instituut Limburg; «Doelstelling-2 Programma 1994–1996 Zuid-Limburg On Going evaluatie», aug. 1996, Bureau Bartels bv</p> <p>Limburg; «On Going evaluatie van het Doelstelling-2 Programma Zuid-Limburg (1997–1999)», juli 1999, Bureau Bartels bv</p> <p>Twente; «On going evaluatie EPD Twente 1994–1996», juni 1996, Buck Consultants International</p> <p>Zuid Oost Brabant; «On going evaluatie Doelstelling-2 programma Zuidoost-Brabant 1994–1996», aug. 1996, Bureau Bartels bv</p> <p>Zuid Oost Brabant; «On going evaluatie Doelstelling 2 programma Zuidoost-Brabant 1997–1999», mei 1999, Nederlands Economisch Instituut</p>
D3	<p>«Interim evaluatie ESF doelstelling 3, 1996», feb. 1998, Nederlands Economisch Instituut</p> <p>«Tweede monitoring en interim evaluatie van het ESF programma voor doelstelling 3», aug. 1999, Nederlands Economisch Instituut</p>
D4	<p>«Evaluatie subsidieregeling ESF-4: scholing voor behoud van werk» eerste evaluatie, mei 1997, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt bv</p> <p>«Evaluatie subsidieregeling Europees Sociaal Fonds – doelstelling 4» 2<sup>e</sup> interim-evaluatie, feb. 1999, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt bv</p>
D5a	<p>Verwerking en Afzet; «Supporting business investments in food processing industries: evaluating EC Regulation 866/90», jan. 1998, IOO bv en EIM</p> <p>Visserij; «Eerste tussentijdse evaluatie 5a/FIOV-programma voor Nederland (buiten doelstelling-I gebied)», maart 1998, Terp advies</p>
D5b	<p>Friesland; «On-going evaluatie Doelstelling – 5b programma Friesland (1994–1999), maart 1997, Bureau Bartels bv</p> <p>Groningen Drenthe; «On-going evaluatie Doelstelling 5b programma Groningen/Drenthe (1994–1999)», feb. 1997, Bureau Bartels bv</p> <p>Overijssel; «On-going evaluatie Doelstelling 5b programma Noordwest-Overijssel en de Vechtstreek (1994–1999)», juni 1997, Bureau Bartels bv</p> <p>Limburg-Peel; «On-going evaluatie Doelstelling 5b programma Limburg (1994–1999)», maart 1997, Bureau Bartels bv</p> <p>Zeeuwsch Vlaanderen; «On-going evaluatie Doelstelling 5b programma Zeeland (1994–1999)», feb. 1997, Bureau Bartels bv</p>

---

**BIJLAGE 7**

**Achtergrondtabel jaarrapporten 1998**

Dist	Regio	EPD-eisen/inhoud			Kwaliteit informatie			Opname onderliggende financiële gegevens			
		Is het Jaar-rapport uitgebracht binnen 1/2 jaar?	Bevat het rapport een weergave van geplande prestaties en/of effecten?	Bevat het rapport een weergave van gerealiseerde prestaties en/of effecten?	Bevat het rapport verklaringen voor verschillen tussen planning en realisatie?	Bevat het rapport een verwijzing naar onderliggende gegevens?	Is de informatie overdracht uit project correct en compleet?	Sporen de in het rapport opgenomen financiële, materiële en effectindicatoren met onderliggende administraties?	Wordt verwezen naar eerdere rapporten (jaar- of kwartaal-) en zijn de financiële gegevens in het rapport consequent en aannemelijk ten opzichte daarvan?	Bevat het rapport een totaal-overzicht van de in de regio ingezette middelen?	Bevat het rapport een geïntegreerd beeld van de financiële uitvoering van de projecten in de regio?
1	Flevoland	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Beperkt	Nee	Nee	Ja	Ja, niet toereikend	Ja
2	Arnhem Nijmegen	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
2	Groningen	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Beperkt	Ja	Ja	Ja	Ja, niet toereikend	Nee
2	Drenthe	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
2	Limburg	Nee*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Twente	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Beperkt	Nee	Beperkt	Nee	Ja	Ja
2	Zuid Oost Brabant	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Beperkt	Nee	Beperkt	Nee	Ja	Ja
3	NL	Nee**	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
4	NL	Nee	Nee	Ja, deels	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja, niet toereikend	Ja
5a	Primaire Landbouw	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
5a	Verwerking en afzet	Ja	Nee	Nee	Nee	Nvt***	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee
5a	Visserij	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, niet toereikend	Ja
5b	Friesland	Ja	Ja	Ja, deels	Nvt	Beperkt	Nee	Beperkt	Ja	Ja, niet toereikend	Nee
5b	Groningen Drenthe	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Beperkt	Ja	Ja	Nee	Ja, niet toereikend	Nee
5b	Overijssel	Ja	Ja	Ja, alle	Ja, deels	Beperkt	Nee	Beperkt	Nee	Ja	Nee
5b	Limburg-Peel	Ja	Ja	Ja, deels	Nee	Beperkt	Ja	Beperkt	Ja	Ja, niet toereikend	Nee
5b	Zeeuwisch Vlaanderen	Ja	Ja	Ja, deels	Ja, deels	Beperkt	Nee	Beperkt	Nee	Ja	Ja

\* Het Jaarrapport 1998 van de regio Twente is zodanig laat (juni 2000) gereedgekomen dat het niet meer in dit onderzoek kon worden meegenomen.

\*\* De Rekenkamer heeft voor het Jaarrapport 1998 voor ESF-3 gebruik gemaakt van de «voorlopige einddeclaratie 1998». De uiteindelijke einddeclaratie was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

\*\*\* In dit jaarlijks uitvoeringsverslag is alleen het projectniveau weergegeven.

Regio	Bruikbaarheid			
	Blijkt het gebruiksdoel uit het evaluatierapport?	Sluiten de conclusies inhoudelijk aan bij het geformuleerde gebruiksdoel?	Sluiten de aanbevelingen aan bij de conclusies?	Bevat de studie aanbevelingen die binnen de invloedssfeer van de betrokken actoren vallen?
D1 Flevoland	Ja, voldoende	Ja, volledig	Ja	Ja
D2 Arnhem Nijmegen 97-99	Ja, onvoldoende	Ja, deels	Geen aanbevelingen	-
D2 Groningen Drenthe 97-99	Ja, onvoldoende	Gebruiksdoel onduidelijk	Nee	Wel aanbevelingen, maar te breed
D2 Twente 97-99	Ja, voldoende	Ja, volledig	Geen aanbevelingen	-
D2 ZO-Brabant 94-96	Nee	-	Geen aanbevelingen	-
D2 ZO-Brabant 97-99	Nee	-	Ja, deels	Ja
D5b Friesland	Ja, voldoende	Ja, deels	Ja	Ja
D5b Limburg-Peel	Nee	-	Ja	Ja

\* De scores op de methodische en technische kwaliteit waren voor alle ex ante evaluaties vrijwel gelijk (onvoldoende, zie 4.6.2.1). Het is daarom niet nodig ze in aparte tabellen weer te geven.

**BIJLAGE 9**

**Achtergrondtabellen tussentijdse evaluaties**

**Inhoud, bruikbaarheid, financiële informatie**

Dist	Regio	Evaluatie	EPD eisen/inhoud			Bruikbaarheid				Financiële informatie				
			Worden geplande prestaties/ effecten aangegeven?	Zijn de geplande effecten kwantitatief aangegeven?	Wordt aangegeven in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd?	Wordt gerealistischerde resultaten kwantitatief weergegeven?	Bevat evaluatie inhoudelijke verklaringen voor ver- schillen tussen geplande en gerealiseerde effecten?	Wordt duidelijke oordeel over het nut van het structuurfondsprogramma gegeven?	Blijkt het gebruiksdoel uit het rapport?	Sluit de conclusie aan bij gebruiksdoel?	Bevat de studie aanbevelingen volledig binnen de invloed-sfeer van betrokken actoren vallen?	Sluiten de aanbevelingen volledig de conclusies?	Bevat evaluatie overzicht van ingezette financiële middelen onderscheid gemaakt tussen EU-gelden en cofinanciering?	Wordt in het overzicht van ingezette financiële middelen onderscheid gemaakt tussen EU-gelden en cofinanciering?
1	Flevoland	1 <sup>e</sup> tussen-tijdse	Ja, sv	Ja	Ja, dl	Ja, p	Nee	Ja	Ja	Deels	Ja	Nee	Nvt	Ja, beperkt
		2 <sup>e</sup> tussen-tijdse	Ja	Ja	Ja	Ja, ½ e	Nee	Onv	Ja	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee
2	Arnhem Nijmegen	94-96 97-99	Ja	Ja	Ja, dl	Ja, p	Nee	Nee	Nee	Deels	Ja	Nee	Ja	Ja, beperkt
			Ja	Ja	Nee	Ja, ½ e	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, beperkt
2	Groningen Drenthe	94-96 97-99	Ja, sv	Ja, dl	Ja, dl	Ja, p	Ja, beperkt	Ja	Nee	Deels	Ja	Nee	Nvt	beperkt
			Ja, sv	Ja	Nee	-	Ja, beperkt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee
2	Limburg	94-96 97-99	Ja, sv	Ja	Ja, dl	Ja, e	Nee	Nee	Nee	Deels	Ja	Ja	Ja	Nee
			Ja, sv	Ja, dl	Ja, dl	Ja, ½ e	Ja, beperkt	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
2	Twente	94-96 97-99	Ja	Ja	Nee	-	Nee	Onv	Deels	Deels	Ja	Nee	Ja, beperkt	Nee
			Geen evaluatie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Zuid Oost Brabant	94-96 97-99	Nee	-	Ja, dl	Ja, p	Nee	Nee	Deels	Deels	Ja	Ja	Ja, beperkt	Nee
			Ja	Ja	Nee	Ja, p	Ja, beperkt	Nee	Deels	Deels	Ja	Ja	Ja, beperkt	Nee

**Vervolg: Inhoud, bruikbaarheid, financiële informatie**

Dist	Regio	Evaluatie	EPD eisen/inhoud			Bruikbaarheid				Financiële informatie							
			Worden geplande prestaties/effecten aangegeven?	Zijn de geplande effecten kwantitatief aangegeven?	Wordt aangegeven in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd?	Worden gerealistische resultaten kwantitatief weergegeven?	Bevat evaluatie inhoudelijke verklaringen voor verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten?	Wordt een duidelijk oordeel over het nut van het structurele fondsprogramma gegeven?	Blijkt het gebruiksdoel uit het rapport?	Sluit de conclusie aan bij de volledige binnen de invloed-sfeer van betrokken actoren vallen?	Bevat studie aanbevelingen die volledig de conclusies?	Sluiten de aanbestedingen volledig aan bij de conclusies?	Bevat evaluatie overzicht van ingezette financiële middelen? gemaakte onderscheid uit Jaar-rapporten?	Wordt in het overzicht van ingezette financiële middelen onderscheid gemaakt tussen EU-gelden en cofinanciering?	Bevat evaluatie overzicht naar onderliggende financiële gegevens (kwantitatieve gegevens)?		
3	Nederland	1 <sup>e</sup> tussen-tijdse 2 <sup>e</sup> tussen-tijdse	Ja Ja	Ja Ja	Ja, dl Ja, dl	Ja, e Ja, e	Ja, beperkt Ja, beperkt	Nee Ja	Onv Onv	Deels Deels	Nee Nee	Geen Geen	Ja (alleen 1996) Ja	Nee Nee	Ja, beperkt Ja, beperkt	Nee Nee	
4	Nederland	1 <sup>e</sup> tussen-tijdse 2 <sup>e</sup> tussen-tijdse	Nee Nee	- -	Ja, dl Ja, dl	Ja, p Ja, p	Nee Nee	Nee Ja	Onv Nee	Ja -	Deels Nee	Deels Geen	Ja (alleen totaal) Ja (alleen totaal)	Nee Nee	Ja, beperkt Ja, beperkt	Nee Nee	
5a	Primaire Landbouw	94-99	Geen evaluatie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5a	Verwerking en Afzet	94-99	Nee	-	Nee	-	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee	Nee
5a	Visserij	94-99	Nee	-	Nee	-	Ja, beperkt	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja, beperkt	Nee
5b	Friesland	94-99	Nee	-	Ja, dl	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Deels	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee	Nee
5b	Groningen	94-99	Ja, sv	Ja	Nee	-	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee	Nee
5b	Overijssel	94-99	Ja, sv	Nee	Ja	Ja, ½ e	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, beperkt	Nee	Nee
5b	Limburg-Peel	94-99	Ja	Ja	Ja	Ja, ½ e	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, beperkt	Nee	Nee

**Vervolg: Inhoud, bruikbaarheid, financiële informatie**

Dist	Regio	Evaluatie	EPD eisen/inhoud		Bruikbaarheid				Financiële informatie						
			Worden geplande prestaties/ effecten aangegeven?	Zijn de geplande effecten kwantitatief aangegeven?	Wordt aangegeven in hoeverre de doelen zijn gereali-seerd?	Worden gereali-seerde resultaten kwantitatief weergegeven?	Bevat evaluatie inhoudelijke verklaringen voor verschillen tussen geplande en gereali-seerde effecten?	Wordt een duidelijk oordeel over het nut van het structuurfondsprogramma gegeven?	Blijkt het gebruiksdoel uit het rapport?	Sluit de conclusie aan het gebruiksdoel?	Bevat de studie aanbevelingen die volledig binnen de invloed-sfeer van betrokken actoren vallen?	Sluiten de aanbevelingen volledig aan bij de conclusies?	Bevat de evaluatie overzicht van ingezette financiële middelen onderscheid gemaakt tussen EU-gelden en cof-financiering?	Sluiten de financiële overzichten goed aan bij gegevens (kwartaal-rapporten, project-gegevens)?	Bevat de evaluatie verwijzing naar onderliggende financiële gegevens (kwartaal-rapporten, project-gegevens)?
5b	Zeeuwisch Vlaanderen	94-99	Nee	-	Ja, dl	Ja, p	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee

sv = samengevatte vorm  
dl = deels

p = prestaties, e=effecten, ½ e=deels effecten

Onv = ja, maar onvoldoende.

Nvt = geen relevant jaarrapport beschikbaar bij AR

**Evaluatie, methodische en technische kwaliteit**

Dist	Regio	Evaluatie		Methodische kwaliteit				Technische kwaliteit				
		1° tussen-tijdse	2° tussen-tijdse	Bevat het rapport een doel-en/of probleemstelling?	Bevat het rapport concrete onderzoeks-vragen?	Geven de bevindingen antwoord op de geformuleerde onderzoeks-vragen?	Sluiten de conclusies goed aan bij de bevindingen?	Sluiten de conclusies goed aan bij de probleemstelling?	Is duidelijk beschreven welke normen in de evaluatie zijn gehanteerd?	Indien er voor de analyse een selectie van projecten is gemaakt, is deze voldoende onderbouwd?	Is in de evaluatie aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en/of validiteit van de metingen?	Is in het rapport aangegeven hoe de gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd?
1	Flevoland	1° tussen-tijdse	Ja, d	Nee	Nee	-	Ja	Ja	Nee	Onb	Nee	Nee
		2° tussen-tijdse	Ja, d	Nee	Nee	-	Ja, deels	Ja	Nee	Hp	Nee	Nee
2	Arnhem	94-96	Ja, p	Ja	Ja, deels	Ja, deels	Ja	Ja	Nee	Onb	Nee	Ja
	Nijmegen	97-99	Ja, p	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, osp	Nee	Ja
2	Groningen	94-96	Nee	Nee	-	-	Ja, deels	-	Nee	Hp	V	Onv
	Drenthe	97-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Hp	V	Nee
2	Limburg	94-96	Nee	Nee	-	-	Ja, deels	-	Nee	Sel, osp	Nee	Onv
		97-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Onv
2	Twente	94-96	Ja, d	Ja	Ja, deels	Ja, deels	Ja	Ja	Nee	Onb	Nee	Onv
		97-99	Geen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Zuid Oost Brabant	94-96	Nee	Nee	-	-	Ja, deels	-	Nee	Sel, nb	Nee	Nee
		97-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee
3	Nederland	1° tussen-tijdse	Ja, p	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Sel, osp	Nee	Ja
		2° tussen-tijdse	Ja, d	Ja	Ja, deels	Ja, deels	Ja	Ja	Nee	Sel, osp	Nee	Ja
4	Nederland	1° tussen-tijdse	Ja, b	Ja	Ja	Ja	Ja, deels	Ja	Ja	Sel, bsp	Nee	Ja
		2° tussen-tijdse	Ja, p	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja, deels	Nee	Sel, bsp	B, V	Ja
5a	Primaire Landbouw	94-99	Geen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5a	Verwerking en Afzet	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja, deels	Nee	Sel, bsp	B	Ja
5a	Visserij	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	V	Onv
5b	Friesland	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee
5b	Groningen	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee
5b	Drenthe	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee
5b	Overijssel	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee

**Vervolg: Evaluatie, methodische en technische kwaliteit**

Dist	Regio	Evaluatie		Methodische kwaliteit				Technische kwaliteit			
		Bevat het rapport een doel- en/of probleemstelling?	Bevat het rapport concrete onderzoeksvragen?	Geven de bevindingen antwoord op de geformuleerde onderzoeks-vragen?	Sluiten de conclusies goed aan bij de bevindingen?	Sluiten de conclusies goed aan bij de probleemstelling?	Indien er voor de analyse een selectie van projecten is gemaakt, is deze voldoende onderbouwd?	Is in de evaluatie aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en/of validiteit van de metingen?	Is in het rapport aangegeven hoe de gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd?		
5b	Limburg-Peel	94-99	Ja, d	Nee	-	-	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee
5b	Zeeuwisch Vlaanderen	94-99	Ja, d	Nee	-	Ja	Ja	Nee	Sel, nb	Nee	Nee

d=doelstelling, p=probleemstelling, b=beide

Hp = hele populatie, Sel=selectie

nb = niet bekend hoe selectie tot stand gekomen

osp = steekproef maar in onvoldoende mate beargumenteerd

bsp = voldoende beargumenteerde steekproef

B = betrouwbaarheid, V=validiteit, Onv=in onvoldoende mate



*Werkwijze*

Voor dit deel van het onderzoek heeft de Rekenkamer in eerste instantie geput uit gepubliceerde rapporten van het Europese Parlement, de Europese Commissie, en de Europese Rekenkamer. Daarnaast is gebruik gemaakt van wetenschappelijke studies, en andere documenten die inzicht konden geven in de uitvoering van het EU-structuurbeleid in de periode 1994–1999. Verder is contact gezocht met de andere Rekenkamers binnen de EU. Men is gevraagd aan te geven of ze vergelijkbaar onderzoek hebben gedaan en, zo ja, wat de belangrijkste bevindingen waren.

Het bleek op grond van de beschikbare informatie per land niet mogelijk om een totaaloverzicht te genereren waarin voor elke EU-Lidstaat afzonderlijk op dezelfde elementen een oordeel wordt gegeven. Daarvoor is de informatie qua omvang, diepgang en abstractieniveau te verschillend. Wel bleek het mogelijk te zijn te komen tot een meer globaal beeld voor de EU als totaal, wat in beperktere mate op afzonderlijke Lidstaten te herleiden is.

De aanwezige informatie heeft in wat grotere mate betrekking op de uitvoering van de EFRO en ESF-programma's, en dan vooral binnen de Doelstellingen 1 en 2, dan op de andere structuurfondsen en Doelstellingen. Vergelijkende informatie over de overige Doelstellingen is in beperktere mate aanwezig.

*Samenvatting uitvoeringsorganisatie per lidstaat  
(Bronnen 11 en 12)*

*België* De situatie in België wordt gekarakteriseerd door een sterke decentralisatie naar Wallonië en Vlaanderen. De Federale ministeries van Economische Zaken en Arbeid zijn de officiële aanspreekpunten voor de Europese Commissie, maar in de praktijk is er sprake van minimale betrokkenheid bij de Structuurfondsen. De regionale overheden hanteren verschillende benaderingen bij de uitvoering van de Structuurfondsen. De uitvoering van de Structuurfondsen in Wallonië is gecentraliseerd. De algehele coördinatie vindt plaats door het Directoraal Generaal voor Economie en Arbeid. Er is één Comité van Toezicht voor het Doelstelling 1-programma, en één voor de twee Doelstelling 2-programma's. De projecten worden beoordeeld door twee «technische Comités van Toezicht», één voor EFRO en één voor ESF. In Vlaanderen is de rol van de regionale overheid meer passief. Elk Doelstelling 2-programma wordt bestuurd door een eigen Comité van Toezicht. Het Comité wordt ondersteund door een organisatie die over projecten besluit, en een full time secretariaat.

*Denemarken* De EU-programma's voor Denemarken zijn sterk regionaal gericht. De rol van de nationale overheid bestaat uit het vaststellen van strategische principes, supervisie over het management en het besluiten over cofinanciering vanuit bepaalde bronnen. De ontwikkeling en uitvoering van de Doelstelling 2 EPD's wordt geleid door regionale overheden, maar met verschillende verantwoordelijkheden per fonds. Het EFRO wordt gecoördineerd door het Nationale Bureau voor de Ontwikkeling van Industrie en Handel (NBIH). Deze organisatie is tevens verantwoordelijk voor besluitvorming over projectfinanciering, de uitvoering van de betalingen en het monitoren van de projecten. Het

ministerie van Arbeid heeft een «overall» verantwoordelijkheid voor het monitoren en controleren van het ESF, en geeft algemene sturing en visie. Er zijn twee Comités van Toezicht voor even zoveel Doelstelling 2 programma's. Ze worden voorgezeten door het NBIH. De operationele besluitvorming over programma management is gedelegeerd naar Regionale Uitvoerende Comités. Beide Comité-niveaus worden ondersteund door een secretariaat.

*Duitsland* Het subnationale overheidsniveau, de zogenaamde «Länder», speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van de Structuurfondsen. De Federale Overheid heeft met name veel invloed op de Doelstelling 1-programma's voor de oostelijke «Länder». Het Federale ministerie van Economische Zaken houdt toezicht op de coördinatie van de EFRO-programma's. Het Federale Bureau voor Werkgelegenheid heeft een coördinerende taak voor ESF. De financiering van de structuurfondsen loopt via het Federale ministerie van Financiën naar de «Länder». De «Land»-overheden zijn volledige verantwoordelijk voor de planning, uitvoering en evaluatie van de Doelstelling 2 programma's, waarbij de belangrijkste rol is weggelegd voor de «Land» ministeries van Economische Zaken. Er is één Comité van Toezicht voor Doelstelling 2, voorgezeten door de Federale minister van Economische Zaken. Direct voorafgaand aan een bijeenkomst van het Comité van Toezicht vinden altijd fonds-specifieke bijeenkomsten plaats, voorgezeten door de meest verantwoordelijke federale minister. In elk Land is er een strikte scheiding in het beheer van EFRO en ESF tussen de verantwoordelijke staatsministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken. Besluitvorming over financiering van projecten lopen voornamelijk via bestaande financieringscircuits. Het operationele management van Doelstelling 2 is in elk Land gecentraliseerd.

*Finland* De implementatie van de Structuurfondsen wordt sterk gestuurd vanuit de Lidstaat. De uitvoering van de EFRO-programma's wordt beheerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, de uitvoering van de ESF-programma's door het ministerie van Arbeid. Binnen Doelstelling 2 worden de regionale acties binnen de ESF-programma's gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er is één Comité van Toezicht voor de zes Doelstelling 2 programma's in Finland. De voorzitter is de minister van Binnenlandse Zaken. Besluiten over financiering worden genomen door regionale kantoren van de ministeries. Acht regionale raden, waarin de regionale programma management organisaties zitting hebben, coördineren de planning en uitvoering van de programma's, maar hun rol is relatief zwak in vergelijking met de Lidstaat.

*Frankrijk* In Frankrijk wordt het Europese regionale beleid beschouwd als complementair aan het eigen nationale beleid. Er is sprake van een sterke integratie van administratieve structuren. De Staat leidt het management en de uitvoering van de Structuurfondsen op alle niveau's. Voor het EFRO is DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), welke deel uitmaakt van het ministerie van Milieu, de belangrijkste coördinerende en beherende autoriteit. Het ESF wordt nationaal beheerd door de ESF-missie van het ministerie van Werkgelegenheid. Dit geldt ook voor ESF-uitgaven binnen Doelstelling 2, hoewel de regionale programma's worden beheerd door DATAR en uitgevoerd door de regio's. De ontwikkeling en het management van de regionale Doelstelling 2 programma's wordt aangestuurd door de regionale staatskantoren. Voor de uitvoering bestaan er twee comitéstructuren: de Comités van Toezicht die twee maal per jaar bijeenkomen, en de

Programmacomités van Toezicht, die twee- à driemaandelijks vergaderen. In de laatstgenoemde comités worden besluiten over projectfinanciering genomen. In de meeste regio's is er één Programmacomité van Toezicht, maar in sterk gefragmenteerde Doelstelling 2 regio's bestaan er Programmacomités van Toezicht op het «Département»-niveau.

*Griekenland* In de periode 1994–1999 ontving Griekenland alleen gelden vanuit Doelstelling 1. De overeenkomst tussen Griekenland en de Europese Commissie heeft de vorm van een «Community Support Framework» (CSF). Het belangrijkste ministerie voor de uitvoering van de structuurprogramma's is het Ministerie voor Nationale Economie. De geldstroom vanuit Brussel komt binnen bij het ministerie van Financiën en gaat van daaruit naar de ministeries die voor specifieke programma's verantwoordelijk zijn. Er is één CvT voor het CSF als geheel, dat wordt voorgezeten door een minister. Voorts zijn er verschillende CvT's voor de verschillende regionale programma's. Deze worden voorgezeten door vertegenwoordigers van de regionale overheden. Elk CvT heeft één programmasecretariaat, met daarin vertegenwoordigers voor de verschillende betrokken structuurfondsen.

*Ierland* Ook Ierland ontving in de periode 1994–1999 alleen Doelstelling 1 gelden. De overeenkomst tussen Ierland en de Europese Commissie heeft eveneens de vorm van een CSF. De verschillende strategieën die in het CSF zijn opgenomen, zijn verder uitgewerkt in Operationele Programma's. De uitvoering is sterk gecentraliseerd op het niveau van de nationale overheid. De belangrijkste rol wordt hierbij gespeeld door het ministerie van Financiën die onder andere de gelden, na ontvangst van de Commissie, doorstuurt naar de regio's. Elk afzonderlijk programma binnen het CSF is ontwikkeld door het verantwoordelijke ministerie. Er zijn drie verschillende soorten Comités van Toezicht. Op het nationale niveau is er één CvT waarvan alle betrokken departementen en de Europese Commissie vertegenwoordigd zijn. De tweede laag bestaat uit Programmacomités van Toezicht, waarin wordt nagegaan of de weergegeven acties worden uitgevoerd, en of het financiële beleid in orde is. Als laatste zijn er regionale CvT's, bestaande uit gekozen vertegenwoordigers van de lokale overheden, de regio-manager, sociale partners en van de belangrijkste departementen. De voorzitters van de CvT's zijn vertegenwoordigers van de nationale overheid. Er zijn verschillende programmasecretariaten voor de verschillende structuurfondsen.

*Italië* De «overall» coördinatie van de structuurfondsen in Italië wordt uitgevoerd door het ministerie voor het Budget. Dit ministerie coördineert het financiële management, verspreidt de fondsen over de verschillende autoriteiten, en is samen met het ministerie van Industrie verantwoordelijk voor het EFRO. Het ministerie voor Arbeid is verantwoordelijk voor het ESF, hoewel de ESF-acties in de Doelstelling 2-regio's worden uitgevoerd door regionale autoriteiten. De rol van de centrale overheid is sterker naarmate de steun vanuit de EU hoger is. De Doelstelling 1 programma's hebben te maken met sterke sturing van de centrale overheid. Voor de Doelstelling 2-programma's is de rol van de centrale overheid veel kleiner, en zijn regionale autoriteiten van groter belang. In elke Doelstelling 2-regio zijn er regionale coördinatieorganen. Dit geldt ook voor de Doelstelling 1 en 5b-gebieden. De Comités van Toezicht binnen de regio's worden voorgezeten door de presidenten van de regionale raden. De feitelijke coördinatie en communicatie tussen uitvoerders is echter zwak, waardoor de strategische coherentie en richting van de programma's gelimiteerd is.

*Luxemburg* De implementatie van de structuurfondsen in Luxemburg is sterk gecentraliseerd. Alle aspecten van de uitvoering worden gedaan door de centrale overheidsdepartementen. Het ministerie van Economische Zaken heeft een algehele verantwoordelijkheid voor de structuurfondsen, en beheert de uitvoering van het EFRO. De ESF-missie van het ministerie van Arbeid beheert het ESF.

*Oostenrijk* De «overall» verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de structuurfondsen ligt bij de Federale Kanselarij. Alle EU-gelden worden via het ministerie van Financiën naar de betrokken ministeries doorgesluisd. De Federale Kanselarij heeft de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EFRO-programma's, het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid voor de ESF-programma's. Het programma management voor Doelstelling 2 wordt uitgevoerd door de «Länder», met een coördinerende rol voor de Federale Kanselarij. Zo is er één Comité van Toezicht voor de vier Doelstelling 2 regio's, voorgezeten door de Federale Kanselarij. Binnen de regio's zijn er geen centrale besluitvormingsorganen voor projecttoekenning.

*Portugal* Zoals Griekenland en Ierland ontving ook Portugal in de periode 1994–1999 alleen Doelstelling 1 gelden. De vorm waarin dit plaatsvond was een CSF. De verschillende strategieën die in het CSF zijn opgenomen, zijn verder uitgewerkt in Operationele Programma's. Ook in Portugal is de uitvoering sterk gecentraliseerd op het niveau van de nationale overheid. Voor EFRO is het belangrijkste ministerie dat van Economische en Regionale Ontwikkeling. Voor de implementatie van deze programma's is een speciale organisatie in het leven geroepen: DGDR. Op dezelfde wijze zijn ook voor de uitvoering van de EOGFL-O en ESF programma's speciale uitvoeringsinstanties in het leven geroepen. Daarnaast wordt ook een belangrijke rol gespeeld door het ministerie van Financiën. Zij ontvangt de gelden van de Commissie, en sluisst deze door naar DGDR en de aanverwante organisaties. Deze organisaties alloceren de gelden naar de individuele programmamanagers. De verschillende CvT's zijn te beschouwen als een «Open forum» waarbij vrijwel alle betrokkenen aanwezig kunnen zijn. Vanuit de centrale overheid is aangegeven dat de CvT's niet voldoende zijn. Daarom is tevens door de overheid voor elk programma een verantwoordelijke manager benoemd.

*Spanje* Met name in de beginperiode van de structuurfondsen, werd de implementatie ervan sterk gedomineerd door de centrale overheid. Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het EFRO, en coördineert de «overall» planning, met name voor Doelstelling 1. De financiële monitoring wordt op nationaal niveau uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken is verantwoordelijk voor ESF. Vanaf 1994 zijn er in Spanje geïntegreerde EFRO-ESF programma's in elk van de zeven Doelstelling 2-gebieden. Wel bestaat er tevens nog steeds een centraal gestuurd ESF-programma. Elke regio heeft een eigen Comité van Toezicht, hoewel er ook een centraal Comité van Toezicht is, dat zich vooral bezighoudt met algemene en coördinatiekwesties. De regionale autoriteiten coördineren de EFRO-projecten van de lokale overheden. Desalniettemin blijft coördinatie een probleem, bijvoorbeeld tussen de centrale en regionale departementen van Economische Zaken en Arbeid.

*Verenigd Koninkrijk* In de UK wordt op dezelfde manier als in Zweden duidelijk verschil gemaakt tussen EU-regionaal beleid en nationaal regionaal beleid, maar wordt voor implementatie wel van dezelfde

institutionele structuren gebruik gemaakt. Alle EU gelden worden via het ministerie van Financiën overgemaakt naar de fondsspecifieke (verantwoordelijke) departementen: het ministerie voor Milieu, Transport en de Regio's voor EFRO, het ministerie voor Onderwijs en Werkgelegenheid voor ESF, en het ministerie voor Landbouw, Visserij en Voedsel voor EOGFL. Onder toezicht van de centrale overheid is er voor elk regionaal programma een Programmacomité van Toezicht. Het wordt gemanaged door de Regionale Overheden van Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Op zowel het centrale niveau, als binnen elk van de regionale niveau's bestaan er coördinatieorganen. Het beheer van de Doelstelling 2-programma's in Engeland is ondergebracht bij de Europese Secretariaten van de regionale overheid. De Schotse regionale overheid heeft zelf de «overall» verantwoordelijkheid voor programma-uitvoering, het doen van betalingen, en het voorzitten van de Comités van Toezicht. Programmacomités van Toezicht zijn aanwezig voor besluitvorming over projecten. In Wales is recent de Wales' Europees Programma Uitvoeringsorganisatie opgericht. Deze organisatie brengt programma's «aan de man», beoordeelt projecten, en voert de fysieke monitoring van de programma's uit. Als een soort van Programmacomité van Toezicht is een «Core Group» opgericht, die wordt ondersteund door vijf Projectbeoordelingsgroepen, één voor elke belangrijke prioriteit binnen het programma.

*Zweden* Hoewel er in Zweden een duidelijk verschil wordt gemaakt tussen EU-regionaal beleid en nationaal regionaal beleid, worden voor implementatie grotendeels dezelfde institutionele structuren gehanteerd. Het ministerie van Industrie en Handel houdt toezicht op de uitvoering van het EFRO, terwijl de Nationale Raad voor Industriële en Technologische Ontwikkeling het secretariaat voert en verantwoordelijk is voor de betalingen. De Nationale Raad voor Arbeid vervult dezelfde functies voor ESF, terwijl het ministerie van Arbeid toezicht uitoefent. De gelden worden via het ministerie van Financiën naar deze Raden doorgesluisd. De Doelstelling 2-programma's worden lokaal uitgevoerd door de Regionale Beheersraden. Elke regio heeft een eigen Comité van Toezicht, dat wordt voorgezeten door het ministerie van Industrie en Handel. Elke regio heeft verder een eigen Projectmanagement Comité, waarin besluiten worden genomen over projectfinanciering.

#### *Bronnenoverzicht*

1. European Parliament; Directorate General for Research, *Evaluation of Structural Funding in the EU; Volume I: Expenditure for Regional Policy*, juli 1996
2. European Parliament; Directorate General for Research, *Evaluation of the European Union's Structural Fund Operations*, februari 1997
3. European Parliament; Directorate General for Research, *Local and regional Authorities and the Structural Funds: the Role of Information*, mei 1997
4. Europese Commissie, *De Structuurfondsen in 1996; Achtste Jaarlijkse Verslag*, november 1997
5. European Commission, *Ninth Annual Report on the Structural Funds (1997)*, november 1998
6. European Commission, *Tenth Annual Report on the Structural Funds (1998)*, november 1999
7. Europese Rekenkamer, *Speciaal Verslag over de Uitvoering van de Operationele Programma's betreffende de Bevordering van de Plattelandsontwikkeling in de Zones van Doelstelling 5b*, september 1998
8. Europese Rekenkamer, *Speciaal Verslag over de Evaluatie van de*

*Bijstandsverlening van de Structuurfondsen betreffende de Perioden 1989–1993 en 1994–1999, vergezeld van de Antwoorden van de Commissie, november 1998*

9. Europese Rekenkamer, *Jaarverslag over het Begrotingsjaar 1998*, november 1999
10. Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag nr. 3/2000 betreffende het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Oriëntatie)Maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren*
11. Bachtler, J. and Taylor, S. *Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications. Report prepared on behalf of DGXVI*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. July 1999.
12. BDO Consultants. Final Report on the study of Control and Management Systems of European Structural Funds Expenditure in Selected Member States. 's Hertogenbosch, 10 december 1998.

Onderwerp	Bevindingen Nederland	Gloobaal EU-beeld
Organisatie van het toezicht	Nederland heeft een sterk gedecentraliseerd systeem  De CvT's vergaderen niet frequent. Ze besteden vaak weinig of geen aandacht aan de in de EPD's opgedragen inhoudelijke taken. De financiële uitvoering van de programma's komt vaker aan de orde in de CvT's.	Er zijn grote verschillen in de mate van decentralisatie van de uitvoering van het structuur-beleid CvT's geven in vergaderingen geen ruimte voor discussie over strategie, of operationele zaken. Bijeenkomsten zijn kort, met (over)volle agenda en worden gedomineerd door financiële/technische onderwerpen.
Beleidsinformatie: EPD's	De meeste EPD's bevatten: • Matige kwantificering doelen en prestaties/effecten  • Financiële informatie voldoet aan de eisen.	In veel EPD's: • Matige kwantificering van doelen, met name bij werkgelegeffecten; • Financiële informatie voldoet vaak aan eisen.
Beleidsinformatie: Indicatoren, monitoring, en Jaarrapporten	• Indicatoren zijn vaak onvoldoende gekwantificeerd;  • Er zijn weinig overzichten met goed vergelijkbare gegevens van verschillende structuurfondsen.  • De bruikbaarheid van de jaarrapporten is beperkt. Ze bevatten weinig informatie over effecten van het beleid. De financiële gegevens zijn meestal betrouwbaar en goed weergegeven.	• De indicatoren zijn vaak onvoldoende gekwantificeerd, en kunnen verschillen tussen programma's; • Het is moeilijk transparante totaaloverzichten van de programma's te krijgen. Uit monitoringverslagen soms slecht op te maken wat er is gesteund; • Er is weinig bekend over de kwaliteit van de jaarrapporten. Op grond van de weinig informatie die er is, kan gezegd worden dat de bruikbaarheid van de jaarverslagen als informatiebron verschilt in de zin van nauwkeurigheid, dekking en tijdigheid. Financiële gegevens worden goed gedekt en adequaat weergegeven, maar informatie over fysieke output en de impact van het beleid is erg zwak.
Beleidsinformatie: Tussentijdse evaluaties	De tussentijdse evaluaties zijn van beperkt nut voor besluitvorming, beheer van de projecten, en herprogrammering en opzetten van toekomstige acties: • Gebrekkige kwaliteit van indicatoren werkt door in kwaliteit van evaluaties;  • De methodisch-technische kwaliteit van de evaluaties is slecht (methoden beperkt, leidt niet tot zicht op effecten, geen informatie over selectie van cases, geen weergave beoordelingscriteria); • De evaluerende instantie kan goed worden gescheiden van de geëvalueerde instantie;	De evaluaties zijn van beperkt nut voor het besluitvormingsproces, het beheer van de projecten, de herprogrammering en het opzetten van toekomstige acties: • Gebrekkige kwaliteit van indicatoren werkt door in kwaliteit van evaluaties, ook als gevolg van vage formulering van doelstellingen en maatregelen in EPD's, waardoor deze moeilijk te kwantificeren zijn. • De methodisch-technische kwaliteit van de evaluaties is problematisch: keuze voor evaluatiemethode niet altijd onderbouwd, en beoordelaar kiest de indicatoren afhankelijk van de beschikbare informatie. • Evaluerende instantie kan niet goed worden gescheiden van de geëvalueerde instantie

Onderwerp	Bevindingen Nederland	Globaal EU-beeld
Gebruik van de beleidsinformatie (evaluaties)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaties geven in beperkte mate inzicht in de effecten van het structuurbeleid in Nederland.</li> </ul> <p>CvT's bespreken de evaluaties zelden diepgaand. Verder gebruik/invloed is eveneens beperkt. Aanbevelingen worden vaak niet overgenomen. Er is een gebrekkige tijdcoördinatie tussen het evaluatieproces en besluitvorming over (her)programmering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaties vaak gericht op operationele aspecten van beheer en follow up, en niet op effecten van het beleid.</li> </ul> <p>CvT's houden vaak geen rekening met evaluaties. Rapporten worden niet diepgaand besproken. Resultaten en aanbevelingen worden niet altijd in acht genomen, en er is weinig invloed op beleidsuitvoering. Coördinatie in de tijd tussen evaluaties en besluitvorming over (her)programmering is gebrekkig; programmerings- en evaluatiecyclus lopen niet gelijk.</p>



Conclusie 1994–1999	Aanbeveling 2000–2006	Toezegging	Nawoord Rekenkamer
<p><i>Inzicht en controle door ministeries</i> Binnen de invoeringsstructuur voor Doelstellingen 1, 2 en 5b zijn de gemaakte decentralisatieafspraken niet waterdicht.</p> <p>Ondanks hun eindverantwoordelijkheid jegens de EC, staan de ministeries op grote afstand van de uitvoeringspraktijk.</p>	<p>Geen aanbeveling</p> <p>De ministers van EZ, LNV en SZW zouden hun afstand tot de Comités van Toezicht verder moeten verkleinen.</p>	<p>De minister van LNV neemt deze aanbeveling over. De staatssecretaris van EZ gaat niet op de aanbeveling in, de minister van SZW reageert negatief.</p>	<p>De Rekenkamer is verheugd met de toezegging van de minister van LNV. De Rekenkamer betreurt dat de minister van SZW ook in de nieuwe periode zijn betrokkenheid bij het Comité van Toezicht voor Doelstelling 1 zal beperken tot agenda-lidmaatschap.</p>
<p>De controles van de ministeries van EZ en LNV zijn afstandelijk. De ministeries hebben onvoldoende mogelijkheden om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de toereikendheid van de controle in de regio's.</p>	<p>De ministers dienen de tweedelijns financiële controle te intensiveren. De ministers zouden zich er regelmatig van moeten vergewissen dat de gehele controleketen goed functioneert, en dat de daaruit voortkomende informatie betrouwbaar is. De DAD's van EZ en LNV zouden kunnen eisen dat de accountants van de provincies zich uitspreken over de mate waarin gesteund kan worden op verklaringen van projectaccountants.</p> <p>In de nieuwe decentralisatie-conventen zou kunnen worden vastgelegd dat de DAD's van EZ en LNV de door de provincies opgestelde controleprotocollen voor de accountant van de eindbegunstigde moeten goedkeuren.</p>	<p>De staatssecretaris van EZ en de minister van LNV doen geen toezeggingen op dit punt. De minister van Financiën geeft aan dat de betrokken ministeries een rapportage aan de Tweede Kamer zullen sturen, waarin aandacht zal worden besteed aan de wijze waarop de DAD's invulling geven aan hun werkzaamheden.</p> <p>De minister van LNV en de staatssecretaris van EZ gaan niet op deze aanbeveling in.</p>	<p>De Rekenkamer spreekt haar hoop uit dat in de door de minister van Financiën toegezegde rapportage aan de Tweede Kamer over beheer, controle en toezicht, uitgebreid zal worden stilgestaan bij de werkzaamheden van de DAD's die nodig zijn om voldoende zekerheid te verkrijgen over de toereikendheid van het beheer en de controle in de regio's.</p>
<p>De controle van ARBVO op de ESF-gelden, in combinatie met het toezicht van SZW, is niet waterdicht. Ondanks substantiële controle-inspanningen worden bepaalde regio's niet afgedekt door controle.</p>	<p>De Afdeling IC/OA van ARBVO dient er zorg voor te dragen dat de bij hun controles van ESF gebruikte steekproeven zodanig zijn opgezet dat daarin alle regio's betrokken worden.</p>	<p>Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening zegde toe de steekproeven met ingang van de controles over 1999 zodanig op te zetten dat alle regio's waar projecten worden uitgevoerd in het kader van Doelstellingen 1, 2 en 5b daarin betrokken worden.</p>	<p>De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.</p>

Conclusie 1994–1999	Aanbeveling 2000–2006	Toezegging	Nawoord Rekenkamer
De ministeries schieten tekort voor wat betreft het inzicht in de hoeveelheid cofinanciering die wordt ingezet.	De ministers dienen zicht te hebben op de hoeveelheid cofinanciering die wordt ingezet binnen de regio's.	De minister van Financiën zegde toe dat er een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd waarin onder meer wordt ingegaan op de wijze van informatievoorziening aan de Kamer over de omvang van de middelen die aan structuurfondsacties worden besteed en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens over de besteding van die gelden en de daarmee bereikte resultaten en effecten.	Dit stemt de Rekenkamer positief. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat in de informatievoorziening aan de Kamer (bijvoorbeeld per Doelstelling) gepresenteerde cijfers goed onderbouwd en transparant dienen te worden weergegeven. De Rekenkamer wijst de minister van SZW erop dat hij vanuit de eindverantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie wel inzicht in de cofinanciering zou moeten hebben.
	ARBVO dient ervoor te zorgen dat hun systemen inzicht kunnen bieden in de hoeveelheid cofinanciering die bij de verschillende ESF-eenheden terecht komt.	Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening reageerde niet op deze aanbeveling.	
Gebruik van de aanwezige beleidsinformatie door de ministeries voor de huidige uitvoeringspraktijk en voor de nieuwe periode is zeer beperkt.	Om invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie dienen de ministers meer aandacht te schenken aan de lessen die geleerd kunnen worden uit de regionale beleidsinformatie.	De minister van LNV en de staatssecretaris van EZ gingen niet in op deze aanbeveling. De minister van SZW deed geen toezegging op dit punt.	De Rekenkamer benadrukt dat de ministers meer aandacht dienen te schenken aan de lessen die geleerd kunnen worden uit de regionale beleidsinformatie, zodat het beschikbare EU-geld zinvol besteed kan worden.
	Aangezien de ministers in het wetsvoorstel tot Achtste wijziging van de CW nieuwe bevoegdheden krijgen, zouden zij voortaan periodiek aan de Staten Generaal per Doelstelling kunnen rapporteren of de besteding van de EU-structuurfondsgelden rechten doelmatig geschiedt en of het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is. Hierbij dient te worden aangesloten bij de eisen die worden gehanteerd in het VBTB-traject.	Zie bovengenoemde toezegging van Financiën over informatievoorziening aan de Kamer. Daarnaast gaf de minister van LNV aan dat hij bij de begroting 2002 in een EU-verdiepingsbijlage cijfers en prestatie-indicatoren over de voortgang wil opnemen.	De Rekenkamer ondersteunt dit streven van de minister van LNV, en spreekt de hoop uit dat de overige betrokken ministeries zich hierbij zullen aansluiten, zodat er rijksbreed helderheid kan komen over de besteding van Europese gelden.
<i>Activiteiten Comités van Toezicht</i> In de gekozen regionale uitvoeringsstructuren voor Doelstelling 2 is niet in alle gevallen duidelijk welke verantwoordelijkheid bij welke organisatie ligt.	Verschillen in uitvoeringsstructuren binnen de nieuwe Doelstelling 2 dienen zoveel mogelijk vermeden te worden. De onduidelijkheden over verantwoordelijkheidsverdeling dienen te worden weggenomen.	De bewindslieden geven aan dat het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer een beschrijving zal geven van de verdeling tussen de diverse betrokken ministeries van de verantwoordelijkheden die op rijksniveau bestaan voor beheer, controle en toezicht.	De Rekenkamer tekent hierbij aan dat in deze brief ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies, en de implicaties van de gekozen uitvoeringsstructuren voor de aansprakelijkheidsverdeling, aan de orde zou kunnen komen.

Conclusie 1994–1999	Aanbeveling 2000–2006	Toezegging	Nawoord Rekenkamer
De Comités van Toezicht, zijn weinig actief, en beperkt beleidsinhoudelijk geïnteresseerd. De ministeries zijn in beperkte mate aansturend.	De ministers dienen er mede zorg voor te dragen dat de Comités zich niet vrijwel alleen bezig houden met de realisering van een volledige besteding van de EU-gelden. Zowel de Comités als de ministeries zelf dienen beleidsinhoudelijk meer actief te worden.	De minister van LNV zegt toe er zorg voor te dragen dat de Comités meer gericht zijn op het bereiken van de gestelde doelen. De staatssecretaris van EZ gaat niet op deze aanbeveling in. De minister van SZW reageert negatief.	De Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister van LNV. De Rekenkamer betreurt dat de minister van SZW ook in de nieuwe periode zijn betrokkenheid bij het Comité van Toezicht voor Doelstelling 1 zal beperken tot agendalidmaatschap.
	Door een actieve opstelling in de Comités van Toezicht dienen de ministers van EZ, LNV en SZW een beter inhoudelijk gebruik van de aanwezige beleidsinformatie binnen de Comités te stimuleren.	De ministers gaan niet op deze aanbeveling in.	
De Comités van Toezicht zijn vooral gericht op de financiële kant, namelijk het streven naar volledige besteding van EU-gelden, en minder op beleidsmatige aangelegenheden. Er is sprake van gebrekkige inhoudelijke planning, bijvoorbeeld door het ministerie van LNV.	De tijdige inzet van de EU gelden door Comités van Toezicht en de ministeries dient beter gepland te worden. In de planning dient meer de nadruk te liggen op de gewenste effecten van het beleid, en minder op de wens een bepaalde hoeveelheid EU-middelen te verwerven.	De bewindslieden doen geen concrete toezeggingen op dit punt. De minister van LNV stelt dat de tijdige inzet van de EU-gelden een zeer belangrijk aandachtspunt is voor wat betreft het FIOV.	De Rekenkamer is het niet eens met de minister van LNV dat de de tijdige inzet van de EU-gelden alleen een belangrijk aandachtspunt is voor wat betreft het EPD voor het FIOV. De Rekenkamer wijst erop dat de minister eindverantwoordelijk is, en er dus voor wat de regio's betreft met name in de planningsfase mede voor dient te zorgen dat de provincies tot een zodanige afstemming en planning komen dat verzekerd is dat publieke middelen op een juiste en zinvolle wijze besteed worden.
De informatievoorziening over (onder)uitputting aan de Tweede Kamer is zeer summier, en bij de gehanteerde prognoses zijn vraagtekens te plaatsen.	De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de (onder)uitputting van de EU-structuurfondsen dient sterk verbeterd te worden. De gegevens dienen voorzien van een onderbouwing van de gepresenteerde cijfers en prognoses aan de Kamer te worden gezonden.	De minister van Financiën zegde toe dat er een brief aan de Tweede Kamer zal worden gezonden waarin ondermeer zal worden ingegaan op de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de omvang van de middelen die aan structuurfondsacties worden besteed en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens over de besteding van die gelden en de daarmee bereikte resultaten en effecten.	Dit stemt de Rekenkamer positief. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat in de informatievoorziening aan de Kamer (bijvoorbeeld per Doelstelling) gepresenteerde cijfers goed onderbouwd en transparant dienen te worden weergegeven.

Conclusie 1994–1999	Aanbeveling 2000–2006	Toezegging	Nawoord Rekenkamer
<p><i>Kwaliteit beleidsinformatie</i> Het EPD vormt vaak een slecht vertrekpunt voor de beleidsinformatie. De jaarrapporten bevatten soms geen geplande resultaten/effecten, en geen geïntegreerde overzichten per regio van financiering van projecten uit meerdere structuurfondsen. De evaluaties voldoen in beperkte mate aan de gestelde eisen.</p>	<p>De inhoudelijke kwaliteit van de in de regio's geproduceerde beleidsinformatie dient sterk verbeterd te worden.</p>	<p>De minister van LNV en de staatssecretaris van EZ geven aan dat in de EPD's voor de periode 2000–2006 gekwantificeerde doelstellingen worden opgenomen.</p>	<p>Het stemt de Rekenkamer positief dat in de nieuwe EPD's gekwantificeerde doelstellingen zullen worden opgenomen, aangezien dit betekent dat in latere fasen van de uitvoering van de programma's beter kan worden nagegaan of de geplande prestaties en effecten worden behaald.</p>
<p>Het evaluatiekader van EZ spoort slecht met eisen die in EPD's en binnen de Rijksoverheid worden gesteld aan evaluaties.</p>	<p>Voor de nieuwe periode dienen de ministers van EZ, LNV en SZW zorg te dragen voor een beter evaluatiekader, waarbij verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten en verklaringen daarvoor, een prominente plaats innemen. Hierin dient aandacht te worden geschonken aan de voor de Nederlandse Rijksoverheid geldende eisen voor de kwaliteit van evaluaties.</p>	<p>De staatssecretaris van EZ en de minister van LNV zeggen toe in 2001 een herzien evaluatiekader op te stellen waarbij bezien zal worden in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamer kunnen worden ingepast.</p>	<p>De Rekenkamer is verheugd dat LNV en EZ voornemens zijn een herzien evaluatiekader op te stellen.</p>
<p><i>Europese vergelijking</i> De wijze waarop de uitvoering van het EU structuurbeleid, inclusief de evaluaties, is geregeld verschilt tussen en soms binnen de lidstaten. Nederland valt op voor wat betreft haar ver doorgevoerde vorm van decentralisatie.</p>	<p>De helderheid, uniformiteit en kwaliteit van de regelgeving van de Europese Commissie op het gebied van de structuurfondsen, alsmede het toezicht op de uitvoering daarvan, is voor verbetering vatbaar. De Rekenkamer beveelt de betrokken vakministers aan samen met de minister van Financiën op Europees niveau te pleiten voor verbetering van de regelgeving en het toezicht op de uitvoering daarvan, zodat er alleen ruimte is voor gewenste verschillen tussen en binnen de lidstaten.</p>	<p>De minister van LNV onderschrijft deze aanbeveling. De minister van Financiën zegt toe zich vanuit zijn algemeen coördinerende rol te blijven inzetten voor goede regelgeving.</p>	<p>De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van de minister van Financiën dat hij zich zal blijven inzetten voor goede regelgeving op zowel Europees als nationaal niveau. De Rekenkamer is verheugd dat de minister van LNV deze aanbeveling onderschrijft.</p>
<p>Als bron voor planningsinformatie over de uitvoering van het structuurbeleid zijn de EPD's vaak onzorgvuldig en onvolledig. De kwaliteit van de in de EPD's en jaarrapporten gehanteerde indicatoren is in de meeste lidstaten problematisch. De evaluaties zijn (te) globaal en sterk gericht op het (financieel) beheer van de programma's. De evaluaties zijn vaak niet of in beperkte mate gericht op de effecten van het beleid.</p>	<p>De ministers zouden er bij de Europese Commissie voor kunnen pleiten dat de vorm, inhoud en kwaliteit van evaluaties wordt verbeterd. Dit zou kunnen worden bewerkstelligd door helderder en gelijkvormiger evaluatierichtlijnen te formuleren, eventueel in de vorm van een voor alle evaluaties in alle lidstaten geldend evaluatiekader.</p>	<p>De ministers gaan niet op deze aanbeveling in.</p>	<p>De Rekenkamer wijst op het belang van helderder, gelijkvormiger, en algemeen geldende evaluatierichtlijnen.</p>
<p>Het gebruik van de aanwezige beleidsinformatie is zowel voor de lopende programma's als voor de nieuwe programmering vaak beperkt. De gebrekkige aansluiting (in de tijd) van evaluatie en (her)programmering speelt hierbij een rol.</p>	<p>De ministers zouden bij de Europese Commissie kunnen pleiten voor een betere synchronisatie in de tijd van (tussentijdse) evaluatie en (her)programmering.</p>	<p>De ministers gaan niet op deze aanbeveling in.</p>	<p>De Rekenkamer wijst op het belang van een betere synchronisatie in de tijd van evaluatie en (her)programmering. Pas als dat het geval is zullen de evaluaties een rol van belang kunnen spelen voor de (nieuwe) programmering.</p>

**Gehanteerde afkortingen en benamingen**

AID	Algemene Inspectiedienst (bijzondere opsporingsdienst ministerie van LNV)
ARBVO	Arbeidsvoorzieningsorganisatie
BUESI	Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CSF	Community Support Framework
CvT	Comité van Toezicht
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Accountantsdienst
EC	Europese Commissie
Euowerk	Samenwerkingsverband Doelstelling 2-regio Arnhem Nijmegen
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EOGFL-O	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enig Programmeringsdocument
ES	Directoraat Generaal Economische Structuur, ministerie van EZ
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESKAN	Stichting Economische Stimulering Knooppunt Arnhem Nijmegen
EU	Europese Unie
EZ	(Het ministerie van) Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor Oriëntatie op de Visserij
GS	College van Gedeputeerde Staten
HAFIR	Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid
IC/OA	Afdeling Interne Controle en Operational Audit ARBVO
ISP	Integraal Structuurplan Noorden des Lands
LASER	Landelijke Service bij de uitvoering van Regelingen, agentschap ministerie van LNV
LNV	(Het ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Maecon	Privaatrechtelijke organisatie voor uitvoering EFRO in Doelstelling 2-regio Zuid Limburg
OOM	Overijsselse Investerings en Ontwikkelingsmaatschappij
OZL	Streekgewest Oostelijk Zuid Limburg
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
REB	Directie Regionaal Economisch Beleid van EZ
REONN	Ruimtelijk Economisch Ontwikkelingsplan Noord Nederland
RTS	Afdeling Regio's, Toerisme en Steden binnen directie REB, ministerie EZ
SNN	Samenwerkingsverband Noord Nederland (uitvoeringsorganisatie Doelstelling 2 en 5b-regio Groningen/Drenthe)
Stimulus	Projectbureau ingesteld voor uitvoering structuurbeleid binnen Doelstelling 2-regio Zuidoost Brabant
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
SZW	(Het ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V&A	Onderdeel Verwerking en Afzet, binnen Doelstelling 5a (ministerie LNV)
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen