

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

7 november 2002

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0386/2002**

## VERSLAG

over het speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa (C5-0257/2002 – 2002/2125(COS))

Commissie begrotingscontrole

Rapporteur: Brigitte Langenhagen



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE .....	5
TOELICHTING .....	10
ADVIES VAN DE COMMISSIE CULTUUR, JEUGD, ONDERWIJS, MEDIA EN SPORT .....	12

## PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 8 april 2002 deed de Rekenkamer speciaal verslag nr. 2/2002 over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa (C5-0257/2002 – 2002/2125(COS)) toekomen aan het Parlement.

Op 10 juni 2002 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit speciaal verslag naar de Commissie begrotingscontrole als commissie ten principale en naar de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport als medeadviserende commissie (C5-0257/2002).

De Commissie begrotingscontrole benoemde reeds op haar vergadering van 16 april 2002 Brigitte Langenhagen tot rapporteur.

De commissie behandelde het speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 9 september, 16 oktober en 4 november 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Diemut R. Theato (voorzitter), Herbert Bösch en Paulo Casaca (ondervoorzitters), Brigitte Langenhagen (rapporteur), Generoso Andria, María Antonia Avilés Perea, Juan José Bayona de Perogordo, Helmut Kuhne, John Joseph McCartin (verving Christopher Heaton-Harris), Eluned Morgan, Heide Rühle (verving Bart Staes), Ole Sørensen en Gabriele Stauner.

Het advies van de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport is bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 7 november 2002.

## ONTWERPRESOLUTIE

### **Resolutie van het Europees Parlement over het speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa (C5-0257/2002 – 2002/2125(COS))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer (C5-0257/2002)<sup>1</sup>,
  - onder verwijzing naar zijn resoluties van 28 februari 2002 over de omzetting van het Socrates-programma en over de uitvoering van het programma Jeugd voor Europa<sup>2</sup>,
  - onder verwijzing naar de basisbesluiten over het communautaire actieprogramma Socrates alsmede over de derde fase van het programma Jeugd voor Europa<sup>3</sup>,
  - gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 149,
  - gelet op de artikelen 47, lid 2 en 163 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie begrotingscontrole en het advies van de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport (A5-0386/2002),
- A. overwegende dat artikel 149, lid 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap de volgende doelstellingen voor het optreden van de Gemeenschap vermeldt: bevordering van de mobiliteit van docenten en studenten, bevordering van de samenwerking tussen onderwijsinstellingen, bevordering van de uitwisseling van informatie en ervaring omtrent gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels van de lidstaten worden geconfronteerd, bevordering van de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren alsmede bevordering van de ontwikkeling van het onderwijs op afstand,
- B. overwegende dat het Europees Parlement de taak heeft de Commissie kwijting voor de uitvoering van de jaarlijkse begroting te verlenen,
- C. overwegende dat aan de vijfjarenprogramma's (1995-1999) resp. € 920 mln (Socrates) en € 126 mln (Jeugd voor Europa) was toegewezen, zonder de financiële middelen voor de geassocieerde landen,
- D. overwegende dat de geldigheidsduur van de programma's voor de periode 2000-2006 werd verlengd en dat deze thans over een kredietomvang van € 1.850 mln. (Socrates) en € 520 mln. (Jeugd voor Europa) beschikken,
1. onderstreept het belang dat de samenwerking over de grenzen heen onder onderwijsinstellingen heeft voor het groeiende respect en het toenemende begrip voor elkaar onder burgers van Europa; deze samenwerking legt daarmee de basis voor de acceptatie van de Europese integratie;
  2. is er daarom zeer verheugd over dat van de ter beschikking staande middelen voor ca. 90%

---

<sup>1</sup> PB C 136E van 7.6.2002, blz. 37.

<sup>2</sup> P5\_TA (2002)0087 en 0089.

<sup>3</sup> PB L 87 van 20.4.1995.

gebruik werd gemaakt; stelt echter vast dat het hier om een uitsluitend kwantitatief meetinstrument gaat;

3. wenst derhalve van de Commissie te vernemen welke kwalitatieve resultaten de evaluatie heeft opgeleverd;
4. hecht er als deel van de begrotingsautoriteit groot belang aan dat de middelen doeltreffend en overeenkomstig de doelstellingen van de programma's worden gebruikt;
5. betreurt in dit verband dat de Europese Rekenkamer haar speciale verslag pas in 2002 heeft voorgelegd, hoewel de resultaten van haar onderzoek betrekking hebben op de onderzoeksperiode 1995-1999; constateert echter dat een van de belangrijkste redenen voor de vertraging de late indiening van het evaluatieverslag door de Commissie was;
6. constateert dat de tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de eerste fase van het Socrates-programma - zoals de late sluiting van contracten tussen de Commissie en de nationale agentschappen, ongerechtvaardigde vertraging bij de uitbetaling van subsidies, het ontbreken van gezamenlijke acties met het oog op een zo groot mogelijke synergie tussen de verschillende Gemeenschapsprogramma's op onderwijsgebied, en tekortkomingen in informatiebeheersystemen - ook in de tweede fase van het programma, die in 2000 van start is gegaan, nog steeds afbreuk doen aan de tenuitvoerlegging;
7. constateert dat tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van het programma "Jeugd voor Europa" - zoals het onvermogen van de Commissie om consequente cijfers te leveren over de tenuitvoerlegging ervan, ongerechtvaardigde vertraging bij de uitbetaling van subsidies, onvoldoende samenwerking tussen Commissie, lidstaten en nationale bureaus, het onbevredigende participatieniveau van kansarme jongeren, onevenredig hoge administratiekosten en lange procedures voor de goedkeuring van projectvoorstellen - ook afbreuk doen aan de tenuitvoerlegging van het Jeugd-programma, dat in 2000 van start is gegaan;
8. neemt derhalve met grote bezorgdheid kennis van de volgende opmerkingen in het speciaal verslag 2/2002 van de Rekenkamer<sup>1</sup>

"Gebreken in de opzet

III. De beide programma's Socrates (zie de paragrafen 10-14) en JVE (zie de paragrafen 15-18) vertonen tekortkomingen in de opzet. Met name de opzet van het programma Socrates is complex en wordt gekenmerkt door een ongelijksoortig geheel van 38 acties, subacties en maatregelen, hetgeen heeft geleid tot onderling verschillende lezingen en tot een moeilijker samenwerking tussen de lidstaten. Evenzo werd wegens het ontbreken van welomschreven criteria en parameters de beoordeling bemoeilijkt van de resultaten van de uitgevoerde programma's. Voorts was er geen geschikt kader opgezet om te komen tot synergie tussen de diverse communautaire programma's. (...)

V. Zo heeft de delegatie van bevoegdheden aan een BTB geleid tot gebreken die de Rekenkamer nu herhaaldelijk heeft geconstateerd (al zijn de aangetroffen situaties niet zo ernstig als bij andere communautaire programma's): onregelmatigheden in de delegatie van bevoegdheden in principe en in de wijze van uitvoering, diverse gevallen van belangenverstrengeling en risico's voor het vermogen van de Gemeenschap, alsook het

---

<sup>1</sup> PB C 136 van 7.6.2002, blz. 3 en 4.

kostbare karakter van het beheer (zie de paragrafen 25-36).

VI. De gedecentraliseerde acties leden bij de uitvoering onder het ontbreken van zowel een juridisch kader dat nauwkeurig de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Commissie vastlegde als een passend statuut voor de NA's, waarvan de meeste niet beschikten over middelen die waren afgestemd op de hun toevertrouwde taken (zie de paragrafen 39-51).

Termijnen en tekortkomingen in de uitvoering

VII. De termijnen in de besluitvorming van de wetgever leidden ertoe dat de twee programma's te laat van start gingen; ontbrekende structuren en een falend voorlichtingsbeleid hebben de uitvoering van nieuwe acties vertraagd (zie de paragrafen 9 en 21). De logge beheersinstrumenten zorgden voor extra oponthoud in de uitvoering en hadden als voornaamste gevolg dat de algemene doelstelling van voorfinanciering van de projecten een illusie bleek te zijn. De begunstigen ontvingen de communautaire subsidie soms zelfs pas na uitvoering van de projecten. Al deze vertragingen bij elkaar verhinderden dat de acties werden afgesloten op de data die waren gepland in de financiële kaderovereenkomsten, waarvan het beheer in het algemeen tekortschoot (zie de paragrafen 46-50). De uitvoering werd belemmerd door een inadequaat computernetwerk (zie paragraaf 51).

VIII. Tekortkomingen in het beheer zijn vastgesteld bij de meeste van de 27 gecontroleerde NA's en bij het BTB, vanaf de selectie van de projecten tot de follow-up van de uitvoering ervan. Deze gebreken werden in de hand gewerkt doordat het ontbrak aan een daadwerkelijke controle- en evaluatiecultuur bij zowel de nationale (zie de paragrafen 53-56) als de communautaire beheerders (zie de paragrafen 75-83). Zo leidde de controle ertoe dat de Rekenkamer bij verschillende projecten fraude vermoedde en dat zij hiervan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) op de hoogte heeft gebracht (zie de paragrafen 74 en 98). Meer in het algemeen hadden deze gebreken negatieve gevolgen voor de resultaten en het algemene effect van de acties (zie de paragrafen 63-65, 80-83 en 91-92), ook al was het niet altijd mogelijk deze te meten omdat de relevante statistische gegevens ontbraken. Dit geldt voor het programma JVE, waarvan onmogelijk is na te gaan of er gevolg gegeven is aan de door de Europese wetgever geuite wens om kansarme jongeren te helpen (zie de paragrafen 17 en 68).

IX. Beoordelingsverslagen werden te laat opgesteld en het effect ervan blijft twijfelachtig. De procedures voor het sluiten van contracten, het beheer van en het toezicht op studie- en evaluatiecontracten bleken, zowel bij de Commissie als bij de contractanten, ernstige tekortkomingen en onregelmatigheden te vertonen (zie de paragrafen 91-102)."

9. acht het onaanvaardbaar dat de totale bedragen die worden gegeven voor de uitgaven van de programma's Socrates en Jeugd voor Europa in de algemene begroting van de Europese Unie verschillen van de bedragen die worden gegeven in de rekening van ontvangsten en uitgaven en de balans (punt 8 van speciaal verslag 2/2002 van de Europese Rekenkamer);
10. wenst derhalve dat de Commissie ten volle en onverwijld de aanbevelingen van de Rekenkamer opvolgt:
  - vervanging van de bureaus voor technische bijstand door agentschappen naar communautair publiek recht,
  - duidelijke omschrijving van de contractuele betrekkingen tussen de Commissie en de nationale autoriteiten,

- een op elektronische dataverwerking gebaseerde administratie bij te houden van de voorstellen voor verplichtingen en van de uitgegane betalingsopdrachten,
  - zich ervan te vergewissen dat de nationale autoriteiten beschikken over toereikende personele, materiële en financiële middelen om zich doeltreffend te kunnen kwijten van hun taken,
  - de Commissie dient in samenwerking met de bevoegde nationale autoriteiten de taken en de praktische uitvoeringsbepalingen (criteria, modellen, handleidingen, enz.) te formuleren in verband met het totale beheer van de nationale agentschappen,
  - er moeten regels worden vastgelegd voor een deugdelijke controle van de financiële afrekeningen van de projecten,
  - de Commissie moet tussentijdse en afsluitende verslagen voorleggen die een goed inzicht verschaffen, en
  - het toezicht en de evaluatie in verband met de acties en programma's moet fundamenteel worden verbeterd;
11. houdt rekening met zowel de tekortkomingen in de opzet, het beheer of de tenuitvoerlegging van de programma's Socrates en Jeugd in de periode 2000-2006 als met de inspanningen van de Commissie om deze te corrigeren, en zal er bij de indiening van voorstellen voor de verlenging van deze programma's op toezien dat wordt gezorgd voor een doeltreffender beheer en eenvoudiger procedures (met name voor de toekenning van geringe subsidies).
  12. verzoekt de Commissie te verduidelijken welke agentschappen naar communautair publiek recht de bureaus voor technische bijstand zullen vervangen;
  13. onderstreept de verantwoordelijkheid van de nationale agentschappen voor de afwikkeling en financiering van gedecentraliseerde programma's;
  14. hecht er verder waarde aan dat bij de aanzet tot de programma's rekening wordt gehouden met het voorfinancieringsbeginsel;
  15. onderstreept hoe belangrijk het is ervoor te zorgen dat jongeren die zich in een benadeelde positie bevinden toegang hebben tot de activiteiten die in het kader van het programma Jeugd voor Europa worden gestimuleerd;
  16. constateert dat de Rekenkamer zeven gevallen van verdenking van fraude in verband met haar verslag aan OLAF heeft gemeld; dat de verdenking in twee gevallen niet gegrond bleek, dat in twee gevallen de beoordeling nog niet is afgesloten en dat in drie verdere gevallen een onderzoek is ingesteld; verzoekt OLAF de Commissie begrotingscontrole onverwijld op de hoogte te stellen van het resultaat van de beoordeling en het onderzoek;
  17. wenst er door de Commissie over te worden geïnformeerd welke consequenties de omzetting van interne revisieorganen in interne auditorganen voor de financiële controle van de programma's heeft;
  18. herinnert eraan dat toezicht en evaluatie fundamentele en steeds terugkerende taken van overheidsadministraties zijn en dat een stelselmatige uitbesteding daarvan noch begrijpelijk nog wenselijk is;

onderstreept dat in gevallen waarin de Europese instellingen van mening zijn dat de evaluatie die wordt bevorderd door de nationale en communautaire administratie en bovendien door de interne en externe auditors moet worden aangevuld door een externe evaluatie; de



evaluerende instelling moet worden geselecteerd op grond van haar competentie en onafhankelijkheid van het programma of de acties die geëvalueerd moeten worden;

verzoekt de Commissie derhalve geleidelijk een einde te maken aan "kadercontracten" die met externe partners zijn gesloten ter evaluering van de huidige programma's en voor evaluatiedoeleinden niet bij herhaling een beroep te doen op dezelfde partners;

verzoekt de Commissie en de lidstaten derhalve voor evaluatiedoeleinden niet een beroep te doen op een partner die in het verleden contractuele betrekkingen met de Commissie had in verband met het ontwerp van, toezien op of evalueren van acties of maatregelen van deze programma's;

19. acht het onaanvaardbaar dat de ex ante-beoordelingen van de programma's Socrates en Jeugd voor Europa voor de periode 2000-2006 werden opgesteld, voordat de tussentijdse beoordelingen van de programma's 1995-1999 waren afgesloten;
20. kondigt reeds nu aan dat over een eventuele verlenging van de programma's en acties na 2006 slechts een besluit kan worden genomen in het licht van de evaluatie van de lopende maatregelen;
21. verzoekt de Rekenkamer in haar jaarverslag bijzondere aandacht te schenken aan de programma's Socrates en Jeugd voor Europa, opdat kan worden nagegaan of de Commissie een eind heeft gemaakt aan de gebreken die zijn opgetreden;
22. wenst nadrukkelijk dat de Commissie de beoogde tussentijdse verslagen op tijd voorlegt en wenst bovendien jaarlijks op de hoogte te worden gesteld van de uitvoering van de programma's;
23. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Commissie, de Raad van Ministers en de regeringen van andere aan de programma's deelnemende landen, de betrokken nationale parlementen, de voorzitter van de Europese Rekenkamer, alsmede aan de directeur van OLAF.

## TOELICHTING

### ACHTERGROND

1. Bij de eerste fase van het Socrates-programma (1995-1999) was het doel een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een kwalitatief hoogstaande algemene scholings- en beroepsopleiding en aan een open Europese ruimte voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding. De belangrijkste acties binnen het programma waren Erasmus, waarmee steun werd gegeven aan universiteiten en de mobiliteit van studenten, en Comenius, waarmee partnerschappen tussen scholen moesten worden gestimuleerd. Uiteindelijk werd een bijdrage van € 998 mln. voor het programma beschikbaar gesteld.
2. Het programma Jeugd voor Europa (JVE) was het belangrijkste instrument van de Gemeenschap ter bevordering van de samenwerking op jongeregebied. Vijf acties waren gericht op de bevordering van de uitwisseling van jongeren en van samenwerkingsprojecten die door jongeren in het leven waren geroepen. Er werd bijzondere aandacht besteed aan het streven benadeelde jongeren toegang te geven tot de activiteiten die in het kader van het programma werden uitgevoerd. Voor JVE werd een bedrag van € 141 mln. beschikbaar gesteld.
3. Zowel Socrates als JVE liepen van begin 1995 tot december 1999; beide programma's werden door het DG Onderwijs en cultuur beheerd en de Commissie gaf de uitvoering van de beide programma's in handen van een enkel bureau voor technische bijstand (BTB) en nationale instanties in de deelnemende landen.

### HET VERSLAG VAN DE REKENKAMER

4. De Rekenkamer voerde controles uit in het DG Onderwijs en cultuur van de Commissie, in het BTB dat haar bij de uitvoering van de programma's bijstond, in zeven lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) en bij de instanties van de uiteindelijke begunstigden. De controles waren geconcentreerd op de besluitvormingsprocedures in verband met het financieel beheer en op de toezichts- en beoordelingsprocedures. De acties binnen het Socrates-programma die werden gecontroleerd vertegenwoordigden 76% van het begrotingsvolume van het programma; de bij JVE gecontroleerde acties vertegenwoordigden 75% van het budget.
5. De Rekenkamer erkent dat de beide programma's aan de versterking van de samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs in de Europese Unie en de andere betrokken landen bijdroegen en multiculturele uitwisselingsmaatregelen voor jongeren mogelijk maakten. De Rekenkamer trof echter ook een aantal zwakke punten aan bij de conceptie en uitvoering van de programma's.
6. **Zwakke punten in de opzet:** De beide programma's waren te gecompliceerd. Socrates omvatte niet minder dan 38 acties, subacties en maatregelen. Als gevolg daarvan werd het programma door verschillende instanties op verschillende wijze geïnterpreteerd en ondervond de samenwerking tussen de lidstaten hinder. Noch de doelstellingen van de programma's, noch de criteria voor het meten in hoeverre ze waren verwezenlijkt, waren voldoende duidelijk. Dit stond een doeltreffende evaluatie van de programma's door de Commissie in de weg. Tenslotte was er geen geschikt kader om voor synergie-effecten met andere communautaire programma's te zorgen.

**7. Een gebrekkige structuur voor de uitvoering:** Bij de beide programma's beheerde de Commissie ongeveer 30% van de uitgaven via het BTB ("centrale acties"). Dit bleek buitenproportioneel kostbaar, en er ontstonden onregelmatigheden bij de overdracht van bevoegdheden, potentiële belangenconflicten en risico's voor het vermogen van de Gemeenschap. 70% van de uitgaven werd door nationale autoriteiten in de deelnemende landen beheerd ("decentrale acties"). Er was echter geen sprake van een duidelijk rechtskader voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de nationale instanties, en deze laatstgenoemde instanties beschikten soms niet over de middelen die voor een correcte uitvoering van hun taken vereist waren.

**8. Vertragingen:** De start van de beide programma's ondervond vertraging omdat ze zo laat werden goedgekeurd. Dit werd nog verergerd door het ontbreken van goede voorlichting, ingewikkelde uitvoeringsstelsels, het niet juist nakomen van overeenkomsten en ongeschikte IT-netsystemen. Slechts in zeldzame gevallen was er sprake van de voorfinanciering van projecten en de begunstigen kregen soms pas na afsluiting van de betrokken projecten communautaire steun.

**9. Gebreken bij de uitvoering:** Bij de BTB en de meeste nationale instanties was er in iedere fase van de uitvoering - van de selectie van projecten tot aan het toezicht op hun uitvoering - sprake van gebreken. Noch de voor de uitvoering bevoegde nationale instanties noch de betrokken autoriteiten van de Gemeenschap besteedden genoeg middelen aan de controle en de evaluatie. De Rekenkamer verklaarde in verband met een aantal van de gecontroleerde projecten de verdenking te hebben dat fraude zou kunnen zijn gepleegd en gaf OLAF voor een aantal daarvan opdracht tot nader onderzoek.

**10. Gebrekkige evaluatie:** Het beheer van de overeenkomsten voor het uitvoeren van evaluaties door de Commissie vertoonde, evenals de uitvoering door de geselecteerde contractanten, gebreken. Zowel het tussentijdse verslag als het afsluitende evaluatieverslag voor Socrates werd met vertraging gepubliceerd. Het tussentijdse verslag over JVE - dat door een adviesbureau werd opgesteld dat in het bezit was van een voormalige directeur van het BTB waaraan de uitvoering van JVE was toevertrouwd - werd eveneens met vertraging gepubliceerd. In het besluit inzake het JVE-programma was geen afsluitend verslag voorgeschreven. Het ontbreken van duidelijke doelgroepen, prestatieindicatoren en regelmatig aangepaste statistische gegevens vormden een hindernis voor een kwalitatieve evaluatie van de programma's. De Rekenkamer stond inderdaad voor een moeilijke opgave toen zij moest beoordelen of de doelstellingen van de programma's nu wel of niet waren verwezenlijkt. De evaluerende verslagen waren zo laat klaar dat zij niet meer konden worden gebruikt voor de voorbereiding van de tweede fase van Socrates en het nieuwe Jeugd-programma.

10 september 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE CULTUUR, JEUGD, ONDERWIJS, MEDIA EN SPORT**

aan de Commissie begrotingscontrole

over speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa (C5-0257/2002 – 2002/2125(COS))

Rapporteur voor advies: Doris Pack

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport benoemde op haar vergadering van 3 juni 2002 Doris Pack tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 10-11 juli en 10 september 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vasco Graça Moura (waarnemend voorzitter), Mario Mauro en Theresa Zabell (ondervoorzitters), Ruth Hieronymi (verving Doris Pack, rapporteur voor advies), Pedro Aparicio Sánchez, Christopher J.P. Beazley, Marielle de Sarnez, Marie-Hélène Gillig (verving Lissy Gröner), Ulpu Iivari, Renzo Imbeni, Maria Martens, Pietro-Paolo Mennea, Barbara O'Toole, Roy Perry, Marieke Sanders-ten Holte, Stavros Xarchakos en Eurig Wyn.

### **BEKNOPTE MOTIVERING**

#### **ACHTERGROND**

1. De eerste fase van het Socrates-programma had tot doel "bij te dragen tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte" en van een open Europese ruimte voor samenwerking op onderwijsgebied. De belangrijkste onderdelen van het programma waren Erasmus, dat steun aan universiteiten bood en studentenmobiliteit ondersteunde, en Comenius, dat gericht was op de bevordering van partnerschappen tussen scholen. Voor het programma werd uiteindelijk € 998 mln. uitgetrokken.

2. Het programma "Jeugd voor Europa" (JVE) was het speciale instrument van de Gemeenschap om samenwerking op het gebied van jeugdzaken aan te moedigen. Vijf acties stimuleerden jongerenuitwisselingen en door jongeren opgezette samenwerkingsprojecten: speciale aandacht moest worden besteed aan kansarme jongeren, zodat ook zij toegang zouden hebben tot de activiteiten uit hoofde van het programma. Voor JVE werd € 141 mln. uitgetrokken.

3. Zowel Socrates als JVE liepen van begin 1995 t/m december 1999, beide werden uitgevoerd door DG Onderwijs en cultuur (DG OEC) en de Commissie delegeerde het beheer van beide aan een enkel bureau voor technische bijstand (BTB) en aan nationale agentschappen (NA) in de deelnemende landen.

HET VERSLAG VAN DE REKENKAMER

4. De Rekenkamer voerde controles uit bij DG OEC van de Commissie, bij het BTB dat de Commissie terzijde stond bij het beheer van de twee programma's, in zeven lidstaten, bij 27 NA's en op locatie bij uiteindelijke begunstigden. De nadruk lag op controle van de besluitvormingsprocedures voor financieel beheer, toezicht en evaluatie. De voor Socrates gekozen acties maakten 76% uit van het budget van dit programma, die voor JVE 75% van het budget.

5. De Rekenkamer erkent dat de twee programma's "hebben bijgedragen tot een nauwere samenwerking tussen universiteiten in de Europese Unie en andere deelnemende landen, en multiculturele uitwisselingen voor jongeren mogelijk [hebben] gemaakt". Niettemin heeft de controle van de Rekenkamer gebreken in de opzet en het beheer van de programma's aan het licht gebracht.

6. **Gebreken in de opzet:** De twee programma's waren te complex. Socrates omvatte niet minder dan 38 acties, subacties en maatregelen. Als gevolg daarvan werd het programma door verschillende instanties op verschillende manieren uitgelegd, waardoor de samenwerking tussen de lidstaten werd bemoeilijkt. Noch de doelstellingen van het programma, noch de criteria voor het meten van de resultaten waren voldoende duidelijk; hierdoor werd een doeltreffende evaluatie van de programma's door de Commissie bemoeilijkt. Tot slot ontbrak een geschikt kader om te komen tot synergie met ander communautaire programma's.

7. **Een gebrekkige beheerstructuur:** Bij beide programma's beheerde de Commissie circa 30% van de uitgaven via het BTB ("gecentraliseerde" acties): deze werkwijze was onevenredig kostbaar en werd doorkruist door onregelmatigheden in de delegatie van bevoegdheden, potentiële gevallen van belangenverstremming en risico's voor de financiële middelen van de Gemeenschap. 70% Van de middelen werd beheerd door NA's in de deelnemende landen ("gedecentraliseerde" acties). Hier ontbrak echter een duidelijk juridisch kader voor de taakverdeling tussen de Commissie en de NA's. Bovendien beschikten de NA's soms niet over de benodigde middelen om hun taken naar behoren te vervullen.

8. **Vertragingen:** De start van de twee programma's werd vertraagd door hun late vaststelling. Deze vertraging werd nog verergerd door het ontbreken van een adequaat voorlichtingsbeleid, gecompliceerde beheersystemen, ontoereikend beheer van overeenkomsten en ongeschikte IT-netwerksystemen. Voorfinanciering van projecten was een zeldzaamheid en soms ontvingen begunstigden de communautaire subsidie pas nadat de betreffende projecten waren afgerond.

9. **Tekortkomingen in de uitvoering:** Bij het BTB en bij de meeste NA's zijn in alle stadia van uitvoering tekortkomingen in het beheer vastgesteld, van de selectie van de projecten tot het toezicht op de uitvoering ervan. Noch de nationale, noch de communautaire beheerinstanties hebben voldoende middelen ingezet voor controle en evaluatie. De Rekenkamer vermoedde fraude bij sommige van de gecontroleerde projecten en heeft een aantal ervan bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) onder de aandacht gebracht.

10. **Ontoereikende evaluatie:** Het beheer van de evaluatiecontracten door de Commissie was ontoereikend, evenals de uitvoering ervan door de geselecteerde contractanten. Zowel het tussentijdse als het afsluitende evaluatieverslag over Socrates werd te laat gepubliceerd. Het tussentijdse JVE-verslag - opgesteld door een adviesbureau dat eigendom is van een voormalige directeur van het BTB dat JVE beheert - werd ook te laat gepubliceerd; een eindverslag werd in het besluit tot vaststelling van JVE niet bedongen. Doordat duidelijke doelgroepen, prestatie-

indicatoren en regelmatig bijgewerkte statistische gegevens ontbraken, was een kwantitatieve evaluatie van de programma's niet eenvoudig. De Rekenkamer vond het moeilijk vast te stellen of de doelstellingen van de programma's waren gehaald. De evaluatieverslagen werden te laat voltooid om nog van nut te zijn bij de voorbereiding van de tweede fase van Socrates en het nieuwe Jeugd-programma.

11. **Aanbevelingen:** De Rekenkamer doet een aantal voorstellen voor verbetering van het beheer van de tweede fase van Socrates en het Jeugd-programma, de opvolgers van Socrates I en JVE:

- het BTB vervangen door een communautair agentschap;
- de bevoegdheden van de Commissie en die van de nationale agentschappen duidelijker omschrijven;
- duidelijke en meetbare doelen stellen;
- doeltreffende uitvoeringsregels opstellen;
- controle en toezicht op alle niveaus verbeteren;
- zorgen voor doeltreffende en tijdige evaluaties.

#### OPMERKINGEN VAN DE RAPPORTEUR VOOR ADVIES

12. Het Parlement heeft het eindverslag over de eerste fase van het Socrates-programma al behandeld. Bovendien is al kwijting verleend voor de begroting over de periode die in het verslag van de Rekenkamer wordt behandeld (1995-1999). Desalniettemin is het verslag van de Rekenkamer niet alleen van historisch belang. De Commissie heeft al aanvaard dat Socrates I en JVE ernstige tekortkomingen kenden en heeft gepoogd deze in de programma's Socrates II en Jeugd te verhelpen. Er zijn echter zorgwekkende aanwijzingen dat de Commissie daarin niet volledig is geslaagd.

13. Het Parlement, in zijn **resolutie over de tenuitvoerlegging van de tweede fase van het Socrates-programma:**

- merkte op dat de late sluiting van contracten tussen de Commissie en de nationale agentschappen nog steeds de tenuitvoerlegging van het programma verstoort;
- merkte voorts op dat de ongerechtvaardigde vertraging bij de uitbetaling van subsidies niet alleen de tenuitvoerlegging van het programma verstoort, maar bovendien de EG-instellingen in diskrediet bracht;
- betreurd het dat er in het eerste volledige jaar van de tweede fase van het programma geen gezamenlijke acties van Socrates en andere Gemeenschapsprogramma's hebben plaatsgevonden;
- verzocht om verdere verbetering en ondersteuning van het Soclink-systeem in afwachting van de volledige tenuitvoerlegging van het Symmetry-informatiebeheersysteem;
- juichte de pogingen van de Commissie om de administratieve procedures te vereenvoudigen toe, maar meende dat deze nog steeds onevenredig veel tijd kostten voor aanvragers van een geringe subsidie, met name bij de Comenius-actie.

14. Het Parlement, in zijn **resolutie over de tenuitvoerlegging van het programma "Jeugd":**

- constateerde dat de Commissie met betrekking tot de uitvoering van het programma in 2000 uiteenlopende, niet met elkaar overeenstemmende cijfers had gepresenteerd;
- verzocht de Commissie samen met de nationale agentschappen jaarlijks verslag uit te brengen over de uitvoering van het programma;
- verzocht de Commissie vertragingen bij de uitbetaling van de middelen aan de nationale agentschappen te vermijden;

- was bezorgd over de administratieve knelpunten die zijn ontstaan door de splitsing van de uitvoering in "gecentraliseerde" en "gedecentraliseerde" activiteiten;
- betreurde dat het nog niet gelukt was in toereikende mate benadeelde jongeren bij het programma te betrekken;
- constateerde dat de administratiekosten onevenredig hoog waren;
- verzocht de Commissie haar interne procedures voor de goedkeuring van projecten te verkorten van vier of vijf naar drie maanden;
- verzocht de Commissie verdere stappen te doen om de administratieve procedures te vereenvoudigen.

15. Veel van de problemen die de Rekenkamer heeft gesignaleerd bij de opzet en de uitvoering van de programma's Socrates en JVE speelden al bij de roemloze ondergang van de eerste fase van het programma Leonardo da Vinci. De Rekenkamer merkt op dat tekortkomingen in het beheer bij de tenuitvoerlegging van de onderzochte programma's "in de hand [werden] gewerkt doordat het ontbrak aan een daadwerkelijke controle- en evaluatiecultuur bij zowel de nationale (...) als de communautaire beheerders". De Rekenkamer wijst met name op de verlate en ontoereikende reactie van het directoraat-generaal op de problemen die niet alleen door zijn eigen interne audit-eenheid, maar ook door DG Financiële controle van de Commissie werden gesignaleerd. Deze opmerkingen doen denken, en dat is zorgwekkend, aan de conclusie van het Comité van onafhankelijke deskundigen dat het verzuim van het toenmalige DG XXII om op te treden naar aanleiding van beschuldigingen van fraude en onregelmatigheden rond het BTB Leonardo/Agenor "een bewijs [vormt] van de zwakheden in de informatiekanaal en controlemechanismen binnen de Commissie tot op het hoogste niveau". Kortom, veel van de problemen bij de uitvoering van de programma's vóór 2000 kwamen rechtstreeks voort uit een zelfgenoegzame, lethargische en weinig responsieve administratieve cultuur. Deze administratieve cultuur veranderen is de belangrijkste taak waar het hogere management van DG OEC voor staat.

16. **De toekomst:** Het Parlement moet er bij de Commissie op aandringen dat zij de afsluitende aanbevelingen in het verslag van de Rekenkamer opvolgt. Daarnaast kan het Parlement ook het volgende doen:

- **De tussentijdse verslagen van de Commissie** over de uitvoering van de programma's zorgvuldig **bestuderen**, tegen de achtergrond van de jaarlijkse werkprogramma's: in de context hiervan moet het Parlement de mogelijkheid behouden om de Commissie gedetailleerde vragen te stellen.
- Als, **op de middellange termijn**, blijkt dat de Commissie zonder geldige reden de aanbevelingen van de Rekenkamer niet heeft opgevolgd, kan (en moet) het Parlement weloverwogen besnoeien op de begrotingskredieten voor de acties en subacties (binnen de programma's) waarvan de uitvoering het minst bevredigend is.
- **Op de lange termijn** kunnen de lessen uit de structurele tekortkomingen van de programma's worden toegepast wanneer de volgende herziening van de programma's plaatsvindt (in 2006-2007). Als de problemen die de Rekenkamer heeft vastgesteld ondanks de inspanningen van de Commissie onuitroeibaar blijken, moet een fundamentele herziening van de programma's worden overwogen. Deze herziening zou met name gericht moeten zijn op een striktere scheiding van de bevoegdheden van de Commissie en de lidstaten: de rol van de Commissie zou beperkt kunnen worden tot die delen van de programma's die een bewezen "Europese toegevoegde waarde" hebben, en voor deze delen zou zij de volledige beheerverantwoordelijkheid moeten dragen.

17. In de besluiten waarbij de tweede fase van Socrates en het programma Jeugd zijn vastgesteld, wordt van de Commissie geëist dat zij respectievelijk uiterlijk 30 juni 2004 en uiterlijk 30 juni

2005 tussentijdse evaluaties voorlegt over de behaalde resultaten en over de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van de programma's. Het Parlement moet benadrukken hoe belangrijk het is dat deze verslagen op tijd worden voorgelegd.

## CONCLUSIES

De Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport verzoekt de ten principale bevoegde Commissie begrotingscontrole onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. onder verwijzing naar zijn resolutie van 28 februari 2002 over de tenuitvoerlegging van het Socrates-programma (2000/2315(INI)),
2. onder verwijzing naar zijn resolutie van 28 februari 2002 over de tenuitvoerlegging van het programma "Jeugd" (2000/2316(INI)),
3. overwegende dat er zorgwekkende aanwijzingen zijn dat de tekortkomingen in de eerste fase van het programma Socrates en in het programma Jeugd voor Europa in de opvolgers daarvan niet verholpen zijn,
4. constateert dat de tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de eerste fase van het Socrates-programma - zoals de late sluiting van contracten tussen de Commissie en de nationale agentschappen, ongerechtvaardigde vertraging bij de uitbetaling van subsidies, het ontbreken van gezamenlijke acties met het oog op een zo groot mogelijke synergie tussen de verschillende Gemeenschapsprogramma's op onderwijsgebied, en tekortkomingen in informatiebeheersystemen - ook in de tweede fase van het programma, die in 2000 van start is gegaan, nog steeds afbreuk doen aan de tenuitvoerlegging;
5. constateert dat tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van het programma "Jeugd voor Europa" - zoals het onvermogen van de Commissie om consequente cijfers te leveren over de tenuitvoerlegging ervan, ongerechtvaardigde vertraging bij de uitbetaling van subsidies, onvoldoende samenwerking tussen Commissie, lidstaten en nationale bureaus, het onbevredigende participatieniveau van kansarme jongeren, onevenredig hoge administratiekosten en lange procedures voor de goedkeuring van projectvoorstellen - ook afbreuk doen aan de tenuitvoerlegging van het Jeugd-programma, dat in 2000 van start is gegaan;
6. benadrukt hoe belangrijk het is dat de tussentijdse evaluatieverslagen van de Commissie, die in de besluiten tot vaststelling van het Jeugd-programma en van de tweede fase van het Socrates-programma worden voorgeschreven, tijdig worden voorgelegd en beveelt aan bestaande voorstellen betreffende noodzakelijke correcties op te nemen;
7. benadrukt dat het vastbesloten is, mocht de Commissie zonder geldige reden nalaten maatregelen te nemen naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag van de Rekenkamer, de passende conclusies voor de begroting te trekken;
8. houdt rekening met zowel de tekortkomingen in de opzet, het beheer of de tenuitvoerlegging van de programma's Socrates en Jeugd in de periode 2000-2006 als met de inspanningen van de Commissie om deze te corrigeren, en zal er bij de indiening van voorstellen voor de verlenging van deze programma's op toezien dat wordt gezorgd voor een doeltreffender



beheer en eenvoudiger procedures (met name voor de toekenning van geringe subsidies).