

Vergaderjaar 1996–1997

**25 395**

## **Programma Samenwerking Oost-Europa**

**Nr. 2**

### **INHOUD**

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2 Voorbereiding en uitvoering</b>	<b>10</b>
2.1 Budgetverdeling	10
2.2 Aandachtspunten naar aanleiding van evaluatie	10
2.3 Aanbesteding	11
2.3.1 Opdrachtverlening	13
2.4 Monitoring van projecten	13
2.5 Toezicht	14
2.6 Administratieve organisatie en interne controle	16
2.7 Integriteitsbeleid	17
<b>3 Doeltreffendheid</b>	<b>18</b>
3.1 Inleiding	18
3.2 Succesvolle projecten	18
3.3 Bijdrage aan de programmadoelstellingen	19
3.3.1 Bijdrage aan programmadoelstelling transformatie	19
3.3.2 Bijdrage aan programmadoelstelling positionering	20
<b>4 Conclusies</b>	<b>22</b>
<b>5 Aanbevelingen</b>	<b>24</b>
<b>6 Reactie staatssecretaris</b>	<b>25</b>
<b>7 Nawoord Rekenkamer</b>	<b>28</b>
Bijlage 1 Overzicht doeltreffendheid oude PSO	29
Bijlage 2 Overzicht doeltreffendheid PSO-'94	30
Bijlage 3 Overzicht overige projecten	31



## **SAMENVATTING**

De Rekenkamer onderzocht het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO). Het PSO is de eerste schakel in een keten van economische instrumenten van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) voor het verlenen van economische projecthulp aan landen in Oost-Europa. In 1994 en 1995 werd jaarlijks voor circa f 60 miljoen aan verplichtingen aangegaan.

### *Programmadoelstellingen*

Het programma heeft twee doelstellingen: bevorderen van de transformatie van een centraal geleide naar een marktgerichte economie en positionering van het Nederlandse bedrijfsleven in de landen in Oost-Europa.

### *Projecten*

EZ wil deze programmadoelstellingen bereiken door projecten uit te voeren. Eind 1993 liet EZ het PSO over de jaren 1990–1993 evalueren. Naar aanleiding van de evaluatie besloot EZ in 1994 het nieuwe PSO te starten.

In het nieuwe PSO zijn beleid en uitvoering gescheiden. Het Directoraat Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB) is verantwoordelijk voor de programmavoorbereiding en de vaststelling en evaluatie van het PSO-beleid. Het agentschap Senter is verantwoordelijk voor de formulering van de projectdoelen, de aanbesteding en het beheer van de projecten.

### *Programmavoorbereiding*

EZ had geen normen ontwikkeld om de verdeling van het PSO-budget over de landen te bepalen. Uit de budgetverdeling over de ontvangende landen bleek, dat in landen waar de programmadoelstelling transformatie nagenoeg was bereikt het PSO-'95, '96 en '97 met bijna hetzelfde budget werd voortgezet. In de evaluatie van het PSO-'90-'93 was gewezen op het ontbreken van criteria voor het toedelen van budgetten over de landen. In die landen kwam de nadruk geheel te liggen op het positioneren van het Nederlandse bedrijfsleven met hulp van EZ, terwijl die landen voldoende toegankelijk waren voor het bedrijfsleven.

### *Projectaanbesteding*

Senter selecteerde vooraf de bedrijven die een offerte konden uitbrengen. De definitie van Senter van openbare aanbesteding was niet in overeenstemming met de comptabele regelgeving.

23 van de 40 onderzochte projecten waren vervolprojecten en deze werden altijd uit de hand gegund aan dezelfde uitvoerder.

Motivering waarom de concurrentiestelling werd beperkt vond onvoldoende plaats.

De meeste projecten werden aan het eind van het begrotingsjaar gecommitteerd. Door tijdsdruk bestond het risico dat fouten werden gemaakt en werden clausuleringen in de contracten opgenomen.

### *Projectbeheer*

Er bestond onvoldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van projecten, omdat de voortgangsrapportages onvolledig waren en verslagen van werkbezoeken ontbraken. Vanaf 1996 was de inspectie van

PSO-projecten opgedragen aan Senter. Deze nieuwe inspectiefunctie is onvoldoende onafhankelijk, omdat Senter zowel de projectontwikkeling, de projectmonitoring, het projectbeheer als de projectevaluatie uitvoerde.

De functie van projectadviseur is integriteitsgevoelig. Senter maakte een aanvang met het ontwikkelen van een preventief integriteitsbeleid.

De projectevaluaties die de projectadviseurs van Senter uitvoerden waren van onvoldoende kwaliteit, onder meer omdat zij geen gegevens omtrent succes- en faalfactoren bevatten. De staatssecretaris van EZ heeft hierdoor onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid van het PSO en DG BEB kan op basis van de projectevaluaties niet komen tot een programma-evaluatie.

In 1996 organiseerde Senter een intensief verbetertraject dat aan het einde van het jaar resulteerde in een nieuw Handboek PSO, waarin nieuwe en verbeterde richtlijnen waren opgenomen. De Rekenkamer constateerde in 1996 verbeteringen bij de voorbereiding van het PSO. De dossiervorming van de complexe PSO-projecten was bij Senter voldoende ontwikkeld om het programma te kunnen controleren.

#### *Doeltreffendheid*

Om inzicht in de mate van doeltreffendheid te verkrijgen onderzocht de Rekenkamer 14 economische projecten uit het oude PSO en 11 in 1996 beëindigde PSO-'94 projecten, die onderdeel uitmaakten van de 40 onderzochte projecten.

#### *Projectdoelen*

De projectdoelen van de onderzochte projecten waren geheel of gedeeltelijk bereikt, al waren daarvoor wel vaak aanvullende projecten nodig. De projectresultaten bleken veelal ook op langere termijn bruikbaar te zijn voor de begunstigden in de ontvangende landen.

Uit het onderzoek bleek dat een combinatie van duidelijke projectdoelen gericht op het direct oplossen van problemen van kleinere bedrijven een succesfactor was. Landbouw- en zuivelprojecten waren doeltreffend, terwijl waterbeheerprojecten en havenontwikkelingsprojecten minder succesvol waren.

#### *Bijdrage aan programmadoelstellingen*

Het bleek dat de bijdrage van de oude PSO-projecten aan de programmadoelstellingen transformatie en positionering achterbleef bij de verwachtingen die EZ in 1993 daarvan had. Dit kwam met name door de geringe bijdrage van projecten aan nieuwe economische activiteiten in de ontvangende landen. Ditzelfde beeld ontstond ten aanzien van de bijdrage van de PSO-'94 projecten aan de programmadoelstellingen.

In de succesvolle landen was de bijdrage van projecten aan transformatie nauwelijks meer vast te stellen en konden bedrijven zich ook zonder hulp van EZ positioneren. Ten aanzien van positionering van het Nederlandse bedrijfsleven bleek dat de voortzetting van de samenwerking lang afhankelijk bleef van aansluitende door EZ gefinancierde projecten.

#### *Aanbevelingen*

De Rekenkamer beveelt aan om normen te ontwikkelen voor de budgetverdeling, projecten met duidelijke doelen op te nemen in het PSO en te onderzoeken of er meer waarborgen voor zelfstandige voortzetting van projecten kunnen worden ontwikkeld. Voorts beveelt de Rekenkamer

aan om de projectcyclus zodanig in te richten dat het zwaartepunt van de werkzaamheden niet komt te liggen aan het einde van het jaar. De kwaliteit van de ex post projectevaluaties dient te verbeteren en de inspectiefunctie dient onafhankelijk te zijn van Senter.

#### *Reactie staatssecretaris*

Volgens de staatssecretaris van EZ zal het Rekenkameronderzoek zeker bijdragen aan het verder bouwen van een optimaal PSO. Een deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer is inmiddels al uitgevoerd in het kader van het verbetertraject. Verder zullen de indicatoren die in de afweging van de budgetverdeling over de landen een rol spelen, beter worden vastgelegd, zodat de afwegingen die bij de verdeling een rol spelen zichtbaar worden. Vanaf 1997 wordt in de succesvolle landen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië en Estland toegewerkt naar beëindiging van het PSO, ten gunste van de meer oostwaarts gelegen landen.

Om de mogelijkheden tot verdere verbetering van de zelfstandige voortzetting van projecten verder te vergroten zal meer aandacht worden besteed aan de voorwaarden die worden gesteld aan de begunstigden in het ontvangende land. De projectinspecties van Senter zullen in 1997 worden uitgevoerd door onafhankelijke derden. Verder bestaat het voornemen om in 1997 of 1998 een programma-evaluatie uit te voeren. Door deze maatregelen zal het inzicht in de doeltreffendheid van het PSO verbeteren.

De Rekenkamer is verheugd over de maatregelen die de staatssecretaris inmiddels heeft getroffen, maar wijst erop dat in de programma-evaluatie van 1998 zal moeten blijken in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk effect hebben en of blijkt of een bijdrage wordt geleverd aan de programmadoelstellingen. De Rekenkamer is benieuwd naar de indicatoren die de staatssecretaris momenteel vastlegt om de budgetverdeling inzichtelijk te maken en benadrukt nogmaals het belang van vastlegging van zelfstandige voortzetting vooraf in de TOR, van ex post evaluaties per project en van het achteraf vastleggen van succes- en faalfactoren, waarmee inzicht in de doeltreffendheid van projecten kan verbeteren.

De Rekenkamer zal de verdere ontwikkeling van het PSO met belangstelling volgen.

## 1 INLEIDING

De Rekenkamer onderzocht van januari 1996 tot en met augustus 1996 het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO).

Het PSO is het financieel belangrijkste instrument van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) voor het verlenen van economische projecthulp aan landen in Oost-Europa. In 1994 en 1995 werd jaarlijks voor circa f 60 miljoen aan verplichtingen aangegaan. De staatssecretaris van EZ is verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van het PSO.

In de periode van 1990 tot en met 1993 omvatte het PSO projecten op economisch, educatief, cultureel, maatschappelijk en humanitair gebied. Eind 1993 liet EZ het PSO evalueren. Naar aanleiding van de evaluatie besloot EZ in 1994 het nieuwe PSO te starten. Daarin werden uitsluitend economische projecten opgenomen. Het PSO heeft de volgende programmadoelstellingen:

- transformatie van een centraal geleide naar een marktgerichte economie;
- positionering van het Nederlandse bedrijfsleven in de landen in Oost-Europa.

EZ wil deze doelstellingen bereiken door overdracht van kennis en goederen aan bedrijven in Oost-Europa. Deze overdracht gebeurt binnen samenwerkingsprojecten, waarvan de uitvoering door EZ wordt gefinancierd. Het PSO is de eerste schakel in een keten van economische instrumenten. Voor de verdere positionering van het Nederlandse bedrijfsleven dienen commerciële projecten op de volledig door EZ gefinancierde PSO-projecten te volgen, die met andere instrumenten, zoals herverzekerings- en investeringsfaciliteiten, worden ondersteund. Deze zijn gericht op het bevorderen van handel en investeringen. In totaal is met deze instrumenten over de periode 1990 tot en met 1996, circa f 1,2 miljard aan economische hulp aan Oost-Europa gegeven.

PSO-projecten zijn in hun uitwerking zeer divers. Zo verleent Nederland PSO-hulp bij het opzetten van transport- en distributiesystemen, het opzetten van organisaties die het bedrijfsleven ondersteunen, het adviseren bij privatiseringen, het oprichten van een modelboerderij met Nederlandse koeien in de Oekraïne, het verbeteren van de energie-efficiency van Russische energiebedrijven, het leveren van meetwagens aan Polen en het geven van managementtrainingen aan luchtvaartbedrijven.

In het nieuwe PSO scheidde EZ beleid en uitvoering. Het Directoraat Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB) werd verantwoordelijk voor de programmavoorbereiding en de vaststelling en evaluatie van het PSO-beleid. Onder de programmavoorbereiding valt het afstemmen tussen enerzijds de hulpbehoefte en anderzijds het hulpaanbod, dat Nederland door inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven kon geven en het verdelen van het hulpbudget over de ontvangende landen. De programmavoorbereiding resulteerde jaarlijks voor alle ontvangende landen in een Memorandum of Understanding (MOU). Dit is een administratief akkoord tussen Nederland en het hulp ontvangende land.

De uitvoering (de projectontwikkeling, de aanbesteding en het beheer van de projecten) van het PSO droeg EZ per 1 januari 1994 op aan het agentschap Senter. De richtlijnen voor de uitvoering zijn opgenomen in het door Senter ontwikkelde Handboek PSO. In de fase van de projectontwikkeling legde Senter de door haar ontwikkelde projecten twee keer ter beoordeling voor aan DG BEB. Die vroeg over de projecten advies aan het

daarvoor ingestelde College van Advies Oost Europa (CLOE), waarin drie onafhankelijke externe deskundigen op het gebied van projecthulp zitting hadden. De CLOE adviseerde onder meer over de haalbaarheid van het project en de bijdrage van het project aan de programmadoelen. Op basis van het advies van de CLOE gaf DG BEB zo nodig aan Senter de opdracht projectvoorstellen te wijzigen.

De projectontwikkeling door Senter resulteerde in de Terms of Reference (TOR). Dit was een projectbeschrijving die bruikbaar was voor de aanbesteding van het project aan het Nederlandse bedrijfsleven.

De Rekenkamer onderzocht

- de voorbereiding en de uitvoering van het PSO;
- de mate van en het inzicht in de doeltreffendheid van het PSO.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in maart 1997 aan de staatssecretaris van EZ. Zij reageerde in april 1997. Haar reactie is opgenomen in hoofdstuk 6 en voorzien van een nawoord.

### *Proces*

EZ formuleerde voor het PSO de programmadoelstellingen: transformatie en positionering. Om deze doelstellingen te bereiken stelde EZ de volgende projectcyclus vast.

actor en fase in de cyclus	activiteiten (specifieke actor)
<b>DG BEB</b>	
- programmavoorbereiding	- budgetverdeling - opstellen Memorandum of Understanding (MOU) - opdrachtverlening aan Senter voor projectontwikkeling
<b>SENER: Uitvoering</b>	
- projectontwikkeling	- formuleren projectdoelen - voorleggen ontwikkelde projecten aan DG BEB - advies CLOE aan DG BEB - opstellen Terms Of Reference (TOR)
- projectaanbesteding	- publicatie - voorselectie - offerte beoordeling - opdrachtverlening
- projectbeheer/monitoring	- voortgangsrapportages (uitvoerend bedrijf) - werkbezoeken (projectadviseur Senter) - inspecties
- einddeclaratie	- eindrapportage (uitvoerend bedrijf) - tevredenheidsverklaring (begunstigde) - accountantsverklaring (bedrijf)
- ex post projectevaluatie	- (projectadviseur)
<b>DG BEB</b> <b>programma-evaluaties</b>	

## **2 VOORBEREIDING EN UITVOERING**

### **2.1 Budgetverdeling**

DG BEB inventariseerde de behoefte aan hulp in ontvangende landen door contacten met vertegenwoordigers van de regeringen, ambassades in Oost-Europa en andere departementen die actief waren op het gebied van hulp aan Oost-Europa. DG BEB had geen algemeen vergelijkend overzicht van ontwikkelingsstadia van de ontvangende landen en van sectoren binnen de landen opgesteld, omdat volgens DG BEB al jarenlang bekend is in welke landen de transformatie naar marktgerichtheid succesvol verloopt. De economische ontwikkelingen zijn volgens EZ succesvol in Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië en Estland.

De staatssecretaris van EZ verdeelt jaarlijks, op voorstel van DG BEB, het voor het PSO beschikbaar gestelde budget over de ontvangende landen. Het PSO-'97 budget verschoof volgens de staatssecretaris in oostelijke richting. PSO-projecten waren immers het meest nodig in de landen waar transformatie moeilijk op gang kwam en er voor het Nederlandse bedrijfsleven nog weinig mogelijkheden waren voor marktverkenning en positionering.

De verdeling van het budget van het PSO-'95, '96 en '97 over de succesvolle landen, die al vanaf het PSO-'94 deelnamen, bleek nauwelijks te veranderen. De Rekenkamer constateerde dat het budget in drie van de vijf succesvolle landen gelijk bleef en in twee van de vijf succesvolle landen met slechts f 1 miljoen verminderde.

DG BEB stelde dat voortzetting van de overheidshulp in de succesvolle landen vooral was ingegeven door het belang dat de ontvangende landen en de vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven daaraan hechten. Projecten waren volgens EZ in die landen nog niet ver genoeg ontwikkeld om zelfstandig, zonder hulp of met andere instrumenten, te worden voortgezet.

Feitelijk staan de bedrijven echter andere instrumenten ter beschikking, namelijk herverzekerings- en investeringsfaciliteiten.

Nederlandse bedrijven kunnen zich inmiddels zonder overheidshulp in de succesvolle landen positioneren.

EZ had geen normen ontwikkeld om de verdeling van het PSO-budget per land te bepalen (toekenning, vermindering of beëindiging). In de evaluatie van het oude PSO eind 1993 was al opgemerkt dat duidelijke criteria voor het toedelen van budgetten over de landen ontbraken.

### **2.2 Aandachtspunten naar aanleiding van evaluatie**

Naar aanleiding van de evaluatie van het oude PSO eind 1993 deelde de staatssecretaris van EZ de Tweede Kamer mee dat een scherpere formulering van projectdoelen waar mogelijk nagestreefd diende te worden. In de evaluatie van het oude PSO merkten de evaluatoren op dat de PSO-prioriteiten voor projecthulp maar in beperkte mate werden onderbouwd met de hoofddoelstellingen van het PSO en dat een inhoudelijke onderbouwing vrijwel geheel ontbrak.

Ook gaf de staatssecretaris aan dat projecten moesten worden geselecteerd met een grote kans op zelfstandige voortzetting, zonder hulp, en op stimulerende voorbeeldwerking in het ontvangende land en zo mogelijk, een concrete spin off (uitstraling) voor de bilaterale economische betrekkingen (handel en investeringen). De Rekenkamer onderzocht 40 projecten uit het PSO-'94 en -'95.



### *Duidelijkheid projectdoelen*

De Rekenkamer constateerde dat bij ongeveer een kwart van de onderzochte PSO-'94 projecten sprake was van onduidelijke doelen. Het betrof vaak opdrachten voor het verlenen van assistentie of advies aan een begunstigde zonder dat het beoogde resultaat hiervan concreet en meetbaar was omschreven. In het PSO-'95 waren de projectdoelen duidelijker geformuleerd.

Medio 1996 merkte Senter op dat er nog geen model beschikbaar was waarmee kwantitatieve en kwalitatieve doelen konden worden weergegeven en waaruit de mate van meetbaarheid van de (sub)doelen zou blijken. De verbetering van de meetbaarheid van de projectdoelen zou de tweede helft van 1996 starten. In het eind 1996 vastgestelde nieuwe Handboek PSO was een richtlijn voor het formuleren van meetbare doelen opgenomen.

### *Bijdrage aan programmadoelstellingen*

Bij het nieuwe PSO bestond vooraf bij een aantal projecten twijfel aan de mogelijkheid van een bijdrage van het project aan de programmadoelstellingen. De kritische vragen die bij enkele projecten werden gesteld werden met een zo globale redenering beantwoord dat op grond daarvan nagenoeg elk project een bijdrage aan de programmadoelstellingen zou kunnen leveren. Op de vraag bijvoorbeeld in hoeverre projecten op het gebied van het waterbeheer een bijdrage leverden aan het bereiken van de programmadoelen antwoordde Senter dat deze projecten voorwaardenscheppend zijn voor een markteconomie. Zo is de bevaarbaarheid van de Donau een voorwaarde voor de verdere economische ontwikkeling, want zonder goed bevaarbare rivieren kan de economie immers niet functioneren. Deze redenering was overigens niet in de TOR opgenomen.

### *Zelfstandige voortzetting en uitstraling*

De Rekenkamer constateerde dat Senter in de TOR's van het PSO-'94 en '95 bij ongeveer een kwart van de projecten meer aandacht had kunnen geven aan de zelfstandige voortzetting en uitstraling. Het bleek dat de zelfstandige voortzetting tijdens de loop van projecten nader werd geconcretiseerd en dat daarvoor bij tenminste de helft van de projecten vervolgproujecten nodig waren. Senter gaf in 1996 meer aandacht aan het commerciële vervolg (zelfstandige voortzetting zonder hulp) en de uitstraling van de PSO-projecten onder meer door extra publiciteit in vakbladen. Het op 5 december 1996 door Senter vastgestelde Handboek PSO bevatte een nieuwe richtlijn inzake de overdracht van projecten aan de begunstigde.

## **2.3 Aanbesteding**

De staatssecretaris van EZ stelde in 1994 dat de uitvoerders van PSO-projecten moesten worden geselecteerd door openbare aanbesteding. Senter nodigde door middel van openbare publicaties potentiële Nederlandse uitvoerders uit om hun belangstelling voor de uitvoering van een PSO-project te tonen, waarin het projectdoel en het beschikbare bedrag stonden. Senter registreerde belangstellende uitvoerders in een bedrijvenbestand. Zij kregen onder meer de TOR toegezonden. Daarna kon het bedrijf een offerte indienen.

Als er veel potentiële uitvoerders van projecten waren, voerde Senter een voorselectie uit. Dit was de zogenoemde «short-list procedure». Als Senter verwachtte dat consortiumvorming de kwaliteit van de offertes ten

goede zou komen selecteerde Senter de bedrijven die daarvoor in aanmerking kwamen en adviseerde Senter hen één offerte uit te brengen. Een procedure voor consortiumvorming en selectiecriteria voor bedrijven die wel en bedrijven die geen advies kregen tot consortiumvorming was niet aanwezig.

Aangezien de aanbestedingsprocedure niet voorzag in de mogelijkheid om op basis van openbare en objectieve criteria direct een offerte bij Senter in te dienen was geen sprake van openbare aanbesteding. Senter hanteerde een definitie van openbare aanbesteding die afweek van hetgeen in de comptabele regelgeving onder openbare aanbesteding wordt verstaan. De door Senter gehanteerde aanbestedingsvorm zou acceptabel zijn indien Senter motiveert dat openbare aanbesteding niet mogelijk is. Bij de aanbesteding met selectie vooraf dienen de door Senter gehanteerde selectiecriteria eveneens te worden gepubliceerd.

Vervolgprojecten werden vaak aan dezelfde uitvoerder opgedragen: bij 23 van de 40 door de Rekenkamer onderzochte PSO-'94 en '95 projecten was sprake van directe gunning uit de hand. Van concurrentiestelling was in die gevallen geen sprake. Senter gaf bij de motiveringen niet aan of ook andere bedrijven het project hadden kunnen uitvoeren. De Rekenkamer acht de motivering van Senter bij de gunningen uit de hand in de meeste gevallen niet voldoende om achteraf te kunnen vaststellen dat meer concurrentiestelling inderdaad niet mogelijk en wenselijk was.

Senter had een protocol opgesteld voor de beoordeling van ingediende offertes van potentiële uitvoerders. Volgens het protocol wordt een beoordelingscommissie ingesteld, waarin ook externe beoordelaars kunnen worden opgenomen. Uit de projectdossiers bleek niet altijd de specifieke deskundigheid en achtergrond van de externe beoordelaar. Hierdoor was ook niet altijd na te gaan of de externe beoordelaar in voldoende mate onafhankelijk stond ten opzichte van de te beoordelen offerte.

De beoordeling van het financiële deel van de offertes door Senter was vaak beperkt. Zo werden geen onderdelen van verschillende offertes met elkaar vergeleken om de aannemelijkheid van de offertes te toetsen.

De termijnen die Senter hanteerde om uitvoerende bedrijven offertes te laten insturen waren aanmerkelijk krappere dan de in het Handboek PSO voorgeschreven offertetermijnen. De Rekenkamer constateerde dat de tijd die bedrijven kregen in het PSO-'94 en -'95 om een offerte uit te brengen nagenoeg altijd korter was gesteld dan de in het Handboek PSO voorgeschreven termijn van 4 tot 6 weken. In meer dan de helft van de 40 onderzochte projecten bedroeg de periode minder dan drie weken en in een kwart van de projecten zelfs minder dan twee weken. Deze korte termijn leverde het risico op dat de voor het uitbrengen van een offerte geselecteerde bedrijven niet in staat waren tijdig een offerte uit te brengen. Volgens de Rekenkamer zal dit met name hebben gegolden voor bedrijven met weinig PSO-ervaring. Senter deelde eind 1996 mee dat in 1996 langere termijnen waren gehanteerd.

Senter legde de opgebouwde ervaringen met betrekking tot de betrouwbaarheid van (potentiële) uitvoerders niet stelselmatig vast. Wel werd enige informatie vastgelegd in het projectevaluatieformulier dat in het projectdossier is opgenomen. Deze informatie is echter niet altijd op een eenvoudige en snelle wijze toegankelijk en gaf veelal geen oordeel over gebleken betrouwbaarheid en kwaliteit van de uitvoerder. Inmiddels wordt door Senter wel gewerkt aan de opzet van een systeem waarin informatie over de uitvoerders kan worden opgenomen.

### *2.3.1 Opdrachtverlening*

Om de committering in het betreffende jaar ten laste van de begroting te kunnen brengen, diende het contract uiterlijk op 31 december van datzelfde jaar te worden getekend. Meer dan 94% van de committeringen van het PSO-'94 werd in december 1994 aangegaan en ruim de helft van het bedrag in de laatste week van december. Van het PSO-'95 werden in het vierde kwartaal van 1995 52 van de 53 projecten gecommiteerd. Hiervan werd ruim 50% in december 1995 aangegaan.

De oorzaak van het committeren van projecten in de laatste maanden van het jaar is de gehanteerde jaarcyclus. Binnen de projectontwikkeling, die volgens DG BEB pas in maart kan starten, moet onder meer op drie momenten (identificatie, vaststelling TOR en selectie uitvoerder) gecommuniceerd worden met de Oosteuropese begunstigde. Daardoor is door het jaar heen weinig ruimte om sneller te werken en vertragingen betekenen dat aan het einde van het jaar meer moet worden afgewikkeld.

Senter was van mening dat er in december 1995 geen sprake was van onevenredige bestedingsdruk. Desalniettemin zou zij blijven streven naar een grotere spreiding van de committeringen over het jaar. Zij wilde dit bereiken door het in een zo vroeg mogelijk stadium offerte vragen bij de gunningen uit de hand en het reeds voor de zomer trachten projecten openbaar aan te besteden.

Het committeren van het grootste deel van de projecten van het PSO-'94 en -'95 in de laatste maanden van 1994 en 1995 bracht een verhoogd risico op fouten met zich mee, aangezien er bij veel projecten nog tal van zaken na de committering geregeld dienden te worden.

Omdat de procedure met betrekking tot de aanbesteding van projecten, gezien de hele PSO-procedure, pas in het derde kwartaal kan aanvangen, is de Rekenkamer van mening dat de tijd krap zal blijven om te komen tot een zorgvuldige offerte-opstelling, offertebeoordeling en committering.

#### *Clausuleringen*

De Rekenkamer constateerde dat de tijdsdruk aan het einde van het jaar een reden was voor het opnemen van clausuleringen, specifieke voorwaarden, in de contracten.

Met de clausuleringen werden zaken die in feite voor de contractafsluiting hadden moesten zijn geregeld, verschoven naar de periode na de committering. Na de contractafsluiting moet dan worden nagegaan of alsnog aan de specifieke voorwaarden wordt voldaan. Senter deelde eind 1996 aan de Rekenkamer mee bij de nieuwe projecten duidelijk aan te zullen geven wat de redenen zijn van het opnemen van een clausulering.

Het aanbrengen van clausuleringen in het contract met het doel het PSO-budget uiterlijk 31 december te kunnen committeren beschouwt de Rekenkamer als een noodoplossing. Door deze oplossing worden niet alle onduidelijkheden in de opzet van een project weggenomen, terwijl de opdrachtbrief voor het project wel is getekend. Bovendien worden extra eisen gesteld aan het projectbeheer omdat gecontroleerd moet worden of de clausulering alsnog wordt nagekomen.

### **2.4 Monitoring van projecten**

Monitoring van de projectuitvoering door het bedrijfsleven vindt plaats door de projectadviseurs van Senter. Periodieke voortgangsrapportages van de bedrijven en werkbezoeken van de projectadviseurs van Senter zijn

de belangrijkste instrumenten om de uitvoering van de projecten door het bedrijfsleven te volgen.

#### *Voortgangsrapportages van het bedrijfsleven*

Van alle onderzochte projecten waren voortgangsrapportages van de uitvoerende bedrijven aanwezig. De rapportages gaven evenwel juist op het punt van de voortgang veelal onvoldoende inzicht. Doordat rappels van Senter aan de bedrijven niet in het dossier waren vastgelegd, was het systeem van voortgangsbewaking volgens de Rekenkamer onvoldoende controleerbaar.

Senter deelde eind 1996 aan de Rekenkamer mede dat in het vervolg ieder contact tussen de projectadviseur en het uitvoerende bedrijf nauwkeurig in het dossier vastgelegd zou worden.

#### *Werkbezoeken*

De gang van zaken rond werkbezoeken van de projectadviseur van Senter aan het project van de begunstigde bleek slecht controleerbaar, doordat er vooraf geen programma en achteraf geen verslag van het werkbezoek was vastgelegd. Ook ontbraken verslagen van het verloop en de resultaten ervan. Senter stelde dat de te maken en gemaakte reizen besproken werden tijdens het tweewekelijks stafoverleg binnen Senter. Van dit stafoverleg werden notulen gemaakt. De Rekenkamer trof daarin echter slechts marginale opmerkingen over de werkbezoeken aan.

Senter stelde dat voor de terugkoppeling van werkbezoeken van projectadviseurs met ingang van januari 1996 een nieuwe werkwijze was geïntroduceerd. De terugkoppeling van de werkbezoeken vond plaats via een korte paneldiscussie waarvan een schriftelijk verslag in het dossier zou zijn opgenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat gedurende het eerste half jaar van 1996 ten minste 18 werkbezoeken hadden plaatsgevonden. Van geen van deze werkbezoeken bleek bij de afsluiting van het onderzoek van de Rekenkamer per 1 september 1996 in de betreffende dossiers een verslag van de bedoelde paneldiscussie aanwezig te zijn.

Senter deelde eind 1996 aan de Rekenkamer mee ingaande 1997 programma's en verslagen van werkbezoeken op te stellen.

## **2.5 Toezicht**

#### *Inspecties*

Onafhankelijk toezicht op de uitvoering vindt volgens de Rekenkamer plaats door inspecties. Inspecties in het kader van het PSO dienen plaats te vinden ten behoeve van de directeur-generaal van DG BEB, die aan de hand van de inspectieresultaten bij Senter moet kunnen ingrijpen.

DG BEB meende dat door de scheiding van beleid en uitvoering in het nieuwe PSO geen behoefte meer was aan een onafhankelijke inspectiefunctie, zoals die bij voorbeeld bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat. De inspectietaak kon volgens DG BEB worden ondergebracht bij de uitvoerende organisatie, Senter.

In 1996 droeg DG BEB de inspecties van PSO-projecten aan Senter op. Daarmee was de inspectie van PSO-projecten opgedragen aan dezelfde organisatie die zowel de projectontwikkeling, de projectmonitoring, het projectbeheer als de projectevaluatie uitvoerde.

DG BEB stelde eisen aan de uitwerking die Senter aan de inspectiefunctie diende te geven, om een zekere mate van objectiviteit te bereiken. Senter mocht niet de betrokken projectadviseur van Senter voor de inspectie inzetten.

Inspecties zouden in de opzet van Senter worden verricht door de themadeskundige en het plaatsvervangend hoofd van de Unit Midden en Oost-Europa.

De Rekenkamer is van mening dat deze constructie de objectiviteit onvoldoende waarborgt.

Op 6 juli 1996 verrichtte Senter blijkens de notulen van een werkoverleg een inspectie. Een verslag van deze inspectiereis kon Senter aan de Rekenkamer niet overleggen.

#### *Einddeclaratie*

De uitvoerder diende bij de einddeclaratie de volgende documenten te overleggen:

- een eindrapportage, opgesteld door hemzelf;
- een tevredenheidsverklaring, opgesteld door de begunstigde;
- een accountantsverklaring.

De eindrapportage van het uitvoerende bedrijf diende de conclusie te bevatten omtrent de vraag of en in hoeverre het bedrijf de door EZ opgedragen prestatie had geleverd. Een dergelijke eindrapportage biedt volgens de Rekenkamer onvoldoende zekerheid omtrent het geleverd zijn van de prestatie.

In vier van de elf afgesloten projecten bleek een tevredenheidsverklaring van de begunstigde nog te ontbreken. Bij één van deze vier was dit omdat dit project na de eerste fase al was afgebroken. Voor de inhoud van de tevredenheidsverklaring van de begunstigde was geen model beschikbaar. Er waren geen standaardvragen geformuleerd die de begunstigde van een project na de afloop ervan zou moeten beantwoorden. De aanwezige tevredenheidsverklaringen bevatten de algemene punten waarover de begunstigde tevreden was.

De verklaringen van de begunstigde waren volgens de Rekenkamer te summier om op grond daarvan te beoordelen of de prestatie volledig conform de opdracht van Senter was geleverd.

De accountantsverklaring van het uitvoerende bedrijf bevatte geen verklaring omtrent het geleverd zijn van de prestatie. Een notitie in het Handboek PSO benadrukte ook dat de accountantsverklaring van het bedrijf in de meeste gevallen het financiële sluitstuk zal zijn, maar zeker niet het beleidsmatige sluitstuk.

Omdat Senter voor de vaststelling of uitvoerders hun prestaties conform de opdracht hadden geleverd voornamelijk afhankelijk was van de eindrapportages van de uitvoerders zelf, was er volgens de Rekenkamer onvoldoende zekerheid omtrent het geleverd zijn van de prestaties.

#### *Ex post evaluaties van Senter*

Bij de afronding van elk project voerde de projectadviseur van Senter een projectevaluatie uit en legde die vast in een evaluatieformulier ten behoeve van DG BEB. Voor de projectevaluatie was een evaluatieformulier eindafrekening ontwikkeld met rubrieken voor de realisatie van het eindproduct, de tussenproducten, de realisatie van neveneffecten, de zelfstandige voortzetting en een toelichting op de projectuitvoering.

De Rekenkamer constateerde dat de projectevaluaties niet steeds tijdig waren opgemaakt: van acht van de elf PSO-'94-projecten die in de eerste helft van 1996 waren beëindigd bevatte het projectdossier een evaluatieformulier. Voorzover de projectevaluaties aanwezig waren, bevatten deze weliswaar gegevens over voor het project ingezette middelen en de mate waarin de projectdoelen waren bereikt, doch deze informatie bleek niet steeds volledig en juist. Daardoor waren de projectevaluaties van Senter niet goed bruikbaar om te bepalen of en in welke mate uitvoerders hun opdracht volledig hadden uitgevoerd.

De projectevaluaties van Senter bevatten geen gegevens omtrent de succes- en faalfactoren van de projecten en omtrent de vraag welke leereffecten er waren voor latere projecten. Door deze gebreken was dit instrument niet goed bruikbaar bij de programmavoorbereiding en de projectontwikkeling van nieuwe PSO-projecten.

De projectevaluaties van Senter waren evenmin bruikbaar als basis voor een eventueel uit te voeren beleidsevaluatie door DG BEB.

Twee van de acht evaluatieformulieren meldden dat niet alle projectdoelen waren bereikt. In het eerste geval waren niet alle projectdoelen behaald, omdat gedurende het project wijziging van de uit te voeren taken had plaatsgevonden. Een nadere toelichting ontbrak.

Op één evaluatieformulier van een PSO-'94 project was vermeld dat als neveneffect (uitstraling) van het project door het ontvangende land een schip bij een Nederlands bedrijf was besteld. Het schip bleek echter al in november 1993 besteld te zijn, terwijl het project pas een jaar later, in december 1994, werd gecommitteerd. De scheepsbouwer benadrukte dat op geen enkele wijze sprake was van betrokkenheid van EZ bij de bestelling van het schip.

## **2.6 Administratieve organisatie en interne controle**

Gebreken in de interne controle van het PSO-'94 en '95 waren voor de AD aanleiding voor aanvullende controle. Door deze extra controle kon bestaande onzekerheid met betrekking tot de controle van de jaarrekening worden weggenomen. Hierdoor bleven de resterende fouten en onzekerheden met betrekking tot de controle van de jaarrekening 1995 onder de door de AD gestelde tolerantiegrens.

Naar aanleiding van haar controle over 1994 had de AD de belangrijkste gebreken met betrekking tot het financieel beheer van het PSO vastgelegd. Dit leidde bij Senter tot een verbetertraject van de administratieve organisatie en de interne controle. De AD-rapportage over het derde kwartaal 1995 en het overleg dat daarop volgde was voor Senter mede aanleiding om in 1996 het verbetertraject te intensiveren.

In het Handboek PSO zijn de regels met betrekking tot de administratieve organisatie en richtlijnen met betrekking tot de uitvoering van het PSO opgenomen.

De Rekenkamer constateerde dat het Handboek uit 1994 niet voldeed aan eisen van volledigheid en duidelijkheid. Zo ontbrak een richtlijn voor het overdragen van projecten aan de begunstigen bij de projectbeëindiging.

Op 5 december 1996 stelde Senter een nieuwe versie van het Handboek PSO vast. De kwaliteit van het nieuwe Handboek is niet meer in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken.

## **2.7 Integriteitsbeleid**

De functie van projectadviseur is integriteitsgevoelig. Voor de functie van projectadviseur zijn in de administratieve organisatie van het PSO maatregelen getroffen om risico's voor aantasting van diens integriteit te beperken. Het betreft onder andere de aanbestedingsprocedure, waarbij meerdere functionarissen betrokken zijn bij de beoordeling van offertes. Verder is geregeld dat de projectadviseur geen beslissingsbevoegdheden heeft inzake het beheer van een project.

Bij Senter was geen procedure voor het melden van (mogelijke) schending van integriteit en de afwikkeling van deze melding vastgelegd. Senter deelde mee dat er geen gevallen waren gesignaleerd van schending van de ambtelijke integriteit bij de uitvoering van het PSO. Indien schending plaatsvindt wordt per geval gekeken welke maatregel getroffen zal moeten worden.

Ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer was Senter bezig met het ontwikkelen van een overzicht van de bestaande richtlijnen, die betrekking hebben op de integriteit. Er was nog geen specifieke aandacht bij opleiding en vorming met betrekking tot het onderwerp integriteit.

### **3 DOELTREFFENDHEID**

#### **3.1 Inleiding**

De Rekenkamer ontleende het beoordelingskader voor haar onderzoek naar doeltreffendheid aan de evaluatie door EZ van het oude PSO in 1993. De volgende zaken werden onderzocht:

- *het bereiken van de projectdoelen van PSO-'94 projecten*

Hiertoe werden alle 11 in 1996 beëindigde PSO-'94-projecten onderzocht. Vastgesteld werd in hoeverre projectdoelen, zoals kennisoverdracht door het uitvoeren van studies of het leveren van goederen, waren bereikt.

- *de bijdrage van het oude PSO aan de beide programmadoelstellingen op langere termijn*

Hiertoe werden de 14 economische projecten uit het oude PSO onderzocht, waarvan volgens de evaluatie van 1993 de projectdoelen waren bereikt. Eind 1993 verwachtte EZ dat deze projecten ook op de langere termijn een positieve bijdrage aan de beide programmadoelstellingen zouden leveren.

Om te onderzoeken of hier sprake van was, nam de Rekenkamer contact op met de uitvoerders van de projecten en met de begunstigden in de ontvangende landen.

- *de verwachte bijdrage van de PSO-'94 projecten aan de programmadoelstellingen*

Of de projecten een bijdrage zouden leveren aan het bereiken van de programmadoelstellingen, baseerde de Rekenkamer op informatie uit de projectdossiers bij Senter en interviews met de projectadviseurs.

#### **3.2 Succesvolle projecten**

Begunstigden in de ontvangende landen in Oost-Europa gaven in 1996 aan dat de bereikte resultaten van de beëindigde oude PSO-projecten ook op langere termijn van nut waren.

Bij zes van de elf PSO-'94 projecten werden de projectdoelen geheel conform de opdracht gerealiseerd. Bij de vijf andere projecten waren de projectdoelen ten dele bereikt (bijlage 2, kolom doelbereiking). Factoren die hierbij een rol speelden waren onduidelijke vastlegging van de doelen in de TOR's, al dan niet in combinatie met een gebrekkige bewaking van de voortgang door Senter.

De Rekenkamer constateerde dat met name veel landbouw- en zuivelprojecten hun in de TOR opgenomen doelen bereikten. De programmavoorbereiding en -ontwikkeling resulteerde bij dit thema in concrete en doelgerichte projecten. Bijna altijd was sprake van blijvende samenwerking met Nederlandse bedrijven.

Waterbeheerprojecten en havenontwikkelingsprojecten bleken minder succesvol. Deze projecten werden lang voortgezet met overheidshulp en kwamen veelal niet verder dan studies. Projecten die zich expliciet richtten op het tot stand brengen van contacten tussen bedrijven bleken nauwelijks toegevoegde waarde te hebben.



De combinatie van duidelijke projectdoelen gericht op het direct oplossen van problemen van kleinere bedrijven leidde tot het bereiken van projectdoelen en kan als succesfactor worden aangemerkt.

Een delegatie van de vaste commissie van EZ uit de Tweede Kamer noemde het PSO «een flexibel en efficiënt programma geschikt voor kleinschalige projecten» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 125, nr. 8).

### **3.3 Bijdrage aan de programmadoelstellingen**

Om de bijdrage van de projecten aan de programmadoelstellingen vast te stellen hanteerde de Rekenkamer een aantal indicatoren. In bijlage 1 en 2 is een overzicht opgenomen waarin de indicatoren en de scores van de projecten hierop zijn weergegeven.

#### *3.3.1 Bijdrage aan programmadoelstelling transformatie*

Voor vaststelling van de bijdrage van de projecten aan de programmadoelstelling transformatie hanteerde de Rekenkamer de volgende indicatoren:

- voortzetting van projectresultaten, met en zonder hulp van EZ;
- replicatie van het project (herhaling van een zelfde soort project);
- duurzame economische activiteiten in het land zelf zonder hulp van EZ.

#### *Oude PSO*

Tien van de veertien projecten werden voortgezet zonder hulp (bijlage 1, kolom 1, onder 1996). Ook vond bij tien van de veertien beëindigde oude PSO-projecten replicatie zonder hulp plaats (bijlage 1, kolom 2, 1996). Bij één project was sprake van duurzame economische activiteiten zonder hulp van EZ, bij de overige dertien niet (bijlage 1, kolom 3, 1996).

Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de verwachting van EZ in 1993 niet altijd overeenkwam met de scores op de indicatoren in 1996. De bijdrage van de projecten aan de programmadoelstelling transformatie door de oude PSO-projecten in 1996 bleef achter bij de verwachtingen die EZ in 1993 daarvan had. De oorzaak van dit verschil tussen verwachting en realisatie is vooral gelegen in de geringe bijdrage van de projecten aan nieuwe economische activiteiten in het ontvangende land (zie bijlage 1, kolom 3).

#### *Nieuwe PSO*

Van de elf projecten was de verwachting dat er 10 zouden worden voortgezet, waarvan vier zonder hulp van EZ en zes met hulp (bijlage 2, kolom 1A en 1B). Van zeven van de elf projecten is de verwachting dat ze met hulp worden gerepliceerd (bijlage 2, kolom 2). Net als voor de projecten uit het oude PSO geldt ook voor het nieuwe PSO dat de mate waarin de projecten naar verwachting bijdragen aan transformatie ongunstig wordt beïnvloed door een geringe bijdrage aan nieuwe economische activiteiten in het ontvangende land die pasten in de ontwikkeling naar een markteconomie: bij vier van de elf projecten werden duurzame activiteiten in het land zelf verwacht (zie bijlage 2, kolom 3).

### 3.3.2 Bijdrage aan programmadoelstelling positionering

Voor vaststelling van de bijdrage van de projecten aan de programma-doelstelling positionering hanteerde de Rekenkamer de volgende indicatoren:

- blijvende samenwerking tussen het Nederlandse en het Oost-Europese bedrijf met of zonder hulp;
- nieuwe commerciële relaties voor het Nederlandse bedrijfsleven zonder hulp.

#### *Oude PSO*

Bij vier van de veertien onderzochte projecten was sprake van blijvende samenwerking met hulp, bij twee van de veertien zonder hulp (bijlage 1, 1996, kolom 4A en 4B). Bij vijf van de veertien projecten bleek in 1996 sprake te zijn van nieuwe commerciële relaties zonder hulp (bijlage 1, 1996, kolom 5).

In de evaluatie van 1993 was geconcludeerd dat de bijdrage van de PSO-projecten aan het verstevigen van de bilaterale handelsbetrekkingen zeer gering was. De staatssecretaris van EZ had niettemin de indruk dat de evaluatoren de bijdrage aan de handelsbetrekkingen hadden onderschat en wellicht geen rekening hadden gehouden met de doorwerking van de contacten die Nederlandse bedrijven door hun betrokkenheid bij de uitvoering van het PSO in Oost-Europa hadden kunnen leggen.

Daarnaast gingen de evaluatoren volgens de staatssecretaris voorbij aan het feit dat diverse Nederlandse consultantsbureaus door hun betrokkenheid bij het PSO beter toegang hadden gekregen tot opdrachten in het kader van programma's van de Europese Gemeenschap en de Wereldbank. Langs die weg hadden deze bureaus hun marktpositie in Oost-Europa verder kunnen verstevigen.

De bevindingen van de Rekenkamer in 1996 wijzen echter niet op een grote doorwerking van de contacten uit 1993. Daarentegen waren wel enkele commerciële relaties die in de evaluatie van 1993 als veelbelovend waren beoordeeld inmiddels beëindigd. Slechts bij één van de onderzochte projecten werd door de hoofduitvoerder op een commerciële opdracht voor een Nederlandse consultant gewezen die in 1993 nog niet was voorzien.

Wat de positie van de consultantsbureaus betreft constateerde de Rekenkamer dat er nauwelijks commerciële opdrachten verworven waren voor uitvoering in de Oost-Europese landen. Meer dan de helft van de consultantsbureaus had na beëindiging van het project geen enkele commerciële opdracht verworven in het betreffende land. Hun positie op de Oost-Europese markt leek daarmee in 1996 in sterke mate afhankelijk van het voortbestaan van via overheden gefinancierde hulpprogramma's.

Samenvattend blijkt dat er een discrepantie is tussen de positieve verwachting en de daarbij achterblijvende realisatie van de bijdrage van het oude PSO aan de programmadoelstelling positionering.

#### *Nieuwe PSO*

Bij vijf van de in 1996 afgewikkelde elf projecten uit het PSO-'94 verwachtte EZ blijvende samenwerking tussen het Nederlandse en Oost-Europese bedrijf met hulp en bij drie van de elf zonder hulp (bijlage 2, kolom 4A en 4B).

EZ verwachtte dat bij zeven van de elf afgewikkelde projecten er sprake zou zijn van nieuwe commerciële relaties zonder hulp (bijlage 2, kolom 5).

Naarmate de handelsbetrekkingen met de succesvolle landen toenamen bleek het steeds moeilijker om een onderscheid te maken tussen de vele commerciële relaties die toch al tot stand zouden zijn gekomen zonder PSO-hulp en de relaties die tot stand werden gebracht dankzij een specifiek PSO-project. Ook de soms jarenlange aanwezigheid van dezelfde bedrijven in een reeks van door EZ gefinancierde PSO-projecten op dezelfde plaats compliceerde de toerekening van resultaten aan een specifiek project.

Deze jarenlange aanwezigheid hing samen met aanvullende commitments die nodig waren voordat een project succesvol kon worden beëindigd. In het nieuwe PSO bleek dit onder meer uit het feit dat 23 van de 40 onderzochte projecten aansloten op eerdere projecten. Zo ontstonden reeksen van projecten die hetzelfde of een aanvullend doel hadden op het eerste project. Bij een in 1990 gestart project om in de haven van St-Petersburg te komen tot de oprichting van een logistiek Centrum bleek jaarlijks een aanvullend project nodig omdat de doelstelling nog niet geheel was bereikt. EZ verwachtte dat het project in 1997 succesvol zou kunnen worden beëindigd.

## 4 CONCLUSIES

### *Programmavoorbereiding*

De Rekenkamer kon geen verband vaststellen tussen de verdeling (van het PSO-'95, '96 en '97 budget) van het PSO-budget over de ontvangende landen en de voortgang van de transformatie. Ook in de landen waar transformatie nagenoeg is bereikt (de succesvolle landen: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië en Estland) werd het PSO voortgezet, terwijl EZ voor deze situatie andere instrumenten ter beschikking had.

Er waren geen normen om de verdeling van het PSO-budget over de landen te bepalen. Dit valt temeer op omdat in de eind 1993 verschenen evaluatie van het PSO-'90-'93 al gewezen was op het ontbreken van duidelijke criteria voor het toedelen van budgetten over de landen.

### *Projectontwikkeling*

Bij een aantal projecten uit het PSO-'94 waren onduidelijke doelen geformuleerd. Er bestond weinig aandacht voor het tijdig uitwerken van de mogelijkheden voor voortzetting van projecten zonder hulp van de overheid. Ook de aandacht voor uitstraling van projecten was gering. De onderbouwing van de wijze waarop projecten aan het bereiken van de programmadoelstellingen zouden bijdragen ontbrak meestal.

### *Projectaanbesteding*

Senter selecteerde vooraf de bedrijven die een offerte konden uitbrengen. De definitie van Senter van openbare aanbesteding was niet in overeenstemming met de comptabele regelgeving.

Vervolgprojecten werden nagenoeg altijd uit de hand gegund aan de uitvoerder van het oorspronkelijke project en een motivering waarom de concurrentiestelling werd beperkt vond onvoldoende plaats.

Er was geen evenwichtige spreiding over het kalenderjaar van de werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van het PSO. Met name aan het einde van het jaar bestond tijdsdruk om projecten uiterlijk 31 december te committeren. Tevens werden clausuleringen in het contract aangebracht. Hierdoor worden niet alle onduidelijkheden in de opzet van een project weggenomen, terwijl de opdrachtbrief voor het project wel is getekend.

De termijnen die Senter hanteerde om uitvoerende bedrijven offertes te laten insturen waren aanmerkelijk krupper dan de in het Handboek PSO voorgeschreven offertetermijnen. Met name voor bedrijven met weinig PSO-ervaring bestond het risico dat zij niet tijdig een offerte konden uitbrengen. Senter legde de opgebouwde ervaringen met betrekking tot de betrouwbaarheid van (potentiële) uitvoerders niet stelselmatig vast.

### *Projectbeheer*

Het was moeilijk de voortgang van de uitvoering van projecten te volgen omdat de voortgangsrapportages onvoldoende inzicht gaven en verslagen van werkbezoeken ontbraken. In de huidige opzet van het toezicht zijn zowel de projectontwikkeling, projectaanbesteding en de monitoring als de projectinspectie en de ex post evaluatie aan Senter opgedragen. Zo staat de nieuwe inspectiefunctie, zoals deze in 1996 bij Senter is opgezet onvoldoende onafhankelijk van de bij de uitvoering betrokkenen. Verder bleek dat nog onvoldoende waarborgen aanwezig waren om vast te kunnen stellen dat de prestaties door de uitvoerder volledig conform de opdracht van Senter waren geleverd.

De administratieve organisatie en de interne controle was bij Senter in 1994 en 1995 nog niet geheel op een aanvaardbaar niveau gebracht. Het verbetertraject in 1996 resulteerde in voldoende verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie en de interne controle.

#### *Doeltreffendheid*

Het Ministerie van EZ heeft onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid van het PSO. De belangrijkste oorzaken waren dat projecten na hun beëindiging niet verder worden gevolgd op hun bijdragen aan de programmadoelstellingen en dat de door Senter opgestelde ex post evaluaties van onvoldoende kwaliteit waren. Zo werd er geen inzicht gegeven in succes- en faalfactoren van projecten.

Met het beoordelingskader dat het ministerie van EZ gebruikte bij haar onderzoek naar doeltreffendheid onderzocht de Rekenkamer de bijdrage van de projecten aan de programmadoelstellingen transformatie en positionering. Projectresultaten bleken nuttig te zijn voor direct begunstigden. De bijdrage van de 14 oude PSO-projecten aan beide programmadoelstellingen die de Rekenkamer in 1996 onderzocht, bleef achter bij de verwachtingen die EZ in 1993 had van die bijdrage.

Voortzetting van PSO-projecten bleek lang afhankelijk te blijven van voortzetting met overheidshulp, alvorens het project werd beëindigd. Het betrof dan vaak grotere projecten op het gebied van het waterbeheer of havenontwikkeling.

Landbouw- en zuivelprojecten, waar vaak concrete doelen konden worden gesteld, bleken beter bij te dragen aan de beide programmadoelstellingen. Bijna altijd was sprake van blijvende samenwerking met Nederlandse bedrijven.

## 5 AANBEVELINGEN

- De Rekenkamer beveelt aan om normen te ontwikkelen voor de verdeling van het PSO-budget over de ontvangende landen.
- De Rekenkamer beveelt aan projecten waarbij het niet mogelijk is duidelijke projectdoelen te formuleren zo min mogelijk in het PSO op te nemen. Onduidelijke projectdoelen zullen zowel bij het projectbeheer als bij het vaststellen of de prestatie is geleverd problemen blijven opleveren.
- De Rekenkamer beveelt aan te onderzoeken of er meer waarborgen voor zelfstandige voortzetting van projecten kunnen worden ontwikkeld, zodat beter bijgedragen wordt aan de programmadoelstellingen transformatie en positionering. De Rekenkamer noemt hierbij drie mogelijkheden. Ten eerste kan aan de offertes van uitvoerders de eis worden gesteld dat zij aangeven hoe zij zullen waarborgen dat het project zonder hulp zal worden voortgezet. Ten tweede zou bij de selectie van uitvoerders het belang dat het Nederlandse bedrijf zelf heeft bij de zelfstandige voortzetting zwaarder kunnen worden meegewogen. Ten derde kan in de TOR de wijze waarop zelfstandige voortzetting zal plaatsvinden worden vastgelegd.
- De Rekenkamer beveelt aan om bij gunning uit de hand te motiveren waarom concurrentiestelling wordt beperkt.
- De Rekenkamer beveelt aan om de projectcyclus zodanig in te richten dat het zwaartepunt van de werkzaamheden niet komt te liggen aan het einde van het jaar.
- Het verdient aanbeveling een procedure vast te stellen voor het afwickelen van potentiële inbreuken op integriteit en na te gaan hoe het integriteitsbeleid beter onder de aandacht van het personeel van Senter gebracht kan worden.
- Om het inzicht in de doeltreffendheid van het PSO te verbeteren dient meer zorg te worden besteed aan de kwaliteit van ex post project-evaluaties. Een belangrijke waarborg voor kwaliteitsverbetering is het uitvoeren van de ex post projectevaluaties mede op te dragen aan personen die niet werkzaam zijn bij Senter. Bovendien zou de inspectiefunctie onafhankelijk van Senter moeten zijn.

## 6 REACTIE STAATSSECRETARIS

### *Algemeen*

De staatssecretaris van EZ reageerde positief op de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer. Zij wees erop dat het PSO een relatief jong instrument is dat nog volop in ontwikkeling is. De ontvangende landen gebruiken volgens haar het PSO vaak als voorbeeld van effectieve ondersteuning voor andere donoren met een hoge mate van concreetheid en een relatief korte doorlooptijd.

Evenals de Rekenkamer had EZ geconstateerd dat verbetering van beleid en uitvoering van het PSO mogelijk was. Na de pioniersfase zijn vanaf 1995 regelmatig verbeteringen doorgevoerd. Een deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn uitgevoerd in het verbetertraject 1996 en 1997. Volgens de staatssecretaris zal het Rekenkameronderzoek zeker bijdragen aan het verder bouwen aan een optimaal PSO.

### *Programmavoorbereiding*

De conclusie van de Rekenkamer dat in succesvolle landen, zoals Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië en Estland, de transformatie nagenoeg is bereikt deelde de staatssecretaris voorsnog niet geheel. De staatssecretaris stelde dat uit analyses van onder meer de Europese Unie en de Wereldbank blijkt dat in de succesvolle landen nog ten minste een residueel transitieprobleem is. Het PSO richt zich volgens haar in deze landen dan ook nadrukkelijk op de sectoren en regio's die in transitie achterblijven.

De staatssecretaris benadrukte evenwel dat in deze landen vanaf 1997 wordt toegewerkt naar beëindiging van het PSO, wat blijkt uit een substantiële budgettaire verschuiving naar het oosten van het PSO-budget voor 1998.

Verder wees de staatssecretaris erop dat met name in de succesvolle landen die volgens de Rekenkamer in aanmerking komen om het PSO te beëindigen sedert 1997 zogenoemde «PSO-plus» projecten worden uitgevoerd, die rekening houden met de mate van transformatie van landen. Bij deze projecten wordt vooral aandacht gegeven aan bedrijven die al actief zijn in de ontvangende landen, maar daar op deelreinen aanvullende ondersteuning van een PSO-project kunnen gebruiken. De staatssecretaris ziet de PSO-plus projecten dan ook tussen het reguliere PSO en de generieke instrumenten liggen, die zijn gericht op het bevorderen van export en investeringen in Oost-Europa.

De staatssecretaris zag geen mogelijkheden om kwantificeerbare normen voor budgetverdeling te ontwikkelen, zoals door de Rekenkamer was aanbevolen. Volgens de staatssecretaris wordt de verdeling slechts gedeeltelijk bepaald wordt door kwantificeerbare factoren, zoals de economische ontwikkeling, maar veel meer door niet-kwantificeerbare factoren, zoals politieke stabiliteit, hervormingsgezindheid en het belang van een land voor het Nederlandse bedrijfsleven. Wel zei de staatssecretaris toe de afweging die ten grondslag ligt aan de budgetverdeling inzichtelijker te maken door de indicatoren die in de afweging een rol spelen vast te leggen.

### *Projectontwikkeling*

De staatssecretaris merkte op dat in 1995 en 1996 ook door EZ is onderkend dat verbeteringen van het PSO mogelijk waren op het gebied van de formulering van de projectdoelen, zelfstandige voortzetting van projecten zonder hulp, uitstraling en onderbouwing van de bijdrage van

projecten aan de programmadoelstellingen. Dit resulteerde in het verbeteringstraject in 1996. Dit traject omvatte de invoering van maatregelen die in lijn waren met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Het betrof onder meer het opstellen van een richtlijn voor de wijze waarop kwantificeerbare doelstellingen en duidelijke tussenen eindproducten gedefinieerd moeten worden. In 1997 is eveneens een verbetertraject gestart waarbij gebruik zal worden gemaakt van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Om de mogelijkheden tot verbetering van de zelfstandige voortzetting van projecten verder te vergroten zei de staatssecretaris toe dat aandacht zal worden besteed aan de voorwaarden die worden gesteld aan de begunstigde in het ontvangende land.

De staatssecretaris was het met de Rekenkamer eens dat de weergave van de bijdrage van projecten aan de programmadoelstellingen kon worden verbeterd. Inmiddels is reeds een standaard ontwikkeld. Voorts zei de staatssecretaris toe meer aandacht te besteden aan de programmadoelstellingen, met name door de adviezen van Nederlandse ambassades in ontvangende landen en van het College Landenbeleid Oost-Europa (CLOE).

#### *Projectaanbesteding*

Om misverstanden over de aanbestedingsvorm te voorkomen zei de staatssecretaris toe dat Senter geen gebruik meer zal maken van het begrip «openbare» aanbesteding. In plaats daarvan zal voortaan worden gesproken over de «aangebesteding met belangstellenden registratie».

Verder zal in de voorkomende gevallen van gunningen uit de hand een betere motivering worden gegeven waarom voor een beperking van de concurrentiestelling is gekozen.

De staatssecretaris stelde dat zij zich bewust was van de gesignaleerde risico's met betrekking tot de eindejaarsdrukte. Uit efficiency-overwegingen en om begrotingstechnische redenen is vooralsnog echter besloten de jaarcyclus te handhaven. Volgens de staatssecretaris is er in 1996 door een zeer strakke planning en het doorgevoerde verbeteringstraject geen sprake geweest van tijdsdruk.

De staatssecretaris erkende dat de indieningstermijn voor uitvoerende bedrijven om offertes in te sturen in 1994 en 1995 kort was. Na vaststelling van een richtlijn per september 1995 is steeds een indieningstermijn van 4 tot 6 weken in acht genomen.

#### *Projectbeheer*

De staatssecretaris deelde de mening van de Rekenkamer dat verbetering van het projectbeheer mogelijk was. Inmiddels worden uitvoerders in een vroeg stadium op de hoogte gesteld van de rapportage-eisen die Senter stelt en wordt gewerkt aan standaardisering van de voortgangsrapportages.

De staatssecretaris deelde mee dat de aanbevelingen van de Rekenkamer inzake projectinspectie en programma-evaluatie ter harte zijn genomen. Projectinspecties zullen in 1997 worden uitgevoerd door onafhankelijke derden volgens een hernieuwde systematiek.

Het voornemen bestaat om in 1997 of 1998 een programma-evaluatie uit te voeren, waardoor het inzicht van EZ in de doeltreffendheid van het PSO zal verbeteren.

Om vast te stellen of de prestaties van de uitvoerders volledig overeenkomstig de opdracht hebben plaatsgevonden zijn inmiddels verbeteringen



doorgevoerd met betrekking tot de tevredenheidsverklaring en de accountantsverklaring.

De staatssecretaris ging in op de opmerking van de Rekenkamer dat de functie van projectadviseur integriteitsgevoelig is. Zij deelde mee dat Senter maatregelen heeft getroffen om de risico's van aantasting van integriteit zoveel mogelijk te beperken.

#### *Doeltreffendheid*

Hoewel de staatssecretaris vond dat het PSO bij het bereiken van de projectdoelen goed scoorde in vergelijking met de resultaten die andere donoren met hun projecten bereiken was zij van mening dat er nog veel kan worden verbeterd. Zij nam de opmerkingen van de Rekenkamer over de waterbeheerprojecten ter harte.

Het inzicht in de doeltreffendheid zal volgens de staatssecretaris verbeteren door eerder genoemde aanpassingen met betrekking tot de projectontwikkeling en het projectbeheer, alsmede een kritischer toetsing van de projectvoorstellen van Senter en een uitbreiding van de CLOE. Overigens is volgens haar een belangrijke beperking daarbij dat de bijdrage van PSO-projecten aan de transformatie en aan de positionering van het Nederlandse bedrijfsleven vaak pas enige tijd na de afsluiting van projecten in volle omvang zichtbaar wordt.

## 7 NAWOORD REKENKAMER

Op grond van de evaluatie van 1993 was reeds een aantal verbeteringen doorgevoerd, waar de Rekenkamer gedeeltelijk van op de hoogte was. Daarnaast zei de staatssecretaris een aantal maatregelen toe, die kunnen bijdragen aan verbetering van het PSO. De Rekenkamer is daarover verheugd, maar wijst erop dat in de programma-evaluatie van 1998 zal moeten blijken in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk effect hebben.

Van bijzonder belang vindt de Rekenkamer bij de programma-evaluatie of blijkt of ook een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de programmadoelstellingen. De Rekenkamer is benieuwd naar de indicatoren die de staatssecretaris momenteel vastlegt om de budgetverdeling inzichtelijk te maken. Het is in overeenstemming met de doelstellingen van het PSO om in succesvolle landen te streven naar beëindiging van het budget in 1998. De PSO-plus projecten zouden dan ook daadwerkelijk alleen gericht moeten zijn op het wegnemen van de laatste drempels voor het bedrijfsleven in sectoren die nog niet voldoende voor het bedrijfsleven toegankelijk zijn in landen die dat voor het overige wél zijn.

Niet expliciet ging de staatssecretaris in op de vastlegging van zelfstandige voortzetting vooraf in de TOR. Vooraf duidelijk maken dat een project commercieel levensvatbaar is, zal leiden tot een grotere bijdrage aan de programmadoelstellingen. Als projecten vaker zelfstandig worden voortgezet, kan het hoge aantal gunningen uit de hand bovendien afnemen.

De Rekenkamer hoopt dat met de nieuwe richtlijn van Senter – inzake het formuleren van kwantificeerbare doelstellingen en duidelijke tussen- en eindproducten – aan het einde van het project kan worden vastgesteld of de afgesproken prestatie is geleverd. Zorg voor de kwaliteit van ex post evaluaties per project en het achteraf vastleggen van succes- en faalfactoren kunnen leiden tot het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid.

De Rekenkamer zal de verdere ontwikkeling van het PSO met belangstelling volgen.

**BIJLAGE 1**
**Overzicht doeltreffendheid oude PSO**

Nr.	Pro- jectnr.	Min.	Uitvoerder	Project- omschrijving	land	Indicatoren ver- wachting doel- treffendheid eva- luatie EZ in 1993*					Indicatoren realisatie doeltreffendheid Rekenkamer 1996*					* indicatoren doeltreffend- heid evaluatie EZ in 1993 en Rekenkamer 1996		
						transfor- matie		positio- nering			transfor- matie		positio- nering					
						1	2	3	4	5	1	2	3	4a	4b		5	LEGENDA
1	91.002	VROM	ICRC B.V.	Kolenreiniging Brzeszcze mijn	Polen	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	1	meetbare voortzetting resultaten zonder hulp
2	90.115	EZ	Universiteit Twente	Opleidingen voor starters- begeleiders en voor starters	Tsjechië	+	+	+	+	-	-	+	-	+	-	-	2	replicatie/ aansluiting zonder hulp
3	91.206	LNV	FIRE	Modernisering Hongaarse agro industrie	Honga- rije	+	+	-	+	+	+	+	-	+	-	+	3	duurzame eco- nomische acti- viteiten zonder hulp
4	90.317	O&W	NESA	Training school- management	Honga- rije	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	4	blijvende samenwerking
5	90.900	EZ	ING Bank Facs	Invoering van een betalings- systeem	Polen	+	+	-	+	+	+	-	-	-	-	-	4A	blijvende samenwerking met hulp
6	91.114	EZ	Romanian Development Consultants	Automatiserings- privatisering agentschap	Roemenie	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	4b	blijvende samenwerking zonder hulp
7	91.117	EZ	KEMA	Opleiding inge- nieurs en levering meetwa- gen	Polen	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	5	commerciële relaties zonder hulp
8	91.122	EZ	The Wissema Group	Management information and support network Bulgarian private comp.	Bulgarije	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
9	91.206	LNV	Landinrichtings- dienst	Ontwikkeling Zulawy polder	Polen	+	+	-	+	+	-	+	-	+	+	-		+ = indicator positief
10	91.765	V&W	INB-Pegasus	Seminar voor luchtvaart- managers	Honga- rije	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+		- = indicator negatief	
11	91.771	VROM	Van de Kerk en Venrooy	Lood recycling KOVHUTE in Pribram	Tsjechië	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+		
12	91.811	V&W	NEA	Training trans- port managers	Roemenie	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-		
13	91.720	V&W	International Centre for Water Studies	Monitoring kwa- terkwaliteit Donau	Bulgarije	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
14	90.206	V&W	NACO	Prague Ruzyne international airport	Tsjechië	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-		

**BIJLAGE 2**

**Overzicht doeltreffendheid PSO-'94**

Nr.	PSO-nr	uitvoerder	projectomschrijving	land	Indicatoren uitkomsten doeltreffendheid bij beëindiging project*									* indicatoren doeltreffendheid Rekenkamer 1996
					doelbereiking	transformatie			positivering			LEGENDA		
						1a	1b	2	3	4a	4b		5	
1	94/CZ/4/1	Meijerman & Partners	Finalisation of support to CFA	Tsjechië	-	+	+	-	-	-	-	-	1a	meetbare voortzetting resultaten met hulp
2	94/EX/2/2	Scheepvaart en Transport College	Ondersteuning Ests Maritiem Centrum	Estland	-	+	-	+	-	+	-	-	1b	meetbare voortzetting resultaten zonder hulp
3	94/LT/1/2	AAG Pegasus	Lithuanian Airlines management training	Litouwen	+	+	+	+	-	-	-	+	2	replicatie/aansluiting met hulp
4	94/LV/1/2	Logion	Haalbaarheidsstudie goederen in overslag in grensplaatsen, Riga, Letland	Letland	+	+	-	+	-	+	-	-	3	duurzame economische activiteiten zonder hulp
5	94/LV/1/3	DHV Consultants	Ondersteuning openbaar vervoer Riga	Letland	+	+	-	+	-	+	+	+	4a	blijvende samenwerking met hulp
6	94/RF/1/1	Amsterdam Port Consultants	Logistiek Centrum St.Petersburg	Russische Federatie	-	+	-	+	+	+	-	+	4b	blijvende samenwerking zonder hulp
7	94/RF/2/9	Peja Export	Mijnveiligheidsapparatuur voor Rusland	Russische Federatie	+	+	+	-	+	+	+	+	5	commerciële relaties zonder hulp
8	94/RF/3/3	International Potato Consultants	Kolomma Agricultural Support Programme, studie aardappelverwerking	Russische Federatie	-	-	-	-	-	-	-	-		
9	94/SL/1/2	Planet Consultants V.O.F.	In-house advisor to the Slovenian Privatisation Agency and the Development Fund	Slovenie	-	+	-	+	-	+	-	+		+ = indicator positief
10	94/UK/2/1	International Dairy Consultants	Landbouw projecten Lviv	Oekraïne	+	+	-	+	+	+	-	+		- = indicator negatief
11	94/UK/2/3	Pebaco	(Glasshouse) Horticulture project Kiev	Oekraïne	+	+	+	-	+	+	+	+		

**BIJLAGE 3**
**Overzicht overige projecten**

nr.	PSO-'94-project	uitvoerder	projectomschrijving	nr.	PSO-'95-project	uitvoerder	projectomschrijving
1	94/CZ/1/1	Regionalni Podnikatelsky Fond	Regionalni Podnikatelsky Fond, Ostrava (zie 95/CZ/2/1 en 95/CZ/2/2)	15	95/CZ/2/1	Regionalni Podnikatelsky fond (RPF)	Extension Regionalni Podnikatelsky Fond
2	94/CZ/2/1	Economic Department City Pizen	A Thematical Business Centre Pilsen (TBC); B International Marketing Facility (IMF); C Retail and Service Sector Pilsen (RSSP)	16	95/CZ/2/2	Nehem Consulting Group	Regional Development Project
3	94/HU/3/1	EIM	MKB-ontwikkeling ZALA	17	95/HU/2/1	Food Industries Research & Engineering	Ontwikkeling van de fruitsector in Zala
4	94/HU/4/1	FIR & E (Holland)	Voortbouw kippenproject Kiskunhalas	18	95/HU/3/1	Aeronautics Advisory Group Pegasus	Management Training Programme for Malev Hungarian Airlines
5	94/LT/1/4	Haskoning	Baggeren in haven	19	95/LV/2/1	EDON	Energy conservation and clean technology in Latvian agrofood industry
6	94/PL/2/1	International Dairy Consultants	Voortzetting project LOMZA (zie 95/PL/2/2)	20	95/PL/2/2	International Dairy Consultants	Afronding voorlichtingsproject Lomza (zie 94/PL/2/1)
7	94/PL/2/2	Landinrichtingsdienst	Afronding Zulawy polder	21	95/PL/3/1	Logitech	Intermodal traffic flow from the Netherlands to Poland
8	94/PL/3/1	KPMG	Opzetten en beheren van centrum voor startende bedrijven	22	95/RF/2/1	Tebodin	Water Project Nizhny Novgorod
9	94/PL/4/1	Grontmij Advies en Techniek	Rehabilitation Lake Jamno	23	95/RF/2/2	Euroconsult	Poultry Project Nizhny Novgorod
10	94/RF/2/1	V.E.K. Adviesgroep	Opzet jonge plantproductie RITZA II, Tjoemen (zie 92/RF/8)	24	95/RF/3/1	Haskoning	Verwerking haven- en grachtenslib
11	94/RF/2/7	KEMA International	Demonstratie-eenheid Permmotors	25	95/RF/3/3	NEA	Trainingen logistieke keten St. Petersburg
12	94/UK/1/3	KEMA Nederland	Mobiel laboratorium	26	95/RF/6/1	Grontmij	SLERM II, afronding project vuilverwerking Moskou: voortzetting TAGOS 93/10
13	94/UK/1/4	KEMA	Energiebesparing	27	95/UK/2/1	International Dairy Consultants	Lviv Agricultural Development Programme III
14	94/UK/2/2	Van der Ploeg international	Dairy Centra Ivano-Frankivsk	28	95/UK/2/2	Tebodin	Demonstration Project Meatprocessing Industry
				29	95/UK/3/1	TNO Metaal instituut	Technische Assistentie t.b.v. de heroriëntatie van de Nationale Academie van Wetenschappen van Oekraïne