

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 3/2000

**over het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
(afdeling Oriëntatie) — Maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren,
vergezeld van de antwoorden van de Commissie**

(krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2000/C 100/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
Algemene inleiding	1-12	3
Samenvatting van de controlebevindingen	2-12	3
DEEL I — ESF	13-60	4
Inleiding	13-14	4
De controle van de Kamer	15	4
Jongerenopleiding en werkgelegenheid	16-17	4
Budgettair belang	18-20	5
De strategie van de EU voor jonge werklozen	21-23	7
De strategie van de Raad	21-22	7
De analyse van de NAP's door de Commissie	23	8
De controle van de algemene ESF-acties	24-34	8
Definitie van een jongere	24	8
Evaluatie van de tenuitvoerlegging	25-29	8
Coördinatie van de steun uit de structuurfondsen	30-34	8
Synergie tussen de fondsen	30-32	8
Synergie tussen de ESF-activiteiten	33-34	9
Specifieke opmerkingen over de ESF-financiering	35-44	9
Werkgelegenheid - het initiatief Youthstart	45-60	10
Rol en doelstellingen van Werkgelegenheid-Youthstart	46-47	10
Budgettair belang	48	10
Controle van de tenuitvoerlegging van Youthstart	49-55	11
Leeftijdsvoorwaarde voor Werkgelegenheid-Youthstart	49	11
Selectieprocedure	50-52	11
Ontbreken van betrouwbare informatie	53-55	12
Coördinatie en verspreiding	56-57	12
Tussentijdse evaluatie	58	12
Technische bijstand	59-60	12

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
DEEL II — EOGFL-ORIËNTATIE	61-79	12
Inleiding	61-65	12
De controle van de Kamer	66-67	16
Tenuitvoerlegging van de artikelen 10, 11 en 26-28 van Verordening (EG) nr. 950/97 van de Raad.	68-73	17
Vaststelling van de vestigingsdatum	72-73	17
Niet te traceren rentesubsidies	74-75	17
Internecontrolesystemen.	76-79	17
Planningproblemen, vertragingen en tekortkomingen in de interne controle.	76-77	17
Evaluaties.	78-79	18
DEEL III — CONCLUSIES	80-87	18
Antwoorden van de Commissie		20

ALGEMENE INLEIDING

1. In opeenvolgende besluiten en resoluties van de Europese Raad - Essen 1994, Madrid 1995, Florence 1996, Dublin 1996, Luxemburg 1997, Wenen 1998 - en in het Verdrag van Amsterdam wordt telkens bevestigd dat de bestrijding van de werkloosheid voor de Gemeenschap en haar lidstaten een prioritaire taak vormt. Deel I van dit verslag betreft de maatregelen van het Europees Sociaal Fonds (ESF), deel II behandelt de steun uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie. Doel van deze controle was het onderzoeken en beoordelen van het beheer door de Commissie en enige geselecteerde lidstaten van de ESF-maatregelen om jongeren te helpen bij de voorbereiding op en de verwerving van een arbeidsplaats en van de maatregelen van het EOGFL-Oriëntatie om jonge landbouwers te helpen zich te vestigen.

Samenvatting van de controlebevindingen

2. De invoering van nationale actieplannen bood de gelegenheid om het werkgelegenheidsbeleid te coördineren en te oriënteren. Door bewaking en beoordeling van het effect van het ESF tijdens de tenuitvoerlegging zouden de prestaties steeds beter moeten worden. De Commissie heeft bij deze beleidsontwikkeling een belangrijke rol gespeeld (zie paragraaf 23).

3. Jongeren vormen een der voornaamste doelgroepen van de ESF-steun. De doelgroep is echter niet duidelijk gedefinieerd, met het gevolg dat de door de lidstaten gehanteerde definities in de operationele programma's en de enige programmeringsdocumenten, alsmede in de maatregelen en de submaatregelen uiteenslopen: de leeftijdsgrenzen variëren van 14 tot 40 jaar (zie paragraaf 24).

4. De controle van de Kamer en de analyse van de Commissie van de tussentijdse evaluatie van de ESF-uitvoering tijdens het communautair bestek 1994-1999 toonden aan dat er een aantal tekortkomingen bestaan. Er waren onvoldoende duidelijke doelstellingen, ook in verband met de doelgroep, en er bestaat een behoefte aan zinvolle prestatie-indicatoren. Het is absoluut noodzakelijk dat de lidstaten deze tekortkomingen wegwerken en dat de Commissie toezicht houdt op de verbeteringen (zie de paragrafen 26, 27 en 58).

5. Er is geen synergie tussen de fondsen in de operationele meerfondsenprogramma's, de operationele programma's en de communautaire initiatieven, noch tussen de maatregelen in de lidstaten. De nationale autoriteiten moeten zorgen voor een gecoördineerd beheer van de projecten die krachtens meer dan één doelstelling door dezelfde projectbeheerder worden uitgevoerd, hetgeen de doeltreffendheid zou verhogen en de kans op dubbele aanvragen zou verminderen. De Commissie heeft niet gezorgd voor voldoende onderlinge afstemming van de inspan-

ningen tussen de directoraten-generaal die de structuurfondsen beheren (zie de paragrafen 30-34).

6. Sommige operationele programma's van het communautair bestek 1989-1993 (CB1) zijn nog niet afgesloten. Bij het CB2 (1994-1999) zijn er nog steeds gevallen waarin de nationale cofinanciering van door het ESF gefinancierde acties vertraagd is en bevatten de opgaven van de projectbeheerders en de lidstaten aan de Commissie over de gedane uitgaven ernstige fouten. De instanties van de lidstaten passen de definities van „uiteindelijke begunstigde” en „gedane uitgaven” nog steeds niet correct toe. De door de projectbeheerders gedeclareerde algemene kosten zijn vaak te hoog. Ondanks de voorschriften verrichten sommige lidstaten te weinig controles en ondanks aanwijzingen voor een stijgend aantal onregelmatigheden wordt hierover niet regelmatig verslag uitgebracht. De procedures voor de selectie van en het toezicht op de projecten zijn nog steeds voor verbetering vatbaar (zie de paragrafen 35-44).

7. Het beheers- en controlesysteem voor Youthstart is in de tweede fase (1997-1999) verbeterd, maar de tenuitvoerlegging vertoont nog enkele tekortkomingen van de eerste selectieronde. Voor de tweede selectieronde kon geen lering worden getrokken uit de eerste ronde omdat er nog maar weinig projecten waren voltooid (zie de paragrafen 51 en 52).

8. De vorming van nuttige transnationale partnerschappen voor Youthstart werd negatief beïnvloed door verschillen in het aantal partners en door de deelneming van passieve partners wier bijdrage niet gepland en ook niet algemeen bekend is. Problemen ontstonden ook door de omvang van de projecten, het gebrek aan coördinatie in de partnerschappen en het onvolledige en onbetrouwbare gegevensbestand (zie de paragrafen 54 en 55).

9. Gemeenschappelijke regels betreffende de subsidiabele kosten voor de coördinatie van Youthstart ontbreken. De verspreiding van de resultaten moet worden verbeterd zodat deze in de hele Unie kunnen worden benut. Het is bijna onmogelijk de doeltreffendheid van transnationaliteit (één der hoofdredenen voor het communautair initiatief) te beoordelen aangezien de verschillende projecten binnen een transnationaal partnerschap op nationaal niveau worden geëvalueerd (zie de paragrafen 56-58).

10. Het werk van het Bureau voor technische bijstand (TB) heeft bijgedragen aan de uitvoering van het communautair initiatief (CI) Werkgelegenheid. De Commissie moet maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de deskundigheid die door het uitvoeren van de TB werd verworven niet verloren gaat (zie paragraaf 59).

11. De invoering van bepaalde financiële faciliteiten uit het EOGFL-Oriëntatie ter bevordering van de vestiging van jonge landbouwers is belangrijk voor de bestrijding van de werkloosheid in deze doelgroep. Steun voor investeringen in de landbouw in de vorm van kapitaal- en/of rentesubsidies vergt ingewikkelde administratieve procedures op nationaal en regionaal niveau. De

tenuitvoerlegging van de maatregelen van het EOGFL-Oriëntatie werd vertraagd door de late goedkeuring van de programma's en de tekortkomingen in de interne controle. Vertragingen bij de uitvoering van de projecten hadden in sommige gevallen tot gevolg dat begunstigden niet langer in aanmerking kwamen (zie de paragrafen 71-77).

12. Evenals bij het ESF was bij het EOGFL-Oriëntatie een gemis aan duidelijke doelstellingen en zinvolle prestatie-indicatoren merkbaar (zie de paragrafen 78 en 79).

DEEL I

ESF

Inleiding

13. De twee voornaamste methoden van ESF-steunverlening aan jongeren zijn de algemene ESF-activiteiten in het kader van de doelstellingen 1-6 en het communautair initiatief (CI) Werkgelegenheid, waarbij het deelinitiatief „Youthstart” projecten voor jongeren steunt.

14. Van de acties die door de lidstaten worden gevoerd in hun strijd tegen de jeugdwerkloosheid worden er een aantal soorten door het ESF gefinancierd. Zo zijn er projecten om jongeren beroepskwalificaties en betere vaardigheden te geven, advies en oriëntatie, opleidingen in het kader van het leerlingensysteem en ook loonsubsidies voor werkgevers. Voor het evenwicht tussen de verschillende soorten acties zorgt elke lidstaat zelf, maar de lidstaten zijn steeds meer geneigd de acties te combineren ⁽¹⁾, en de Commissie moedigt dit aan.

De controle van de Kamer

15. De controle van de maatregelen voor jeugdwerkgelegenheid werd verricht bij de Commissie en in de vijf lidstaten die de voornaamste begunstigden zijn (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk). Bij de controle werden zowel aspecten van wettigheid/regelmatigheid als van goed financieel beheer (duidelijke oriëntatie, evaluatie van de tenuitvoerlegging enz.) onderzocht. Controle-informatie werd ook geleverd door de resultaten van de controles in verband met de betrouwbaarheidsverklaring in twaalf lidstaten. Voorts controleerde de Kamer de ondersteuning van het communautair initiatief (CI) Werkgelegenheid-Youthstart door het Bureau voor technische bijstand dat alle CI's moet assisteren.

Jongerenopleiding en werkgelegenheid

16. In 1996 waren er in de Europese Unie 48 miljoen mensen tussen 15 en 24 jaar (de door Eurostat gebruikte begrenzing voor statistische vergelijkingen tussen jongeren en volwassenen); daarvan waren er 22 miljoen (46 %) potentieel actief in termen van werkgelegenheid, terwijl er 26 miljoen scholing en opleiding genoten. Er waren vijf miljoen werklozen, hetgeen overeenkomt met een werkloosheidsgraad voor jongeren van 22 %, meer dan dubbel zoveel als in de leeftijdsgroep van 25 tot 59 jaar. In 1998 beliep de werkloosheid voor jongeren nog steeds 19,5 %. Tabel 1 bevat statistische gegevens inzake de werkloosheidscijfers.

Tabel 1

Voornaamste werkloosheidscijfers

Werklozen als % van de actieve bevolking

	1996	1997	1998
EUR 15	10,8	10,6	10,0
B	9,7	9,4	9,5
DK	6,8	5,6	5,1
D	8,9	9,9	9,4
EL	9,6	10,0	10,7
E	22,2	20,8	18,8
F	12,4	12,3	11,7
IRL	11,6	9,8	7,8
I	12,0	12,1	12,2
L	3,0	2,8	2,8
NL	6,3	5,2	4,0
A	4,3	4,4	4,7
P	7,3	6,8	5,1
FIN	14,6	12,7	11,4
S	9,6	9,9	8,3
UK	8,2	7,0	6,3

Actieve bevolking = werkenden + werkzoekende werklozen.

Bron: Eurostat — Geharmoniseerde werkloosheidspercentages.

Werkenden (15-64 jaar) (%)

(werkenden/totale bevolking)

	1996	1997	1998
EUR 15	59,9	60,1	60,8
B	56,3	57,0	57,3
DK	74,0	75,4	75,3
D	64,1	63,6	63,7
EL	54,9	54,8	55,6
E	46,6	48,0	49,7
F	59,7	59,4	59,9
IRL	54,9	56,4	56,4
I	50,6	50,5	50,8
L	59,1	59,9	60,2
NL	65,4	67,5	69,4
A	67,3	67,2	67,4
P	62,3	63,4	66,8
FIN	60,5	61,9	63,4
S	69,7	68,3	68,6
UK	68,7	69,7	70,2

Noot: De resultaten 1998 voor Ierland betreffen 1997.

Bron: Eurostat — Europese enquête arbeidskrachten.

Actieve bevolking (15-64 jaar) (%)
(actieve bevolking/totale bevolking)

	1996	1997	1998
EUR 15	67,3	67,5	67,8
B	62,2	62,6	63,2
DK	79,5	79,8	79,3
D	70,4	70,6	70,7
EL	61,0	60,8	62,5
E	60,0	60,8	61,3
F	68,2	68,0	68,2
IRL	62,3	62,9	62,9
I	57,7	57,7	58,1
L	61,1	61,5	61,9
NL	69,9	71,5	72,6
A	71,1	70,9	71,3
P	67,5	68,2	70,2
FIN	71,7	72,8	73,1
S	77,1	76,4	75,5
UK	74,9	75,0	74,9

Noot: De resultaten 1998 voor Ierland betreffen 1997.

Bron: Eurostat - Enquête Europese arbeidskrachten.

Werklozen als % van de actieve bevolking (15-24 jaar)

	1996	1997	1998
EUR 15	22,0	21,1	19,6
B	23,1	23,0	22,1
DK	10,6	8,4	7,4
D	10,0	10,8	9,8
EL	31,0	30,8	29,8
E	41,9	39,1	35,4
F	29,2	29,1	26,6
IRL	18,2	15,3	11,5
I	33,5	32,7	33,2
L	8,5	8,1	6,9
NL	11,7	9,6	7,8
A	6,2	6,7	6,6
P	16,8	15,1	10,6
FIN	27,9	25,2	23,5
S	20,5	20,6	16,7
UK	15,5	14,2	13,6

Bron: Eurostat — Geharmoniseerde werkloosheidspercentages.

17. Het relatieve belang van de jeugdwerkloosheid blijkt uit *tabel 1*. In 1998 was de jeugdwerkloosheid het hoogst ⁽²⁾ in Griekenland (29,8 %), Spanje (35,4 %), Frankrijk (26,6 %) en Italië (33,2 %). De laatste drie jaar loopt de jeugdwerkloosheid wat terug, met grote dalingen in Spanje, Ierland, Portugal en Finland ⁽³⁾.

Budgettair belang

18. Voor de ESF-uitgaven in de periode 1994-1999 werd in totaal een bedrag van 49 000 Mio ECU tegen prijzen van 1999 uitgetrokken. *Tabel 2* toont de totale bedragen aan ESF-uitgaven die over de periode 1994-1997 jaarlijks krachtens het tweede communautair bestek (CB2) werden geraamd, alsook details over de uitvoering tot november 1999, voorzover bekend.

19. In de niet voor doelstelling 1 in aanmerking komende regio's van de lidstaten worden de ESF-maatregelen vooral toegepast op basis van doelstelling 3. Deze is erop gericht langdurige werkloosheid te bestrijden, de inschakeling van jongeren en met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen in het arbeidsproces te vergemakkelijken en gelijke kansen op arbeid voor mannen en vrouwen te bevorderen. De ESF-middelen voor doelstelling 3 worden verdeeld tussen de leeftijdsgroepen van 15 tot 24 jaar en van 25 tot 65 jaar. Gemiddeld gaat ongeveer 37 % van de gewone ESF-uitgaven voor doelstelling 3 naar werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren en een vergelijkbaar percentage naar maatregelen voor langdurig werklozen (zie *tabel 3*). De rest van de ESF-uitgaven voor doelstelling 3 gaat naar andere algemene prioriteiten zoals gelijke kansen en, in het kader van de CI's, naar innoverende proefprojecten en technische bijstand.

Tabel 2

Gebruik van ESF-middelen per lidstaat en tranche

(in duizend ECU)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Totalen ⁽¹⁾
Tranche 1994																
Oorspronkelijk plan	112 583	55 032	995 538	337 263	1 233 834	675 902	342 617	791 807	3 931	202 855	0	437 009	0	0	784 333	5 972 704
Betalingsverplichtingen	153 237	71 218	1 000 218	334 079	1 407 319	718 718	339 163	751 063	5 305	205 368	0	433 293	0	0	825 386	6 244 367
Betalingen	110 338	54 037	809 675	170 948	1 112 841	522 256	322 400	354 037	3 896	176 401	0	372 576	0	0	661 404	4 670 809
Door lidstaat echt gedeclareerd	77 086	42 991	544 563	136 959	1 121 457	385 443	313 231	59 463	3 682	151 468	0	287 029	0	0	655 179	3 778 551
Tranche 1995																
Oorspronkelijk plan	127 124	62 057	1 098 243	394 956	1 347 660	842 030	310 812	805 888	4 404	218 998	106 033	450 108	117 110	101 436	897 654	6 884 513
Betalingsverplichtingen	156 993	89 643	844 895	399 402	1 342 468	662 709	306 603	450 442	5 218	181 290	151 823	460 120	149 677	159 076	889 796	6 250 155
Betalingen	122 549	63 404	623 680	325 388	1 240 987	483 954	303 380	346 457	4 630	152 367	115 010	428 704	72 584	77 717	824 084	5 184 895
Door lidstaat echt gedeclareerd	92 887	44 367	460 685	221 852	484 991	534 313	300 287	212 438	3 916	174 425	25 919	451 973	11 690	1 796	682 391	3 703 930
Tranche 1996																
Oorspronkelijk plan	142 027	65 977	1 247 490	449 493	1 516 115	900 511	349 929	927 093	5 237	243 450	115 443	505 692	119 581	145 713	1 040 254	7 774 005
Betalingsverplichtingen	126 970	56 297	1 217 809	124 617	1 404 589	687 426	352 958	785 436	4 100	216 684	93 662	541 979	72 413	49 700	895 811	6 630 451
Betalingen	111 277	65 007	1 080 516	149 265	1 560 381	654 187	331 185	448 097	4 080	213 698	72 040	473 799	88 088	44 939	914 551	6 211 110
Door lidstaat echt gedeclareerd	93 667	48 284	1 056 815	282 339	1 531 857	684 882	330 233	444 611	4 287	195 976	56 563	468 492	55 400	55 207	947 942	6 256 555
Tranche 1997																
Oorspronkelijk plan	137 837	63 267	1 261 426	478 643	1 622 827	825 071	362 635	995 230	5 537	268 858	119 237	557 853	124 804	152 534	1 049 988	8 025 747
Betalingsverplichtingen	143 463	63 220	1 052 479	342 647	1 544 903	630 284	359 739	1 409 747	5 901	283 044	109 086	389 280	143 210	105 453	447 713	7 030 169
Betalingen	111 549	53 497	1 229 694	366 858	1 361 783	788 803	359 198	605 975	5 355	213 637	103 435	504 166	119 345	113 135	743 633	6 680 063
Door lidstaat echt gedeclareerd	99 723	52 083	964 072	336 455	1 413 989	1 178 536	342 629	109 904	4 583	79 810	130 432	321 198	90 610	107 120	551 912	5 783 056

⁽¹⁾ Deze kolom toont de betalingsverplichtingen en betalingen per tranche in elk jaar.

Noot 1: De betalingsverplichtingen kunnen hoger zijn dan het oorspronkelijk plan wegens artikel 20, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad (eenmalige betalingsverplichtingen) en wegens de jaarlijkse indexering van de programma's.

Noot 2: De bedragen voor 1998 zullen beschikbaar zijn vanaf november 1999.

Bron: Commissie, DG V (november 1998).

Tabel 3

Financiële verdeling van de prioritaire zwaartepunten „jongeren” en „langdurig werklozen” per lidstaat voor doelstelling 3 ⁽¹⁾ en werkloosheidspercentage bij actieve jongeren per lidstaat

Lidstaat	ESF-totaal (1994-1999)	Gedeelte zwaartepunt jongeren		Gedeelte zwaartepunt LW ⁽³⁾		Werkloosheids- percentage bij actieve jongeren
		Mio ECU	%	Mio ECU	%	
België	401,9	86,1	21,4	134,2	33,4	20
Denemarken	268,1	58,1	22,0	142,4	53,1	11
Luxemburg	20,7	3,1	15,0	5,5	26,6	9
Nederland ⁽²⁾	923,0					11
Oostenrijk	334,0	22,9	7,0	113,8	34,0	7
Finland	258,4	82,2	32,0	171,5	66,3	42
Zweden	347,7	97,0	28,0	173,0	50,0	22
Verenigd Koninkrijk	3 177,6	1 265,8	39,8	1 208,1	38,0	15
Duitsland	1 682,1	442,0	26,0	944,1	56,1	10
Frankrijk	2 562,4	976,6	38,1	690,7	27,0	28
Italië	1 316,2	566,0	43,0	421,2	32,0	34
Spanje	1 494,5	743,7	49,7	519,9	35,0	42
Totaal ⁽⁴⁾	11 292,1	3 599,8	36,6	4 004,5	38,2	

⁽¹⁾ Deze tabel bevat alleen uitgaven voor doelstelling 3; andere ESF-uitgaven voor jongeren worden gedaan krachtens doelstelling 1.

⁽²⁾ Voor Nederland bestaat er geen duidelijke verdeling van het bedrag per prioritaair zwaartepunt.

⁽³⁾ Langdurig werklozen.

⁽⁴⁾ *Opmerkingen:* In het algemeen blijkt uit de gegevens in de tabel dat elke lidstaat de middelen verdeelt volgens zijn behoeften. Een groep landen zoals Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk besteedt een groot deel van de middelen aan de jongeren, omdat die een zeer grote werkloosheid kennen. Het is niet onmogelijk dat de zwaartepunten elkaar deels overlappen, bv. bij langdurig werkloze jongeren. De leeftijd van 25 jaar kan volgens de Commissie worden beschouwd als het meest gebruikelijke gemiddelde om deze doelgroep te definiëren.

Bron: Jaarverslagen van de Commissie over de structuurfondsen; Eurostat 1996.

20. Bij de operationele programma's (OP's) van doelstelling 1 zijn sommige maatregelen wel specifiek gericht op het helpen van jongeren bij de overgang van opleiding naar arbeidsplaats en op het verbeteren van de bestaande opleidings- en scholingssystemen, maar is het onmogelijk alle ESF-uitgaven ten behoeve van jongeren te identificeren. Dit komt omdat de maatregelen niet duidelijk zijn onderscheiden volgens leeftijdsgroep, aangezien de OP's zijn gericht op globale doelen per regio met behulp van alle drie structuurfondsen en niet alleen op doelen op het gebied van menselijke hulpbronnen zoals bij doelstelling 3.

De strategie van de EU voor jonge werklozen

De strategie van de Raad

21. In aansluiting op de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid op 20 en 21 november 1997 te Luxemburg zou de Raad overeenkomstig de nieuwe titel over werkgelegenheid in het Verdrag van Amsterdam richtsnoeren opstellen waarmee rekening moest worden gehouden in het nationale werkgelegenheidsbeleid ⁽⁴⁾. De eerste werkgelegenheidsrichtsnoeren (voor 1998) werden vastgesteld op 15 december 1997 en de lidstaten hadden

hun eerste nationale actieplannen (NAP's) opgesteld, goedgekeurd en meegedeeld tegen eind april 1998.

22. De Raad stelde vier hoofdlijnen voor actie vast (de vier „pijlers”):

- a) verbetering van de inzetbaarheid,
- b) ontwikkeling van het ondernemerschap,
- c) bevordering van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en werknemers,
- d) versterking van het beleid betreffende gelijke kansen.

Op de vier pijlers kwamen 19 richtsnoeren te rusten, met specifieke doelstellingen waarop regelmatig toezicht moest worden uitgeoefend. Vier van deze richtsnoeren hadden speciaal betrekking op de tewerkstelling van jongeren ⁽⁵⁾.

De analyse van de NAP's door de Commissie

23. De Kamer onderzocht de analyses van de NAP's van de lidstaten die de Commissie in 1998 heeft verricht. In juni 1998 concludeerde de Commissie dat de NAP's onduidelijk waren, zodat moeilijk te beoordelen viel of er een strategie bestond, of de maatregelen prioritair waren en of zij duiden op algemene beleidsprioriteiten ter „verbetering van de inzetbaarheid” en niet slechts actieplannen inhielden. Bovendien bevatten de meeste geen gekwantificeerde of gespecificeerde doelstellingen en indicatoren die lieten zien welke ESF-steun eraan zou worden besteed, zodat het onmogelijk was de doeltreffendheid van de maatregelen wat betreft het ESF te beoordelen. De meeste lidstaten dienden geen systematische analyse van de door het ESF gesteunde acties in. In september 1999 bevestigde de Commissie in haar analyse over het jaar 1998 dat de lidstaten erkennen dat er nog geen concrete doelstellingen zijn.

De controle van de algemene ESF-acties

Definitie van een jongere

24. Bij het ontwerpen van een EU-beleid voor de werkgelegenheid van jongeren is het noodzakelijk de doelgroep van de geplande maatregelen te definiëren. Maar in tegenstelling tot artikel 2 van de vroegere Verordening (EEG) nr. 4255/88, bevat Verordening (EEG) nr. 2084/93 van de Raad ⁽⁶⁾, de huidige ESF-verordening, geen specifieke leeftijdsgrens voor jongeren. Bij de controle werden gevallen ontdekt waar de definitie van een jongere tussen en binnen lidstaten varieerde naar gelang van het fonds, het OP of de maatregel; zo werden sommige maatregelen voor jongeren toegepast op mensen van 40 jaar in Frankrijk, van 27 jaar in Duitsland (Brandenburg) en van 32 jaar in Italië (Sicilië).

Evaluatie van de tenuitvoerlegging

25. Zoals hiervoor vermeld, werden geen passende doelstellingen en zinvolle prestatie-indicatoren ingevoerd. In sommige lidstaten ⁽⁷⁾ werd een globaal plan om het ESF in te zetten voor jongeren in het kader van doelstelling 3, in de gecontroleerde regio's onvoldoende uitgewerkt en toegepast. Dit wordt bevestigd in het onderzoek van de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid door de Commissie. Soortgelijke problemen met het bepalen van de totale ESF-inzet voor jongeren in de onderzochte regio's van doelstelling 1 bestonden in Duitsland en Italië. In Spanje werden door een gefinancierde actie met steun voor werkgelegenheid schijnbaar vele duizenden vaste banen geschapen, ook voor jongeren. Het grootste deel van de steun werd besteed aan het veranderen van tijdelijke banen in permanente banen.

26. Een voorbeeld van het gebrek aan doelgerichtheid was te vinden in Brandenburg (Duitsland), waar jaarlijks ongeveer 15 000 jongeren mede uit het ESF gefinancierde steun voor werkgelegenheid genoten. De steun wordt aan de opleidingsfirma verstrekt als een forfaitair bedrag van in totaal 3 000 à 7 000 DEM per student (1 500-3 500 ECU) voor de hele opleidingsduur (gemiddeld drie jaar). De subsidies werden betaald zonder voorwaarden ten aanzien van de studenten en de beroepen. De particuliere sector beschouwde ze daarom als vanzelfsprekend en het is niet zeker dat bijkomende banen (voor de studenten) werden gecreëerd. Om geen ballast voor de toekomst te creëren, stopten de autoriteiten van Brandenburg in 1998 de toepassing van de maatregel om de middelen op andere maatregelen toe te spitsen. Toch valt tegenwoordig ongeveer 75 % van alle leerovereenkomsten onder de openbare steunregelingen.

27. De Kamer onderzocht de door de Commissie gemaakte analyse van de evaluaties die de lidstaten hadden verricht betreffende maatregelen van de doelstellingen 1 en 3 voor jongeren ⁽⁸⁾. De Commissie (DG V) had vastgesteld dat de gegevens die voor doelstelling 1 werden geproduceerd met behulp van de bestaande toezichtssystemen ontoereikend waren voor de evaluaties. De analyse van de programma's ter versterking van de scholingsystemen toonde aan dat deze programma's weinig resultaat en effect hadden en het verband met beroepsopleidingssystemen moet worden onderzocht.

28. De prioriteit voor jongeren in doelstelling 3 betreft geen homogene groep qua situatie op de arbeidsmarkt (kortstondig werkloos, langdurig werkloos, leerlingenstelsel) of qua vaardigheden en/of werkervaring. Bovendien kunnen de jongeren zijn opgenomen in andere doelgroepen, zoals vrouwen, uitgesloten personen, langdurig werklozen. De Commissie ontdekte tijdens haar evaluaties voor doelstelling 3 ernstige leemten in de toezichtssystemen wat betreft de evaluatiebehoeften. De meeste lidstaten hebben moeite om informatie uit de verschillende nationale toezichtssystemen te combineren met de doorgaans onbetrouwbare gegevens over de financiële toepassing van het ESF.

29. De mate waarin programma- en projectevaluaties worden verricht, verschilt van de ene tot de andere lidstaat en regio. De Commissie moet de lidstaten helpen bij de vaststelling en toepassing van prestatie-indicatoren.

Coördinatie van de steun uit de structuurfondsen

Synergie tussen de fondsen

30. Er zijn tekortkomingen in de coördinatie van het eigen beheer door de Commissie. Bij de operationele meerfondsenprogramma's volgen de directoraten-generaal van de Commissie niet dezelfde aanpak. In de maatregelen van de lidstaten is combinatie van de verschillende structuurfondsen uitzonderlijk. De Commissie moet de lidstaten begeleiden naar een betere combinatie van de verschillende fondsen.

31. In de verordeningen betreffende de structuurfondsen ⁽⁹⁾ wordt bepaald dat de verschillende maatregelen van de fondsen, evenals die van de Europese Investeringsbank (EIB), moeten worden gecoördineerd. In de toekomst zouden de NAP's moeten zorgen voor een grotere doorzichtigheid van de ondersteuning van de werkgelegenheidsrichtsnoeren door de verschillende fondsen. In hoeverre de toekenning door de Gemeenschap van rentesubsidies voor leningen die de EIB in het kader van haar tijdelijke leningsfaciliteit aan kleine en middelgrote ondernemingen verstrekt, invloed heeft op de investeringen en op het scheppen van banen, wordt beschreven in een afzonderlijk speciaal verslag.

32. In aanvulling op de ESF-maatregelen heeft het Verenigd Koninkrijk het „New Deal”-programma ingevoerd. Bij de controle werd vastgesteld dat het ESF voor de projectbeheerders meer administratief werk inhoudt dan New Deal.

Synergie tussen de ESF-activiteiten

33. Het is noodzakelijk te zorgen voor synergie tussen de acties en projecten van het ESF krachtens de doelstellingen inzake menselijke hulpmiddelen en de ESF-acties in dezelfde gebieden in het kader van de meergefondsendoelstellingen. Bovendien moeten de gewone ESF-steun en die binnen de CI's zodanig worden beheerd dat vernieuwende ideeën beter doordringen in de gewone ESF-steun en dat de financieringsregels coherent zijn.

34. In 1997 legde het Verenigd Koninkrijk het beheer van doelstelling 3 in handen van regionale diensten. De doelstellingen 1 en 2 werden reeds regionaal beheerd. Deze wijziging maakte het gemakkelijker te zorgen voor concentratie en synergie tussen de doelstellingen, maar er zijn nog steeds tekortkomingen, want als degenen die opleidingen geven in projecten van meer dan één doelstelling werken, worden die apart in plaats van samen beheerd. Deze in meerdere lidstaten bestaande beheersstructuur zou moeten worden verbeterd zodat het algemene beheer doeltreffender wordt en de kans op dubbele aanvragen vermindert.

Specifieke opmerkingen over de ESF-financiering

35. De Kamer heeft reeds herhaaldelijk op tekortkomingen in de ESF-systemen voor financiering en medefinanciering gewezen. De hierna besproken gevallen tonen aan dat er nog problemen bestaan.

36. Een factor die van invloed is op de totale bedragen die de lidstaten besteden aan opleidingen is hun opvatting over de nationale medefinanciering van ESF-projecten. Sommige lidstaten gebruiken de werkloosheidsvergoeding en de daaraan verbonden sociale uitkeringen, die hoe dan ook zouden zijn betaald, als nationale medefinanciering ⁽¹⁰⁾. Medefinanciering op deze manier voldoet wel aan de verordeningen maar leidt niet tot een grotere financiële ondersteuning van de ESF-acties ⁽¹¹⁾.

37. Teneinde te komen tot een tijdige en geprogrammeerde tenuitvoerlegging van de ESF-maatregelen is het noodzakelijk dat de lidstaten het gebruik van de middelen controleren en hierover verslag uitbrengen. Dat wordt niet altijd gedaan. Het verslag bij het verzoek om betaling van het saldo 1997 van doelstelling 3 voor Frankrijk vermeldde dat de cumulatieve uitvoeringsgraad voor jongeren aanzienlijk lager was dan voor langdurig werklozen (55,6 tegenover 73 %). De lidstaat gaf hierop in zijn verslag geen commentaar en follow-up van de Commissie bleef achterwege.

38. Bij het OP voor Sicilië, Italië, omvatte de maatregel voor jonge werkzoekenden 222,7 Mio ECU voor de periode 1994-1999 ofwel 51,4 % van het totale bedrag in het OP. Per 31 december 1997 was slechts een uitvoeringsgraad van 41 % bereikt (92,3 Mio ECU). Het verslag uit de regio, dat bij het betalingsverzoek was gevoegd, gaf geen toelichting en er was geen bewijs van enige follow-up door de Commissie.

39. Op Sicilië werden de jaarlijkse uitgavendeclaraties, volgens de autoriteit die op regionaal niveau de verklaringen afgeeft, opgesteld op basis van de betalingen waarvan de promotoren verklaren dat ze overeenkomen met betaalde facturen. De controle-resultaten tonen aan dat dit niet overeenkomt met de werkelijkheid:

- een deel van de door de promotoren gedeclareerde uitgaven (40 %) komt niet overeen met betaalde facturen;
- voorts blijkt uit onderzoek van de regionale boekhouding voor 1995 en 1996 dat de betaling van de nationale cofinanciering in die periode vertraagd was. Deze vaststelling bewijst dat een reeds door de Kamer signaleerd probleem ondanks de inspanningen van de Commissie blijft voortbestaan.

40. Het verzoek om betaling van het saldo 1997 voor doelstelling 3 werd op 29 juni 1998 door de Franse autoriteiten bij de Commissie ingediend. Een wijziging waardoor het gecertificeerde totaal met 21,2 Mio FRF (3,2 Mio ECU) werd verhoogd, werd ingediend op 16 september 1998. Tegelijkertijd werden de verschuldigde bedragen voor 1994, 1995 en 1996 verlaagd wegens een lager aantal begunstigen. Deze tekortkomingen in het oorspronkelijke systeem voor registratie en vastlegging werden gecorrigeerd na controles achteraf door de lidstaat. Bovendien had het totaal van de gedeclareerde subsidiabele kosten moeten worden verminderd met de eventuele opbrengsten van de door het ESF gefinancierde projecten. In de declaratie over 1997 was 291,8 Mio FRF (44,5 Mio ECU) aan ontvangsten vermeld; dit bedrag had van het totaal der subsidiabele uitgaven moeten worden afgetrokken, hetgeen niet is gebeurd.

41. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk betalen een „Job-seekers Allowance” (JSA), vergelijkbaar met een werkloosheidsuitkering. Een der voorwaarden voor een JSA is dat de aanvrager beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt. Het recht op JSA gaat verloren als de aanvrager meer dan 16 uur per week werkt. Scholing, werk (zelfs onbezoldigd) om de aangeleerde theorie in

de praktijk te brengen en zelfstudie worden voor die 16-uursregeling meegeteld als ze de beschikbaarheid van de cursist voor de arbeidsmarkt beperken. Dit beïnvloedt de aard van de cursussen die voor de JSA-aanvragers worden opgezet: ze duren doorgaans niet langer dan 16 uur per week zodat de cursisten hun JSA niet verliezen. Scholing tot minder dan 16 uur per week beperken zal niet altijd de meest efficiënte en doeltreffende manier zijn om een opleiding te geven.

42. Er moet voor worden gezorgd dat de algemene projectkosten redelijk en rendabel zijn. De voorschriften terzake ⁽¹²⁾ zijn vatbaar voor interpretatie door de lidstaten en de projectbeheerders. De algemene kosten verschillen naar gelang van de aard van het project: zo zullen zij een groot deel van de uitgaven voor advies- en begeleidingsprojecten vormen, maar veel lager liggen bij projecten waarbij werkloosheidssteun wordt verleend. De Kamer onderzocht een steekproef van aanvragen om te kijken naar de hoogte van de algemene kosten. In sommige lidstaten, zoals Frankrijk en Duitsland, betalen de autoriteiten forfaitaire bedragen per opleidingsuur. Onder die omstandigheden is het niet mogelijk vast te stellen welke bedragen worden bestemd voor algemene kosten.

43. Bij sommige Duitse projecten in Brandenburg werden geen algemene kosten in rekening gebracht omdat deze door de administratie werden gedragen en meestal minder dan 10 % beliepen. In verband met het OP dat wordt beheerd door het Italiaanse ministerie voor Universitair Onderwijs werd vastgesteld dat de algemene kosten voor de Universiteit van Catania (Sicilië) 32,7 % beliepen. In het Verenigd Koninkrijk was dat percentage voor een project ten gunste van een college ongeveer 30 %. In het algemeen lagen de algemene projectkosten in het Verenigd Koninkrijk tussen 28 en 50 %.

44. De controle van de Kamer wees op een aantal tekortkomingen in verband met het beheer van de ESF-projecten door de autoriteiten van de lidstaten. Deze bevindingen betreffen zowel de wettigheid als de regelmatigheid van de verrichtingen, alsook het goed financieel beheer van de transacties; enige voorbeelden:

- vertraging bij de uitvoering en afsluiting van operationele programma's;
- niet-naleving van de verplichting subsidiabele gedane uitgaven te declareren;
- tekortkomingen in het beheer van meerjarige projecten;
- onsamenvattende toepassing van de voorschriften, hetgeen leidt tot een ongelijke behandeling in de lidstaten;
- tekortkomingen in de aanvraagssystemen en dus een groter risico dat niet-subsidiabele uitgaven worden gedeclareerd;
- onvoldoende controle en ontbrekend toezicht op onregelmatigheden;
- tekortkomingen in de selectie en follow-up van projecten.

De Commissie moet de mogelijkheid onderzoeken, een proefproject op te zetten om werklozen en werkgelegenheid in kaart te brengen om de ESF-middelen en de globale werkgelegenheidsinspanning doelgerichter te maken.

Werkgelegenheid - het initiatief Youthstart

45. In dit deel van het verslag wordt de tenuitvoerlegging van het programma Youthstart binnen het CI Werkgelegenheid ⁽¹³⁾ onderzocht. In de periode 1994-1998 waren er twee selectierondes waarbij 1 306 projecten werden geselecteerd. De steekproef van de Kamer betrof de eerste selectieronde waarbij 495 projecten werden gekozen. De Kamer onderzocht vier transnationale partnerschappen in de vijf lidstaten en bezocht elke partner (negen in totaal) om de tenuitvoerlegging te evalueren.

Rol en doelstellingen van Werkgelegenheid-Youthstart

46. Youthstart is een van de vier deelinitiatieven binnen het communautair initiatief Werkgelegenheid ⁽¹⁴⁾. Het is bedoeld om de lidstaten te helpen bij de ontwikkeling van projecten waardoor jongeren zonder basisbekwaamheden of opleiding in de arbeidsmarkt worden opgenomen en bij het opzetten van netwerken van partnerschappen en ervaring. Deze in het kader van het CI Werkgelegenheid gefinancierde projecten moeten de volgende kenmerken hebben: transnationaliteit, innovatie, een „bottom-up”-benadering, een multiplicatoreffect, en complementariteit met verwante EU-acties.

47. De tenuitvoerlegging van de communautaire initiatieven valt hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, die daartoe nationale steunstructuren (NSS) hebben opgezet: de nationale of soms regionale bureaus voor technische bijstand. De rol van de Commissie omvat de coördinatie en follow-up van de tenuitvoerlegging in de lidstaten. Om deze taak te kunnen vervullen heeft de Commissie een contract voor technische bijstand gesloten, dat met 5,6 Mio ECU per jaar uit deel B van de begroting wordt gefinancierd en viermaal kan worden verlengd (in totaal dus 28 Mio ECU).

Budgettair belang

48. De Europese Unie financiert het CI Werkgelegenheid over de periode 1994-1999 met 1 835 Mio ECU (tegen prijzen van 1996); de bijdrage aan Youthstart bedraagt 441 Mio ECU (24 %). Tabel 4 toont de begrotingsuitvoering van het deelinitiatief Youthstart per lidstaat. Maximaal 4 % mag worden besteed aan technische bijstand in de lidstaten ter ondersteuning van de voorbereiding en uitvoering van projecten; dit moet ervoor zorgen dat een gecoördineerde aanpak wordt gevolgd.

Tabel 4

Begrotingsuitvoering voor Youthstart

(in duizend ECU)

Land	EU-begroting periode 1994-1999	Nationale overheids- bijdragen 1994-1999	Totaal	Vastleggingen 1994-1998	Betalingen 1994-1998
België	12 644	14 367	27 011	12 644	6 058
Denemarken	3 333	3 508	6 841	3 181	2 545
Duitsland	46 789	38 145	84 934	46 789	22 671
Griekenland	14 436	(¹)	14 436	8 802	5 257
Spanje	104 283	55 003	159 286	71 027	55 477
Frankrijk	44 028	43 116	87 144	27 734	18 950
Ierland	18 306	5 526	23 832	13 197	10 886
Italië	94 193	51 351	145 544	52 110	22 467
Luxemburg	100	100	200	100	82
Nederland	14 918	15 135	30 053	10 534	7 670
Oostenrijk	4 542	4 656	9 198	4 542	3 634
Portugal	8 580	2 860	11 440	4 658	3 921
Finland	7 219	8 699	15 918	7 219	3 609
Zweden	5 672	5 386	11 058	5 672	4 538
Verenigd Koninkrijk	49 605	58 120	107 725	33 641	23 273
Totaal	428 648	305 972	734 620	301 850	191 038

(¹) Onbekend.

Bron: Commissie, DG V.

Controle van de tenuitvoerlegging van Youthstart*Leeftijdsvoorwaarde voor Werkgelegenheid-Youthstart*

49. In een mededeling van de Commissie aan de lidstaten (¹⁵) worden jongeren beneden 20 jaar aangewezen als doelgroep. Hiervan kan worden afgeweken: „Onder zeer uitzonderlijke en duidelijk gemotiveerde omstandigheden kunnen de lidstaten ook jongeren die ouder zijn dan 20 jaar ... opnemen”. Sommige lidstaten hebben de leeftijdsgrens voor Youthstart gewijzigd. Zo heeft Duitsland (Brandenburg) jongeren tot 26 jaar tot de projecten toegelaten, terwijl de leeftijdsgrens in Griekenland op 24 jaar ligt en in Oostenrijk in sommige gevallen de leeftijd 15-17 jaar wordt aangehouden.

Selectieprocedure

50. De projecten worden geselecteerd door de lidstaten. De beheerders van de geselecteerde projecten treden dan met elkaar in contact teneinde transnationale partnerschappen te vormen. Om de partnerkeuze te vergemakkelijken heeft het TB-bureau van de Commissie een databank met de naam „Consolidated Module” gevormd, die informatie (¹⁶) over afzonderlijke projecten bevat. Tijdens de eerste selectieronde in 1995 werden 486 projecten geselecteerd, tijdens de tweede ronde in 1997 waren dat er 804.

51. Bij de tweede ronde ter selectie van uit het CI Werkgelegenheid gefinancierde projecten was de coördinatie tussen de lidstaten aanzienlijk verbeterd, met name als gevolg van de invoering van een gemeenschappelijk tijdschema, het gebruik van de gemeenschappelijke databank voor de vorming van transnationale

partnerschappen en de opheffing van de eis, de transnationale partners vooraf aan te wijzen. Andere aspecten die de uitvoering van de projecten hinderen, blijven echter bestaan:

- er zijn maar enkele lidstaten die eisen dat in het voorstel de identiteit van de beide partners wordt vermeld en de door de voorgestelde partners te verrichten taken worden beschreven;
- het ESF zou kunnen worden gebruikt om het zoeken naar partnerprojecten te financieren. Zes lidstaten deden dit, maar de middelen per project verschilden van 2 500 ECU in België tot 14 000 ECU in het Verenigd Koninkrijk, hetgeen een ongelijke behandeling van de projectbeheerders meebracht;
- de Commissie gaf geen richtlijnen inzake de voor transnationale samenwerking beschikbaar te stellen middelen. Dit leidde tot grote verschillen tussen de bedragen waarover de projectpromotoren kunnen beschikken om transnationale partnerschappen voor te bereiden.

52. Het selectiesysteem draagt nog steeds niet optimaal bij tot de vorming van waardevolle transnationale partnerschappen. Tot nu toe is er niet voldoende gezorgd voor een globale coördinatie van de transnationale partnerschappen, inclusief planning, begroting, evaluatie, uitvoering en verspreiding. Vaak bestaat het transnationale element alleen in een bezoek aan de partners en een uitwisseling van informatie over de verrichte activiteiten. Zelden wordt een gemeenschappelijk project uitgewerkt.

Ontbreken van betrouwbare informatie

53. De gegevens over de transnationale partnerschappen, die zijn opgeslagen in het door het TB-bureau van de Commissie bediende „Consolidated Module”, zijn onbetrouwbaar omdat ze berusten op informatie betreffende afzonderlijke projecten in plaats van transnationale partnerschappen. Sommige projecten vermeldde andere projecten als partners, terwijl deze laatste dat niet deden. De Commissie is dus niet op de hoogte van het aantal gevormde partnerschappen, laat staan van de projecten binnen deze partnerschappen. Aanwijzingen voor de onbetrouwbaarheid van de systemen, zoals het feit dat zeven projecten van de eerste ronde en 87 projecten van de tweede ronde werden gefinancierd hoewel er geen partners waren geregistreerd, kregen geen follow-up. Aangezien samenwerking via transnationale partnerschappen één der hoofdelementen van de CI's is, wijst dit kennelijk ontbreken van basisinformatie op een grote tekortkoming in het systeem, die moet worden verbeterd.

54. Nadat een transnationaal partnerschap is gevormd, kunnen een of meer van de partners hun project stopzetten. Die informatie wordt meestal niet opgenomen in de databank. De evolutie van een partnerschap is dus niet bekend bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de CI's. In sommige partnerschappen waren de partnerprojecten niet door de NSS geselecteerd. Deze niet-goedgekeurde partners worden door Youthstart niet gefinancierd en hoewel ze misschien actief meewerken in een geselecteerd project bestaat er binnen de beheersstructuren van Youthstart geen volledige informatie over hen. De verschillende partners weten zelfs niet altijd dat niet-goedgekeurde partners in het project zijn betrokken.

55. De Kamer heeft reeds eerder ⁽¹⁷⁾ op de tekortkoming gewezen dat in transnationale partnerschappen niet een van de partners de verantwoordelijkheid krijgt voor de coördinatie en het beheer van het partnerschap.

Coördinatie en verspreiding

56. De interpretatie van subsidiabele kosten verschilt van de ene lidstaat tot de andere. In één lidstaat zijn bijvoorbeeld de kosten van een externe coördinator niet subsidiabel, maar in andere lidstaten wel. Dit bracht mee dat de kosten voor coördinatie bij een van de gecontroleerde partnerschappen werden overgedragen en door het project in de andere lidstaat werden gedeclareerd.

57. Om een multiplicatoreffect te bereiken is verspreiding belangrijk, maar een aparte begroting voor zulke activiteiten is niet bij elk project nodig. De projectbeheerders zijn van mening dat verspreiding voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van de NSS valt, maar deze laatste zorgen daar niet systematisch voor. De Commissie moet het streven blijven aanmoedigen om actief te zoeken naar mogelijkheden om de resultaten van een project toe te passen in het algemene ESF.

Tussentijdse evaluatie

58. De voornaamste resultaten van de controle van de Kamer werden bevestigd in de tussentijdse evaluatie van de Commissie, die concludeerde dat:

- a) bij de start van de projecten vertragingen bestaan, hoewel dit beter was bij de projecten die in de tweede ronde werden geselecteerd;
- b) een zware administratieve last ontstaat door de aard van de selectieprocedure;
- c) de ontwikkeling van transnationale partnerschappen problemen kende;
- d) de strategie ter verspreiding van de resultaten moet worden versterkt;
- e) de procedures voor de follow-up in sommige lidstaten ontoereikend waren;
- f) een grotere inspanning moet worden gedaan om succesindicatoren te ontwikkelen.

Technische bijstand

59. De Commissie heeft geen specifieke procedure opgesteld om toezicht te houden op het totale bedrag dat in de lidstaten aan TB voor de CI's wordt besteed. Er zou een systeem moeten worden ingevoerd om het oog te houden op de uitvoering van deze uitgaven.

60. De Commissie en de lidstaten kunnen uitgaven voor de CI's vastleggen tot 31 december 1999. De projecten moeten uiterlijk 31 december 2000 zijn uitgevoerd en de aanvragen om betaling van het eindsaldo moeten door de lidstaten uiterlijk 30 juni 2001 zijn ingediend. Daar het TB-contract afloopt voordat de projecten zijn voltooid, moet de Commissie ervoor waken dat deze situatie de afronding van dit communautair initiatief zou hinderen.

DEEL II

EOGFL-ORIËNTATIE

Inleiding

61. Volgens Eurostat ⁽¹⁸⁾ waren er in 1997 in de Europese Unie van 15 ongeveer 7 miljoen landbouwbedrijven, waarvan er 6,8 miljoen eigendom van individuele landbouwers waren. Van de landbouwers was slechts 7,6 % jonger dan 35 jaar; meer dan 55 % was ouder dan 55 jaar en 28,4 % was ouder dan 65 jaar (zie tabel 5).

Tabel 5

Aantal landbouwers in de Europese Unie, per leeftijdsgroep

	Totaal aantal bedrijven	Eigenaar is natuurlijk persoon (personen)	Aantal bedrijven in bezit van individuele landbouwer				
			< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-64 jaar	≥ 65 jaar
	1	2	3	4	5	6	7
1997 gemiddeld	6 989 130	6 868 720	521 810	1 085 650	1 495 350	1 815 480	1 950 420
1995 gemiddeld	7 370 040	7 269 230	570 740	1 106 900	1 575 090	1 994 540	2 021 950
			(3:2)	(4:2)	(5:2)	(6:2)	(7:2)
Aandeel in 1997			7,60 %	15,81 %	21,77 %	26,43 %	28,40 %
Aandeel in 1995			7,85 %	15,23 %	21,67 %	27,44 %	27,82 %

Bron: Eurostat New Cronos data (1999).

62. De gemiddelde werkgelegenheid in de landbouw daalde van 5 % van de actieve bevolking (personen tussen 15 en 64 jaar) in 1985 tot 3,1 % in 1997 (zie tabel 6), en varieerde in 1997 van 11,4 % in Griekenland tot 1,3 % in het Verenigd Koninkrijk en België. Tabel 7 geeft aan hoeveel jonge landbouwers van 1994 tot 1997 krachtens de desbetreffende maatregelen steun ontvingen.

Tabel 6

Totale werkgelegenheid in de landbouwsector als percentage van de actieve bevolking (15-64 jaar)

(in %)

Lidstaat	Landbouw 1985	Landbouw 1997
België	1,7	1,3
Denemarken	5,1	3,0
Duitsland	2,9	2,1
Griekenland	18,1	11,4
Spanje	8,1	4,1
Frankrijk	4,7	2,7
Ierland	8,3	6,0
Italië	6,0	3,5
Nederland	2,8	2,6
Oostenrijk	6,1	4,8
Portugal	13,8	9,0
Finland	8,6	4,5
Zweden	3,9	2,0
Verenigd Koninkrijk	1,6	1,3
Totaal EUR 14	5,0	3,1

Bron: Verslag over de werkgelegenheidsgraad 1998, Commissie, DG XXII.

63. De administratieve en financiële moeilijkheden die jongeren ondervinden bij het overnemen van landbouwbedrijven worden nog verergerd door aanzienlijke sociale en structurele problemen. Er is veel geld nodig voor de aankoop of pacht van goede grond, technische verbeteringen en investeringen voor specialisatie en de inkoop van productiequota om het bedrijf concurrerend te maken. In plattelandsgebieden leidt het ontbreken van essentiële sociale voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, recreatie, vervoer enz.) tot ontvolking. Bovendien maken de moeilijke arbeidsomstandigheden en een onzeker inkomen het beroep van landbouwer voor jongeren minder aantrekkelijk.

64. De Europese Unie heeft een aantal maatregelen ingevoerd om specifiek jonge landbouwers te helpen. De belangrijkste zijn die welke worden gefinancierd krachtens doelstelling 5 a) (verbetering van de landbouwstructuur) en de landbouwers moeten helpen om een landbouwbedrijf over te nemen. Verordening (EG) nr. 950/97 van de Raad (tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2328/91) voorziet in steun voor de eerste vestiging van jonge landbouwers (van minder dan 40 jaar) via een steunregeling voor investeringen in landbouwbedrijven, die bestaat uit steun in de vorm van kapitaal- of rentesubsidies (artikel 7), steun voor de eerste vestiging in de vorm van kapitaalsubsidies (artikel 10) en aanvullende steun voor investeringen (artikel 11). Deze bepalingen zijn erop gericht de leefbaarheid van afzonderlijke boerderijen te verbeteren en zijn zowel bedoeld voor reeds actieve landbouwers als voor jongeren die zich voor het eerst in de landbouw vestigen. In 1997 waren 521 810 landbouwers jonger dan 35 jaar⁽¹⁹⁾. Volgens de gegevens van de Commissie werd over de periode 1994-1997 krachtens de artikelen 10 en 11 in totaal 956,8 Mio ECU aan steun verleend. Jaarlijks genieten ongeveer 25 000 jonge landbouwers van deze regeling. Om de investeringssteun te kunnen ontvangen, moet een landbouwer een plan voor de verbetering van zijn bedrijf indienen en laten goedkeuren (zie tabel 8).

Tabel 7

Verordening (EG) nr. 950/97 — Steun voor de vestiging van jonge landbouwers (artikel 10) — Aanvullende investeringssteun voor jonge landbouwers (artikel 11)

Lidstaat	Aantal begunstigden									
	1994		1995		1996		1997		1994-1997	
	Artikel 10	Artikel 11	Artikel 10	Artikel 11	Artikel 10	Artikel 11	Artikel 10	Artikel 11	Artikel 10	Artikel 11
België	844	368	628	510	931	616	853	594	3 256	2 088
Denemarken	438	420	514	394	545	419	444	304	1 941	1 537
Duitsland	5 145	629	3 845	594	2 399	680			11 389	1 903
Griekenland	705	251	1 085	371	1 691	415	2 974	1 082	6 455	2 119
Spanje	4 713	2 643	5 621	2 774	5 914	2 065	(²)	(²)	16 248	7 482
Frankrijk	7 245	2 277	7 787	2 710	8 677	2 718	8 894	2 561	32 603	10 266
Ierland	357	290	884	32	1 167	31	(²)	(²)	2 408	353
Italië	2 213	487	1 711	565	1960 (³) (²)	516 (³) (²)	(²)	(²)	3 924	1 032
Luxemburg	(¹)	(¹)	72	41	67	68	49	29	188	138
Nederland	(¹)	94	(¹)	28	(¹)	12	(¹)	(²)		132
Oostenrijk	(¹)	(¹)	(¹)	(¹)	1 671	1 393	1 299	1 285	2 970	2 678
Portugal	1 059	1 025	1 190	1 273	806	916	871	1 046	3 926	4 260
Finland	(¹)	(¹)	(¹)	(¹)	981	48	539	148	1 520	196
Zweden	(¹)	(¹)	114	(¹)	176	0	163	(¹)	453	
Verenigd Koninkrijk	(¹)	22	(¹)	47	(¹)	5	(¹)	1		75
Jaarlijks totaal per artikel	22 719	8 486	23 451	9 337	26 985	9 902	16 086	7 050	87 281	34 259
Totaal artikel 10 + artikel 11	31 205		32 788		36 887		23 136		121 540 (⁴)	

(¹) Regeling niet toegepast.(²) Gegevens nog niet meegedeeld.(³) Gemiddeld.

(⁴) Uit het totaal van 121 540 begunstigden kan worden afgeleid dat er gemiddeld ongeveer 30 400 begunstigden per jaar zijn. Dezen kunnen echter opteren voor steun krachtens artikel 10 alleen dan wel krachtens artikel 10 en artikel 11 tezamen. Een deel van de 34 259 begunstigden van artikel 11 zit dan ook in de 87 281 begunstigden van artikel 10. Het jaarlijks gemiddelde ligt dus lager en dit verklaart het verschil met de 25 000 begunstigden waarvan sprake is in paragraaf 64 van het verslag.

Bron: Commissie, DG VI, 1999.

Tabel 8

Financiële steun voor de vestiging van jonge landbouwers in de Europese Unie

Land	Artikel 10, lid 2, sub a) Vestigingspremies, kapitaalsubsidies	Artikel 10, lid 2, sub b) Vestigingsleningen voor begunstigden	Artikel 11 Aanvullende steun, verbeteringsplan (¹)
België	Geen kapitaalverstrekkingen op nationaal niveau, enkele in de Waalse regio. 120 000 BEF (2 800 ECU) voor gewone gebieden. 140 000 BEF (3 300 ECU) voor de minder bedeelde gebieden + provinciale steun.	Subsidies van 5 % over 18 jaar op de door het EOGFL betaalde 20 000 ECU, dus een geleend kapitaal van ongeveer 3 100 000 BEF (72 000 ECU) over 18 jaar, met een driejarige vrijstelling. De landbouwer betaalt ten minste 3 % rente. Voor leningbedragen van meer dan 3 100 000 BEF wordt nationale overheidssteun gebruikt.	Verstrekking van kapitaal tot ¼ van de vestigingssubsidie die wordt verleend voor gesubsidieerde investeringen in het kader van de regeling (subsidie minimaal 5 % van de nog te betalen 3 %).

Land	Artikel 10, lid 2, sub a) Vestigingspremies, kapitaalsubsidies	Artikel 10, lid 2, sub b) Vestigingsleningen voor begunstigen	Artikel 11 Aanvullende steun, verbeteringsplan ⁽¹⁾
Denemarken	Voor investeringen gefinancierd met een staatslening: bij de eerste 10 halfjaarlijkse aflossingen van de lening (vijf jaar) subsidie ten belopen van de aflossingen plus een bijdrage voor beheerskosten. 20-jarige lening van de DURL ⁽²⁾ , minder dan 23 % van de handelswaarde van het bedrijf. Maximaal 1 Mio DKK (127 000 ECU). Subsidie van het ministerie van Landbouw geschat op 110 000 DKK (14 000 ECU).		Kapitaalsubsidies: — voor gebouwen: 8,75 % van de bouwkosten; — voor machines en uitrusting: 5 % van de aankoopprijs of installatiekosten (bovenop de per verbeteringsplan overeengekomen steun).
Duitsland	Federale kaderregeling voor de deelstaten: premie gekoppeld aan de investering: maximaal 15 000 DEM (7 200 ECU) voor een minimuminvestering van 35 000 DEM. Sommige deelstaten geven minder: (12 000 DEM) of meer (18 000 DEM) = bijkomende regionale betaling van 3 000 DEM.	Bijkomende steun uit het landbouwkredietprogramma voor kleine en middelgrote bedrijven; bijkomende aftrek van 1 punt (4 % in niet laaggelegen gebieden, 6 % in laaggelegen gebieden) voor een lening van maximaal 143 000 DEM (73 100 ECU) per MAE ⁽³⁾ .	Aanvullende steun uit het ESF-programma in de vorm van: — aftrek van 1 % of meer; — subsidie van maximaal 5 % van het bedrag van de gesubsidieerde lening, of — subsidie van 5 % van de uitgaven waarvoor steun kan worden verleend.
Griekenland	Premie verschilt volgens omvang van in het bedrijf benodigde arbeid: — 4 Mio GRD per begunstigde op bedrijf met arbeidsomvang ≤ 1,5 MAE; — groter bedrag voor bedrijven met arbeidsomvang > 1,5 MAE.	Maximaal 5 % aftrek over 15 jaar.	Subsidie verhoogd voor investeringen in het kader van een verbeteringsplan.
Spanje	Premie verschilt van 2 000 tot 6 000 ECU volgens de aard van de overdracht: — 2 000 als de erfenis plaatsvindt zonder compensatie; — 6 000 bij vestiging buiten de familiekring of met een samenwerkings- of deelnemingsakkoord voor meer dan 50 % van het bedrijfskapitaal; — 4 000 ECU bij een samenwerkings- en deelnemingsakkoord voor in totaal minder dan 50 % van het bedrijfskapitaal.	Maximaal 5 % aftrek over 15 jaar. Gekapitaliseerde waarde < 7 000 ECU.	Aanvulling van 25 % op de steun voor het verbeteringsplan.
Frankrijk	DJA ⁽⁴⁾ varieert geografisch van 52 000 FRF (7 500 ECU) tot 235 400 FRF (34 000 ECU) voor de vestiging van jonge echtparen in bergstreken.	Speciale leningen ter financiering van de investeringen voor uitrusting en eigendom die nodig zijn bij de overdracht van het bedrijf. Rente 2,55 % of 3,8 % volgens gebied (minder bedeelde en vlakke gebieden) gedurende maximaal 15 jaar. Duur van de begunstiging: 15 jaar in laaggelegen gebieden, 12 jaar in vlakke gebieden. Een jonge landbouwer kan tegen die rentetarieven maximaal 720 000 FRF (109 763 ECU) lenen.	Leningen voor investeringen ter modernisering in het kader van een verbeteringsplan; rentevoet zoals bij de speciale leningen van artikel 10, lid 2, sub a).
Ierland	Premie van 5 600 IEP (7 500 ECU).	Geen leningen met aftrek.	Aanvulling voor verbeteringsplan.
Italië	Premie in het algemeen beperkt tot 7 500 ECU.	5 % renteaftrek over 15 jaar.	25 % aanvulling op de normale steun.

Land	Artikel 10, lid 2, sub a) Vestigingspremies, kapitaalsubsidies	Artikel 10, lid 2, sub b) Vestigingsleningen voor begunstigen	Artikel 11 Aanvullende steun, verbeteringsplan ⁽¹⁾
Luxemburg	Premie van maximaal 400 000 LUF (10 000 ECU).	Gesubsidieerde leningen. Maximaal 5 % aftrek met een minimum door de landbouwer te betalen; 20 jaar. Lening beperkt tot een bedrag per hectare overeenkomstig de waarde van de landbouwopbrengst.	25 % aanvulling op de normale steun.
Nederland	Premie van 37 000 NLG (16 500 ECU).	Het bedrag van 37 000 NLG dekt 12,5 % rente op bank- of gezinsleningen over ten minste vijf jaar met een maximum van 300 000 NLG (135 000 ECU).	25 % verhoging van de premie wegens verbeteringsplan; voor alle landbouwers 1,5 % aftrek op de betaalde rente voor leningen, maximaal 100 000 NLG per bedrijf; aftrek tot 4,5 % voor investeringen die gunstig zijn voor het milieu.
Portugal	Premie van 7 500 ECU.	5 % renteaftrek over 15 jaar voor leningen voor investeringen in verband met het woonhuis; gekapitaliseerde waarde < 6 000 ECU.	Aanvullende steun verbeteringsplan = 25 % (minus nationaal supplement).
Oostenrijk	Premie van 125 000 ATS (9 300 ECU) gekoppeld aan: — investering minimaal 200 000 ATS (14 800 ECU); — subsidiabel minimumbedrag.	Subsidie van 25 % van de kosten voor een lening van maximaal: — 1 200 000 ATS (89 285 ECU) per MAE, of — 2 400 000 ATS (178 571 ECU) per bedrijf.	Verbeteringsplan verplicht; minimumeisen = dierwelzijn, milieu, max. 2,5 GVE ⁽²⁾ per ha. Twee subsidies kunnen worden gecombineerd: investerings-subsidie (13-58 % van de totale investering), en renteaftrek 50-75 %.
Finland	Premie maximaal 70 000 FIM (12 038 ECU). De begunstigde mag niet meer dan ½ of ¼ van dit bedrag ontvangen.	Mogelijkheid maximaal 70 000 FIM (12 038 ECU) te lenen tegen 5 % rente.	Bijkomende steun tot ¼ van het oorspronkelijke steunbedrag.
Zweden	Steun gedurende vijf jaar: ongeveer 6 000 ECU/jaar in de eerste drie jaar en 3 000 ECU in het vierde en vijfde jaar. Dit bedrag kan kleiner zijn als de landbouwer slechts deeltijds werkt.		
Verenigd Koninkrijk	Geen vestigingspremies beschikbaar.	Geen specifieke vestigingssteun.	25 % verhoging van de steun, verleend krachtens moderniseringsregelingen, in de vorm van subsidies.

⁽¹⁾ Plan voor de verbetering van het bedrijf.

⁽²⁾ Deense kredietverlenende instantie voor onroerend goed in de landbouw.

⁽³⁾ Menselijke arbeidseenheid.

⁽⁴⁾ „Dotation jeune agriculteur”: subsidie voor jonge landbouwers.

⁽⁵⁾ Grootvee-eenheid.

Bron: Europese Raad van Jonge Landbouwers (CEJA), Brussel.

65. Deze regeling moet voldoen aan de beginselen van de GLB-hervorming, namelijk het rationaliseren van de landbouwstructuur en het voorkomen van overschotten.

De controle van de Kamer

66. In dit hoofdstuk worden de maatregelen onderzocht die de Commissie in coördinatie met de lidstaten heeft genomen om te

zorgen voor een efficiënt beheer van de middelen van het EOGFL-Oriëntatie ter ondersteuning van jonge landbouwers bij hun streven om van de landbouw hun voornaamste economische activiteit te maken. Bij de controle werd zowel het goed financieel beheer als de wettigheid en regelmatigheid onder de loep genomen.

67. De controle werd verricht bij de Commissie (DG VI) en in vijf lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland en Italië) op basis van het onderzoek van een representatieve steekproef van uiteindelijke begunstigen; bijzondere aandacht werd besteed aan regio's van doelstelling 1.

Tenuitvoerlegging van de artikelen 10, 11 en 26-28 van Verordening (EG) nr. 950/97 van de Raad

68. In het kader van de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 950/97 hebben de nationale autoriteiten richtlijnen gegeven. Tabel 8 toont de verschillende mogelijkheden en de maxima die de in aanmerking komende begunstigden kunnen ontvangen wanneer zij de vestigingssteun aanvragen. Het steunniveau verschilt zelfs tussen de regio's binnen eenzelfde lidstaat.

69. Tussen 1994 en 1997 pasten alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Nederland de steunregeling van artikel 10 toe. Eind 1997 beliep het aantal begunstigden van artikel 10 in totaal 87 281 (zie tabel 7, noot 4). Dit aantal neemt toe in Griekenland, Spanje, Ierland, Portugal en vooral Frankrijk, maar neemt af in Duitsland en Oostenrijk. Frankrijk heeft de meeste jonge landbouwers die steun ontvangen (37 %); Spanje haalt 18,4 %, Duitsland 12,7 % en Italië slechts 4,6 %. In dezelfde periode ontvingen 34 259 jonge landbouwers steun krachtens artikel 11. De meeste daarvan waren te vinden in Spanje (20,6 %), Frankrijk (30 %) en Portugal (11,8 %) (zie tabel 7).

70. De voorkeur wordt gegeven aan rechtstreekse kapitaalsubsidies boven rentesubsidies voor leningen. Als één van de redenen wordt opgegeven dat rentesubsidies ingewikkelde en tijdrovende administratieve procedures en controles vergen, maar kapitaalsubsidies niet.

71. Toch heeft de Kamer reeds herhaaldelijk - laatstelijk in paragraaf 3.21 van haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1997 - opgemerkt dat er bij de structurele acties in het algemeen voldoende plaats voor leningen moest worden ingeruimd en dat zij met de subsidies moesten worden gecoördineerd. In dit verband zou een strikte toepassing van artikel 5, lid 1, onder c), van Verordening (EG) nr. 950/97 leiden tot een betere coördinatie tussen leningen en kapitaalsubsidies als steun voor jonge landbouwers in het kader van artikel 11 van Verordening (EG) nr. 950/97.

Vaststelling van de vestigingsdatum

72. Artikel 10, lid 1, onder c), van Verordening (EG) nr. 950/97 bepaalt: „De lidstaten kunnen steun verlenen voor de eerste vestiging van jonge landbouwers van minder dan 40 jaar op voorwaarde dat ... de jonge landbouwer bij zijn vestiging of uiterlijk twee jaar na zijn vestiging voldoende vakbekwaam is”. Maar in de (door de Commissie goedgekeurde) regionale circulaire op Sicilië werd bepaald dat de landbouwer, om in aanmerking te komen voor de steun van het EOGFL-Oriëntatie, die vakbekwaamheid uiterlijk twee jaar na de kennisgeving van de steunverlening door de regionale autoriteiten moest hebben verworven. Doordat de kennisgeving van het steunverleningsbesluit van de regio aan de begunstigde wel twee jaar vertraging opleep, voltooiden de begun-

stigten hun beroepsopleiding na de uiterste datum en hadden drie van de zes gecontroleerde begunstigden op Sicilië niet in aanmerking mogen worden genomen: twee hadden hun vakbekwaamheid verworven na de voorgeschreven termijn van twee jaar na de vestigingsdatum en één had de noodzakelijke bekwaamheid niet verworven.

73. De regionale autoriteiten in Andalusië beschouwden de datum van het besluit tot steunverlening als datum van eerste vestiging. Dit komt niet overeen met de nationale richtlijnen die door het ministerie van Landbouw waren vastgesteld. Bovendien wordt het moeilijker de begindatum van de beroepsopleiding te verifiëren.

Niet te traceren rentesubsidies

74. Volgens de artikelen 10 en 11 van de verordening kunnen jonge landbouwers die steun ontvangen onder bepaalde voorwaarden een eenmalige premie combineren met een rentesubsidie voor aangegane leningen. De lidstaten die deze faciliteit toepassen, dienen jaarlijks bij het EOGFL-Oriëntatie een verzoek om terugbetaling in voor zijn aandeel in de betaalde rentesubsidie.

75. Zo dienen de erkende banken bij de beherende autoriteiten in Frankrijk rekeningen in betreffende de rentesubsidies. Maar de Franse autoriteiten vragen de terugbetaling uit de EOGFL-begroting niet op basis van de (door de banken gedeclareerde) verrichte uitgaven, zoals in artikel 21 van Verordening (EEG) nr. 2082/93 ⁽²⁰⁾ wordt voorgeschreven, maar op basis van een door henzelf (DDA) ⁽²¹⁾ verrichte onafhankelijke wiskundige berekening. Hetzelfde geldt voor de leningen die werden verstrekt krachtens artikel 7 van Verordening (EG) nr. 950/97, dat geen betrekking heeft op jonge landbouwers.

Interne controlesystemen

Planningproblemen, vertragingen en tekortkomingen in de interne controle

76. Doordat de operationele programma's pas op 28 september 1995 door de Commissie werden goedgekeurd, werden de desbetreffende maatregelen laat ten uitvoer gelegd. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen voor jonge landbouwers (artikelen 10, 11 en 28) werd op Sicilië in 1995 slechts 1,3 % van de totale uitgaven gerealiseerd in plaats van de aanvankelijk beoogde 50 %.

77. In Spanje heeft de Kamer bij de controle inzake de procedures ter attestering van de uitgaven op regionaal, nationaal en communautair niveau geconstateerd dat de declaraties van de nationale autoriteiten in 1997 betreffende de toepassing van de artikelen 10 en 11 van Verordening (EG) nr. 950/97 in Andalusië fouten bevatten.

Evaluaties

78. In Spanje zou in de loop van 1999 door de lidstaat een evaluatie van de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 950/97 worden verricht. Bepaalde conclusies van de evaluatie halverwege de looptijd van het OP als geheel betreffen het ontbreken van coherente indicatoren en wijzen erop dat de doeltreffendheid van het OP louter aan de hand van de financiële uitvoeringsgraad en niet van het reële effect van de acties wordt gemeten.

79. In Italië werd in augustus 1998 een evaluatieverslag opgesteld over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 950/97, maar alleen voor de Italiaanse regio's die niet onder doelstelling 1 vallen. In Ierland verscheen in februari 1997 ⁽²²⁾ een studie met een evaluatie over 1994-1996, waarin werd verklaard dat de regeling inzake steun voor eerste vestiging niet significant bijdroeg tot een snellere overdracht van bedrijven aan jonge landbouwers. Geconcludeerd werd dat, hoewel het bevorderen van de vestiging van jongeren in de landbouw het voornaamste doel van de regeling is, enig reëel effect van de regeling zeer moeilijk te ontwaren is.

DEEL III

CONCLUSIES

80. De Kamer heeft in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1995 (PB C 340 van 12.11.1996, paragraaf 6.135) reeds opgemerkt dat de aan het Europees sociaal beleid gewijde middelen niet werden gepland en besteed op een wijze die duidelijk gericht was op de vervulling van de prioritaire taak, namelijk bestrijding van de werkloosheid, en opgeroepen tot een grondige herbestudering van de methoden van de Commissie en de lidstaten bij het toewijzen en uitkeren van de steun. Uit de in 1998 verrichte controles blijkt dat er bij de tenuitvoerlegging van het Europees Sociaal Fonds nog steeds ernstige problemen bestaan. Het effect van het ESF op de strijd tegen de jeugdwerkloosheid, die naar schatting 40 % van alle ESF-uitgaven opslorpt, is onbekend. De Commissie en de lidstaten moeten de bestemming van de middelen verder verbeteren, duidelijke doelstellingen kiezen en ervoor zorgen dat betrouwbare gegevens beschikbaar zijn en dat de verschillende soorten financiële inspanningen worden gecombineerd. Door die verbeteringen zullen de structuurfondsen meer effect hebben.

81. De evaluatie halverwege de looptijd heeft tijdens de lopende programmeringsperiode (1994-1999) in het algemeen te weinig invloed gehad op de tenuitvoerlegging van het beleid. Het evaluatieproces, dat nu ook het eindoordeel over de maatregelen zou moeten omvatten, moet door de Commissie en de lidstaten doeltreffender worden gehanteerd om het beleid in de volgende programmeringsperiode te kunnen beïnvloeden.

82. Uit de bevindingen van de controle inzake de ESF-financiering blijkt dat veel grotere inspanningen noodzakelijk zijn om de tenuitvoerlegging van de ESF-acties voor jongeren door de lidstaten

substantieel te verbeteren. In hoofdzaak betekent dit: de procedures voor de selectie en follow-up van projecten verbeteren, problemen oplossen in verband met de financiering van meerjarige opleidingen en de ongeschiktheid van sommige nationale regels die van invloed zijn op ESF-projecten, de definities van „uiteinde-lijke begunstigde” en „verrichte uitgaven” correct toepassen en de vaak hoge algemene kosten beter beheersen. De Commissie en de lidstaten moeten zoeken naar middelen om ervoor te zorgen dat het niveau van de door de projectbeheerders gedeclareerde algemene kosten gerechtvaardigd is.

83. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1995 (PB C 340 van 12.11.1996, paragraaf 6.136) merkte de Kamer op dat er geen doeltreffende sancties werden opgelegd aan lidstaten die niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een communautaire subsidie voldeden en dat het systeem voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen moest worden verbeterd. Sindsdien heeft de Commissie in de financiële controle een aantal verbeteringen aangebracht, maar de kwestie van de sancties blijft onopgelost.

84. Voor de volgende programmeringsperiode moeten de synergie en coördinatie van de meurfondsenacties worden verbeterd. Er moet aan gewerkt worden om de administratieve structuren en procedures bij de Commissie en in de lidstaten te vereenvoudigen. De beheersstructuren moeten een doeltreffende coördinatie tussen en binnen de structuurfondsen en met de Europese Investeringsbank (EIB) verzekeren. Deze verbeteringen zijn noodzakelijk om te komen tot een beter gecoördineerde en geïntegreerde aanpak bij het optreden in het kader van de structuurfondsen. Momenteel worden de structurele acties in de regel door elk ministerie apart gepland.

85. Slechts in enkele op zichzelf staande gevallen werd enige oppervlakkige aandacht besteed aan het soort financiering: subsidies, leningen of rentesubsidies. De sinds de oprichting van de structuurfondsen bestaande gewoonte, te werken met subsidies, is stevig verankerd. Met veranderingen van de basisomstandigheden die zich intussen kunnen hebben voorgedaan, wordt geen rekening gehouden.

86. De tenuitvoerlegging van het CI Werkgelegenheid-Youthstart vertoonde een aantal tekortkomingen. Het ontbreken van gegevens over projecten en de tekortkomingen in het beheer door de lidstaten en de Commissie, waaronder het contract inzake TB, maakten het CI minder doeltreffend. De Commissie moet zich actiever bezighouden met de coördinatie.

87. Het Verdrag ⁽²³⁾ bepaalt onder meer dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening zal worden gehouden met de bijzondere behoeften welke voortvloeien uit de maatschappelijke structuur van de landbouw. De Kamer kon niet vaststellen of er een plan of een algemene strategie bestaat in verband met de financiële inspanningen van het ESF en het EOGFL-Oriëntatie ten behoeve van jonge landbouwers. De eventuele invloed daarvan sinds 1994 blijft onbekend.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 26 en 27 januari 2000.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President

NOTEN

- (¹) a) Beroepsoriëntatie om mogelijke werkgelegenheid te ontdekken en opstelling van een plan om deze te bereiken;
b) Assistentie bij de realisatie van het plan, inclusief talenkennis en interviewtechnieken;
c) Voortgezette opleiding, scholing of tewerkstelling, indien nodig met subsidies.
- (²) Eurostat, gegevensbestand New Cronos.
- (³) Opgemerkt zij dat de gebruikelijke leeftijd om de school te verlaten niet in alle lidstaten gelijk is.
- (⁴) Luidens artikel 128 van het Verdrag van Amsterdam beziet de Raad „jaarlijks de werkgelegenheidssituatie in de Gemeenschap en neemt terzake conclusies aan, aan de hand van een gezamenlijk jaarverslag van de Raad en de Commissie”. Op basis van een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité stelt de Raad jaarlijks richtsnoeren op, waarmee de lidstaten in hun werkgelegenheidsbeleid (dus in de nationale actieplannen) rekening houden.
- (⁵) Richtsnoer 1 is „Bestrijding van de jeugdwerkloosheid”. Het is de bedoeling dat de lidstaten een preventieve en op inzetbaarheid gerichte strategie ontwikkelen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat elke werkloze jongere binnen zes maanden een nieuwe start wordt geboden in de vorm van opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of andere maatregelen ter bevordering van de inzetbaarheid.
Richtsnoer 4 is „Bevordering van een op partnerschap gebaseerde benadering”. De sociale partners worden aangemoedigd snel overeenkomsten te sluiten ter verruiming van de mogelijkheden voor opleiding, het opdoen van werkervaring, het volgen van een stage of andere maatregelen ter verbetering van de inzetbaarheid. De lidstaten en de sociale partners moeten zich beijeren om de mogelijkheden voor levenslang leren verder te ontwikkelen.
Richtsnoer 6 is „Vergemakkelijking van de overgang van school naar werk”. Daar de kansen op werk gering zijn voor jongeren die het schoolstelsel voortijdig verlaten zonder dat zij de vereiste vaardigheden hebben verworven voor hun intrede op de arbeidsmarkt, moeten de lidstaten de kwaliteit van hun schoolstelsel verbeteren, zodat het aantal jongeren dat het onderwijssysteem voortijdig verlaat, aanzienlijk wordt verminderd.
Richtsnoer 7, „Jongeren de nodige vaardigheden bieden”, moet ervoor zorgen dat het vermogen van de jongeren om zich aan de technologische en economische veranderingen aan te passen wordt vergroot en dat de jongeren kwalificaties verwerven die sporen met de behoeften van de arbeidsmarkt door de instelling of de ontwikkeling van leerlingstelsels.
- (⁶) PB L 193 van 31.7.1993, blz. 39.
- (⁷) Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en in zekere mate Frankrijk.
- (⁸) Europese Commissie (DG V), Conclusies van de tussentijdse ESF-evaluaties, 1998.
- (⁹) Zie met name Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 20).
- (¹⁰) Hoewel bijvoorbeeld Italië nieuwe financiering verstrekt via het „fondo di rotazione”.
- (¹¹) Speciaal verslag nr. 22/98 van de Rekenkamer betreffende het beheer door de Commissie van maatregelen ter bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen (PB C 393 van 16.12.1998, paragrafen 23 en 24).
- (¹²) Artikel 2, lid 1, laatste zin, van de ESF-verordening (Verordening (EEG) nr. 2084/93 van de Raad) en subsidiariteitsformulier 5 in een bijlage bij de Commissiebesluiten in PB L 146 van 5.6.1997, blz. 31.
- (¹³) In haar jaarverslag 1996 onderzocht de Kamer de tenuitvoerlegging van het CI Adapt en in haar jaarverslag 1997 die van Werkgelegenheid-NOW.
- (¹⁴) Mededeling van de Commissie van 15 juni 1994 (PB C 180 van 1.7.1994, blz. 10). De drie overige programma's zijn NOW (nieuwe kansen voor vrouwen), Horizon (voor gehandicapten) en Integra (voor vluchtelingen).
- (¹⁵) PB C 200 van 10.7.1996.
- (¹⁶) Naam en adres van de projectbeheerders; beschrijving van het project; indeling, per projectbeheerder, van de projecten in bepaalde categorieën; duur van het project.
- (¹⁷) Laatstelijk: Speciaal verslag nr. 22/98 betreffende het beheer door de Commissie van de uitvoering van maatregelen ter bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen (PB C 393 van 16.12.1998, paragraaf 37).
- (¹⁸) Eurostat, gegevens New Cronos, 1999.
- (¹⁹) Eurostat, gegevens New Cronos, 1999.
- (²⁰) Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 20).
- (²¹) Direction Départementale de l'Agriculture.
- (²²) Sharon Murphy, Analysis and Evaluation Unit: Evaluation of the scheme of Installation Aid for Young Farmers; februari 1997.
- (²³) Artikel 33, lid 2, van het EG-Verdrag (ex artikel 39): „Bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met: a) de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden, ...”.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

ALGEMENE INLEIDING

Samenvatting van de controlebevindingen

3. Het ESF medefinanciert — uit hoofde van doelstelling 3 in de gehele Gemeenschap — maatregelen om werkzoekende jongeren aan het werk te helpen, en uit hoofde van doelstelling 1 — in bepaalde regio's — acties van de nationale systemen voor het voortgezet onderwijs (of het equivalent daarvan) en het hoger onderwijs, die duidelijk zijn afgestemd op de arbeidsmarkt.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel schrijft de Gemeenschapsregelgeving niet voor op welke leeftijdsgroep de jongerenacties zich moeten richten. Dit is de taak van de lidstaten, omdat zij nu eenmaal beter op de hoogte zijn van de werkgelegenheidssituatie in de betrokken Europese regio.

5. De Commissie is alert op het risico van dubbele aanvragen van initiatiefnemers die op grond van verschillende doelstellingen medefinanciering ontvangen. Bij deze initiatiefnemers moet dus alle financiering die ze over de gehele periode hebben ontvangen worden gecontroleerd.

6. Wat betreft de afsluiting van het eerste communautaire bestek (CB 1) is slechts een beperkt aantal gevallen van programma's van doelstelling 3 nog niet afgesloten; dit komt in de meeste gevallen doordat de projecten in gerechtelijke procedures verwickeld zijn, zodat ze pas na de rechterlijke uitspraak kunnen worden afgesloten.

De Commissie zal waar nodig corrigerende maatregelen nemen voor de door de Kamer genoemde gevallen.

De Commissie is van mening dat de invoering van Verordening (EG) nr. 2064/97 betreffende de controle op de structuurfondsen door de lidstaten nu al een positieve invloed heeft op de uitvoering van nationale controles.

De Commissie is het ermee eens dat de procedures voor de selectie van en het toezicht op de projecten in het algemeen moeten worden verbeterd.

7. In de meeste lidstaten was de voorafgaande beoordeling van de projecten van de eerste ronde al afgerond toen de aanbestedingen voor de tweede ronde begonnen. Hierdoor konden de lidstaten en de Commissie vóór de tweede selectieronde een aantal problemen ondervangen die zich in de eerste ronde hadden voorgedaan.

De Commissie werkt aan een document over de strategische resultaten van de communautaire initiatieven Adapt en Employment, dat de lidstaten als uitgangspunt zullen gebruiken voor hun plannen voor het nieuwe initiatief Equal.

8. De Commissie zal rekening houden met de opmerkingen van de Kamer.

9. De specifieke regels betreffende de subsidiabele kosten, zoals voor de coördinatie van het communautair initiatief, moeten stroken met de algemene communautaire en nationale regels; interpretatieproblemen moeten binnen het partnerschap worden opgelost. Voor het nieuwe communautaire initiatief Equal moeten specifieke subsidiabiliteitskwesties behandeld worden door een groep vertegenwoordigers van de lidstaten onder leiding van de Commissie.

De beste praktijken van het communautair initiatief Youthstart worden verspreid op het niveau van het project, de lidstaten en de Gemeenschap. Bij het volgende initiatief Equal zal de Commissie een nog meer gerichte verspreidingsstrategie volgen.

De doeltreffendheid van de transnationaliteit wordt momenteel beoordeeld in een in juli 1998 gestarte EU-brede evaluatie op Gemeenschapsniveau, die tegelijk plaatsvindt met de eindevaluatie op nationaal niveau.

10. De Commissie houdt nauw toezicht en controle op het werk van het Bureau voor technische bijstand (BTB), zodat de met de technische bijstand opgedane ervaring niet verloren gaat. Hoe dan ook blijft deze ervaring behouden in de lidstaten.

11. De Commissie wijst erop dat eventuele vertragingen in de programma's ook veroorzaakt kunnen zijn door de late kennisgeving door de lidstaten. Hierbij moet worden aangetekend dat steun voor jonge landbouwers alleen in regio's die onder doelstelling 1 en 6 vallen, deel uitmaakt van deze programma's. Buiten deze regio's vindt de hulp aan jonge landbouwers plaats via nationale of regionale wetgeving, die in ontwerpvorm ter goedkeuring aan de Commissie moet worden voorgelegd. De goedkeuring van deze wetteksten door de Commissie neemt over het algemeen niet langer dan zes maanden in beslag.

12. Het algemene doel van het door de Kamer bestudeerde instrument (Verordening (EG) nr. 950/97 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur) is in de eerste plaats de aanpassing van de landbouwstructuren. Dit moet worden bereikt door een reeks maatregelen, waarvan een aantal specifiek op jonge landbouwers gericht zijn. Het specifiek ondersteunen van jonge landbouwers heeft tot doel hen te helpen zich te vestigen en vervolgens het bedrijf structureel aan te passen. In bredere zin kunnen deze maatregelen helpen de landbouwsector levensvatbaar te houden en zo de sociale structuur van agrarische gebieden te versterken.

Na de tussentijdse herziening heeft de Commissie een aantal richtsnoeren opgesteld, waaronder homogene materiële en effect-indicatoren voor de evaluatie van maatregelen krachtens Verordening (EG) nr. 950/97 in gebieden die niet onder doelstelling 1 en 6 vallen. Deze richtsnoeren zijn op 24 februari 1999 aan de lidstaten voorgelegd.

DEEL I

ESF

Budgettaire belang

20. Artikel 1 van Verordening (EG) nr. 2081/93 bepaalt de prioritaire doelstellingen van de structuurfondsen in de regio's van doelstelling 1. Met deze doelstelling heeft de communautaire wetgever de fondsen een algemeen karakter willen geven, zonder specifiek te verwijzen naar bepaalde groepen personen. Jongeren in de regio's van doelstelling 1 kunnen derhalve in aanmerking komen voor steun voor hetzij specifiek op jongeren gerichte maatregelen hetzij meer algemene maatregelen die gericht zijn op diverse doelgroepen.

De strategie van de EU voor werkloze jongeren

De analyse van de NAP's door de Commissie

23. De Commissie is het met de Kamer eens dat de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid (NAP's) van de lidstaten helder en concreet moeten zijn, duidelijk moeten aangeven hoe de werkgelegenheidsrichtsnoeren worden toegepast en te zijner tijd een effectrapportage moeten geven. De Commissie is het ook eens met de opmerking van de Kamer dat de doelstellingen waar mogelijk gekwantificeerd moeten worden en dat er gemeenschappelijke indicatoren moeten worden afgesproken om de voortgang te beoordelen.

Uit recente analyses van de Commissie blijkt echter dat — in het kader van een werkgelegenheidsstrategie voor vijf jaar waarin de NAP's jaarlijks aan de hand van de voortgang en de jaarlijkse werkgelegenheidsrichtsnoeren worden aangepast — de lidstaten in samenwerking met de Commissie aanzienlijke vooruitgang boeken, zowel met betrekking tot het concrete karakter van de NAP's als de gemeenschappelijk afgesproken indicatoren en doelstellingen. De analyse van de Kamer van begin 1998 gaat over de voortgang in een zeer kort tijdsbestek, namelijk vier maanden, de periode waarin de lidstaten beloofd hadden actie te ondernemen. Ook lijkt de Kamer alleen te verwijzen naar de mededeling van de Commissie van mei 1998 ⁽¹⁾, zonder enige verwijzing naar het later (in november 1998) goedgekeurde gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid. Dit verslag is niet alleen gebaseerd op de

NAP's maar ook op 15 nationale uitvoeringsverslagen, die in juli 1998 zijn ingediend. Uit deze tweede analyse bleek dat veel van de tekortkomingen die de Commissie in haar mededeling van mei 1998 had gesignaleerd tegen die tijd waren gecorrigeerd; zo was de strategie in budgettaire opzicht concreter geworden. Bovendien kan, nu het Verdrag van Amsterdam geratificeerd is, de titel over werkgelegenheid ten volle worden toegepast (de Raad heeft bijvoorbeeld in november 1999 voor het eerst een aantal aanbevelingen aan de lidstaten goedgekeurd). Ook is op de Europese Raad van Keulen van juni 1999 overeenstemming bereikt over gemeenschappelijke indicatoren.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de meeste van de lopende programma's in het kader van doelstelling 1 en 3 in 1993/1994 zijn goedgekeurd, terwijl het proces van Luxemburg pas in november 1997 van start is gegaan. Dit had tot gevolg dat de koppeling tussen de NAP's en het ESF nog niet zo sterk is als de Commissie zou willen. De Commissie zal er in de aankomende onderhandelingsronde voor de nieuwe programma's voor zorgen dat deze koppeling duidelijker wordt gemaakt, zoals de nieuwe verordeningen betreffende de structuurfondsen voorschrijven.

De controle van de algemene ESF-acties

Definitie van een jongere

24. Bij gebrek aan specifieke communautaire regelgeving voor de huidige programmeringsperiode (1994-1999) moeten de lidstaten zelf de bindende normen op wetgevingsniveau vaststellen. Deze normen weerspiegelen per definitie de economische en sociale situatie van elk land. Bovendien kunnen er soms zelfs verschillen zijn op nationaal niveau, als de lidstaten een federale of regionale structuur hebben.

Evaluatie van de tenuitvoerlegging

25. De Kamer analyseert twee aspecten die twee chronologisch verschillende, afzonderlijke fasen kennen: enerzijds de operationele programma's die in 1994 in het kader van het tweede communautaire bestek zijn goedgekeurd en anderzijds de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid (NAP's), die de lidstaten in 1998 na de Europese Raad voor de werkgelegenheid van Luxemburg van november 1997 hebben ingediend. De door de Kamer aangevoerde tekortkomingen kunnen dus niet bevestigd worden met betrekking tot de NAP's die veel later en in een ander kader zijn goedgekeurd (zie antwoord op punt 23).

Wat betreft de ESF-inzet in de regio's van doelstelling 1, is het antwoord van de Commissie bij punt 20 ook van toepassing op de genoemde gevallen in Duitsland en Italië.

26. De verlening van dit soort ESF-steun lijkt volledig gerechtvaardigd gezien de extreem hoge jeugdwerkloosheid in alle nieuwe Länder, inclusief Brandenburg. Uit het tussentijdse herzieningsverslag kan worden afgeleid dat deze ESF-steun in belangrijke mate heeft bijgedragen tot het terugdringen van de jeugdwerkloosheid in alle regio's van doelstelling 1 in Duitsland.

⁽¹⁾ COM(98) 316 def., getiteld „Van richtsnoeren tot actie: de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid”, 13 mei 1998.

27. Wat betreft de scholingssystemen en de impactanalyse, was de tussentijdse herziening inhoudelijk inderdaad beperkt, maar dit kwam door tijdgebrek. Zoals in de Conclusies van de tussentijdse evaluaties van het ESF, blz. 31-34, wordt uitgelegd, zijn de beoordelaars erin geslaagd een kwalitatieve beoordeling van het effect op de scholingssystemen te geven. Meer mag niet verwacht worden van een tussentijdse evaluatie.

28. Ondanks de door de Kamer aangehaalde knelpunten is uit de Conclusies van de tussentijdse evaluaties van het ESF gebleken dat jongeren in de diverse vormen van bijstandsverlening in elke prioriteit voorkomen.

29. De evaluatie vindt plaats op programmaniveau, niet op projectniveau. Bij de tussentijdse evaluatie hebben de beoordelaars de doeltreffendheid van de projectselectie geëvalueerd als onderdeel van hun analyse van de mechanismen voor de tenuitvoerlegging (zie bijvoorbeeld blz. 25 en 69 van de Conclusies van de tussentijdse evaluaties van het ESF).

De Commissie heeft de lidstaten al geholpen bij het opstellen van de communautaire bestekken gekwantificeerde doelstellingen voor de programma's te formuleren. Moeilijker was het om de mate van voortgang van de programma's ten opzichte van de doelstellingen te meten, vooral omdat de nationale statistische systemen niet waren toegerust om de nodige informatie te verschaffen. Bij de tussentijdse evaluatie is over elk programma een oordeel geveld, waarmee rekening zal worden gehouden bij de richtsnoeren voor de periode 2000-2006.

Coördinatie van de steun uit de structuurfondsen

Synergie tussen de fondsen

30. De geïntegreerde benadering wordt omschreven in artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad. Verder kan de integratie van de fondsen alleen gerealiseerd worden in de diverse vormen van bijstandsverlening en de bijbehorende prioriteiten. Artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad (getiteld „Cumulatie en overlapping”) zegt namelijk het volgende: „1. Een maatregel of individuele actie kan tijdens een bepaalde periode slechts uit één structuurfonds of uit het FIOV bijstand ontvangen.”.

31. De verordeningen betreffende de structuurfondsen en de richtsnoeren voor 2000-2006 verplichten de lidstaten de programmering van door het ESF ondersteunde programma's te integreren met de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de Europese werkgelegenheidsstrategie.

32. Het klopt dat de New Deal-projecten minder werk vergen van de initiatiefnemers om hun door de nationale partij gefinancierde uitgaven te verantwoorden, aangezien de Britse autoriteiten hebben gekozen voor de declaratie van forfaitaire kosten door de initiatiefnemers. Hierover is in het kader van het derde CB discussie gevoerd.

Synergie tussen de ESF-activiteiten

33. De Commissie deelt de mening van de Kamer dat niet alleen de vernieuwende ideeën van communautaire initiatieven maar

ook goede praktijken moeten worden geïntegreerd in het algemene ESF. Dit vergt een subtiel en gecompliceerd mechanisme. Het toezichtcomité en de zeven nationale ondersteunende structuren, die lid zijn van de Europese Themagroep, hebben al een belangrijke rol in dit proces gespeeld (zie antwoord van de Commissie bij punt 60).

34. Algemeen gezien vermindert het regionale beheer van de fondsen het risico van overlapping van de acties en van dubbele aanvragen, omdat er meer contact is tussen de programma-beheerders en de uiteindelijke begunstigten. In elk geval is de Commissie altijd gespitst op het gevaar van dubbele aanvragen door een initiatiefnemer die medefinanciering van verschillende doelstellingen ontvangt.

Specifieke opmerkingen over de ESF-financiering

36. Zoals de Commissie in haar antwoord op punt 23 en 24 van speciaal verslag 22/98 over de maatregelen ter bevordering van de gelijke kansen voor vrouwen en mannen en zoals de Kamer bij dit punt aantekent, zijn deze uitgaven vastgelegd in de verordeningen en kunnen ze dus meegerekend worden voor de nationale medefinanciering.

37. Inderdaad ligt de uitvoeringsgraad van de tweede prioriteit, namelijk jongeren, zoals blijkt uit het verslag bij het verzoek om betaling van het saldo 1997 van doelstelling 3 voor Frankrijk, aanzienlijk lager dan die van de eerste prioriteit, namelijk langdurig werklozen (73 %); laatstgenoemde maatregelen hebben zich immers al meer bewezen dan de vernieuwende maatregelen van de tweede prioriteit. Toch kan een uitvoeringsgraad van 55,6 % aan het eind van 1997 als bevredigend worden gezien als men nagaat dat van de theoretische programmeringsperiode van vier jaar bepaalde maatregelen vanwege een vertraagde invoering slechts gedurende twee jaar in de praktijk zijn uitgevoerd.

38. De zwakke uitvoering in het verleden, die te wijten was aan de zeer onstabiele politieke situatie in de regio, is altijd reden geweest voor een speciale follow-up door de Commissie. De situatie is sindsdien verbeterd: op 31 augustus 1999 heeft Sicilië 100 % van de beschikbare kredieten gebruikt.

39. Sicilië heeft altijd tegen de Commissie gezegd dat zijn verzoeken om een saldobetaling aan de Commissie gebaseerd zijn op de daadwerkelijke uitgaven van de uiteindelijke begunstigten. Overigens heeft de Commissie altijd geëist dat de declaraties van de saldobetalingen, overeenkomstig de regels en de bepalingen inzake de financiële uitvoering bij de vormen van bijstandsverlening, overeenkomen met de uitgaven van de uiteindelijke begunstigten.

Als bewijs van de uitgaven dienen betaalde facturen of boekhoudkundige stukken met een vergelijkbare bewijskracht (punt 5 van de bepalingen inzake de financiële uitvoering bij de vormen van bijstandsverlening en subsidiabiliteitsformulier 4 over het begrip „daadwerkelijke uitgaven”, PB L 146 van 5.6.1997). Bepaalde

uitgaven komen niet per se overeen met de facturen (zoals afschrijvingen van apparatuur of gebouwen, kosten van intern onderwijspersoneel of van het administratieve personeel van de opleidingscentra). Dit kan deels het door de Kamer gesignaleerde verschil verklaren tussen de betaalde facturen en de uitgavendeclaraties van de twee initiatiefnemers die de Kamer heeft gecontroleerd. Niettemin zal de Commissie onderzoeken hoe wijdverbreid dit verschijnsel is (of het zich tijdens de controleperiode van de Kamer heeft voorgedaan en in welke mate) en in hoeverre er nu nog problemen zijn.

Het is mogelijk dat de uitbetaling van de medefinanciering door de nationale overheid aan de uiteindelijke begunstigten even op zich laat wachten; dit is niet per se tegen de regels als het bijvoorbeeld te maken heeft met het gebruik van alternatieve financiering (subsidiabiliteitsformulier nr. 16, PB L 146 van 5.6.1997). De Commissie zal hierover navraag doen bij de regionale autoriteiten.

40. Het klopt dat Frankrijk na de indieningsdatum van 30 juni wijzigingen heeft aangebracht in haar verzoek om een saldobetaling voor doelstelling 3. In reactie op de opmerkingen hierover van de Commissie zei de ESF-afdeling dat sommige begunstigten hun eindgegevens pas na die datum ontvingen, zodat een gewijzigd verzoek om een saldobetaling moet worden verstuurd. In elk geval heeft de Commissie alleen rekening gehouden met het gewijzigde verzoek om een saldobetaling van september 1998 en zich dus aan de regels gehouden.

Wat betreft de aftrek van inkomsten is de analyse van de Kamer correct: de opbrengsten van de door het ESF medegefinancierde projecten moeten van de uitgaven worden afgetrokken. De Commissie wijst er echter op dat de opbrengsten volgens de desbetreffende formulieren moeten worden afgetrokken van de totale kosten en niet, zoals de Kamer zegt, van het totaal van de subsidiabele kosten (gedefinieerd als „totale kosten” - „opbrengsten”). In dit geval (verzoek om betaling van het saldo 1997) hebben de Franse autoriteiten dit inderdaad gedaan. Het ESF-aandeel bedraagt 28,9 % van de totale kosten (oftewel 2 423 miljoen/8 361 miljoen FRF) en 30,025 % van de totale subsidiabele kosten (oftewel 2 423 miljoen/(8 361-291 miljoen opbrengsten)). Het maximumaandeel aan ESF-medefinanciering is dus niet overschreden.

41. De Commissie is het gedeeltelijk eens met de opmerking van de Kamer. Zij vindt niet dat 16 uur onderwijs per week op zich onvoldoende is (dat hangt helemaal af van de duur van de opleiding), maar erkent dat deze limiet voor het wekelijkse onderwijsniveau alleen bedoeld is om degenen die de opleiding volgen hun status van werkloze te laten behouden. De steunverlening van het fonds op dit gebied zal voor de nieuwe programmeringsperiode worden herzien.

42-43. Zoals de Kamer al zegt, is het niet mogelijk in een regelgevend kader dat moet gelden voor alle soorten maatregelen die worden medegefinancierd door de drie structuurfondsen en het FIOV in de vijftien lidstaten, alle situaties die zich kunnen voordoen te behandelen, met name wat betreft de algemene indirecte kosten (overhead). Het doel van subsidiabiliteitsformulier 5 is dus om een acceptabele regel op te stellen voor de verdeling en verantwoording van de algemene indirecte kosten tussen medegefinancierde en niet-medegefinancierde projecten, maar niet om deze algemene kosten te omschrijven. Wat betreft de verschillende

door de Kamer beschreven situaties, die van invloed zijn op de aard en de hoogte van de algemene indirecte kosten die voortvloeien uit de medegefinancierde projecten, moet ook rekening worden gehouden met het soort organisatie (een universiteit met hoge algemene kosten of een kleine organisatie van het type VZW bijvoorbeeld) en het soort activiteiten (aantal medegefinancierde projecten ten opzichte van de algemene activiteit van de initiatiefnemer).

44. De controle van de Kamer vermeldt vier soorten gevallen, die elk verschillende financiële consequenties hebben:

- a) bepaalde gevallen hebben helemaal geen financiële consequenties, namelijk die welke onder het eerste, derde, vierde en zevende streepje van de tekst van de Kamer worden genoemd;
- b) andere gevallen waren al bij de eigen controles van de Commissie aan het licht gekomen; daarop zijn de procedures van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad toegepast (deze stemmen gedeeltelijk overeen met het tweede en het vijfde streepje van de tekst van de Kamer);
- c) sommige gevallen die de Kamer in haar controle noemt, zijn inmiddels door de lidstaten gecorrigeerd;
- d) de overige drie gevallen met financiële consequenties moeten worden gecorrigeerd (één geval onder het tweede streepje, één onder het vierde streepje en één onder het vijfde streepje van de tekst van de Kamer).

Voor de gevallen onder a), b) en c) hoeft geen enkele correctie plaats te vinden. Voor de drie onder d) genoemde gevallen zegt de Commissie toe op basis van de gegevens van de Kamer de procedures van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad in gang te zetten.

Werkgelegenheid — het initiatief Youthstart

45. Gezien de omvang van de steekproef die de Kamer bestudeerd heeft, moet de nodige voorzichtigheid in acht worden genomen bij de interpretatie en de veralgemening van de resultaten.

Budgettair belang

48. Aanvankelijk was zo'n 4 % van de nationale begroting bestemd voor technische bijstand (TB). De begroting voor technische bijstand is echter in de loop der jaren herzien en aangepast afhankelijk van de omvang van het programma en de specifieke behoeften van elk land.

Controle van de tenuitvoerlegging van Youthstart

Leefstijdsvoorwaarde voor Werkgelegenheid-Youthstart

49. Het programma Youthstart is normaliter van toepassing op jongeren tot 20 jaar. Zoals de Kamer aangeeft, bepaalde de mededeling ook dat in uitzonderlijke omstandigheden jongeren boven

de 20 ook konden deelnemen. In sommige lidstaten hebben de beheersautoriteiten daarom gepleit voor meer flexibiliteit op grond van duidelijk gemotiveerde omstandigheden. In Duitsland bleef de beheersautoriteit bijvoorbeeld binnen de grenzen van het operationeel programma van 1995 toen zij besloot dat de leeftijdsgroep van 20-25 jaar, die juist hard werd getroffen door de arbeidsmarktsituatie, dezelfde Youthstart-steun nodig had als de jongere leeftijdsgroep. In Griekenland is de lange dienstplicht van invloed op de leeftijdsgrens.

Selectieprocedure

50. De Commissie is ervan op de hoogte dat de voorbereidende en de transnationale werkzaamheden niet altijd op hetzelfde niveau worden gebudgetteerd. Hierbij moet men echter rekening houden met het feit dat de projecten afzonderlijk door de nationale autoriteiten worden goedgekeurd en meestal niet gebaseerd zijn op gezamenlijke planning en budgettering door de initiatiefnemers.

De tekortkomingen in de financiering van de voorbereidende fase zullen worden aangepakt door het initiatief Equal, waar de voorbereidende fase in alle lidstaten zal worden gefinancierd.

51. De Commissie is van mening dat de selectieprocedure moet worden opgezet volgens het subsidiariteitsbeginsel, dat de lidstaten een fundamentele rol toekent bij de uitvoering van de communautaire initiatieven. Overeenkomstig de achterliggende gedachte van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die door de lidstaten is onderschreven ⁽¹⁾, is de Commissie ervan overtuigd dat de nationale autoriteiten het meest geschikt zijn om vast te stellen of een transnationaal partnerschap daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft op lokaal/regionaal/nationaal niveau, en dus „de moeite waard” is. Daarom is het essentieel dat de selectie en goedkeuring van de transnationale activiteiten op nationaal niveau blijft plaatsvinden.

52. Wat betreft de algehele coördinatie van de partnerschappen, vinden het dagelijks beheer en de controle op nationaal niveau plaats. De Commissie volgt de voortgang en de resultaten van de transnationale activiteiten op de voet via het toezichtcomité, de nationale evaluaties, de verspreidingsactiviteiten en de nationale/Europese thema-activiteiten.

Projectbezoeken en de uitwisseling van informatie zijn de meest voorkomende transnationale startactiviteiten; deze monden doorgaans uit in meer resultaatgerichte activiteiten. De transnationaliteit — door de lidstaten beschouwd als een van de belangrijkste kenmerken van de communautaire initiatieven — zal in het toekomstige initiatief Equal een grotere rol gaan spelen.

Ontbreken van betrouwbare informatie

53. Wat betreft het functioneren van de databank van de Commissie, waarin de gegevens van de nationale databanken zijn

opgenomen, zijn de gegevens van de „Common Consolidated Module” (CCM) inderdaad naar project ingedeeld en niet naar partnerschap. De databank is namelijk in de eerste plaats opgezet om het onderzoek van de partners en de kwalitatieve analyse van de projecten (met betrekking tot de begunstigden, de activiteiten, de thema's enz.) te vergemakkelijken, niet om de transnationale partnerschappen te beheren. Dat de CCM-statistieken over de partnerschappen onvolledig zijn, komt voornamelijk doordat deze voor haar gegevens afhankelijk is van de nationale ondersteunende structuren en doordat het technisch ingewikkeld is om de transnationale gegevens samen te voegen.

54. De enige gegevens die over niet door Youthstart gefinancierde partners hoeven te worden aangeleverd, om redenen van behoorlijk bestuur en controle, zijn de kosten van de verrichte en gefactureerde diensten ten laste van het door Youthstart medegefinancierde project.

55. De Commissie herhaalt haar antwoord op punt 37 van het speciaal verslag over gelijke kansen, namelijk dat het partnerschap zelf de werkwijze van de transnationale partnerschappen tussen verschillende projecten mag vaststellen. Sommige partnerschappen hebben een projectleider aangewezen. De Commissie is echter van mening dat dit de vrije keuze moet zijn van elke partner en niet verplicht moet worden gesteld.

Coördinatie en verspreiding

56. De subsidiabele kosten worden, behalve de 22 subsidiabiliteitsformulieren die de Commissie in april 1997 heeft goedgekeurd, op nationaal niveau vastgesteld. Deze kosten kunnen dus van land tot land verschillen. In het kader van het nieuwe communautair initiatief Equal heeft de Commissie de lidstaten verzocht een discussiegroep op te zetten over de subsidiabiliteit van de kosten in verband met de transnationaliteit, om deze zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen.

57. De Commissie wil de ervaringen van Youthstart graag betrekken in het algemene ESF. Er zijn al diverse voorbeelden te noemen van projecten uit de eerste fase van Youthstart die in de algemene programma's van het ESF zijn opgenomen. Verder verzamelt de Commissie regelmatig gevallen van goede praktijken die in het algemene ESF zijn opgenomen of daarvoor in aanmerking komen. Deze gevallen worden intern doorgegeven aan de geografische desks van het ESF in het DG Werkgelegenheid.

De Europese Themagroep is ook een zeer doeltreffend middel gebleken om de actoren die de algemene ESF-programma's beïnvloeden te bereiken (zie ook het commentaar op punt 58 over de mainstreaming van goede praktijken).

Tussentijdse evaluatie

58. De Commissie zal rekening houden met de resultaten van de tussentijdse evaluatie wat betreft transnationaliteit en verspreiding bij de uitvoering van het nieuwe communautair initiatief Equal.

⁽¹⁾ Namelijk dat werkgelegenheidsproblemen het effectiefst op lokaal niveau kunnen worden aangepakt en opgelost.

De Commissie is verder van mening dat het opzetten van een projecttypologie, een van de doelstellingen van de huidige EU-brede evaluatie, in dit verband zeer nuttig zal zijn.

Technische bijstand

59. De technische bijstand voor de communautaire initiatieven is een integraal onderdeel van het programma. Als zodanig valt deze onder dezelfde procedure voor monitoring en nauwkeurig onderzoek als de uitvoering van de individuele maatregelen. Van deze procedure maken onder andere de toezichtcomités deel uit. Verder zijn de ESF-diensten verplicht een jaarverslag uit te brengen over de voortgang van de CI's, waaronder de activiteiten van de technische bijstand.

60. Het einde van het contract van het Bureau voor technische bijstand (BTB) betekent niet dat de technische bijstand (TB) van het programma niet meer plaatsvindt. De evaluatie en verspreiding worden gedaan door onafhankelijke experts, die niet verbonden zijn aan het BTB. Overigens zullen bij het aflopen van het contract met het BTB alle projecten al geselecteerd en goedgekeurd zijn; de uitvoering valt niet onder de bevoegdheid van het BTB.

DEEL II

EOGFL-ORIËNTATIE

Tenuitvoerlegging van de artikelen 10, 11 en 26-28 van Verordening (EG) nr. 950/97 van de Raad

70 en 71. De Commissie deelt het standpunt van de Kamer dat het nuttig is waar mogelijk leningen en subsidies te combineren; overigens kan steun van het EOGFL-Oriëntatie aan jonge landbouwers in beide vormen worden toegekend. Verordening (EG) nr. 950/97 laat de lidstaten de keuze steun te verlenen in de vorm van rechtstreekse kapitaalsubsidies of rentesubsidies, hetzij voor vestigingssteun hetzij voor investeringen.

De keuze voor rechtstreekse steun of rentesubsidies houdt niet direct verband met de economische haalbaarheid of de winstgevendheid van de investering; deze worden in het kader van het bedrijfsverbeteringsplan geëvalueerd. Overigens moet rekening worden gehouden met de zeer hoge rente tijdens de periode die de Kamer heeft gecontroleerd (1994-1997), vooral in de mediterrane landen. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de weerzin van jonge landbouwers om geld te lenen, zelfs tegen gesubsidieerde tarieven.

Vaststelling van de vestigingsdatum

72. Het door de Kamer genoemde geval Sicilië is een bijzondere situatie.

In circulaire nr. 187 van 15 september 1995, goedgekeurd bij besluit C(96) 9 van de Commissie van 5 februari 1996, wordt

bepaald dat de termijn van twee jaar ingaat op het moment van het besluit tot steunverlening. Deze bepaling is door de Commissie goedgekeurd om bij wijze van uitzondering de subsidiabiliteit van bepaalde jonge landbouwers die zich gaan vestigen te waarborgen en heeft op 26 januari 1996 een positief advies gekregen van het STAR-comité.

73. De Commissie zal de door de Kamer beschreven situatie met betrekking tot de interpretatie van het begrip „eerste vestiging” door de regionale autoriteiten in Andalusië onderzoeken en indien nodig financiële correcties aanbrengen.

Niet te traceren rentesubsidies

75. De Commissie heeft al bij de vorige controles ter plaatse vastgesteld welke procedure Frankrijk volgt bij de toekenning van rentesubsidies in de landbouwsector. Zij gaat momenteel na of de toepassing van „administratieve” rentetarieven door de erkende banken voor de toekenning van gesubsidieerde leningen een inbreuk is op de communautaire regels voor de structuurfondsen. Naar aanleiding van het diepgaande onderzoek dat nu loopt, zal zij de nodige maatregelen treffen en indien nodig financiële correcties aanbrengen.

Interne controlesystemen

Planningproblemen, vertragingen en tekortkomingen in de interne controle

76. Doordat genoemd programma te laat werd goedgekeurd vanwege problemen met de instructies (bij een meerfondsenprogramma moet de lidstaat diverse malen om informatie worden verzocht) ontstond het door de Kamer gesignaleerde verschil tussen het oorspronkelijke financieringsplan en de gerealiseerde uitgaven.

77. De Commissie zal van de Spaanse autoriteiten eisen dat zij in hun volgende uitvoeringsverslag de door de Kamer ontdekte fouten corrigeren. Door de uitgavencertificeringen, zoals bedoeld in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie, door een onafhankelijk orgaan te laten controleren, kunnen dergelijke fouten voor de eindbetaling van het programma gecorrigeerd worden.

Evaluaties

78. De Commissie erkent dat er behoefte is aan geharmoniseerde indicatoren. De evaluatieronde waaraan de Kamer refereert, heeft aangetoond dat dit aspect moet worden versterkt. Daarom heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld voor de evaluatie van maatregelen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 950/97 buiten de gebieden van doelstelling 1 en 6. Deze richtsnoeren zijn in de vorm van een werkdocument (nr. VI/7676/98/rev. 2) tijdens de vergadering van het STAR-comité van 24 februari 1999 aan de lidstaten voorgelegd.

79. De tussentijdse evaluaties van Verordening (EG) nr. 950/97 in de Italiaanse regio's van doelstelling 1, vinden momenteel plaats in het kader van de evaluatie van de regionale programma's. Wat betreft de door de Kamer genoemde bestaande evaluatieverslagen in sommige lidstaten, heeft de Commissie nota genomen van het Ierse evaluatieverslag over de vestigingssteun. Naast de bepalingen van Verordening (EG) nr. 950/97, zoals erfrecht en belasting, is een groot aantal andere factoren van grote invloed op de vestigingssteun voor de genoemde overdracht. Dit kan deels verklaren waarom de vestigingssteun geen belangrijke bijdrage heeft geleverd aan deze overdracht.

DEEL III

CONCLUSIES

80. Met de goedkeuring van de Europese werkgelegenheidsstrategie berust de ESF-steun op een nieuwe realiteit. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 willen veel lidstaten nu al een strategische herijking van hun ESF-steun doorvoeren, volgens de logica van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de hieruit voortvloeiende nationale actieplannen (NAP's). De opmerking van de Kamer over het effect loopt op de zaken vooruit: uit de eind-evaluaties zal precies blijken welk effect het ESF in de periode 1994-1999 heeft gehad. Tot slot hebben de Commissie en de lidstaten in de loop van deze programmeringsperiode een groot aantal initiatieven goedgekeurd om het financiële kader van de diverse vormen van bijstandsverlening te versterken en een goed financieel bestuur van het ESF te garanderen (zie antwoord van de Commissie op punt 83).

81. Sommige conclusies van de tussentijdse evaluatie zijn toegepast op deze programmeringsperiode (met name in de herverdeling van de financiële middelen tussen de verschillende maatregelen); voor andere was dat niet mogelijk (zoals de aanbevelingen voor de kwantificatie van de doelstellingen, betere programma-indicatoren). Deze zijn echter wel waardevol bij de voorbereiding van de volgende programmeringsronde en zijn opgenomen in de begeleidende documentatie van de Commissie. Dergelijke feedback versterkt de evaluatiecultuur.

82. Na haar controle heeft de Commissie de lidstaten een aantal aanbevelingen gedaan, waarmee een deel van de genoemde problemen zijn verminderd (aanpassing van de besluiten tot steunverlening voor universitaire opleidingen; toezegging om de nationale autoriteiten mede te delen dat de door de Kamer veroordeelde nationale bepaling moet worden afgeschaft; overigens blijkt uit de controle van de Commissie dat deze niet systematisch wordt toegepast). Dankzij de goedkeuring van de subsidiabiliteitsformulieren door de Commissie in april 1997 (PB L 146 van 5.6.1997) is het financiële kader voor de uitvoering van de ESF-steun versterkt, met name door een duidelijkere omschrijving van de begrippen „uiteindelijk begunstigde” en „verrichte uitgaven” en de regel voor de toerekening van de indirecte kosten (overhead). Wat dit laatste betreft hangt de hoogte van de aan een project toegerekende indirecte kosten vooral af van het type initiatiefnemer en het type activiteiten. Overigens is de Commissie op de hoogte van de nationale regelgeving die het declareren van indirecte kosten uit hoofde van medegefinancierde acties de facto inperkt.

83. Sinds het jaarverslag van de Kamer over het boekjaar 1995 heeft de Commissie haar verplichtingen jegens de Kamer concreet uitgewerkt in haar antwoord op punt 6.136 van dit verslag. Zo heeft zij een aantal initiatieven ontplooid om de controle en bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap wat de structuurfondsen betreft te verbeteren:

- besluit van de Commissie in verband met de voor financiering in het kader van de structuurfondsen in aanmerking komende kosten van mei 1997;
- Verordening (EG) nr. 2064/97 wat de financiële controle door de lidstaten op de structuurfondsen betreft;
- vaststelling van richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 24 betreffende de financiële correcties.

De algemene opmerking van de Kamer hierover gaat dus niet specifiek over jongerenacties maar heeft betrekking op alle structuurfondsen.

84. In het nieuwe reglement voor de programmeringsperiode 2000-2006 is het aantal doelstellingen van de steun van de structuurfondsen en de communautaire initiatieven al verminderd om de beheersmechanismen voor de structuurfondsen te vereenvoudigen.

85. Voor het ESF en vooral voor de in dit speciale verslag genoemde jongerenacties worden opleidingen voornamelijk gefinancierd via subsidies aan opleidingsinstituten, hetgeen op zich niet laakbaar is.

De opmerking van de Kamer zou eigenlijk eerder van toepassing zijn op andere structuurfondsen of bepaalde door het ESF medegefinancierde maatregelen, maar deze komen niet in dit verslag aan de orde. Voor deze gevallen heeft de Commissie er al mee ingestemd financieringsinstrumenten met een multiplicatoreffect op overheidssteun te financieren toen zij in april 1997 subsidiabiliteitsformulieren voor de uitgaven in het kader van de structuurfondsen goedkeurde. Het ESF zal rekening houden met deze nieuwe benadering bij de onderhandelingen over de steun voor de nieuwe periode 2000-2006.

De Commissie deelt het standpunt van de Kamer dat het nuttig is waar mogelijk leningen en subsidies te combineren; overigens kan steun van het EOGFL-Oriëntatie aan jonge landbouwers in beide vormen worden toegekend. Verordening (EG) nr. 950/97 laat de lidstaten de keuze steun te verlenen in de vorm van rechtstreekse kapitaalsubsidies of rentesubsidies, hetzij voor vestigingssteun hetzij voor investeringen.

86. De Commissie is het ermee eens dat de pogingen om de uitvoering van het communautair initiatief te verbeteren, moeten doorgaan. Dankzij de technische bijstand van de Commissie maar vooral ook van de lidstaten is onder andere een netwerk van databanken en van deskundigheid ontwikkeld.

87. Het landbouwstructuurbeleid in de Europese Unie houdt rekening met het mandaat van het Verdrag (artikel 39, lid 2) wat betreft het bijzondere karakter van de landbouwsector, namelijk de sociale structuur van de landbouw. De steun voor de vestiging van jonge landbouwers waarvan de Kamer de geïnvesteerde bedragen en het aantal begunstigden aangeeft, zijn daarvan een goed voorbeeld. Dit besef is altijd aanwezig in de verordeningen van de Raad en de Commissie, in de werkzaamheden van het Comité landbouwstructuur en plattelandsontwikkeling (STAR) en in de

veelvuldige contacten met agrarische beroepsorganisaties. Het feit dat de Kamer niet heeft kunnen vaststellen dat er een gezamenlijke strategie van het EOGFL-Oriëntatie en het ESF voor jonge landbouwers bestaat, betekent geenszins dat de door de Kamer genoemde Verdragsbepalingen niet worden nageleefd. Het effect van dit beleid in termen van geïnvesteerde bedragen en aantal begunstigden blijkt uit de tabellen die bij het verslag van de Kamer zijn gevoegd.
