



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie begrotingscontrole

25.10.2010

WERKDOCUMENT

over het Speciaal verslag nr. 4/2010 van de Europese Rekenkamer “Is het waarschijnlijk dat het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma tot doeltreffende resultaten leiden?”

Commissie begrotingscontrole

Rapporteur: Aldo Patriciello

Inleiding

Het Leonardo da Vinci-programma is een deelprogramma van het programma van de Europese Commissie “Een leven lang leren”, dat per 14 december 2006 de eerdere programma’s op het gebied van onderwijs, beroepsopleidingen en e-learning heeft vervangen. Dit deelprogramma bestaat grotendeels uit mobiliteitsprojecten.

De algehele verantwoordelijkheid voor het programma ligt bij de Europese Commissie, die de tenuitvoerlegging in de deelnemende landen¹ in samenwerking met de nationale autoriteiten (doorgaans ministers van onderwijs) controleert en daarop toezicht houdt. De operationele verantwoordelijkheid voor de mobiliteitsprojecten binnen het Leonardo da Vinci-programma is echter volledig overgedragen aan de door de lidstaten aangewezen nationale agentschappen.

1) De controle van de Rekenkamer (reikwijdte, bevindingen en aanbevelingen)

a) Reikwijdte van de controle

De controle was gericht op mobiliteitsactiviteiten die door het Leonardo da Vinci-programma worden gefinancierd. De Rekenkamer heeft getracht te beoordelen hoe waarschijnlijk het is dat het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma binnen het programma “Een leven lang leren” (2007-2013) tot doeltreffende resultaten leiden.

De doelstellingen van de controle waren te beoordelen of:

- a) er bij het ontwerp van het programma rekening was gehouden met belangrijke evaluaties en studies en of er een passend systeem bestond voor het beheer van de projectcyclus;
- b) de operationele onderdelen van het programma, waaronder de voorbereiding van de jaarlijkse werkprogramma’s, het proces van publiciteit, promotie en informatieverstrekking, en de selectie van te financieren projecten, goed werden beheerd;
- c) er een verslagleggingssysteem was ingevoerd dat de Commissie in staat stelde de resultaten en het effect van het programma te meten;
- d) het controlesysteem toereikend was.

b) Bevindingen van de Rekenkamer

ONTWERP

De Commissie hield wel rekening met haar eigen verplichte evaluaties van het voorgaande programma, maar niet systematisch met andere belangrijke studies en verslagen

¹ Er nemen 31 landen aan het programma deel: 27 EU-lidstaten plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Turkije.

De Rekenkamer constateerde dat de Commissie bij het ontwerpen van het Leonardo da Vinci-programma wel rekening hield met haar eigen verplichte evaluaties, maar geen actieplannen opstelde voor andere belangrijke studies en verslagen. Naar de mening van de Rekenkamer maakte de Commissie onvoldoende gebruik van de nationale eindverslagen die alle deelnemende landen moeten maken. Verder constateerde de Rekenkamer dat het gebruik van die nationale verslagen door sommige nationale autoriteiten ook beperkt was. Aan de andere kant is het niet duidelijk hoe de Commissie de informatie in de twee studies die zij zelf uitvoerde heeft benut.¹

De Commissie voerde een passend systeem in voor het beheer van de projectlevenscyclus, maar het ondersteunende IT-systeem vertoonde belangrijke leemten

De Rekenkamer constateerde dat de Commissie een geschikt systeem voor het beheer van de projectcyclus had ingevoerd. De Rekenkamer benadrukte echter dat het voornaamste IT-systeem, LLPLink, eind 2009 nog steeds onvolledig was, hetgeen een behoorlijke verslaglegging belemmert en tegelijkertijd de gebruikmaking van oude systemen noodzakelijk maakt. De Rekenkamer constateerde tevens dat er medio 2010 nog steeds geen volledig gemeenschappelijk rapportage-instrument voor de effectmeting van het programma “Een leven lang leren” was.

BEHEER

De regelingen voor de goedkeuring van de jaarlijkse werkprogramma's van de nationale agentschappen zijn adequaat, maar de Commissie geeft de nationale agentschappen niet systematisch kwalitatieve feedback daarop

De Rekenkamer constateerde dat de regelingen voor de goedkeuring van de jaarlijkse werkprogramma's van de nationale agentschappen adequaat waren en een continue tenuitvoerlegging van het programma volgens de overeengekomen regels mogelijk maakten. De Rekenkamer gaf echter aan dat de Commissie had verzuimd de nationale agentschappen en autoriteiten systematisch feedback te geven over de kwaliteit van de werkprogramma's.

De Commissie en de deelnemende landen zorgen voor voldoende promotie van en publiciteit voor het programma

De Rekenkamer constateerde dat de Commissie en de nationale agentschappen aan hun verplichtingen hadden voldaan met betrekking tot bevorderingsactiviteiten.

De Commissie heeft niets ondernomen tegen de problemen van de aanvragers om gastpartners te vinden in andere landen

De Rekenkamer constateerde dat de aanvragers door een aantal factoren problemen hadden

¹ “Studie naar de hindernissen voor transnationale mobiliteit waar leerlingen en andere jongeren mee te maken krijgen bij hun eerste beroepsopleidingen en naar manieren om deze te overwinnen”, ook wel de “MoVE-iT”-studie genoemd (2007); “Analyse van het effect van de mobiliteitsmaatregelen van het Leonardo da Vinci-programma op jonge stagiaires en werknemers, en de invloed van sociaaleconomische factoren” (2007).

om gastpartners te vinden in andere landen. In 2007 heeft de Commissie echter haar database voor het zoeken naar Europese partners opgeheven, omdat zij niet kon garanderen dat de daarin vermelde data van voldoende kwaliteit waren. Die database werd niet vervangen door een geschikt alternatief.

Tekortkomingen in de beoordeling van de aanvragen

Naar de mening van de Rekenkamer waren de procedures voor het beoordelen van de aanvragen en het selecteren van projecten in de deelnemende landen transparant en goed georganiseerd en beantwoordden ze aan de instructies van de Commissie. De Rekenkamer constateerde echter tekortkomingen voor wat betreft het waarborgen door de Commissie van de kwaliteit van de door de nationale agentschappen uitgevoerde beoordelingen van subsidieaanvragen.

RAPPORTAGE

Het systeem voor verslaglegging over de resultaten en effecten van het Leonardo da Vinci-programma vertoont gebreken

De Rekenkamer constateerde een aantal gebreken in de jaarverslagen voor de Commissie, die de Rekenkamer in de zes bezochte landen bestudeerde. Naar de mening van de Rekenkamer komt de huidige structuur van de verslaglegging over de jaarlijkse activiteiten niet overeen met de jaarlijkse werkprogramma's. Verder constateerde de Rekenkamer dat de door de nationale agentschappen verstrekte informatie over de resultaten beperkt was tot feitelijke gegevens en geen beoordeling mogelijk maakte van het effect van het Leonardo da Vinci-programma in het licht van de doelstellingen van het programma. De Rekenkamer wees ook op het gebrek aan consistentie in de benadering van de nationale agentschappen van de verslaglegging over de jaarlijkse activiteiten. De Rekenkamer benadrukte dat de beoordeling van die verslagen door de Commissie zich meer had gericht op volledigheid en samenhang dan op het waarborgen dat de benodigde informatie werd vermeld. Wat betreft controlebezoeken aan projecten die door de nationale agentschappen worden ondernomen, constateerde de Rekenkamer dat de Commissie, hoewel zij een vereiste had gesteld voor het selecteren van begunstigden die bezocht moesten worden, geen minimumaantal van dergelijke controlebezoeken had gespecificeerd. De Rekenkamer constateerde bovendien dat de reikwijdte van de "bezoeken ter controle op kwaliteit en effect" die de Commissie had geïntroduceerd, onvoldoende ontwikkeld was.

De Commissie is begonnen met de invoering – die echter nog niet is voltooid – van een alomvattend systeem voor impactmeting van Leonardo vanaf het derde jaar van het programma

De Rekenkamer constateerde dat de doelstellingen van het Leonardo da Vinci-programma niet voldeden aan de 'SMART'¹-criteria in zoverre dat ze vrij algemeen zijn. Naar de mening

¹ Volgens het Financieel Reglement (Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2001, blz. 1), moeten programmadoelstellingen specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en van een datum voorzien zijn.

van de Rekenkamer had de Commissie verzuimd de nationale agentschappen gedetailleerde richtsnoeren te geven voor de evaluatie van de resultaten van het programma of de beoordeling van het effect van mobiliteitsprojecten. De Rekenkamer vestigde de aandacht op een voorstel van een door het LLP-comité opgerichte werkgroep over impactindicatoren en een systeem voor gegevensverzameling en rapportage, dat sommige van de bestaande gebreken zou verhelpen. Voor zover aan de Rekenkamer bekend was dat voorstel op het moment van opstellen van het verslag nog niet goedgekeurd¹

CONTROLES

In de meeste gevallen beantwoordde de controle van Leonardo door de nationale agentschappen aan de richtsnoeren van de Commissie

Wat betreft de primaire controles constateerde de Rekenkamer dat de nationale agentschappen in het algemeen de richtsnoeren van de Commissie voor nationale agentschappen naleefden, maar er werden ook gevallen van tekortkomingen waargenomen.

De secundaire controles door de nationale instanties bieden doorgaans redelijke zekerheid dat de primaire controles doeltreffend zijn, maar toch werden enige gebreken ontdekt

De controle bracht bepaalde tekortkomingen in de secundaire controles aan het licht: ontoereikende documentatie van de toezichtprocedures, onvoldoende toezicht op de nationale agentschappen en gebrekkige opvolging van de aanbevelingen van controleorganen van de landen of van de Commissie.

De Commissie bracht pas onlangs aanvullende richtsnoeren uit over de specifieke procedures die onder de secundaire controles vallen

De Rekenkamer constateerde dat het in de richtsnoeren van de Commissie over de verantwoordelijkheden van de nationale autoriteiten met betrekking tot secundaire controles ontbrak aan duidelijkheid over specifieke procedures. Pas onlangs heeft de Commissie corrigerende maatregelen getroffen.

o
o o

De algehele conclusie van de Rekenkamer is dat het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma tot doeltreffende resultaten zouden kunnen leiden. De Commissie is begonnen met de invoering – die echter nog niet is voltooid – van een alomvattend systeem voor impactmeting van Leonardo. Dat heeft tot gevolg dat de Commissie na drie jaar, ongeveer halverwege de looptijd van het programma, nog niet kan beoordelen in hoeverre de doelstellingen worden bereikt.

c) Aanbevelingen van de Rekenkamer

¹ Volgens het antwoord van de Commissie zijn de impactindicatoren van het programma op 17 juni 2010 goedgekeurd.

De Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 1

- a) Nadat de Commissie de jaarlijkse werkprogramma's heeft geanalyseerd, moet zij de nationale autoriteiten kwalitatieve feedback geven. Deze feedback moet een beknopt overzicht bieden van de nationale tenuitvoerlegging en de sterke en zwakke punten belichten; dit zou voor zowel de Commissie als de nationale autoriteiten nuttig zijn.
- b) De Commissie moet zoeken naar mogelijkheden om te zorgen voor een gebruiksvriendelijk en doeltreffend instrument om op Europees dan wel nationaal niveau partners te zoeken.
- c) De Commissie moet overwegen of de nationale agentschappen stageplaatsen van buitenlandse deelnemers moeten bevorderen door andere nationale agentschappen informatie te verstrekken over gast- en bemiddelingsorganisaties in eigen land.
- d) De beoordeling van aanvragen kan worden verbeterd door een verdere uitwerking van het evaluatiehandboek voor beoordelaars, dat voor elke rubriek van het beoordelingsformulier in detail moet aangeven wat met de evaluatie wordt beoogd en met welke methoden dat moet worden gerealiseerd.
- e) Teneinde te zorgen voor een consistente interpretatie van de regels van de Commissie moet de Commissie overwegen om bij haar controlebezoeken aan deelnemende landen ter inspectie van de kwaliteit en impact ook de aanvraagbeoordelingen te controleren.
- f) De Commissie moet onverwijld de LLPLink-applicatie voor de rapportage over de impactmeting afronden om te waarborgen dat volledige en consistente uitvoeringsgegevens uit alle deelnemende landen worden verzameld.

Aanbeveling 2

- a) De Commissie moet haar systeem voor kwaliteits- en impactmonitoring verbeteren en het coördineren met de jaarlijkse activiteitenrapportage die de nationale agentschappen tegenwoordig uitvoeren.
- b) De Commissie moet de structuur van het werkprogramma en van het jaarverslag harmoniseren zodat het mogelijk wordt de resultaten te toetsen aan de verwachte prestaties.
- c) De Commissie moet onverwijld haar werkzaamheden afronden voor het opstellen van SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren.
- d) In de toekomst moet de Commissie ervoor zorgen dat eventuele opvolgende programma's vanaf het begin voorzien zijn van een systeem voor effectmeting.

2) De antwoorden van de Commissie

De Commissie verwelkomde de algehele conclusie van de Rekenkamer dat het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma tot doeltreffende resultaten zouden kunnen leiden. Zij onderstreepte het feit dat veel van de aanbevelingen met betrekking tot het beheer voor het gehele programma “Een leven lang leren” golden. De Commissie benadrukte echter dat de controle hoofdzakelijk de jaren 2007-2008 betrof, hetgeen de eerste twee jaar waren van het pas geïntegreerde programma en dat de verbeteringen die daarna zijn aangebracht, met name in 2010, niet allemaal door de Rekenkamer in beschouwing waren genomen. De Commissie aanvaardde de meeste aanbevelingen van de Rekenkamer en gaf aan dat zij deze reeds volledig of gedeeltelijk ten uitvoer had gelegd of dat zij bezig is met de tenuitvoerlegging daarvan. De Commissie gaf met name aan dat het comité programmabeheer op 17 juni 2010 een voorstel van de Commissie over de impactindicatoren voor het programma heeft goedgekeurd, op grond waarvan de betreffende gegevens aan de vastgestelde indicatoren zullen worden getoetst. De Commissie verwacht de eerste resultaten hiervan tegen medio 2011. De Commissie sloot haar antwoorden af door haar vertrouwen uit te spreken dat het Leonardo da Vinci-mobiliteitsprogramma doeltreffende resultaten behaalt.

3) Commentaar en aanbevelingen van de rapporteur voor mogelijke opname in het ontwerpverslag over de kwijting aan de Commissie voor het jaar 2009

[Het Europees Parlement]

- 1) verwelkomt het verslag van de Rekenkamer en de gedegen beoordeling van het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma binnen het programma “Een leven lang leren”;
- 2) neemt met tevredenheid nota van de algehele conclusie van de Rekenkamer dat het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma tot doeltreffende resultaten zouden kunnen leiden;
- 3) is, hoewel het zich volledig bewust is van de complexiteit van de taak om geschikte indicatoren te ontwikkelen voor de vele doelstellingen die voor het programma zijn opgesteld en de recente vooruitgang op dat gebied erkent, evenwel bezorgd over de bevindingen van de Rekenkamer over het ontbreken van een alomvattend systeem voor impactmeting van Leonardo en over het feit dat de Commissie niet in staat is te beoordelen in hoeverre de doelstellingen na drie jaar, ongeveer halverwege de looptijd van het programma, zijn gehaald;
- 4) verzoekt de Commissie het Parlement te informeren over de vooruitgang met betrekking tot het invoeren van een nieuw gebruiksvriendelijk en effectief instrument om partners te zoeken, dat de problemen van de aanvragers om gastpartners te vinden in andere landen kan oplossen;
- 5) verzoekt de Commissie te zorgen voor een juiste beoordeling van de aanvragen door middel van een verdere ontwikkeling van het evaluatiehandboek voor beoordelaars en van de integratie in de aanvraagbeoordeling van bezoeken aan deelnemende landen ter

controle van de kwaliteit en het effect, indien onderzoek uitwijst dat dergelijke controles meerwaarde hebben;

- 6) verzoekt de Commissie een alomvattend systeem in te voeren voor de impactmeting van het programma en het systeem te verbeteren voor de verslaglegging over de resultaten en effecten van het Leonardo da Vinci-programma, en met name onverwijld de LLPLink-applicatie voor de verslaglegging over de effectmeting af te ronden, alsmede het Parlement op de hoogte te houden van de vooruitgang op dat gebied;
- 7) verzoekt de Commissie de tekortkomingen in de controles, zoals aangegeven in het verslag van de Rekenkamer, aan te pakken.