

Vergaderjaar 2002–2003

28 800

Resultaten van plattelandprojecten met Europese subsidie

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Plattelandontwikkeling 2000–2006	27
			4.1	Plattelandontwikkelingsprogramma (POP)	27
1	Inleiding	9	4.2	POP Nederland	27
1.1	Plattelandprojecten	9	4.3	Voorlopige resultaten POP	28
1.2	Aanleiding onderzoek	10	4.4	Conclusies	28
1.3	Het onderzoek	10			
1.4	Opbouw rapport	11	5	Hoofdconclusies en aanbevelingen	29
			5.1	Conclusies	29
2	Opzet en uitvoering 5b-programma	12	5.2	Aanbevelingen	30
2.1	Opzet programma	12			
2.2	Uitvoeringspraktijk 5b-programma	14	6	Reacties en nawoord	32
2.3	Conclusies	17	6.1	Reactie bewindspersonen	32
			6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	32
3	Resultaten plattelandprojecten	19			
3.1	Prestaties en effecten projecten	19	Bijlage 1	Overzicht hoofdconclusies en aanbevelingen	34
3.2	Evaluatie 5b-programma	24	Bijlage 2	Overzicht bestudeerde projecten	37
3.3	Conclusies	25	Bijlage 3	Overzicht conclusies en aanbevelingen 1997	40
			Bijlage 4	Succesfactoren en knelpunten 5b-plattelandprojecten	41

SAMENVATTING

In de periode juni 2001 tot april 2002 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de resultaten van plattelandsprojecten die (mede) gefinancierd zijn door de Europese Unie. Deze plattelandsprojecten zijn in de periode 1994–1999 uitgevoerd in de provincies Groningen/Drenthe, Friesland, Overijssel, Zeeland en Limburg, waarbinnen specifieke regio's voor steun waren aangewezen.

De projecten waren gericht op de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland (de zogenaamde 5b-doelstelling van de Europese Commissie). Hierbij ging het bijvoorbeeld om het stimuleren van milieuvriendelijke landbouw, het ontsluiten van bedrijventerreinen, de aanleg van fietspaden of het ontwikkelen van natuurgebieden.

De op provinciaal niveau uitgewerkte en ingediende plattelandsprojecten konden voor cofinanciering een beroep doen op een bijdrage uit drie Europese structuurfondsen: het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Uit deze fondsen was in de periode 1994–1999 respectievelijk € 50,6 miljoen, € 81,9 miljoen en € 17,5 miljoen voor plattelandsprojecten beschikbaar. Daarnaast zouden de rijksoverheid € 167,8 miljoen, de provincies en gemeenten € 161,7 miljoen en private partijen € 90,76 miljoen bijdragen.

De eindverantwoordelijkheid voor het plattelandsprogramma lag bij de rijksoverheid, waarbij de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk waren voor respectievelijk het programmadeel EOGFL, EFRO en ESF. De minister van LNV was coördinerend bewindspersoon.

Bij de uitvoering van de projecten lag de regiefunctie bij de provincie voor zover het om EOGFL- en EFRO-projecten ging, en bij de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) voor zover het ESF-projecten betrof. De provincies respectievelijk RBA's gaven de subsidiebeschikkingen af en fungeerden eveneens als betaalorgaan.

Het toezicht op de uitvoering van het plattelandsprogramma vond plaats in samenwerking tussen de betrokken ministeries, de provincies/lokale overheden, de RBA's, de Europese Commissie en diverse maatschappelijke organisaties. Hiervoor was in alle vijf betrokken provincies een Comité van Toezicht opgericht waarin de verschillende vertegenwoordigers zitting hadden.

Belangrijkste conclusies

Het blijkt moeilijk om een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten die in de periode 1994–1999 mede met EU-subsidie werden gefinancierd. Dit heeft volgens de Algemene Rekenkamer een aantal oorzaken.

Te veel nadruk op financiële voortgang

Door de nadruk die tijdens de uitvoering van het 5b-programma lag op de financiële voortgang van de regionale programma's, ging de aandacht van de betrokken actoren (verenigd in de Comités van Toezicht) duidelijk minder uit naar de beoogde en gerealiseerde (niet-financiële) resultaten van de plattelandsprojecten.

Beoogde doelen en effecten te algemeen en onvergelijkbaar

Weliswaar is voor een aantal indicatoren inzichtelijk welke concrete zaken en/of diensten de projecten uit het 5b-programma hebben opgeleverd (prestaties of output), maar over de *effecten* en het *bereiken van doelen* van het 5b-programma kunnen nauwelijks uitspraken worden gedaan. Dit komt enerzijds door de *onvergelijkbare* wijze (zowel in soort als in kwantificering) waarop in de regio's de beoogde effecten en doelstellingen indertijd zijn geformuleerd, zodat op landelijk programmaniveau geen beeld kan worden opgesteld.

Anderzijds is, mede doordat de doelstellingen veelal in *algemene termen* waren geformuleerd, de daadwerkelijke invloed van de regionale programma's op het behalen van de doelen lastig vast te stellen. Het blijft onduidelijk welke positieve ontwikkelingen in de regio's op het conto van het 5b-programma geschreven kunnen worden.

Informatie over resultaten onvoldoende betrouwbaar

De onzekerheid over de precieze resultaten van het 5b-programma hangt ook samen met het feit dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie die op projectniveau beschikbaar is over prestaties, effecten en doelrealisatie onvoldoende is gewaarborgd. Dit komt doordat de eindverslagen van de projecten zijn opgesteld door de eindbegunstigden zelf en niet zijn gecertificeerd. Het is deze beleidsinformatie die gebruikt is voor het vaststellen van de resultaten in de eindevaluatie van het 5b-programma.

Als men de beschikbare beleidsinformatie, waarvan de betrouwbaarheid onzeker is, als uitgangspunt neemt, blijkt dat de helft van de 92 plattelandsprojecten die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek heeft betrokken, volgens de eindbegunstigden geslaagd is (in totaal werden ongeveer 930 plattelandsprojecten uitgevoerd). Bijna een kwart van de onderzochte projecten heeft volgens de beschikbare informatie aan alle verwachtingen voldaan. De Europese Unie heeft overigens geen norm gesteld voor het beoogde percentage geslaagde plattelandsprojecten.

Succesfactoren en knelpunten

Vaststaat dat in de verschillende regio's een groot aantal plattelandsprojecten van de grond zijn gekomen, waarvan sommige als succesvol en andere als minder succesvol of mislukt kunnen worden beschouwd. Uit de gesprekken en interviews met de regionale 5b-programmamanagers en projectindieners kwamen tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een groot aantal succesfactoren en knelpunten naar voren die in de uitvoering van de plattelandsprojecten een rol speelden. De Algemene Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van deze succesfactoren en knelpunten.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer komt op grond van haar bevindingen en conclusies van dit onderzoek tot enkele aanbevelingen. Zij richt zich daarbij in eerste instantie tot de minister van LNV als coördinerend bewindspersoon voor het nu lopende plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006. Deze aanbevelingen zijn echter wellicht ook relevant voor de uitvoering van andere regionale ontwikkelingsprogramma's, die met EU-subsidie worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van LNV, met het oog op de uitvoering van het huidige plattelandsontwikkelingsprogramma, aan om zorg te dragen voor de drie volgende punten:

- *Aansluiting tussen de doelstellingen van de provinciale programma's onderling en met de doelstellingen van het landelijke plattelandsontwikkelingsprogramma.* Deze doelstellingen moeten, voor zover mogelijk, op vergelijkbare wijze en in toetsbare termen worden geformuleerd en daarnaast worden geoperationaliseerd in meetbare beoogde prestaties en effecten. Dit geldt zowel op regionaal programmaniveau als op projectniveau. Het implementeren van een uniforme indicatorenset is hierbij aan te bevelen.
- *Een systeem dat op adequate wijze de beleidsinformatie genereert die nodig is voor de voortdurende monitoring van het plattelandsprogramma en voor de periodieke evaluaties van de gerealiseerde resultaten.* Behalve informatie over de financiële voortgang gaat het daarbij ook om informatie over de gerealiseerde prestaties en effecten van de projecten en de programma's. De uniformiteit en betrouwbaarheid van deze informatie moeten expliciet worden gewaarborgd.
- *Een goede invulling van de regierol door de provincies en de toezichtsrol door het Comité van Toezicht.* Daarbij dient aandacht te worden geschonken aan het spanningsveld dat kan ontstaan tussen de grote bestedingsdruk binnen het programma en het toezicht op de kwaliteit van de projectvoorbereiding en het monitoren van de beoogde (niet-financiële) prestaties en effecten. De Algemene Rekenkamer wijst de minister op de wettelijke instrumenten die hem daarbij ter beschikking staan met de inwerkingtreding van de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES), zoals een inlichtingenrecht en een aanwijzingsbevoegdheid bij decentrale bestuursorganen die EU-subsidie ontvangen of betrokken zijn bij beheer/controle/toezicht hierop.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van LNV voorts aan de Tweede Kamer in te lichten over de mate waarin en de wijze waarop binnen het huidige plattelandsprogramma reeds aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer invulling is gegeven. Zij denkt daarbij bijvoorbeeld aan de informatievoorziening over de projectresultaten door de provincies en de waarborging van de betrouwbaarheid daarvan. De Algemene Rekenkamer doet deze aanbeveling mede in de wetenschap dat de Tweede Kamer het plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006 als beleidsprioriteit heeft aangemerkt in het kader van het ontwikkelings-traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB). De Algemene Rekenkamer wijst de minister tot slot op de door haar geïnventariseerde succesfactoren en knelpunten bij de uitvoering van de 5b-plattelandsprojecten. Zij beveelt de minister aan deze, voor zover van toepassing, onder de aandacht te brengen van de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006.

Reacties betrokken bewindspersonen

De minister van LNV heeft op het onderzoek gereageerd, mede namens zijn ambtgenoten van EZ en SZW en de staatssecretaris voor Europese Zaken.

In zijn reactie onderschrijft de minister de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de problemen die een beoordeling van de resultaten van de plattelandsprojecten in de periode 1994–1999 in de weg staan. Hij geeft verder aan dat zijns inziens door de verbeteringen die zijn

aangebracht in de huidige programmaperiode 2000–2006 in belangrijke mate tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Het gaat daarbij volgens hem om voorzieningen die een eenduidige uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) 2000–2006 bevorderen en aanpassingen in de monitoring en de evaluatie. De minister van de LNV zegt voorts in zijn reactie toe de bevindingen van de Algemene Rekenkamer zorgvuldig te betrekken bij de uitvoering en beoordeling van de nu lopende programma's en de Tweede Kamer te informeren over de mate waarin het huidige plattelandsprogramma reeds aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer invulling is gegeven. Hij zei verder toe de in de bijlage 4 van dit rapport genoemde succesfactoren en knelpunten onder de aandacht te brengen van de bij het programma 2000–2006 betrokken actoren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van LNV in zijn reactie de conclusies van het rapport onderschrijft en de genoemde aanbevelingen overneemt. Zij spreekt de wens uit dat de minister op korte termijn zijn toezegging aangaande het informeren van de Tweede Kamer gestand doet, mede in het licht van de in 2003 voorziene tussentijdse evaluatie van het plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006. De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de minister van LNV de Tweede Kamer duidelijk maakt in hoeverre hij nu en in de toekomst in staat zal zijn om op Europees én op nationaal niveau op een adequate wijze (conform de VBTB-principes), verantwoording af te leggen over de resultaten van het POP.

Zij wijst er daarom op dat het van belang is om de Tweede Kamer niet alleen te informeren over de wijze waarop de Nederlandse implementatie van de EU-voorschriften voor het plattelandsontwikkelingsprogramma op dit vlak tot verbeteringen hebben geleid, maar ook over eventuele aanvullende verbeteringen op nationaal niveau in de opzet, uitvoering en de evaluatie van het plattelandsontwikkelingsprogramma, bijvoorbeeld over de vraag in hoeverre gebruik is/zal worden gemaakt van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.

1 INLEIDING

1.1 Plattelandsprojecten

De Europese Unie (EU) heeft in de periode 1994–1999 financiële middelen beschikbaar gesteld als bijdrage aan regionale projecten in de lidstaten gericht op de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland. Deze cofinanciering vond plaats in het kader van doelstelling 5b voor de Europese structuurfondsen: de bevordering van de ontwikkeling van het platteland en het vergemakkelijken van de structurele aanpassing daarvan.

Ook Nederland heeft van de financiële bijdragen vanuit de EU voor plattelandsontwikkeling geprofiteerd. De Europese Commissie wees vijf Nederlandse regio's aan waarbinnen plattelandsprojecten voor bijstand in aanmerking kwamen: delen van Friesland, delen van Groningen en Drenthe, Noordwest-Overijssel en de Vechtstreek, Zeeuws-Vlaanderen en delen van Noord- en Midden-Limburg.¹

Voor de EU-cofinanciering van plattelandsprojecten stonden drie Europese structuurfondsen open: het Europees Oriëntatie- en Garantie-fonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Voor Nederland was vooraf respectievelijk 50,6 miljoen, 81,9 miljoen en 17,5 miljoen euro uit deze fondsen voor cofinanciering beschikbaar gesteld.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de vooraf aan Nederland beschikbaar gestelde middelen uit de structuurfondsen voor de 5b-doelstelling. Tevens wordt de verhouding weergegeven tot de andere structuurfondsgelden die in de programmaperiode 1994–1999 voor Nederland beschikbaar kwamen.

Tabel 1.1 Overzicht van beschikbare 5b-programmamiddelen 1994–1999 (in miljoenen euro's) in verhouding tot de andere structuurfondsgelden*

Doelstelling**	EOGFL	EFRO	ESF	FIOV***		Totaal
1	21,5	80	40	8,5	150,0	(6,6%)
2	–	498,2	243,9	–	742,1	(32,4%)
3	–	–	922,8	–	922,8	(40,4%)
4	–	–	156,2	–	156,2	(6,8%)
5a	118	–	–	46,6	164,6	(7,2%)
5b						
Groningen/Drenthe	11,5	16,8	6,6		34,9	
Friesland	20,6	43,5	4,6		68,7	
Overijssel	4,8	8,9	1,8		15,5	
Zeeland	5,6	4,6	1,6		11,8	
Limburg	8,1	8,1	2,9		19,1	
<i>Totaal 5b</i>	50,6	81,9	17,5	–	150,0	(6,6%)
Totaal	190,1	660,1	1 380,4	55,1	2 285,7	
%	(8,3%)	(28,9%)	(60,4%)	(2,4%)	(100%)	

* Bedragen zijn ontleend aan beschikkingen van de Europese commissie. Ze worden exclusief cofinanciering, indexering en tussentijdse wijzigingen weergegeven. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2, p. 11 en 66.

** 1 – Bevorderen ontwikkeling en structurele aanpassing regio's met ontwikkelingsachterstand.

2 – Omschakeling regio's getroffen door achteruitgang industrie.

3 – Bestrijding langdurige werkloosheid en vergemakkelijken inschakeling in arbeidsproces.

4 – Vergemakkelijken aanpassing werknemers aan gewijzigde werkomstandigheden.

5a – Bevordering plattelandsontwikkeling door aanpassing landbouwstructuren.

5b – Bevordering plattelandsontwikkeling door ontwikkeling en structurele aanpassing platteland.

*** Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij.

¹ Gemakshalve zullen de vijf regio's in dit rapport worden aangeduid met de naam van de provincie(s) waarin zij vallen: Groningen/ Drenthe, Friesland, Overijssel, Zeeland en Limburg.

Naast de Europese cofinanciering waren vooraf ook op nationaal niveau middelen ter financiering van de plattelandsprojecten begroot voor de rijksoverheid (indicatief: € 67,8 miljoen), de provincies/gemeenten (indicatief: € 161,7 miljoen) en private partijen (indicatief: € 90,76 miljoen).²

1.2 Aanleiding onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in juni 2001 besloten een onderzoek in te stellen naar de resultaten van de plattelandsprojecten uit het 5b-programma. Hierbij speelden de volgende overwegingen een rol.

Bevindingen uit eerder onderzoek

Het Rekenkameronderzoek *Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie* uit 1997 wees onder meer uit dat er onvoldoende garanties waren dat de goedgekeurde projecten uit het 5b-programma een doelgerichte bijdrage aan de gewenste plattelandsontwikkeling en de structurele aanpassing daarvan konden leveren.³ Ook het Rekenkameronderzoek *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand* uit 2000 gaf aan dat bij het plattelandsprogramma sprake was van doelmatigheidsrisico's.⁴

Onderzoeksprioriteiten Algemene Rekenkamer

De plattelandsprojecten moesten onder andere een bijdrage leveren aan verbetering van de economische structuur van het platteland en het milieu. Gegeven die doelstelling heeft het onderwerp raakvlakken met de prioritaire sectoren voor doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer, namelijk «inkomen» (in casu van achtergebleven groepen op het platteland) en «milieu».

Politieke actualiteit

De plattelandsprojecten vormen voorts een actueel onderwerp in verband met de politieke discussie over de herstructurering van de landbouw in de EU. De plattelandsontwikkelingsprojecten kunnen hierin immers een rol spelen. Hierbij is ook de implementatie van de EU-Kaderverordening Plattelandsontwikkeling van belang, die de kaders aangeeft voor het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) voor de periode 2000–2006.

Financieel belang

Ten slotte is met de plattelandsprojecten een substantieel financieel belang gemoeid (zie tabel 1.1).

1.3 Het onderzoek

Doel

De Algemene Rekenkamer wil met dit onderzoek rapporteren over de resultaten van de plattelandsprojecten in Nederland die (mede) met Europese subsidie zijn gefinancierd, en aanbevelingen doen ter verbetering van de uitvoering van nieuwe plattelandsontwikkelingsprojecten.

Onderzoeksvragen

De volgende twee vragen staan in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer centraal.

- Hebben de uitgevoerde plattelandsprojecten en het 5b-programma als geheel geleid tot de beoogde resultaten?
- Welke factoren hebben een positief of negatief effect gehad op de opzet en uitvoering van het programma?

² De bedragen zijn gebaseerd op de Enig Programmeringsdocumenten van de regio's. Ze zijn exclusief de cofinanciering van ESF-projecten en daarmee indicatief. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 813, nr. 3.

³ Algemene Rekenkamer, *Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie*, 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 399, nrs. 1–2).

⁴ Algemene Rekenkamer, *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand*, 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2).

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de dossiers bestudeerd van 95 plattelandsprojecten. Dit betrof die projecten waarvan de Algemene Rekenkamer in 1996 reeds de voorbereiding had onderzocht. Deze dossiers bevonden zich bij de respectievelijke provincies (EOGFL en EFRO) en de regionale kantoren van de Arbeidsvoorziening (ESF). Acht van deze plattelandsprojecten zijn bezocht en van de projectindieners/eindbegunstigden van deze projecten zijn interviews afgenomen. Daarnaast zijn interviews gehouden met de ambtelijke vertegenwoordigers van de regionale Comit es van Toezicht voor het 5b-programma (de provinciale programmamanagers) en met de contactpersonen voor het 5b-programma op de drie betrokken ministeries. Tot slot zijn de notulen van het landelijk overleg van de regionale 5b-programmamanagers, de regionale Comit es van Toezicht en de daaraan verbonden werkcomit es bestudeerd, alsmede de tussen- en eindevaluatie van het 5b-programma.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de opzet en de uitvoering van het Nederlandse 5b-programma beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten die met de plattelandsprojecten en het 5b-programma zijn behaald. Hoofdstuk 4 schetst de contouren van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2000–2006. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer heeft haar conceptrapport op 24 september 2002 voor commentaar gezonden aan de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de staatssecretaris voor Europese Zaken. Op 12 november 2002 heeft de minister van LNV op het conceptrapport gereageerd, mede namens zijn ambtgenoten van EZ en SZW en de staatssecretaris voor Europese Zaken. Deze reactie is samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen in hoofdstuk 6.

2 OPZET EN UITVOERING 5B-PROGRAMMA

2.1 Opzet programma

De Europese doelstelling 5b voor de structuurfondsen was indertijd in algemene termen en open geformuleerd: de bevordering van de ontwikkeling van het platteland en het vergemakkelijken van de structurele aanpassing daarvan.

Binnen deze doelstelling werden vijf prioritaire zwaartepunten onderscheiden:

1. ontwikkeling van de landbouw;
2. versterking van de economische structuur;
3. bevordering van recreatie en toerisme;
4. verbetering van natuur en milieu;
5. verbetering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door middel van scholing.

Voor de realisatie van de nationale 5b-programma's werd uitgegaan van de «partnership»-gedachte. Dat wil zeggen dat de realisatie van de doelstelling tot stand moest komen in nauw overleg tussen de Commissie, de lidstaat en de betrokken nationale, regionale, lokale of andere autoriteiten, waarbij elke partij handelde als een partner in het nastreven van een gemeenschappelijk doel. Het ging daarbij zowel om de voorbereiding, de financiering, de beoordeling vooraf van, het toezicht op en de evaluatie achteraf van de projecten en het programma.

2.1.1 Nationale 5b-programma

Om in de programmeringsperiode 1994–1999 in aanmerking te komen voor steun uit de structuurfondsen op basis van doelstelling 5b, moest een lidstaat per afzonderlijke regio een programma opstellen waarin de doelstellingen en prioriteiten voor die regio werden geschetst. Overeenkomstig de partnershipgedachte werd daarna in samenwerking met de Europese Commissie voor elk van de regio's een Enig Programmeringsdocument (EPD) opgesteld, dat vervolgens door de Commissie werd goedgekeurd. Het EPD bevatte een beschrijving van de situatie binnen de doelstellingsregio, inclusief een sterkte/zwakte-analyse. Op basis hiervan werden specifieke prioriteiten en thema's ontwikkeld waarbinnen de ingediende projecten moesten vallen.

De Europese regelgeving schreef voor dat, ten behoeve van het algehele toezicht en de voorziene evaluaties, de uitwerking van de concrete projecten moest plaatsvinden aan de hand van fysieke indicatoren en effectindicatoren.⁵ Een fysieke indicator gaf daarbij aan welke concrete zaken en/of diensten geleverd werden (prestaties of output); een effectindicator gaf aan welk effect van deze zaken of diensten verwacht kon worden (effecten of outcome).

Voorbeeld 5b-project: Herinrichting vlasketens

Aangezien de landbouwsector in Zeeuws-Vlaanderen zich aan het heroriënteren was op de gewassenkeuze, waarbij de positieve milieuaspecten van de vlasteelt meewogen, vroeg de regio in 1995 5b-subsidie aan voor het project «Herinrichting vlasketens». In het projectvoorstel werd als doel geformuleerd: het bevorderen van het gebruik van de korte vlasvezel van in Nederland geteeld vlas en daarmee de versterking van de concurrentiepositie in de vlasvezelmarkt. Hiertoe dienden bij een tweetal bedrijven in de vlasproductieketen aanpassingen in het productiesysteem te worden doorgevoerd.

⁵ Zie Verordening (EEG) Nr. 2082/1993 van de Raad van 20 juli 1993, Europese Commissie, *Evaluatie van de acties op het gebied van de plattelandontwikkeling* (VI/5915/93) en Europese Commissie, *Toezicht op en evaluatie van de communautaire bijstandsverlening i.h.k.v. de doelstellingen 1, 5a, 5b en het C.I. Leader in de periode 1994–1999* (VI/3479/94).

Als fysieke indicatoren werden in het projectvoorstel opgenomen: het inrichten van gebouwen voor de opstelling van bewerkingsapparatuur, de aanschaf van benodigde machines en apparatuur en aanpassing van de elektrische installatie. Als effectindicatoren werden geformuleerd: overschakeling naar het zogenaamde dauwrooiproces waarbij geen lozing van afvalwater meer plaatsvindt, bekorting van de verdroogperiode en daarmee vermindering van de weersafhankelijkheid en verbetering van de arbeidsomstandigheden. Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland kenden in het kader van het 5b-programma aan het project een subsidie toe uit het EOGFL.

2.1.2 Verantwoordelijkheden en toezicht

De eindverantwoordelijkheid voor het Nederlandse 5b-plattelandsprogramma lag bij de rijksoverheid, waarbij de ministers van LNV, EZ en SZW verantwoordelijk waren voor respectievelijk het programmadeel EOGFL, EFRO en ESF. De minister van LNV fungeerde daarbij als coördinerend bewindspersoon.

In de praktijk werd de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van de EOGFL- en EFRO-projecten neergelegd bij de betrokken provincies. Voor de ESF-projecten werd deze verantwoordelijkheid neergelegd bij de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) met als eindverantwoordelijke het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

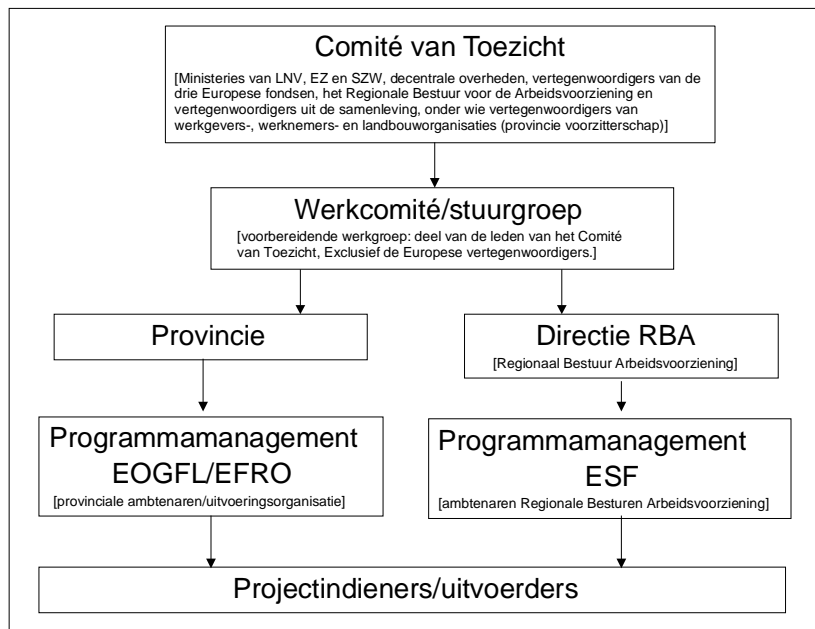
Op deze manier werden twee verschillende uitvoeringsregimes tot stand gebracht. De EOGFL- en EFRO-subsidietoekenning aan projecten moest worden goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie in de vorm van een beschikking. De RBA's kenden de ESF-subsidies aan projecten toe. Tot 31 december 1999 kon op deze wijze EU-subsidie aan plattelandsprojecten worden gecommiteerd.

Op grond van de Coördinatieverordening werd door de Europese Commissie en de lidstaat gezamenlijk per regio een Comité van Toezicht opgericht.⁶ Het Comité van Toezicht was verantwoordelijk voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van het EPD in de regio. In het Comité van Toezicht hadden zitting: de ministeries, decentrale overheden, vertegenwoordigers van de drie Europese fondsen, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening en vertegenwoordigers uit de samenleving, onder wie vertegenwoordigers van werkgevers-, werknemers- en landbouworganisaties. De provincies bekleedden het voorzitterschap van de Comités van Toezicht. De mogelijkheid bestond om uit het Comité van Toezicht een werkcomité samen te stellen, dat taken van het Comité van Toezicht kon overnemen.

In figuur 1 is het toezichtsarrangement schematisch weergegeven.

⁶ Verordening (EG) Nr. 2082/1993 van de Raad van 20 juli 1993.

Figuur 1 Toezichtsarrangement 5b-programma



Ten slotte was door de EU voorgeschreven dat het nationale 5b-programma niet alleen achteraf maar ook tussentijds zou moeten worden geëvalueerd.

Met oog op deze tussentijdse evaluatie werd in 1996 het initiatief genomen tot een landelijk overleg tussen de 5b-programmamangers uit de regio's en de coördinator voor het 5b-programma van het Ministerie van LNV. Aangezien dit overleg ook in bredere zin als zinvol werd beschouwd, kreeg het een terugkerend karakter.

2.2 Uitvoeringspraktijk 5b-programma

2.2.1 Voorbereiding projecten

Zoals in de opzet van het 5b-programma was voorzien, lag (voor zover het de EOGFL- en EFRO-subsidies betrof) het zwaartepunt van de uitvoering bij de betrokken provincies. Hier was niet alleen het programmamanagement ondergebracht (beoordelen projecten en toekennen EU-subsidie); de provincies traden ook op als verwervers van projecten, cofinanciers en als projectindieners. Tijdens het aanvraagtraject voor EOGFL- en EFRO- subsidie werden de projectindieners door het (provinciale) programmamanagement actief begeleid en werden de projectvoorstellen vaak gezamenlijk voorbereid. Hierbij werd gebruikgemaakt van een standaardchecklist, die overigens per regio naar inhoud en vorm verschilde. De voorbereiding van de ESF-projecten werd uitgevoerd door de RBA's.

In de meeste regio's werden de uiteindelijk ingediende plattelandsprojecten inhoudelijk behandeld in het werkcomité (soms als stuurgroep aangeduid) van het Comité van Toezicht.⁷ Hierin hadden zitting: de (regionale) vertegenwoordigers van de Ministeries van LNV, EZ en SZW,⁸ de provincie (inclusief de 5b-programmamanager), het Regionale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, en eventueel lokale overheden en vertegen-

⁷ In de regio Friesland was geen werkcomité ingesteld. De hier genoemde activiteiten van het werkcomité werden in die regio door het Comité van Toezicht uitgevoerd.

⁸ Het Ministerie van SZW beperkte zich in de praktijk tot het agendalidmaatschap van de Comités van Toezicht.

woordigders van maatschappelijke organisaties. De vertegenwoordigers van de Europese Commissie maakten geen deel uit van het werkcomité.

Bij de beoordeling van de voorgedragen projecten keek het werkcomité met name of deze paste in het regionale EPD. Veel minder aandacht werd geschonken aan de formulering van de vereiste fysieke en effect-indicatoren. Dit kwam vooral doordat tijdens de uitvoering van het 5b-programma de nadruk lag op de financiële realisatie van het EPD (door sommige programmamanagers omschreven als «het wegzetten van het geld») en het financieel beheer. Er was een behoorlijke druk, ook vanuit de EU, om de beschikbaar gestelde gelden ook daadwerkelijk te besteden. Hierdoor had de beoordeling van bijvoorbeeld de aan- of afwezigheid en de kwaliteit van nulmetingen en indicatoren in de projectvoorstellen een veel lagere prioriteit en kwam minder voor.

Door het lage aantal ingediende projecten in verhouding tot de beschikbare financiële middelen vond overigens in geen van de regio's een afweging plaats *tussen* verschillende projecten op basis van verwachte doelmatigheid en/of doeltreffendheid. Dit was overigens ook niet vereist op basis van de Europese regelgeving.

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer leiden nauwelijks tot initiatieven

In haar rapport *Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie* uit 1997 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat door de toenmalige werkwijze bij de beoordeling en goedkeuring van de 5b-projecten een effectieve en efficiënte inzet van de middelen niet afdoende gewaarborgd was. Zij deed een aantal aanbevelingen voor de voorbereiding van plattelandsprojecten, gericht op het verbeteren van de doelgerichtheid van de projecten en de meetbaarheid van de resultaten. Gewezen werd op het belang van nulmetingen, een goede uitwerking van de projectdoelstellingen, projectdoelgroepen en effectindicatoren en het maken van duidelijke afspraken over de evaluatie van de projecten.

In 1997 kwam eveneens de tussentijdse evaluatie van het Nederlandse 5b-programma gereed, waarin de aanbeveling werd gedaan de evaluatiestructuur tegen het licht te houden met het oog op de eindevaluatie.

Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de tussentijdse evaluatie en het Rekenkamerrapport uit 1997 is door het landelijk 5b-programmamanagersoverleg indertijd opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een «uniforme indicatorenset», zodat voor de eindevaluatie een vertaalslag kon worden uitgevoerd op de in de regio's gehanteerde verschillende (fysieke) indicatoren. Hiermee werd wel tegemoetgekomen aan de genoemde aanbeveling uit de tussentijdse evaluatie, maar niet aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Het Ministerie van LNV heeft de programmamanagers hier indertijd per brief op gewezen. In de Comités van Toezicht en hun werkcomités werden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in sommige gevallen wel besproken, maar waren zij geen aanleiding voor concrete acties of werd als oplossing verwezen naar de uniforme indicatorenset.

Afgezien van de actie van het Ministerie van LNV om het rapport van de Algemene Rekenkamer en de tussentijdse evaluatie te agenderen voor het 5b-programmamanagement, hebben de departementen geen initiatieven ondernomen. Zij konden desgevraagd ook niet aangeven of op regionaal niveau verder navolging is gegeven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en of de ontwikkelde uniforme indicatorenset daadwerkelijk op regionaal niveau is geïmplementeerd.

Het werkcomité voorzag de ingediende EOGFL- en EFRO-subsidieaanvragen, indien deze akkoord werden bevonden, van een advies aan Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie. Bij goedkeuring door Gedeputeerde Staten ontving de subsidieaanvrager een beschikking en werd overgegaan tot de uitbetaling van subsidievoorschotten.

2.2.2 Verantwoording en toezicht

De subsidieontvangers verantwoordden zich gedurende de looptijd van het project door middel van voortgangsrapportages die per kwartaal aan de provincie of het RBA (ESF) werden verstrekt. In deze kwartaalrapportages werd de financiële en fysieke voortgang van het project geschetst. Op basis hiervan werd eventueel overgegaan tot uitbetaling van volgende voorschotten.

Na voltooiing van het project (of uiterlijk voor 30 juni 2002) diende de subsidieontvanger een einddeclaratie op te stellen, voorzien van een accountantsverklaring. In deze verklaringen werd in de praktijk met name ingegaan op de juistheid van de einddeclaratie (getrouw beeld) en de mate waarin de einddeclaratie voldeed aan de in de toekenningsbrief (beschikking) aangegeven financiële criteria. Ook werd verklaard in hoeverre aan de in de toekenningsbrief gestelde subsidievoorwaarden was voldaan (rechtmatigheid).

De einddeclaraties van de door de Algemene Rekenkamer geselecteerde en onderzochte projecten waren in bijna alle gevallen voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.⁹

In de regio's vonden op de accountantsverklaringen bij de einddeclaraties van de EOGFL- en EFRO-projecten nog reviewactiviteiten plaats door de provinciale accountant of een extern accountantskantoor, die overigens in omvang nogal van elkaar verschilden.¹⁰

De Algemene Rekenkamer heeft zelf geen onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de bestedingen voor de onderzochte projecten, aangezien zij voor de betrokken jaren niet over de vereiste controlebevoegdheden beschikte.¹¹

De einddeclaraties dienden vergezeld te gaan van een inhoudelijk eindverslag waarin de resultaten van het uitgevoerde project werden vermeld. Voor de door de Algemene Rekenkamer onderzochte projecten was in de meeste gevallen een eindverslag beschikbaar in het projectdossier. De omvang en diepgang van deze eindverslagen varieerde sterk, van enkele pagina's met de conclusie dat het project geslaagd was (frequent), tot uitgebreidere effectiviteitsstudies (minder frequent). De eindverslagen zijn over het algemeen opgesteld door de subsidieontvangers zelf, en zijn in tegenstelling tot de financiële einddeclaraties niet gecertificeerd. De betrouwbaarheid (en daarmee de juistheid) van deze informatie over de projectresultaten is daarmee niet in voldoende mate gewaarborgd.

Op basis van de informatie uit de beschikbare kwartaalrapportages, de eindafrekeningen en de eindverslagen stelde elke regio jaarlijks een jaarverslag op waarin met name de financiële voortgang en daarnaast de fysieke voortgang van het regionale 5b-programma en de afzonderlijke projecten werd vermeld. Het EOGFL- en EFRO-deel van de jaarrapportage werd opgesteld door het provinciale programmasecretariaat, het ESF-deel door het programmasecretariaat bij de RBA's. Beide delen werden in het regionale jaarverslag fysiek samengevoegd, maar van een integrale verantwoording was geen sprake.

Toezicht

Formeel droegen de regionale Comités van Toezicht de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering van de regionale programma's. In de praktijk beperkten zij hun werkzaamheden tot toezicht achteraf.¹² Dit toezicht richtte zich voornamelijk op de financiële voortgang van de programma's (committingen en de uitgaven) en procedurele zaken,

⁹ Voor twee projecten was, wegens faillissement van de subsidieontvangende private partij, geen goedkeurende accountantsverklaring beschikbaar.

¹⁰ Variërend van verificatie van alle ingediende verklaringen tot steekproefsgewijze controle.

¹¹ Zie voor een beoordeling van het financieel toezicht op het 5b-programma door de bewindspersonen het Rekenkamerrapport «EU-structuurfondsen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2).

¹² In de regio Friesland, waar geen werkomité was opgericht, bracht het Comité van Toezicht ook het advies over de subsidiëring van de projectvoorstellen uit.

zoals het in aanmerking komen van bepaalde typen projecten voor subsidiëring. Hierbij werd vrijwel nooit over concrete projecten gesproken.

Gevraagd naar een verklaring voor de eenzijdige aandacht voor de financiële voortgang, wezen de geïnterviewde programmamanagers op de grote bestedingsdruk binnen het 5b-programma. De inspanningen waren met name gericht op het committeren van de beschikbare financiële middelen.

De belangrijkste actoren in het Comité van Toezicht (respectievelijk de daaraan verbonden werkcomités) hadden duidelijk een eigen rolopvatting. Zo richtten de regionale vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV en EZ zich vooral op hun eigen sectorale projecten (uit het EOGFL en EFRO gefinancierd). De vertegenwoordiger van het Ministerie van SZW, eindverantwoordelijk voor de ESF-projecten, is in geen van de regio's aanwezig geweest op vergaderingen van het Comité van Toezicht of het werkcomité, waardoor de betrokkenheid van het Ministerie van SZW zich beperkte tot «agendalidmaatschap». De RBA's stuurden wel vertegenwoordigers naar deze vergaderingen, maar de ESF-projectvoorstellen werden daarin vrijwel nooit inhoudelijk besproken.

De EU-vertegenwoordigers in het Comité van Toezicht richtten zich met name op de financiële component van het programma. Er was van hun zijde veel aandacht voor subsidietechnische aspecten als interventiepercentages (verhouding EU-subsidie en cofinanciering), uitputting van de beschikbare fondsen, financieel beheer en rechtmatigheid. De EU-vertegenwoordigers fungeerden daarnaast als aanspreekpunt voor de Europese Commissie.

Aan de niet-financiële resultaten van het regionale 5b-programma, de prestaties en effecten van de projecten, werd in de Comités van Toezicht weinig aandacht besteed. Illustratief is dat op het moment dat geen financiële middelen meer konden worden gecommiteerd (31 december 1999), de Comités van Toezicht op instigatie van de Europese Commissie zijn opgeheven. Op dat moment was ongeveer de helft van de committeringen uitbetaald en bevonden veel projecten zich nog in de uitvoeringsfase.

2.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat tijdens de uitvoering van het programma in het kader van doelstelling 5b voor de Europese structuurfondsen (de bevordering van de ontwikkeling van het platteland en het vergemakkelijken van de structurele aanpassing daarvan) de (na)druk bij de betrokken actoren met name heeft gelegen op de financiële voortgang (committeringen en uitgaven) van de regionale programma's. Veel minder aandacht is uitgegaan naar de beoogde en gerealiseerde (niet-financiële) resultaten van de plattelandprojecten. Tijdens de voorbereiding en goedkeuring van de projecten uitte zich dat in een lage prioriteit voor de beoordeling van de aan- of afwezigheid én de kwaliteit van de verplichte fysieke en effectindicatoren voor de afzonderlijke projecten. Ook bij het toezicht op de resultaten van de projecten ging de aandacht met name uit naar de (verantwoording over) de financiële resultaten en minder naar de bereikte prestaties en effecten. Het toezicht door het Comité van Toezicht beperkte zich in grote mate tot het toezien op het volledig committeren en uitgeven van de beschikbare financiële middelen.

De Algemene Rekenkamer concludeert tevens dat naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van het 5b-programma en het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1997 een uniforme indicatorenset voor plattelandsprojecten is opgesteld, maar dat over de mate waarin deze set daadwerkelijk is geïmplementeerd geen informatie beschikbaar was op de betrokken ministeries.

Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de beschikbare informatie over de resultaten (bereiken van de projectindicatoren en projectdoelstellingen) niet is gewaarborgd, omdat deze opgesteld worden door de eindbegunstigden zelf en niet worden gecertificeerd.

Voor de waarborging van de rechtmatige besteding van de 5b-subsidiegelden was in opzet een systeem van accountantsverklaringen aanwezig. De Algemene Rekenkamer heeft de werking daarvan niet onderzocht, omdat zij niet over de benodigde controlebevoegdheden beschikte.¹³

¹³ Met de inwerkingtreding van de 8e wijziging van de Comptabiliteitswet (1 mei 2002) heeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid verkregen om de doelmatige en rechtmatige besteding van EU-subsidies te controleren tot op het niveau van de ontvangers van EU-subsidie.

3 RESULTATEN PLATTELANDSPROJECTEN

3.1 Prestaties en effecten projecten

Om een indicatie te krijgen van de resultaten die (op projectniveau) met het 5b-programma zijn behaald heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten in kaart gebracht van de 95 plattelandsprojecten waarvan zij de voorbereiding in 1997 had onderzocht.

Voor drie van deze projecten was in de betrokken regio's geen projectdossier (meer) beschikbaar, waardoor in het onderzoek 92 projecten konden worden betrokken.¹⁴ Van deze 92 projecten ontvingen er 36 cofinanciering uit het EOGFL, 41 uit het EFRO en 15 uit het ESF. Zij zijn bijna evenredig afkomstig uit de vijf regio's. Bijlage 2 bevat een overzicht van de onderzochte projecten.

De totale geraamde uitgaven voor de 92 projecten bedroegen € 124,5 miljoen (gemiddeld circa € 1,35 miljoen per project, variërend van € 14 249 tot € 26,4 miljoen). Hiervan was € 22,4 miljoen (18%) afkomstig van de EU. De overige geraamde middelen kwamen van de Ministeries van LNV, EZ, de RBA's, provincies, gemeenten en particulieren.

Uiteindelijk bedroegen de werkelijke uitgaven voor deze projecten € 112,7 miljoen waarvan € 19,7 miljoen EU-bijdrage.¹⁵

3.1.1 Beoogde resultaten

Voor alle onderzochte projecten waren doelen geformuleerd. Bij de meeste projecten waren de doelen in kwalitatieve termen beschreven, zonder kwantificering. De doelen bleven tijdens de uitvoering van de projecten meestal gelijk. Door de brede doelstelling van de EU voor het 5b-programma (het bevorderen van de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland) sloten de projecten met hun, meestal eveneens in algemene termen omschreven, doelstelling aan bij de Europese 5b-doelstelling. Bij 38 van de 92 projecten ontbrak een specifieke omschrijving van de beoogde doelgroep.¹⁶

Bij alle 92 onderzochte projecten waren *fysieke indicatoren* aangegeven. Dat wil zeggen, bij deze projecten was aangegeven welke concrete zaken en/of diensten geleverd moesten worden (zie ook § 2.1.1). Deze fysieke indicatoren sloten op één uitzondering na aan bij de geformuleerde projectdoelstelling.

Per project ging het meestal om één tot drie indicatoren. Bij enkele projecten was dit aantal groter, tot maximaal tien. Tussentijds zijn bij een tiental projecten de fysieke indicatoren gewijzigd. Bij sommige projecten ging het om een nadere uitwerking van de oorspronkelijke fysieke indicatoren in meer concrete indicatoren met ongeveer dezelfde inhoudelijke strekking. Bij andere projecten betrof het een inhoudelijke wijziging of een bijstelling van te hoge ambities die niet realiseerbaar bleken.

¹⁴ Het betrof twee projecten die in een vroeg stadium waren stopgezet. De reden voor de afwezigheid van het projectdossier van het derde project is onbekend.

¹⁵ Bron: eindbeschikking in projectdossiers. Bij een project was sprake van een faillissement van de private partij, waardoor de gerealiseerde bedragen werden afgeleid uit de correspondentie met de curator.

¹⁶ Hierbij ging een positieve werking uit van het standaard ESF-subsidieformulier waarop het beoogde aantal deelnemers en een aantal vaste deelnemerskenmerken ingevuld diende te worden. Hierdoor was voor de scholingsprojecten gefinancierd uit het ESF in alle gevallen een doelgroep omschreven. Voor de projecten gefinancierd uit de andere twee fondsen was dat in de helft van de gevallen gebeurd.

Voorbeeld wijziging fysieke indicatoren

Het project «Balkerweg» was gericht op de verbetering van het tracé Balkerweg–Slagenweg voor een betere verkeersafwikkeling van Ommen-Noord, door de aanleg en herstructurering van een gedeelte van de hoofdwegenstructuur. De oorspronkelijke fysieke indicator voor het project was «Aanleg wegen en rotonde; totale lengte circa 2250 m.» Later werd dit uitgewerkt in twee specifiekere indicatoren: «Aanleg wegen 2250 m» en «Aanleg rotonde». Toegevoegd werden «Groenvoorzieningen 27 500 m²» en «Ontsluiting bedrijventerreinen (33, 16 en 10 ha).» In latere voortgangsrapportages wordt ook nog de fysieke indicator «fietspaden 700 m²» genoemd.

Voor driekwart van de projecten (70 van de 92) waren *effectindicatoren* benoemd. Dat wil zeggen, bij deze projecten was aangegeven welk effect van de gerealiseerde zaken of diensten verwacht kon worden. Het aantal effectindicatoren varieerde van één tot vier. In de regio's Friesland, Zeeland en Limburg was voor vrijwel alle projecten een effectindicator aangegeven, terwijl in de regio's Groningen/Drenthe en Overijssel deze bij ongeveer de helft van de projecten ontbraken. Bij projecten die bekostigd werden uit het ESF waren het vaakst effectindicatoren benoemd (87%), bij EFRO-projecten het minst (70%), terwijl het percentage voor de EOGFL-projecten zich daar tussenin bevond (78%). Het opnemen van een vraag naar de effectindicatoren op het standaardsubsidieaanvraagformulier bleek een positieve invloed te hebben op het daadwerkelijk formuleren van deze indicatoren.¹⁷ Bij de meeste projecten sloten de effectindicatoren aan bij de doelstelling. De effectindicatoren die onvoldoende aansloten bij de doelstelling hadden soms meer het karakter van een fysieke indicator, (te dichtbij), terwijl andere juist een effect betroffen dat maar zeer indirect door het project beïnvloed zou kunnen worden (te ver weg).

Voorbeeld niet goed aansluiten van effectindicator op de doelstelling

Doel van het project «De Luts baggeren» was de verdere ontwikkeling van de toeristisch-recreatieve sector door opheffing van knelpunten in het hoofdvaarwegennetwerk in Friesland (in casu uitbaggeren van de Luts). De effectindicatoren waren «verdieping vaarweg tot 1.40 meter», «toename van het aantal vaarbewegingen» en «verbetering waterafvoer in kader van waterbeheersing.»

Volgens de Algemene Rekenkamer sluit de derde indicator niet aan bij de doelstelling, al kan dit wel een positief neveneffect van het project genoemd worden. De eerste effectindicator is eerder een fysieke indicator (prestatie).

Soms ook werd een indicator opgenomen voor een effect dat op grond van de doelstelling niet werd nagestreefd, maar dat wel als een verwacht positief neveneffect genoemd zou kunnen worden.

Nulmetingen hebben bij relatief weinig projecten plaatsgevonden: bij tien van de 92 projecten werd in enigerlei vorm de uitgangssituatie vastgesteld. Dit is soms gebeurd door middel van een uitgebreide nulmeting, soms door een korte kwalitatieve beschrijving van de uitgangssituatie waarbij (enkele van) de indicatoren aan bod kwamen.

3.1.2 Gerealiseerde resultaten

Voor het vaststellen van de gerealiseerde resultaten van de projecten heeft de Algemene Rekenkamer gebruikgemaakt van de beleidsinformatie die daarover aanwezig is in de projectdossiers bij de provincies en de (rechtsoptvolgers van de) RBA's in de vorm van verantwoordingen, verslagen en evaluaties van de projecten en eventuele aanvullende informatie.

Bij bestudering van deze informatiebronnen bleek dat deze voor 90 van de 92 projecten informatie bevatten die inging op het bereiken van de fysieke indicatoren van die projecten.

Voor de 70 projecten waarvoor indertijd effectindicatoren waren geformuleerd was in 44 gevallen (63%) informatie beschikbaar over het wel/niet bereiken daarvan. Over het bereiken van de doelstellingen van de 92 projecten bevatten de geraadpleegde informatiebronnen in 58 gevallen (63%) informatie.

Wat de juistheid van de gegevens uit de genoemde bronnen betreft is in

¹⁷ Zo werd op het landelijke standaardformulier voor ESF-subsidie specifiek om een effectindicator (het aantal deelnemers met een baan na afloop van de cursus) gevraagd. Bij EOGFL- en EFRO-aanvragen werden verschillende (regionale) formulieren gebruikt waarop niet altijd effectindicatoren aangegeven dienden te worden.

§ 2.2.2 al opgemerkt dat de betrouwbaarheid van deze informatie op basis van de projectdossiers en jaarverslagen zelf niet kan worden vastgesteld, mede omdat deze niet zijn gecertificeerd en zijn opgesteld door de eindbegunstigden van de subsidie zelf. De hier gepresenteerde resultaten van de 92 onderzochte plattelandsprojecten moeten in dit licht worden bezien.

In tabel 2.2 wordt, voor zover de beschikbare beleidsinformatie uit de projectdossiers dat toelaat, aangegeven in hoeverre de projectdoelstellingen en de fysieke en effectindicatoren van de 92 projecten zijn bereikt.

Tabel 2.2 Overzicht mate waarin projectdoelen en indicatoren zijn bereikt, op basis van de beschikbare beleidsinformatie (percentages tussen haakjes)

	fysieke indicatoren		effectindicatoren		doelen	
Geen doelen/ indicatoren geformuleerd	0	(0%)	22	(24%)	0	(0%)
Geen informatie beschikbaar in projectdossier	2	(2%)	26	(28%)	34	(37%)
Geheel bereikt	59	(64%)	24	(26%)	42	(46%)
Gedeeltelijk bereikt	31	(34%)	20	(22%)	11	(12%)
Niet bereikt	0	(0%)	0	(0%)	5	(5%)
Totaal	92	(100%)	92	(100%)	92	(100%)

Fysieke indicatoren

Volgens de informatie uit de projectdossiers zijn bij ongeveer tweederde (59) van de 92 onderzochte projecten de beoogde fysieke indicatoren gerealiseerd.

Voor de regio Limburg kon op basis van de projectdossiers het vaakst, voor driekwart van de projecten, worden vastgesteld dat de beoogde fysieke indicatoren zijn bereikt (75%). Voor de andere regio's schommelde dit percentage tussen de 55 en 65%.

Voor zover daarover informatie beschikbaar was, blijkt dat projecten gefinancierd uit het EOGFL en het EFRO de beoogde fysieke indicatoren vaker geheel bereiken (respectievelijk 72 en 71%) dan de scholingsprojecten uit het ESF (27%). Uit nadere analyse bleek dat bij ESF-projecten de fysieke indicatoren vaak maar gedeeltelijk bereikt waren (73%), doordat het gerealiseerde aantal deelnemers en het aantal deelnemers dat de beoogde kwalificatie behaalde veelal lager was dan beoogd.

Milieuzorg Boom Pers Meppel

Het project «Milieuzorg Boom Pers Meppel» is mede gefinancierd vanuit het ESF. Doel van het project was het opzetten en uitwerken van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem bij uitgeverij Boom Pers. Hierdoor zou door het bedrijf beter kunnen worden ingespeeld op ontwikkelingen op het gebied van milieuwetgeving en vergunningen, de bedrijfsvoering beter worden beheerst en de concurrentiepositie worden verbeterd. Tijdens de implementatie van het systeem zou voorlichting en training worden gegeven aan de betrokken medewerkers door de Bedrijfsmilieudienst Drenthe, teneinde het zelfregelend vermogen binnen het bedrijf op voldoende niveau te brengen. Voor deze trainingen was vanuit het ESF subsidie toegekend.

Als fysieke indicator werd het aantal deelnemers genomen; beoogd werd in totaal 77 personeelsleden te laten deelnemen aan de trainingen. Uiteindelijk volgden maar zeven deelnemers de training. De fysieke indicator werd daarmee maar in beperkte mate (gedeeltelijk) bereikt. Overigens werd de ESF-subsidie op basis van de voor dit deelnemersaantal benodigde financiering in neerwaartse zin bijgesteld.

Effectindicatoren

Over 44 van de 70 projecten waarvoor indertijd effectindicatoren waren geformuleerd, kan op basis van de beschikbare informatie in de projectdossiers iets gezegd worden over de mate waarin deze effectindicatoren bereikt zijn.

Voor 24 van deze projecten gaf de informatie in het projectdossier aan dat de beoogde effecten geheel bereikt waren. Bij de overige 20 was dat gedeeltelijk het geval.

Tussen de vijf regio's doen zich op het punt van de effectindicatoren overigens duidelijke verschillen voor.

Voor de onderzochte projecten in de regio Limburg waren in alle gevallen effectindicatoren geformuleerd en is over het bereiken daarvan informatie aanwezig in het projectdossier. De effectindicatoren van het grootste deel van deze projecten zijn volgens de projectdossiers geheel bereikt en van de overige 30% van de projecten gedeeltelijk.

De resultaten voor de regio Overijssel geeft een ander beeld: voor ruim de helft van de projecten waren geen effectindicatoren geformuleerd. Voor de overige acht projecten waar wel effectindicatoren waren geformuleerd was in zes gevallen in de projectdossiers geen informatie beschikbaar over het bereiken daarvan.

Voor de twee projecten waarvoor wel informatie beschikbaar was, gaf het projectdossier aan dat in één geval de effectindicatoren geheel waren bereikt en in het andere geval gedeeltelijk. De overige regio's vertonen een beeld dat tussen dat van de regio's Limburg en Overijssel in ligt. Uit nadere analyse van de 44 projecten waarvoor informatie over het bereiken van de effectindicatoren beschikbaar was in de projectdossiers, blijkt dat bij de EOGFL- en EFRO-projecten het effect relatief vaker geheel bereikt is dan bij de ESF-projecten (respectievelijk 59, 75 en 18%). Bij de ESF-projecten zijn de effectindicatoren volgens de projectdossiers met name gedeeltelijk bereikt.

Doelrealisatie

In de projectdossiers van 58 van de 92 projecten was informatie beschikbaar over de mate waarin de doelen waren bereikt. Deze informatie geeft aan dat bij de meeste van deze projecten de gestelde doelen geheel (42) of gedeeltelijk (11) bereikt zijn. Bij vijf projecten waren volgens de projectdossiers de doelen niet bereikt. Er is geen duidelijke relatie tussen het wel, niet of gedeeltelijk behalen van de doelstellingen en de verschillende regio's of de structuurfondsen.

Over de doelrealisatie van de overige 35 projecten kon op basis van de projectdossiers geen uitspraak worden gedaan.

Samenhang doelrealisatie en indicatoren

Wanneer de informatie over de doelrealisatie en de indicatoren in samenhang wordt bekeken, blijkt allereerst dat wanneer de geformuleerde fysieke en effectindicatoren zijn gerealiseerd, dit niet automatisch betekent dat de beoogde doelstelling volgens het projectdossier ook bereikt is. Het omgekeerde geldt eveneens.

Tafelaardappelen 1e fase

Het project «Tafelaardappelen 1e fase», mede gefinancierd vanuit het EOGFL, had tot doel het topsegment van de aardappelmarkt te bereiken door het leveren van kwalitatief hoogwaardige tafelaardappelen. Technisch gezien is het project goed verlopen: de productie van hoogwaardige tafelaardappelen kwam inderdaad tot stand. Daarmee waren de fysieke indicatoren en effectindicatoren bereikt. Echter, de afzet (die niet als effectindicator was opgenomen) bleek onvoldoende, waardoor het uiteindelijke doel niet gerealiseerd werd.

Anderzijds wordt soms in de eindevaluatie van een project aangegeven dat de doelstelling geheel is bereikt, terwijl de bijbehorende indicatoren slechts gedeeltelijk bereikt zijn. Dit komt door het contrast dat bij deze projecten bestaat tussen de in zeer algemene termen geformuleerde projectdoelstelling en de vaak veel preciezere operationalisatie daarvan in de geformuleerde indicatoren. De indicatoren kunnen daardoor wellicht maar gedeeltelijk zijn behaald, bijvoorbeeld een kleiner aantal bezoekers dan beoogd, terwijl het algemeen geformuleerde doel, bijvoorbeeld het vergroten van de recreatieve aantrekkingskracht, wél is gerealiseerd.

Wanneer de drie aspecten (realisatie doelstellingen, realisatie fysieke indicatoren en realisatie effectindicatoren) in samenhang worden bekeken, kunnen 46 van de onderzochte projecten (50%) als geslaagd worden beschouwd.¹⁸

Bij 12 van deze 46 zijn volgens het projectdossiers de doelstelling, de fysieke en de effectindicatoren geheel bereikt waren. Bij tien andere projecten waren geen effectindicatoren benoemd, maar zijn doel en fysieke indicatoren volgens het projectdossier geheel bereikt. Deze 22 projecten hebben daarmee geheel aan de verwachtingen voldaan.

Verbetering ontsluiting Otterstation

Doel van het project «Verbetering ontsluiting Otterstation», dat mede met subsidie vanuit het EFRO is uitgevoerd, was een optimale verkeersveilige ontsluiting van het Otterpark en een dagrecreatiegebied in Friesland (prioriteit bevordering recreatie en toerisme). Als fysieke indicatoren werden de aanleg van een nieuwe verkeerskruising (inclusief aan- en afvoerwegen) en de aanleg van een verkeersregelininstallatie genomen. De beoogde effecten waren het terugdringen van het aantal ongevallen, betere doorstroming op de kruising en het vergroten van de aantrekkelijkheid van het recreatiegebied. Uiteindelijk zijn twee bestaande kruisingen vervangen door een nieuw centraal gelegen kruispunt dat is uitgerust met een verkeersregelininstallatie. Daarnaast is ook een fiets/voetgangerstunnel en een fietspad aangelegd, en een aansluitende parallelweg verbreed. Uit metingen blijkt dat het aantal ongevallen op het verkeerspunt is gereduceerd en de verkeersregelininstallatie zo is op- en afgesteld dat de doorstroming is toegenomen. De bereikbaarheid en de aantrekkelijkheid van het recreatieve gebied is hiermee duidelijk toegenomen. Op basis van deze informatie kan het project als geslaagd worden beschouwd.

Er zijn ook projecten waarvan geen of nauwelijks positieve resultaten bekend zijn. Bij 17 van de 92 projecten (19%) bestaat op basis van het projectdossier geen of een gebrekkig inzicht in de resultaten, zodat niet beoordeeld kan worden of het project geslaagd is. Vier projecten zijn afgaande op de projectdossiers in het geheel niet geslaagd.

¹⁸ Een project is als geslaagd aangemerkt als zowel het doel en de fysieke en effectindicatoren volgens de projectdossiers bereikt zijn, of als twee van deze aspecten geheel bereikt zijn en een derde aspect deels bereikt, niet gedefinieerd of niet gemeten is.

3.1.3 Succesfactoren en knelpunten

In de programmaperiode 1994–1999 zijn in de verschillende regio's een groot aantal plattelandsprojecten van de grond zijn gekomen (in totaal ongeveer 930), waarvan sommige als succesvol en andere als minder succesvol of mislukt kunnen worden beschouwd. De Algemene Rekenkamer heeft getracht te achterhalen welke factoren in positieve of negatieve zin bijdroegen aan het realiseren van de doelstellingen van de plattelandsprojecten.

Uit de gesprekken en interviews met de regionale 5b-programma-managers en een aantal projectindieners kwam een groot aantal succesfactoren en knelpunten naar voren dat in de uitvoering van de plattelandsprojecten een rol speelde. De Algemene Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van deze succesfactoren en knelpunten. Deze inventarisatie is als bijlage 4 in dit rapport is opgenomen.

3.2 Evaluatie 5b-programma

In november 2001 verscheen de door de EU voorgeschreven eindevaluatie van het Nederlandse 5b-programma.¹⁹ Deze evaluatie richt zich met name op het programmaniveau (in kaart brengen van de resultaten van de regionale programma's en daarmee van het Nederlandse 5b-programma als geheel), en niet specifiek op de resultaten van de afzonderlijke projecten.²⁰

Prestaties

De eindevaluatie geeft aan dat in totaal 932 plattelandsprojecten zijn uitgevoerd met EU-subsidie.²¹

Op basis van de regionale jaarverslagen wordt als fysieke output (prestaties) van het 5b-programma genoemd:

- 4570 bij diversificatie-, bedrijfsvoering- en milieuprojecten betrokken landbouwbedrijven;
- 700 hectare ontwikkeld, gerevitaliseerd en/of ontsloten bedrijven-terrein;
- 2350 ondersteunde ondernemingen;
- 200 kilometer fietspad en 1350 aanlegplaatsen;
- 7100 hectare ingericht natuurterrein of verbeterde ecologische en hydrologische systemen;
- scholing van 18 200 werkenden en 1150 werkzoekenden.

Effecten

Volgens de eindevaluatie is in geringe mate informatie beschikbaar over de gerealiseerde effecten van het 5b-programma. Dit komt doordat in de regio's op verschillende wijze (zowel in aard als in kwantificering) de beoogde effecten waren geformuleerd. Daarnaast wordt er in de evaluatie op gewezen dat de effecten van het 5b-programma pas in de loop van de komende jaren ten volle zichtbaar worden, omdat nog projecten in de uitvoeringsfase verkeren en effecten naijlen.

In dit licht kan in de eindevaluatie als enige effect van het 5b-programma het bruto werkgelegenheidseffect worden geraamd op 2500 nieuwe, direct of indirect door het programma tot stand gebrachte, banen.²²

Doelrealisatie

Over het behalen van de doelen van het 5b-programma wordt in de evaluatie opgemerkt dat de doelen van de regionale programma's in verschillende termen zijn geformuleerd, met name als het gaat om de kwantificering daarvan. De evaluatie geeft aan dat, voor zover dit was vast

¹⁹ Terp Advies, *Ex post-evaluatie 5b-programma's Nederland 1994–1999*, Amersfoort, 2001.

²⁰ Voor zover de Algemene Rekenkamer kon nagaan is deze evaluatie niet aangeboden aan de Tweede Kamer.

²¹ De eindevaluatie is uitgevoerd aan de hand van de 5b-jaarverslagen en de verslagen van de Comités van Toezicht. Daarnaast zijn interviews gehouden met de programma-managers, leden van de Comités van Toezicht, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en een steekproef van (38) projectindieners.

²² In de eindevaluatie wordt aangegeven dat dit op termijn op kan lopen tot 6500 banen. Het gaat overigens om bruto werkgelegenheidsgroei, omdat geen gegevens bekend zijn over eventuele verplaatsing van werkgelegenheid.

te stellen, de doelen van de afzonderlijke regionale programma's wel zijn bereikt. Hierbij wordt wel expliciet aangetekend dat de invloed van de programma's op de doelbereiking niet moet worden overschat, mede in het licht van de weinig gekwantificeerde wijze waarop de doelen zijn geformuleerd.

Ter illustratie wordt gewezen op de invloed van de macro-economische ontwikkelingen in de periode 1995–2000 op bijvoorbeeld het doel van het 5b-programma om de werkloosheid terug te dringen. De afzonderlijke invloed van de programma's op het werkloosheidspercentage is volgens de evaluatie echter niet vast te stellen.

Uniforme indicatorenset

Uit de eindevaluatie blijkt dat de ontwikkeling van de uniforme indicatorenset (zie kader § 2.2.1) niet heeft geleid tot de daarmee beoogde uniformiteit en onderlinge vergelijkbaarheid.

Daarnaast zijn er grote verschillen blijven bestaan tussen regio's in de manier waarop de voortgang en de resultaten werden gemonitord, indicatoren werden gebruikt en de verslaggeving was vormgegeven. Zo verschilden de jaarrapportages voor de regio's onderling nogal van elkaar en hadden vrijwel uitsluitend betrekking op de EFRO- en EOGFL-projecten, terwijl de ESF-projecten kort of op onvergelijkbare wijze waren opgenomen.

In de eindevaluatie wordt (verdere) uniformering van rapportages en monitoring aanbevolen.

3.3 Conclusies

Projectniveau

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor de onderzochte projecten indertijd in alle gevallen doelstellingen en fysieke indicatoren (prestaties) zijn geformuleerd. De verplichte effectindicatoren waren voor driekwart van de projecten geformuleerd. Zij concludeert voorts dat weliswaar voor alle projecten informatie beschikbaar is over het bereiken van de fysieke indicatoren, maar dat voor ruim eenderde van de projecten geen informatie beschikbaar is over het behalen van de projectdoelstelling. Van de 70 projecten waar wel effectindicatoren voor waren geformuleerd, bleek slechts in 44 gevallen informatie beschikbaar te zijn over het bereiken daarvan.

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van deze beschikbare informatie dat voor bijna 20% van de onderzochte projecten niet kan worden vastgesteld of de beoogde resultaten daarvan zijn bereikt. De helft van de 92 onderzochte projecten kan, afgaande op de beschikbare beleidsinformatie, als geslaagd worden beschouwd. Op basis van de beschikbare informatie concludeert zij tevens dat bijna een kwart van de onderzochte projecten volgens de eindbegunstigden aan alle verwachtingen hebben voldaan.

Uit gesprekken en interviews met de regionale 5b-programmamangers en een aantal projectindieners kwamen een groot aantal succesfactoren en knelpunten naar voren die in de uitvoering van de plattelandsprojecten een rol speelden. De Algemene Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van deze succesfactoren en knelpunten, die als bijlage 4 is opgenomen in dit rapport.

Programmaniveau

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van de eindevaluatie van

het Nederlandse 5b-programma dat op een aantal kernindicatoren weliswaar inzicht in de fysieke output (prestaties) van dat programma kan worden verschaft, maar dat over de effecten en het doelbereik op programmaniveau nauwelijks uitspraken kunnen worden gedaan. Dit wordt veroorzaakt door de onvergelijkbare wijze (zowel in aard als in kwantificering) waarop in de regio's de beoogde effecten en doelstellingen zijn geformuleerd en tekortkomingen in de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie over de projectresultaten. Daarnaast is het, mede door de beperkte mate waarin de doelstellingen op regionaal niveau zijn gekwantificeerd, lastig om de daadwerkelijk invloed van het regionale programma op het behalen van doelen vast te stellen.

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van de eindevaluatie van het 5b-programma tot slot dat de in 1997 ontwikkelde uniforme indicatorenset niet heeft geleid tot de beoogde uniformiteit en vergelijkbaarheid tussen de regio's.

4 PLATTELANDSONTWIKKELING 2000–2006

4.1 Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)

Als uitvloeisel van *Agenda 2000*, een pakket voorstellen voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid,²³ heeft de Europese Commissie in 1999 de «Kaderverordening Plattelandsontwikkeling» vastgesteld voor de steun inzake de ontwikkeling van het platteland. Hierin worden de verschillende soorten steunmaatregelen voor de landbouw en het platteland beschreven die in de periode 2000–2006 voor Europese subsidie in aanmerking komen.²⁴ Deze maatregelen zullen in principe alleen worden gefinancierd uit de afdeling Garantie van het EOGFL.²⁵

Als coördinerend bewindspersoon voor deze Kaderverordening en een aantal andere op het platteland gerichte Europese subsidies heeft de minister van LNV gekozen voor een integrale aanpak voor de Nederlandse uitvoering, door middel van het «EU-programma Landelijk Gebied».²⁶ Als onderdeel van dit programma en ter invulling van de Kaderverordening hebben de minister van LNV en de provincies het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) Nederland 2000–2006 opgesteld, dat is goedgekeurd door de Europese Commissie.²⁷

4.2 POP Nederland

In het POP Nederland wordt een strategie voor de ontwikkeling van het Nederlandse platteland in de komende zeven jaar gepresenteerd, met in het verlengde daarvan een pakket maatregelen. Er wordt een zestal doelen onderscheiden:

- ontwikkelen van een duurzame landbouw;
- vergroten kwaliteit van natuur en landschap;
- omschakelen naar duurzaam waterbeheer;
- bevorderen diversificatie economische dragers;
- bevorderen van recreatie en toerisme;
- bevorderen van de leefbaarheid.

Het POP Nederland bestaat uit twee componenten: (1) rijksregelingen gericht op plattelandsontwikkeling en (2) provinciale regelingen die zijn opgenomen in de provinciale programma's.²⁸

In het POP Nederland is begroot dat in totaal voor de uitvoering van het programma (2000–2006) circa € 1075 miljoen beschikbaar is: € 417 miljoen van de EU en € 658 miljoen van het Rijk en de provincies gezamenlijk. De financiële middelen van de EU (EOGFL/Garantie) lopen via de begroting van het Ministerie van LNV. De cofinanciering met de door de betrokken overheden beschikbaar gestelde gelden loopt via de aangewezen betaalorganen die ressorteren onder de minister van LNV: LASER (Landelijke Service bij Regelingen) en de Dienst Landelijk Gebied.

Verantwoordelijkheden en toezicht

Binnen het POP wordt onderscheid gemaakt tussen landelijke en gebiedsgerichte maatregelen. Over de verantwoordelijkheden omtrent de uitvoering van het programma zijn afspraken gemaakt tussen de betrokken Ministeries van LNV en VROM en de provincies. Deze afspraken op hoofdlijnen zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. De provincies hebben de regie over de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, bijvoorbeeld voor de keuze van gebieden en projecten. Het gaat daarbij zowel om de uitvoering van de gebiedsgerichte rijksregelingen als

²³ *Agenda 2000* bevat onder meer voorstellen voor de toekomstige financiering van de EU en de Europese Structuurfondsen en voor de aanpassing en vereenvoudiging van het plattelandsbeleid.

²⁴ Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999, «inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen».

²⁵ De communautaire steun voor een beperkt aantal soorten plattelandsmaatregelen wordt daarnaast in de gebieden van doelstelling 1 (ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand) gefinancierd uit de afdeling Oriëntatie van het EOGFL.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 25 731, nr. 15. Onder het programma valt ook het communautaire initiatief LEADER+, Interreg, delen van de structuurfondsen (doelstelling 2 en de overgangsgebieden) en LIFE.

²⁷ Ministerie van LNV, *Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland*, september 2001. Goedgekeurd door de Europese Commissie op 28 september 2000, met aanpassingen zoals goedgekeurd door de Europese Commissie op 9 oktober 2001.

²⁸ Met uitzondering van de provincie Flevoland, waarvoor steunverlening zal plaatsvinden op basis van EU-doelstelling 1 (regio's met een ontwikkelingsachterstand), zijn alle provincies als potentiële programmagebieden aangewezen.

het Provinciaal Programma. De hoofdlijnen van het gebiedsgerichte beleid en de rijksmaatregelen worden aangestuurd door de rijksoverheid.

Voor het toezicht op de uitvoering van het POP is één landelijk Comité van Toezicht opgericht waarin zowel Rijk als provincies zijn vertegenwoordigd. Het Comité heeft als belangrijkste taken, toezien op de (financiële) voortgang, voorbereiden en coördineren van de besluitvorming rond het POP, beoordelen van de jaarlijkse voortgangsrapportages, doen van wijzigingsvoorstellen en het opstellen van de tussentijdse en eindevaluatie. Het Comité van Toezicht wordt ambtelijk ondersteund door het Regieburo POP.

Jaarlijks wordt een (verplicht) voortgangsverslag over het POP opgesteld voor de EU, gebaseerd op de periodieke rapportages van de twee betaalorganen over de financiële en niet-financiële voortgang. Eind 2003 zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden en binnen twee jaar na afloop van het programma een eindevaluatie waarbij ook inzicht zal moeten worden verschaft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma.

4.3 Voorlopige resultaten POP

In het kader van de operatie «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) is het POP door de Tweede Kamer aangemerkt als beleidsprioriteit, waarbij de minister is verzocht om specifieke informatie over het POP in de begroting en de financiële verantwoording op te nemen.

In haar rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van LNV 2001 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de minister de vraag van de Tweede Kamer naar de resultaten van het POP nog niet kon beantwoorden in de financiële verantwoording over 2001.²⁹ De minister van LNV kondigde aan dat getracht zou worden in de LNV-begroting voor 2003 een doorsnede van streefwaarden en indicatoren voor het POP op te nemen.³⁰ Ten aanzien van de effecten van het POP werd door de minister verwezen naar de geplande tussentijdse evaluatie die begin 2003 zou gaan plaatsvinden.³¹ De voorbereidingen voor de tussentijdse evaluatie van het POP in 2003 zijn inmiddels in gang gezet.

4.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in periode 2000–2006, in het kader van het POP Nederland, opnieuw plattelandsontwikkelingsprojecten in aanmerking komen voor Europese subsidie.

Voorts concludeert zij dat de structuur van dit nieuwe plattelandsontwikkelingsprogramma op bepaalde punten afwijkt van het oude 5b-programma (bijvoorbeeld onderdelen in de opzet van de toezichts- en uitvoeringsstructuur), maar op wezenlijke onderdelen daarmee ook overeenkomsten vertoont.

De Algemene Rekenkamer concludeert tot slot dat de Tweede Kamer het van groot belang acht om over de voortgang en de resultaten van het POP Nederland periodiek op de hoogte te worden gebracht, aangezien zij dit als beleidsprioriteit heeft aangemerkt.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 380, nr. 34, blz. 42.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 380, nr. 32, blz. 11.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 380, nr. 49, blz. 3.

5 HOOFDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het moeilijk is om een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten die in de periode 1994–1999 mede met EU-subsidie werden gefinancierd. Dit heeft volgens de Algemene Rekenkamer een aantal oorzaken.

In de eerste plaats concludeert de Algemene Rekenkamer op basis van de officiële eindevaluatie van het Nederlandse 5b-programma, dat op een aantal kernindicatoren weliswaar inzicht in de fysieke output (prestaties) van dat programma kan worden verschaft, maar dat over de effecten en het bereiken van doelen op programmaniveau nauwelijks uitspraken kunnen worden gedaan.

Dit komt enerzijds door de onvergelijkbare wijze (zowel in aard als in kwantificering) waarop in de regio's de beoogde effecten en doelstellingen indertijd zijn geformuleerd, zodat op landelijk niveau geen beeld van de resultaten kan worden opgesteld. De ontwikkeling van een uniforme indicatorenset heeft dit niet kunnen verhelpen.

Anderzijds is, mede doordat de doelstellingen indertijd veelal in algemene termen zijn geformuleerd, de daadwerkelijke invloed van de regionale programma's op de realisatie van de doelen moeilijk vast te stellen. Het blijft onduidelijk welke positieve ontwikkelingen in de regio's aan het 5b-programma kunnen worden toegeschreven.

In de tweede plaats concludeert de Algemene Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de (beleids)informatie die op projectniveau beschikbaar is over prestaties, effecten en doelrealisatie onvoldoende is gewaarborgd. Dit komt doordat het eindverslag van een project wordt opgesteld door de eindbegunstigde zelf en niet wordt gecertificeerd. Zowel het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de resultaten van 92 projecten als de eindevaluatie is gebaseerd op deze beleidsinformatie.

Als toch van deze beschikbare beleidsinformatie wordt uitgegaan, blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de resultaten van 92 plattelandsprojecten (circa 10% van het totaal) dat de helft van deze projecten door de eindbegunstigden als geslaagd wordt aangemerkt, terwijl bijna een kwart van de projecten volgens hen aan alle verwachtingen heeft voldaan.

De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de hiervoor geschetste situatie mede kon ontstaan doordat tijdens de uitvoering van het 5b-programma de (na)druk bij de betrokken actoren (verenigd in de Comit es van Toezicht) met name lag op de financiële voortgang van de regionale programma's, waarbij duidelijk minder aandacht uitging naar de beoogde en gerealiseerde (niet-financiële) resultaten van de plattelandsprojecten.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat er voor de uitvoering van de 5b-plattelandsprojecten een aantal succesfactoren en knelpunten kan worden geïdentificeerd, dat respectievelijk in positieve dan wel in negatieve zin het behalen van de beoogde projectresultaten kon beïnvloeden.

5.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer komt op grond van haar bevindingen en conclusies van dit onderzoek tot enkele aanbevelingen. Zij richt zich daarbij in eerste instantie tot de minister van LNV als coördinerend bewindspersoon van het nu lopende plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006. Deze aanbevelingen zijn echter wellicht ook relevant voor de uitvoering van andere regionale ontwikkelingsprogramma's, die met EU-subsidie worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van LNV aan om (vooraf) zorg te dragen voor de aansluiting tussen de doelstellingen van de provinciale programma's onderling en met de doelstellingen van het landelijke plattelandsontwikkelingsprogramma. Als aandachtspunt wijst zij de minister van LNV er op dat deze doelstellingen, voor zover mogelijk, op vergelijkbare wijze in toetsbare termen worden geformuleerd en daarnaast worden geoperationaliseerd in toetsbare beoogde prestaties en effecten. Dit geldt zowel op regionaal programmaniveau als op project-niveau. Hierbij dient idealiter op een vergelijkbare wijze gebruik te worden gemaakt van een uniforme indicatorenset voor de te realiseren prestaties en effecten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van LNV voorts aan zorg te dragen voor een systeem dat op adequate wijze de beleidsinformatie genereert die nodig is voor de voortdurende monitoring van het plattelandsprogramma en voor de periodieke evaluaties van de resultaten ervan.

Behalve informatie over de financiële voortgang zal hierbij volgens de Algemene Rekenkamer ook informatie over de realisatie van de beoogde prestaties en effecten beschikbaar moeten komen en daarmee informatie over het realiseren van de doelstellingen van het nationale programma, de provinciale programma's en de afzonderlijke projecten. De uniformiteit en betrouwbaarheid van deze informatie zal expliciet gewaarborgd moeten zijn.

Op deze manier kan de minister de resultaten actief monitoren, op de vereiste momenten evalueren en op basis daarvan eventueel bijsturen. Tevens kan de minister zich op deze manier over de recht- en doelmatige besteding van de betrokken gelden verantwoorden overeenkomstig de uitgangspunten van het VBTB-traject («Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording»).

Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van LNV aan om voor het plattelandsprogramma 2000–2006 zorg te dragen voor een goede invulling van de regie- en toezichtsrol door respectievelijk de provincies en het Comité van Toezicht en daarbij aandacht te schenken aan het spanningsveld dat kan ontstaan tussen de grote bestedingsdruk binnen het programma en het toezicht op de kwaliteit van de projectvoorbereiding en het monitoren van de beoogde (niet-financiële) prestaties en effecten.

In het licht van deze aanbevelingen wijst de Algemene Rekenkamer de minister op de wettelijke instrumenten die hem ter beschikking staan met de inwerkingtreding van de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES), zoals een inlichtingenrecht en een aanwijzingsbevoegdheid bij decentrale bestuursorganen die EU-subsidie ontvangen of betrokken zijn bij beheer/controle/toezicht hierop.

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat in het huidige Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma een aantal verbeterpunten zijn doorgevoerd ten opzichte van het 5b-programma. Zij beveelt de minister van LNV aan de Tweede Kamer in te lichten over de mate waarin en de wijze waarop binnen het huidige plattelandsprogramma reeds aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer invulling is gegeven, bijvoorbeeld aangaande de informatievoorziening over de projectresultaten door de provincies aan de betaalorganen en de waarborging van de betrouwbaarheid daarvan. Dit mede omdat de Tweede Kamer het plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006 als beleidsprioriteit heeft aangemerkt in het kader van het VBTB-traject.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister tot slot aan de tijdens het onderzoek geïdentificeerde succesfactoren en knelpunten voor de uitvoering van plattelandsprojecten (bijlage 4) onder de aandacht te brengen van de bij het plattelandsprogramma 2000–2006 betrokken actoren.

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Reactie bewindspersonen

De minister van LNV heeft bij brief van 12 november 2002 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd, mede namens de ministers van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris voor Europese Zaken.

De minister van LNV is het eens met de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de problemen die een beoordeling van de resultaten van de plattelandprojecten in de periode 1994–1999 in de weg staan. Hij wijst op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er in de huidige programmaperiode 2000–2006 verbeteringen zijn aangebracht op dit punt. Hierdoor wordt zijns inziens al in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De aangebrachte veranderingen hangen volgens de minister in hoge mate samen met de gewijzigde structuur van het plattelandbeleid op Europees niveau. Hij noemt in dit verband met name het feit dat in Agenda 2000 één integraal kader voor plattelandbeleid tot stand is gekomen in de vorm van de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Hierdoor is er in de periode 2000–2006 voor Nederland sprake van één integraal plattelandontwikkelingsprogramma (POP). De minister is van mening dat met de nieuwe uitvoeringsstructuur voorzieningen getroffen zijn die een eenduidige uitvoering van het POP in de periode 2000–2006 bevorderen.

De minister wijst ook op de inhoudelijke aanpassingen van de monitoring en de evaluatie, die zijns inziens leiden tot een verbetering en een beter gebruik van de resultaten in vergelijking tot het 5b-programma. Het gaat het daarbij in de eerste plaats over de op Europees niveau vastgestelde indicatoren voor de jaarlijkse voortgangsrapportages. In de tweede plaats gaat het om de nulmeting die aan het begin van de programmaperiode is uitgevoerd en de tussentijdse en eindevaluatie die aan de hand van communautair voorgeschreven indicatoren zal plaatsvinden.

De minister van LNV zegt in zijn reactie toe de bevindingen van de Algemene Rekenkamer zorgvuldig te betrekken bij de uitvoering en beoordeling van de nu lopende programma's. Voorts zegt hij toe de aanbeveling om de Tweede Kamer te informeren over de mate waarin in het huidige plattelandprogramma reeds aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer invulling is gegeven, op te zullen volgen. Dit geldt eveneens voor de aanbeveling om de in bijlage 4 van dit rapport genoemde succesfactoren en knelpunten onder de aandacht te brengen van de bij het programma 2000–2006 betrokken actoren.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van LNV in zijn reactie, mede namens zijn ambtgenoten van EZ en SZW en de staatssecretaris voor Europese Zaken, de conclusies van het rapport onderschrijft en de genoemde aanbevelingen overneemt.

Zij spreekt de wens uit dat de minister op korte termijn zijn toezegging aangaande het informeren van de Tweede Kamer gestand doet, mede in het licht van de in 2003 voorziene tussentijdse evaluatie van het plattelandontwikkelingsprogramma (POP) 2000–2006.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de minister van LNV de Tweede Kamer duidelijk maakt in hoeverre hij nu en in de toekomst in

staat zal zijn om op Europees én op nationaal niveau op een adequate wijze (conform de VBTB-principes), verantwoording af te leggen over de resultaten van het POP.

Zij wijst er daarom op dat het van belang is om de Tweede Kamer niet alleen te informeren over de wijze waarop de Nederlandse implementatie van de EU-voorschriften tot verbeteringen hebben geleid, maar ook over eventuele aanvullende verbeteringen in de opzet, uitvoering en de evaluatie van het plattelandsontwikkelingsprogramma op nationaal niveau, bijvoorbeeld over de vraag in hoeverre gebruik is/zal worden gemaakt van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Reactie/toezeggingen bewinds- personen	Nawoord
<p>Het blijkt niet goed mogelijk een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten die in de periode 1994–1999 mede met EU-subsidie werden gefinancierd.</p>	<p>Bij de opzet en uitvoering van het huidige plattelandsontwikkelingsprogramma 2000–2006 (POP) dient de minister van LNV als coördinerend bewindspersoon een aantal waarborgen in te bouwen om de voortgang te bevorderen en ervoor te zorgen dat de resultaten van dit programma achteraf wél zijn vast te stellen.</p> <p>De minister van LNV dient de Tweede Kamer in te lichten over de mate waarin en de wijze waarop binnen het huidige POP 2000–2006 reeds aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is voldaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de informatievoorziening over de projectresultaten door de provincies aan de betaalorganen en de betrouwbaarheid daarvan.</p>	<p>De minister van LNV gaf aan dat hij de conclusies van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de problemen die er zijn om de resultaten van de plattelandsprojecten in de periode 1994–1999 te beoordelen deelt.</p> <p>Hij wees er verder op dat in de huidige programmaperiode 2000–2006 reeds verbeteringen zijn aangebracht op dit punt, waardoor in belangrijke mate tegemoet gekomen wordt aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.</p> <p>De minister is van mening dat met de nieuwe uitvoeringsstructuur voorzieningen getroffen zijn die een eenduidige uitvoering van het POP in de periode 2000–2006 bevorderen. Hij wijst ook op de inhoudelijke aanpassingen van de monitoring en de evaluatie, die zijns inziens leiden tot een verbetering en een beter gebruik van de resultaten in vergelijking tot het 5b-programma.</p> <p>De minister zegt in zijn reactie toe de bevindingen van de Algemene Rekenkamer zorgvuldig te betrekken bij de uitvoering en beoordeling van de nu lopende programma's.</p> <p>Verder zegt hij toe de aanbeveling om de Tweede Kamer te informeren over de mate waarin in het huidige plattelandsprogramma reeds aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer invulling is gegeven, op te zullen volgen. Dit geldt eveneens voor de aanbeveling om de in bijlage 4 van dit rapport genoemde succesfactoren en knelpunten onder de aandacht te brengen van de bij het programma 2000–2006 betrokken actoren.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van LNV, mede namens zijn ambtgenoten van EZ en SZW en de staatssecretaris van Europese Zaken, de conclusies van het rapport onderschrijft en de genoemde aanbevelingen overneemt.</p> <p>Zij spreekt de wens uit dat de minister op korte termijn zijn toezegging aangaande het informeren van de Tweede Kamer gestand doet, mede in het licht van de in 2003 voorziene tussentijdse evaluatie van het POP 2000–2006.</p> <p>De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de minister van LNV de Tweede Kamer duidelijk maakt in hoeverre hij nu en in de toekomst in staat zal zijn om op Europees én op nationaal niveau op een adequate wijze (conform de VBTB-principes), verantwoording af te leggen over de resultaten van het POP.</p> <p>Zij wijst er daarom op dat het van belang is om de Tweede Kamer niet alleen te informeren over de wijze waarop de Nederlandse implementatie van de EU-voorschriften op dit vlak tot verbeteringen hebben geleid, maar ook over eventuele aanvullende verbeteringen in de opzet, uitvoering en de evaluatie van het plattelandsontwikkelingsprogramma op nationaal niveau, bijvoorbeeld over de vraag in hoeverre gebruik is/zal worden gemaakt van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.</p>

Hoofconclusies	Aanbevelingen	Reactie/toezeggingen bewinds- personen	Nawoord
<p>Welke effecten en doelen bereikt zijn met de <i>regionaleprogramma's</i> (en daarmee met het gehele 5b-programma) is nauwelijks bekend doordat:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de beoogde effecten en doelstellingen van de verschillende regionale programma's op onvergelykbare wijze, zowel in aard als in kwantificering, waren geformuleerd; – de doelstellingen veelal ook in algemene termen waren geformuleerd en daarmee de invloed van de regionale programma's op de realisatie van de doelen moeilijk is vast te stellen. Het blijft daarmee onduidelijk welke positieve ontwikkelingen in de regio's aan het 5b-programma kunnen worden toegeschreven. 	<p>De minister van LNV dient vooraf zorg te dragen voor de aansluiting tussen de doelstellingen van de regionale programma's onderling en met de doelstelling van het landelijke POP 2000–2006. Deze doelstellingen dienen op regionaal niveau en projectniveau, voor zover mogelijk, op vergelijkbare wijze in toetsbare termen te worden geformuleerd en te worden geoperationaliseerd in toetsbare beoogde prestaties en effecten. Hierbij dient op een vergelijkbare wijze gebruik te worden gemaakt van een uniforme indicatorenset voor te realiseren prestaties en effecten.</p>	Zie hiervoor.	Zie hiervoor.
<p>Doordat de betrouwbaarheid van de (beleids)informatie over de gerealiseerde prestaties, effecten en doelen van de afzonderlijke plattelandsprojecten onvoldoende is gewaarborgd, is het niet goed mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen over de resultaten op <i>projectniveau</i> en daarmee ook niet op regionaal en programmaniveau.</p>	<p>De minister van LNV dient zorg te dragen voor een systeem dat op adequate wijze de beleidsinformatie genereert die nodig is voor de voortdurende monitoring van het plattelandsprogramma en voor de periodieke evaluaties van de resultaten ervan. Dit systeem dient behalve informatie over de financiële voortgang ook informatie op te leveren over de realisatie van de beoogde prestaties en effecten – en daarmee over de verwezenlijking van de doelstellingen van het nationale programma, de provinciale programma's en de afzonderlijke projecten. De uniformiteit en de betrouwbaarheid van deze informatie zal expliciet gewaarborgd moeten zijn.</p>	Zie hiervoor.	Zie hiervoor.
<p>Door de nadruk die tijdens de uitvoering van het 5b-programma lag op de financiële voortgang van de regionale programma's, ging de aandacht van de betrokken actoren (verenigd in de Comités van Toezicht) duidelijk minder uit naar de beoogde en gerealiseerde (niet-financiële) resultaten van de plattelandsprojecten.</p>	<p>De minister van LNV dient voor het POP 2000–2006 zorg te dragen voor een goede invulling van de regie- en toezichtsrol door respectievelijk de provincies en het landelijke Comité van Toezicht. Hierbij dient aandacht besteed te worden aan het spanningsveld dat kan ontstaan tussen de grote bestedingsdruk binnen het programma en het toezicht op de kwaliteit van de voorbereiding van projecten en de monitoring van de beoogde (niet-financiële) prestaties en effecten.</p>	Zie hiervoor.	Zie hiervoor.

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Reactie/toezeggingen bewinds- personen	Nawoord
<p>Voor de uitvoering van de 5b-plattelandsprojecten kunnen een aantal succesfactoren en knelpunten worden geïdentificeerd, die respectievelijk in positieve dan wel negatieve zin het behalen van de projectresultaten kon hebben beïnvloed.</p>	<p>De minister van LNV dient de geïnventariseerde succesfactoren en knelpunten voor de uitvoering van plattelandsprojecten onder de aandacht te brengen van de bij het POP 2000–2006 betrokken actoren.</p>	<p>Zie hiervoor.</p>	<p>Zie hiervoor.</p>

	Totale uitgaven		EU-bijdrage	
	geraamd	gerealiseerd	geraamd	gerealiseerd
EOGFL				
Provincie Groningen/Drenthe				
Schone bomen in schone grond (Frederiksoord)	224 447	212 188	56 722	53 624
Milieusamenwerkingsverbanden Groningen	272 268	271 780	108 907	90 529
Trainingscentrum bollenteelt	272 268	286 229	81 680	81 680
Natuurontwikkelingsproject Takkenhoogte-Meeuwenveen	226 606	203 907	78 300	78 300
Introductie bedrijfsinterne milieuzorgsystemen landbouw	567 225	534 967	226 890	192 771
Fietsbrug Hoendiep Leek	30 508	32 157	12 207	12 207
Milieuvriendelijke landbouw in Groningen	163 361	155 818	65 344	62 327
Provincie Friesland				
WCL-programma 1995	1 216 585	1 250 529	309 720	173 500
Wijnjeterperschar Bodembeschermingsproject	41 299	45 574	16 519	16 400
Katlijker Schar/Jongerdellen herstel hydrologie	312 336	312 699	124 934	120 104
De Luts baggeren	1 018 833	981 402	409 491	394 447
WCL-programma 1994	1 393 105	1 210 588	535 461	461 914
Provincie Overijssel				
Voorlichting en educatie otter in Overijssel	203 566	209 808	81 408	81 394
Dorpen in het groen	331 781	332 708	73 966	73 966
Restauratie en maalvaardig maken Vilsterse molen	379 215	382 050	151 686	151 686
Herintroductie graanteelt en ontwikkeling streekproduct	237 781	131 820	70 143	35 072
Inrichting winterbed Vechtcorridor Hardenberg	1 515 626	1 149 210	360 755	263 439
Waterbeheersing De Stouwe	3 176 462	3 442 836	453 780	453 780
Provincie Zeeland				
Europa 'ta Breskens [gedecommitteerd; geen verdere gegevens]	.	.	.	.
Tafelaardappelen (1e fase)	90 010	70 730	19 668	15 464
IPC, kennismakelaar	317 646	362 525	95 294	83 539
Herinrichting vlasketens	745 561	754 608	184 498	184 498
Peilbeheer Moerspuise Watergang	227 253	293 844	68 066	68 066
Graan voor mest (fase 2)	81 680	12 107	20 420	6 084
Keurmerkeninstituut (1e fase)	130 235	81 152	32 672	19 667
Stalbouw (modelstal)	245 041	272 384	58 991	58 991
Provincie Limburg				
Optimalisatie productieproces akkerbouw in Peelregio	105 640	87 713	42 247	35 085
Infocentrum veehouderij «Met uw stal naar de toekomst»	113 445	116 570	45 378	45 378
Kas van de toekomst	482 645	472 783	144 794	141 835
Anti-verdroging Mariapeel	476 600	578 606	113 445	113 445
Praktijkonderzoek bloemen en planten	1 964 868	2 010 246	340 335	340 335
Instructiekwekerij andere paddestoelen	2 325 624	2 319 411	680 670	678 851
Uitbreiding handelsaccommodatie sierteelt	2 731 601	2 699 624	453 780	313 697
Introductie managementsystemen melkvee- en varkenshouderij	72 605	46 247	18 151	11 561
Landschapsbeleidsplan Heythuysen	590 269	102 395	66 788	40 958
Praktijkgericht onderzoek ecologische bedrijfssystemen	225 574	176 320	90 230	70 528
Demoproject pot- en containerteelt	201 932	195 409	50 483	46 831
EFRO				
Provincie Groningen/Drenthe				
Fietspad de Haar-Tiendeveen	294 957	112 806	61 521	28 202
Fietspad Meppel-Ruinerwold	261 264	264 466	65 316	65 316
Fietspad Zorgvlied-Wateren	308 979	338 886	77 245	77 245
Fietspad Hooghalen Herinneringskamp	379 360	383 448	94 840	94 840
Renovatie en uitbreiding informatiecentrum Expozee	471 931	542 010	67 159	67 159
Regeling bedrijfsgerichte stimulering Noord-Nederland	8 621 824	7 984 418	1 452 097	1 452 097
Hoofdvaarverbinding Lemmer-Delfzijl-Starkenborgkanaal	25 216 567	20 244 937	1 815 121	1 457 257
Boltbrug Ten Boer	1 168 484	1 058 315	226 890	205 498
Aanleg ontsluitingsweg bedrijventerrein Zuidwolde	664 402	635 158	166 101	158 789

	Totale uitgaven		EU-bijdrage	
	geraamd	gerealiseerd	geraamd	gerealiseerd
Provincie Friesland				
Regionaal Technologieprogramma [geen dossier]	.	.	.	.
Verbetering ontsluiting Otterstation	2 346 043	2 208 934	649 566	604 192
Bedrijfsgerichte stimuleringsregeling	26 369 518	26 237 470	4 537 802	4 454 116
Bedrijfshuisvesting kleine dorpen	2 268 901	2 778 594	726 048	726 048
Oer de Graft Sneek, ontsluiting recreatieterrein	3 602 757	3 071 596	408 701	342 678
Kennis van groot naar klein	278 530	387 974	68 067	68 067
Mata Hari	453 780	434 920	181 512	174 015
TONN	2 361 018	552 954	734 937	160 241
Revitalisering Houkesloot + 2e fase	3 720 343	2 434 826	408 401	188 568
Stadslogementen	4 252 828	4 342 525	334 799	313 993
Provincie Overijssel				
Verbetering Toeristisch Product Giethoorn 1e fase	215 115	196 714	49 178	49 178
Fietspad Oldemarkt	194 082	202 255	57 816	46 253
Passantenhaven Kolk Blokzijl	186 008	269 359	46 502	46 502
Aanpassing bezoekerscentrum De Wieden	406 426	433 003	60 964	60 964
Restauratie molen St. Jansklooster	579 024	534 083	99 832	99 543
Inrichtingsplan Kroonplein Lemelerveld	939 176	918 324	170 889	170 889
Vestiging informatiecentrum Besthmermolen	491 444	499 732	45 378	45 378
Verkeersafwikkeling Ommen-Noord; tracé Balkweg	1 588 231	1 787 258	181 512	146 869
Heerenbrug	3 902 510	4 286 181	907 560	907 560
Provincie Zeeland				
Riolering gemeente Axel	178 336	169 893	81 680	78 404
Rotonde Hogeweg	740 569	572 378	113 445	87 042
Infratructurale voorziening Hulst	1 326 853	1 289 541	317 646	296 146
IPC, infrastructurele aanschaffingen	63 529	83 636	31 765	31 765
Kustaanpak Cadzand	291 661	270 030	122 702	108 073
Toeristische netwerken 1e fase, uniformering bewijzing	685 283	465 461	175 527	92 309
Melkrobot Cadzand	1 288 736	1 025 356	317 646	256 339
Provincie Limburg				
Intergemeentelijke ruiterroute	36 773	29 637	18 386	14 819
Recreatief fietspad Steer Nederweert	38 571	39 637	19 286	19 286
Haalbaarheids/ontwikkelingsstudie Activon	108 907	116 705	27 227	27 227
Recreatief fietspad Horst	264 430	169 698	132 209	84 832
Ruimtelijk promotieplan Lottum Rozendorp	481 166	422 849	240 583	211 424
Bedrijvenverzamelgebouw Venray	572 348	591 680	110 722	110 722
Recreatiepark De Leistert Roggel	794 115	795 077	397 058	387 257
ESF				
Provincie Groningen/Drenthe				
Scholing Bosbeheer Noord-Nederland	82 520	82 520	36 756	36 756
AWS-Recreatief Ondernemer	14 249	3 077	6 457	1 078
Milieuzorg Boom Pers Meppel	88 109	29 862	20 234	8 517
Plattelandsontwikkelingsproject	234 967	50 982	45 333	13 445
Ondernemen met elkaar – Meppel	56 723	58 969	22 364	23 041
Centrum Vakopleiding Drenthe	375 121	398 801	168 804	168 804
Provincie Friesland				
Ondernemen met elkaar	162 453	148 355	31 765	31 765
Opleidingsplan 1995–1996 TDV	484 820	125 860	111 382	28 915
Trainingscentrum bloembollenteelt en broei	162 839	176 376	57 585	49 926
Provincie Overijssel				
Opleiding Waterambacht	208 104	225 664	93 479	93 479
Toekomstgericht ondernemen, kwaliteitsverbetering Arbeidspotentieel	564 385	15 554	126 605	5 726

	Totale uitgaven		EU-bijdrage	
	geraamd	gerealiseerd	geraamd	gerealiseerd
Provincie Zeeland				
Intensieve begeleiding langdurig werklozen [geen dossier]	.	.	.	.
Leren Herstructureren 1996	173 163	98 053	69 583	38 280
Welbevinden in arbeid	511 627	58 195	26 147	22 581
Provincie Limburg				
In-company opleidingsstelsel/LCB	70 684	65 183	21 310	16 021
Productie Technisch Vakkracht	195 324	135 043	59 471	50 426
Totaal	124 511 370	112 654 162	22 442 737	19 677 815

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie/toezeggingen bewindspersonen
<p>Er zijn onvoldoende garanties dat de goedgekeurde projecten een doelgerichte bijdrage aan de plattelandontwikkeling en de structurele aanpassing hiervan kunnen leveren.</p> <p>Bij de huidige werkwijze van de beoordeling van de projecten is een effectieve en efficiënte inzet van de middelen bij de goedgekeurde projecten niet afdoende gewaarborgd.</p>	<p>Bij de beoordeling van de projectvoorstellen is het wenselijk dat de ministeries op grond van hun communautair-rechterlijke verantwoordelijkheid een actievere rol spelen bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het expliciet maken van de relatie tussen de Europese, nationale, regionale en projectdoelstellingen; • het beter expliciteren van de projectdoelgroepen; • het vastleggen van de afweging van de projectvoorstellen; • het verbeteren van de kwantitatieve en kwalitatieve uitwerking van de projectdoelstellingen; • de selectie en keuze van kritische effectindicatoren in relatie tot de regionale programma's. Dit is in het bijzonder van belang omdat de regionale programma's een zwak beoordelingskader bieden voor toekomstige evaluaties van de programma's. De indicatoren moeten betrekking hebben op observeerbare zaken. Ook moet evenwicht bestaan tussen kwaliteit en kwantiteit; • het inzichtelijker maken van de beginsituatie van de projecten (nulmeting); • het maken van afspraken voor onafhankelijke evaluatie op projectniveau voor de grotere projecten om de effecten van de regioprogramma's later te kunnen vaststellen. Voor de kleine projecten zou kunnen worden volstaan met de vervaardiging van een slotdocument waarin de belangrijkste resultaten worden samengevat; • het maken van afspraken over de evaluatie van projecten waarvan de effecten alleen in een breder (nationaal) kader worden vastgesteld. 	<p>Minister van LNV: Inmiddels is er aantal ontwikkelingen geweest dat grotendeels al heeft geleid of zal leiden tot acties die tegemoetkomen aan de aanbevelingen.</p> <p>Het Ministerie van LNV heeft in juni 1997 een bespreking georganiseerd tussen de ministeries en de overige deelnemers waar de aanbevelingen de Algemene Rekenkamer en de resultaten van de tussentijdse evaluatie van het programma zijn besproken.</p> <p>Staatssecretaris van EZ: De staatssecretaris onderschrijft de conclusies en aanbevelingen en geeft aan dat aan een aantal punten al invulling wordt gegeven. Zij wijst daarbij op samenwerking tussen de ministeries en de verschillende actoren in de regio's</p> <p>De minister van SZW gaat in zijn reactie niet specifiek in op deze aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.</p>

³² Voor de voorbereiding van plattelandprojecten gericht op (het meten van de) projectresultaten uit het rapport «Voorbereiding van plattelandprojecten met Europese subsidie» en de reactie van de bewindspersonen).

Succesfactoren

Als succesverhogende factor werd door de betrokkenen gewezen op een goede voorbereiding van de projecten, waarbij specifiek de volgende aandachtspunten werden genoemd:

- Actieve betrokkenheid van het programmamanagement bij het voorbereiden van de projectvoorstellen/subsidieaanvraag. Hierbij is van belang dat met name de expertise over financiën en ruimtelijke ordening binnen het programmamanagement op voldoende peil is, aangezien vooral op deze terreinen zich soms knelpunten voordoen.
- In een vroeg stadium de beoogde doelgroepen/potentiële deelnemers van de projecten betrekken bij de voorbereidingen en proberen hen vooraf op enigerlei wijze te committeren aan deelname.
- Vooraf creëren van draagvlak bij de betrokken overheden en andere actoren om de betrokkenheid en eventuele medewerking te vergroten.
- Zo vroeg mogelijk in kaart brengen welke mogelijkheden voor cofinanciering er beschikbaar zijn.
- Vooraf opstellen van een min of meer bindend werkplan voor een project waarin de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren, de financiering, de planning, de beoogde prestaties en effecten en eventuele beslismomenten al zo veel als mogelijk zijn vastgelegd.
- Opnemen van de vereiste prestatie- en effectindicatoren en de doelstellingen op het standaard subsidie/project aanvraagformulier.
- Opstellen van een heldere en inzichtelijke projectbegroting, waarin ruimte wordt gereserveerd voor eventuele onverwachte gebeurtenissen en rekening wordt gehouden met te verwachten prijsontwikkelingen.
- Voor het project wordt ingediend/goedgekeurd zeker stellen dat alle benodigde vergunningen zijn verkregen en procedures zijn doorlopen.
- Bij de start van projecten, indien van toepassing, inzicht verkrijgen in de mogelijkheden tot exploitatie na het beëindigen van de subsidieverlening.

Tijdens de uitvoering is het van belang dat sprake is van een actieve monitoring van de projecten door het programmamanagement. Bij afwijkingen van de projectplanning kan dan direct worden ingegrepen en zo nodig bijgestuurd. Voor projecten met een langere doorlooptijd kan het zinvol zijn om de subsidiebeschikking in deelbeschikkingen op te delen. Op deze manier ontstaan natuurlijke tussentijdse evaluatiemomenten. Onafhankelijke controlebezoeken en een adequate dossiervorming vormen het logische sluitstuk van de monitoring van een project.

Knelpunten

Tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is ook een aantal knelpunten in het 5b-programma naar voren gebracht:

- De vaak eigen specifieke subsidiecriteria en procedures die verschillende subsidieverleners hanteerden, die onderling niet altijd op elkaar aansloten. Dit bracht extra administratieve lasten met zich mee.
- Het tekort aan geschikte (EOGFL-gefinancierde) projecten voor de landbouwsector. Dit gebrek aan «absorptievermogen» zorgde ervoor dat een grote inspanning moest worden geleverd om de beschikbare EOGFL-subsidie te committeren.
- De cofinancieringsstructuur van het Ministerie van LNV. Deze liep via

de reguliere begroting, in tegenstelling tot bijvoorbeeld bij het Ministerie van EZ, die voor de cofinanciering een apart cofinancieringsfonds had gecreëerd. Omdat elk jaar opnieuw de beschikbare subsidie van het LNV moest worden vastgesteld ontstond volgens de betrokken 5b-programmamanagers onzekerheid over de omvang van de cofinanciering voor het aankomende jaar.

- De opstelling van de EU-vertegenwoordigers, die onvoldoende rekening hielden met het feit dat de piek van de uitgaven vaak tegen het einde van een project ligt. Dit leidde er toe dat vaak gestreden moest worden tegen de beeldvorming dat de financiële voortgang van het programma niet goed liep.
- Het grote aantal personele wisselingen in de functie van de 5b-coördinator van het Ministerie van LNV, waardoor een gebrek aan institutioneel geheugen op het coördinerende departement dreigde.