

Uitgave in de Nederlandse taal **Mededelingen en bekendmakingen**

---

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
	<b>Rekenkamer</b>	
2000/C 146/01	Speciaal verslag nr. 7/2000 over het Internationaal Fonds voor Ierland en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999), vergezeld van de antwoorden van de Commissie	1

## I

(Mededelingen)

## REKENKAMER

## SPECIAAL VERSLAG Nr. 7/2000

**over het Internationaal Fonds voor Ierland en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (1995-1999), vergezeld van de antwoorden van de Commissie**

(Uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, onder 2, van het EG-Verdrag)

(2000/C 146/01)

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
SAMENVATTING . . . . .		2
INLEIDING. . . . .	1-2	3
DE CONTROLE VAN DE KAMER . . . . .	3-5	3
HET INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND . . . . .	6-28	3
Samenvatting van de voornaamste bevindingen betreffende het IFI . . . . .	6	3
Financieringsvoorzieningen en regelgeving . . . . .	7-12	3
Administratieve procedures . . . . .	13-14	5
Programma's van het IFI . . . . .	15-16	5
Procedures voor de goedkeuring van de projecten . . . . .	17-20	6
Toezicht op en evaluatie van de projecten . . . . .	21	6
Effect van het IFI . . . . .	22-27	7
Toezicht door de Commissie . . . . .	28	7
HET SPECIALE STEUNPROGRAMMA VOOR VREDE EN VERZOENING (PEACE). . . . .	29-55	7
Samenvatting van de voornaamste bevindingen aangaande Peace . . . . .	29	7
Regelgeving en financieringsregelingen . . . . .	30-33	8
Financiële en budgettaire uitvoering . . . . .	34-38	8
De administratieve structuur van het programma . . . . .	39-44	10
Procedures voor de evaluatie van de projecten . . . . .	45-48	11
Toezicht achteraf op de gesubsidieerde projecten . . . . .	49-50	11
Effect van het programma . . . . .	51-54	12
Publiciteit en voorlichting . . . . .	55	12
ACTIES MET MEERDERE FINANCIERS . . . . .	56-58	12
ADDITIONALITEIT VAN DE FINANCIERING . . . . .	59-65	12
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN . . . . .	66-71	13
BIJLAGEN 1-5 . . . . .		16
<b>Antwoorden van de Commissie . . . . .</b>		<b>21</b>

## SAMENVATTING

In 1986 werd krachtens de Anglo-Ierse overeenkomst het Internationaal Fonds voor Ierland (IFI) opgericht, dat voornamelijk ten doel had, de verzoening tussen de onderling verdeelde gemeenschappen in Noord-Ierland te bevorderen. In 1995 nam de Commissie een communautair initiatief in de vorm van een speciaal steunprogramma voor Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland met het tweeledige doel, toe te werken naar een stabiele samenleving en naar verzoening door economische ontwikkeling en werkgelegenheid. In dit verslag wordt de steun van de Europese Unie voor de activiteiten van het IFI tot december 1997 en de tenuitvoerlegging van het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening (Peace) in de periode 1995-1997 onderzocht. De controle had betrekking op de wettigheid en regelmatigheid van de communautaire financiering, waarbij aan de hand van een omvangrijke steekproef van maatregelen en projecten de doelmatigheid en doeltreffendheid van de procedures werden onderzocht die in het kader van beide acties voor de betaling van de middelen werden gehanteerd.

De omstandigheden waaronder de IFI- en Peace-steunpakketten van de Gemeenschap, waarmee het vredesproces in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland moest worden bevorderd, werden ontwikkeld en uitgevoerd, waren wegens het wantrouwen tussen beide gemeenschappen bijzonder moeilijk.

Wat betreft het IFI wijst de Kamer erop dat de Commissie, door met de betaling van subsidies vooruit te lopen op de behoeften, niet waarborgde dat de EU-middelen op de meest efficiënte wijze werden besteed (paragraaf 12). De regeling van het IFI inzake personeelsbezetting en de delegatie van bevoegdheden waren niet schriftelijk vastgelegd (paragraaf 14). De evaluatie van de projectaanvragen en het toezicht op de projecten na de toekenning van de steun vormden niet altijd een garantie voor een goed financieel beheer (paragrafen 17-21). De Commissie verzuimde de in artikel 3 van de financieringsovereenkomst met het IFI voorgeschreven verificatie en controles ter plaatse uit te voeren (paragraaf 28).

Peace creëerde in een regio waar weinig gelegenheid tot samenwerking tussen de gemeenschappen bestond belangrijke structuren en stimulansen voor samenwerking. Het bood kansen voor partnerschap en dialoog en bracht de besluitvorming en verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de gemeenschappen dichter bij de mensen, hetgeen bijdroeg tot de algehele doelstelling van verbetering van de sociale en economische omstandigheden door de directe betrokkenheid van de lokale gemeenschappen (paragrafen 39 en 40).

Niettemin wijst de Kamer erop dat de structuur van het programma ingewikkeld was ten gevolge van de veelheid aan uitvoerende instanties en van de uiteenlopende behoeften van de twee regio's (paragraaf 41). Met name het besluit om een groot deel van de beheers- en besluitvormingsfuncties in handen van niet-gouvernementele organisaties te leggen, leidde tot moeilijkheden bij de selectie van de uitvoerende instanties (paragrafen 42 en 43). Door de uitvoerende instanties werd soms onvoldoende aandacht geschonken aan de ontwikkeling van een doeltreffende methodiek om de maatschappelijke groeperingen bij de beoogde gemeenschapsgerichte projecten te betrekken (paragrafen 52 en 53). De procedures voor selectie en beoordeling bevatten geen gemeenschappelijke criteria, waardoor de beoordelingen vaak onvoldoende gedocumenteerd waren, of inconsequenties bevatten qua behandeling van de projecten (paragrafen 45-48).

De aanvankelijke toewijzing van een driejarige financiering aan een vijfjarenprogramma bemoeilijkte de planning en het beheer van de maatregelen (paragraaf 34), en er werden vertragingen in de uitvoering van het programma geconstateerd (paragrafen 35-37). Tot december 1997 werden de doeltreffendheid van de controlemechanismen van het programma en het meten van het effect nadelig beïnvloed door tekortkomingen in de systemen voor de rapportage over financiën en management (paragraaf 49) en het ontbreken van gekwantificeerde doelen in het programmadocument (paragraaf 50).

Tot slot, hoewel het Peace-programma wezenlijk andere doelstellingen had, overlaptten Peace, de activiteiten van het IFI en de maatregelen van de structuurfondsen elkaar verregaand, hetgeen leidde tot inefficiëntie en vertraagde uitvoering bij andere programma's (paragrafen 56-58).

**INLEIDING**

1. Het Internationaal Fonds voor Ierland (IFI) is een internationale organisatie, opgericht krachtens een overeenkomst van 18 september 1986 (hierna te noemen „de Overeenkomst”) als bijdrage tot de actie ingevolge artikel 10, onder a), van de tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland gesloten Anglo-Ierse overeenkomst van 15 november 1985 <sup>(1)</sup>. Het IFI had ten doel financiële steun te verlenen voor maatregelen ter bevordering van de verzoening tussen de onderling verdeelde gemeenschappen in Noord-Ierland, van grensoverschrijdende samenwerking en economische en sociale vooruitgang. Het IFI krijgt momenteel bijdragen van de Europese Unie (50 %, artikel B2-604 van de algemene begroting van de EU), de Verenigde Staten van Amerika (47 %) en Australië (3 %). Het IFI tracht zijn doelstellingen te bereiken via een reeks programma's met jaarbegrotingen waarin 75 % van de steun aan Noord-Ierland en 25 % aan Ierland wordt toegekend.

2. Na de verklaring tot stopzetting van het geweld in Noord-Ierland namen de Commissie en de lidstaten in september 1994 een communautair initiatief, getiteld „Speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland” (Peace). Dit programma had ten doel, toe te werken naar een vreedzame en stabiele maatschappij en naar verzoening door de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid te bevorderen, door stads- en plattelandsvernieuwing te stimuleren, grensoverschrijdende samenwerking te ontwikkelen en de maatschappelijke integratie te bevorderen <sup>(2)</sup>.

**DE CONTROLE VAN DE KAMER**

3. De controle van de Kamer bestond in een onderzoek naar de wettigheid en regelmatigheid van beide voornoemde maatregelen, waarbij de activiteiten van het IFI tot december 1997 en de activiteiten van Peace vanaf juli 1995 tot december 1997 onder de loep werden genomen. Ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van beide maatregelen werden onderzocht, en met name de maatregelen die in het kader van Peace uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) werden gefinancierd. De onderzochte periode bij het IFI beslaat een lange tijd vanaf 1989, toen het politieke geweld hoogtij vierde en het herhaalde staakt-het-vuren en de vredesinitiatieven van 1994 nog niet in het verschiep lagen, terwijl het gecontroleerde tijdvak voor het Peace-programma (juli 1995-december 1997) grotendeels samenvalt met de beginfase van het programma, toen nieuwe regelingen voor de tenuitvoerlegging werden vastgesteld. De Kamer erkent dat het IFI en het Peace-programma onder zeer specifieke omstandigheden moesten worden uitgevoerd, en dat met de uitvoering van ontwikkelingsacties in een politiek onstabiele situatie risico's verbonden zijn. De controlebevindingen moeten in dit licht worden gezien.

4. Met betrekking tot het IFI omvatte de controle van de Kamer een grondig onderzoek van een steekproef van 34 projecten, waarvan er tien ter plaatse werden bezocht. De steekproef werd

zo geselecteerd dat hij een brede dwarsdoorsnede biedt van de activiteiten waarmee het IFI zijn doelstellingen inzake de bevordering van een dialoog en verzoening en inzake economische en sociale vooruitgang nastreeft.

5. Wat Peace betreft werd voor de controle een brede dwarsdoorsnede van de uit Peace gefinancierde maatregelen gemaakt, waarbij acht van de 70 uitvoerende instanties werden geselecteerd. Een hieruit genomen steekproef van 58 projecten, waarvan er zeven ter plaatse werden bezocht, werd grondig onderzocht.

**HET INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND*****Samenvatting van de voornaamste bevindingen betreffende het IFI***

6. De controlebevindingen van de Kamer, die hierna uitvoerig worden besproken, kunnen als volgt worden samengevat:

- a) het IFI speelde een voortrekkersrol door programma's gezamenlijk door Ierland en Noord-Ierland te laten beheren en uitvoeren, en was innovatief door bij de financiering voorrang te geven aan achtergestelde gebieden (paragraaf 22);
- b) het IFI fungeerde als eerste financier van projecten en effende zo voor de begunstigen het pad naar andere financieringen (paragraaf 23);
- c) de Commissie liep met de steunbetaling aan het IFI vooruit op de behoeften, waardoor niet gegarandeerd was dat de EU-middelen zo efficiënt mogelijk werden besteed (paragraaf 12);
- d) het IFI dient te overwegen, de regeling inzake personeel en de delegatie van bevoegdheden schriftelijk vast te leggen (paragraaf 14);
- e) de evaluatie van projectaanvragen en het toezicht op de projecten na de verlening van de subsidie dienen te worden verbeterd om de kwaliteit van het financieel beheer in alle gevallen te waarborgen (paragrafen 19-21 en 27);
- f) de Commissie moet zo snel mogelijk de in artikel 3 van de financieringsovereenkomst met het IFI voorgeschreven verificatie en controles ter plaatse gaan uitvoeren (paragraaf 28).

***Financieringsvoorzieningen en regelgeving***

7. De financiering van het IFI door de Europese Gemeenschap werd voor het eerst goedgekeurd in 1989 <sup>(3)</sup>, toen het IFI reeds drie jaar bestond en actief was. De noodzakelijke rechtsvoorschriften voor de communautaire financiering werden echter pas bij Verordening (EG) nr. 2687/94 van de Raad van 31 oktober 1994 <sup>(4)</sup> vastgesteld.

8. Van 1989 tot 1994 droeg de Commissie jaarlijks 15 Mio ECU bij aan het IFI. In oktober 1994 stelde de Raad de financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het IFI vast op 20 Mio ECU per jaar voor 1995, 1996 en 1997. Voor de jaren 1998 en 1999 werd vervolgens 17 Mio ECU per jaar bijgedragen <sup>(5)</sup>, op voorwaarde dat de prestaties en de behoefte aan verdere steun van het IFI vóór april 1999 werden beoordeeld. Deze beoordeling heeft inmiddels plaatsgevonden en op de topconferentie van staatshoofden en regeringsleiders van Berlijn in maart 1999 werd voor de jaren 2000 tot 2002 nog eens 15 Mio ECU aan jaarlijkse bijdragen goedgekeurd.

9. De financieringsverordening van 1994 bepaalde dat de Commissie de bijdrage moest beheren en bij de begrotingsautoriteit een jaarverslag moest indienen met een gedetailleerd overzicht

van de activiteiten van het IFI, een evaluatie van de aard en het effect van de steunverlening van het IFI en de resultaten van de door de Commissie verrichte verificaties ter plaatse.

10. Tabel 1 geeft een overzicht van de begrotingsuitvoering, in betalingsverplichtingen en betalingen, van de communautaire bijdrage aan het IFI. In de periode 1989-1997 werd in totaal 150 Mio ECU aan communautaire betalingsverplichtingen voor het IFI aangegaan, en daarvan is 146 Mio ECU (97 %) betaald. De jaarlijkse bijdrage van de Gemeenschap wordt in twee tranches voldaan: op basis van één enkele aanvraag van het IFI wordt een voorschot van 80 % betaald; het saldo van 20 % wordt uitbetaald nadat de Commissie de jaarrekening van het IFI heeft ontvangen. Deze betaalregeling verschilt van die welke voor Peace geldt doordat de betalingen aan het IFI op een vaste jaarlijkse bijdrage zijn gebaseerd die los staat van de werkelijke uitgavenniveaus (zie tabel 2).

Tabel 1

## Begrotingsuitvoering van de „communautaire bijdrage aan het Internationaal Fonds voor Ierland”

(Mio ECU)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Totaal
Begrotingsonderdeel	B-5 4 7	B-5 4 7	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	B2-6 0 4	
Soort krediet	NGK	NGK	NGK	NGK	GK	GK	GK	GK	GK	
<b>BETALINGSVERPLICHTINGEN</b>										
Oorspronkelijke kredieten	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	20,000	20,000	20,000	150,000
Overgedragen uit voorgaande begrotingsjaren										0,000
<i>Beschikbare kredieten</i>										
<b>Tijdens het begrotingsjaar aangegane betalingsverplichtingen</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>150,000</b>
<b>BETALINGEN</b>										
Oorspronkelijke kredieten	15,000	15,000	15,000	15,000	14,501	15,000	20,000	20,000	20,000	
Overgedragen uit voorgaande begrotingsjaren		3,000	3,240	3,000	3,000	2,501				
<i>Beschikbare kredieten</i>	15,000	18,000	18,240	18,000	17,501	17,501	20,000	20,000	20,000	
Afgewikkelde betalingsverplichtingen van het lopende begrotingsjaar	12,000	11,760	12,000	12,000	12,000	12,000	16,000	16,000	16,000	119,760
Afgewikkelde betalingsverplichtingen van het voorgaande begrotingsjaar	—	3,000	3,240	3,000	3,000 (NGK)	3,000	3,000	4,000	4,000	26,240
<b>Gedurende het begrotingsjaar verrichte betalingen</b>	<b>12,000</b>	<b>14,760</b>	<b>15,240</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>19,000</b>	<b>20,000</b>	<b>20,000</b>	<b>146,000</b>

GK = gesplitste kredieten.

NGK = niet-gesplitste kredieten.

Bron: Jaarrekening en financiële balans.

Tabel 2

**Betalingsverplichtingen en betalingen van de Europese Unie aan het Internationaal Fonds voor Ierland en het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland**

(Mio ECU)

	IFI		Peace-programma <sup>(1)</sup>	
	Gedurende het begrotingsjaar aangevane betalingsverplichtingen	Gedurende het begrotingsjaar verrichte betalingen	Gedurende het begrotingsjaar aangevane betalingsverplichtingen	Gedurende het begrotingsjaar verrichte betalingen
1989	15,000	12,000		
1990	15,000	14,760		
1991	15,000	15,240		
1992	15,000	15,000		
1993	15,000	15,000		
1994	15,000	15,000		
1995	20,000	19,000	27,385	
1996	20,000	20,000	95,561	10,609
1997	20,000	20,000	53,311	61,800
<b>Totaal</b>	<b>150,000</b>	<b>146,000</b>	<b>176,257</b>	<b>72,409</b>

<sup>(1)</sup> Het speciale steunprogramma ging van start in 1995.

11. De door het IFI gehanteerde begrotings- en boekhoudregels maken het mogelijk dat middelen die zijn vastgelegd voor specifieke projecten waarvoor contractuele offertes zijn gedaan, en programmamiddelen die niet aan een bepaald project zijn gebonden, van het ene jaar naar het andere worden overgedragen. Deze praktijk, waarbij betalingsverplichtingen werden aangevane die zouden worden nagekomen met toekomstige bijdragen van donoren, zorgde voor een tekort van 16,46 Mio ECU op de balans van het Fonds per september 1997. Het IFI heeft de Kamer meegedeeld dat de wijze waarop de rekeningen van het Fonds worden gepresenteerd de bijzondere status van het Fonds weerspiegelen.

12. Desondanks werd in 1995, 1996 en 1997 gemiddeld slechts 37 % van het totaalbedrag waarvoor betalingsverplichtingen waren aangevane besteed, waardoor het IFI grote banksaldi, namelijk 64,85 Mio ECU, 88,91 Mio ECU en 78,75 Mio ECU ging aanhouden. Ofschoon artikel 6 van de declaratie die het IFI jaarlijks bij de Commissie indient bepaalt dat niet-bestede middelen moeten worden terugbetaald, omvatten de betalingsprocedures van de Commissie, waarbij automatisch voorschotten aan het IFI worden betaald zodat de communautaire begrotingskredieten wel sneller worden besteed, geen beoordeling door de Commissie van de onmiddellijke financiële behoeften van het IFI.

#### Administratieve procedures

13. De raad van bestuur van het Fonds wordt door de Britse en de Ierse regering gezamenlijk benoemd, en op de vergaderingen van deze raad hebben de donorlanden en de Europese Unie elk

hun waarnemer. Wat de bestuurlijke structuur betreft is het IFI, met zijn aparte juridische status, onafhankelijk, en mag het geen instructies van één van beide regeringen ontvangen (zie bijlage 1).

14. Krachtens artikel 10 van de Anglo-Ierse overeenkomst wordt het secretariaat van het IFI, bestaande uit twee directeuren-generaal en andere gedetacheerde regeringsambtenaren van beide landen, gratis door beide regeringen ter beschikking gesteld. De detachering in kwestie is echter niet in afzonderlijke arbeidscontracten geregeld. In het reglement van orde van het Fonds worden wel specifieke taken en verantwoordelijkheden van de beide directeuren-generaal vermeld, maar de verantwoordelijkheden en functies van andere personeelsleden zijn nergens officieel vastgelegd. Bovendien wordt de delegatie door de raad van bestuur van contractuele bevoegdheden voor het ondertekenen van offertes en beheerscontracten niet specifiek geregeld in het reglement van orde van het Fonds, maar heeft zich daarvoor een gangbare praktijk gevestigd.

#### Programma's van het IFI

15. Het IFI streeft zijn doelstellingen na met behulp van een aantal programma's die uit projecten bestaan welke hoofdzakelijk na openbare-offerteaanvragen tot stand komen. Tot eind 1997 had het IFI ongeveer 3 600 projecten medegefinancierd inzake achtergestelde gebieden, gemeenschappeninitiatieven, verruiming van de horizon, bedrijfsleven en technologie, toerisme, stadsontwikkeling en toonaangevende projecten (zie tabel 3).

Tabel 3

**Internationaal Fonds voor Ierland, programma's en betalingen voor 1997**

	1 000 ECU	1 000 GBP
Achtergestelde-gebiedeninitiatief	16 642	11 137
Gemeenschappeninitiatieven	7 279	4 871
Verruiming van de horizon	9 264	6 200
Ondernemingen & technologie	1 315	880
Toerisme	7 174	4 801
Stadsontwikkeling	6 800	4 551
Toonaangevende projecten	4 006	2 681
	52 480	35 121

Bron: Jaarverslag van het IFI, 1997.

16. Het secretariaat en/of de programmateams van het IFI evalueren elk project vooraf; daarna wordt het officieel beoordeeld door het bevoegde regeringsdepartement of bureau. Vervolgens worden de projecten bestudeerd door daartoe aangewezen leden van de raad van bestuur van het Fonds, waarna ze aan de voltallige raad worden voorgelegd, die dan na ontvangst van het advies van de raadgevende commissie over de projecten beslist.

**Procedures voor de goedkeuring van de projecten**

17. Krachtens de bepalingen voor de aanstelling van leden van de raad van bestuur en het huishoudelijk reglement van de raad van bestuur kan de raad van bestuur zich bij de evaluatie van voorstellen die de raad worden gedaan, en in het algemeen bij het uitoefenen van zijn functies, laten bijstaan door adviseurs en consultants. Het Fonds maakt van deze voorziening gebruik, en de projecten worden meestal beheerd door regeringsdiensten of overheidsbureaus. Terwijl de secretariaatsdiensten ingevolge de overeenkomst gratis door de beide regeringen worden verricht, betaalde het IFI aan deze instanties in de jaren 1996, 1997, en 1998 respectievelijk 3,14, 3,59 en 2,89 Mio ECU voor deze dienstverlening. Deze bedragen vormden gemiddeld 5 % van de uitgaven voor het programma.

18. Volgens het huishoudelijk reglement van de raad van bestuur zijn er voor het IFI specifieke criteria voor de beoordeling van projecten vastgesteld. Zo is een gunstige kosten/baten-verhouding van de projecten en een voorafgaande evaluatie met risicoanalyse verplicht.

19. Hoewel de meeste onderzochte projecten voldeden aan de doelstellingen van het IFI, werd bij 8 van de 34 door de Kamer onderzochte projecten geconstateerd dat de risicoanalyse en de evaluaties niet grondig genoeg waren verricht<sup>(6)</sup>. Voorbeelden van gebrekkige procedures:

- a) het besluit tot steunverlening aan een project zonder dat een officiële evaluatie van de bedrijfsactiviteiten had plaatsgevonden (bijvoorbeeld in een ruitersportcentrum<sup>(7)</sup>); het IFI heeft de Kamer weliswaar meegedeeld dat het een interne evaluatie heeft verricht, maar een afzonderlijke beoordeling van de commerciële bedrijfsactiviteiten werd overbodig geacht);
- b) een project in het kader van het achtergestelde-gebiedeninitiatief; hoewel er door de projectleiding bedrijfsplannen ter onderbouwing van een steunaanvraag waren opgesteld, werd de eerste officiële evaluatie van het project pas uitgevoerd nadat het IFI de startsubsidie van 915 985 ECU had goedgekeurd<sup>(8)</sup>;
- c) een voorgesteld project dat werd vervangen door een ander omdat er geen volledige commerciële evaluatie was verricht (zo werd een project voor een cultuur- en talentcentrum<sup>(9)</sup> vervangen door een bioscoop- en kantoorgebouw dat aan de gemeenteraad is verhuurd);
- d) een project<sup>(10)</sup> waarbij de aanvrager niet was ingegaan op het aanbod van steunverlening en dit aanbod opnieuw werd gedaan voordat een tweede economische evaluatie had plaatsgevonden, en in weerwil van het voorbehoud van de medefinanciers bij de rentabiliteit van het inmiddels afgeslankte project.

20. Bij drie van de 34 onderzochte projecten<sup>(11)</sup> werden extra financieringen toegekend om meerkosten te dekken en leningen af te lossen. Zo betaalde het IFI voor een project inzake een centrum voor multimediatentoonstellingen<sup>(12)</sup> aanvankelijk 1 494 268 ECU, en in de jaren daarna nog eens 373 566 en 522 993 ECU. Desondanks kon het project zich niet bedruipen en werd er per 31 december 1997 naar doorlopende steun uitgeteekend om het voortbestaan ervan te verzekeren. Zonder de verdiensten van deze drie projecten in het algemeen ter discussie te stellen, constateert de Kamer dat ze per 31 december 1997 nog steeds niet economisch levensvatbaar waren, terwijl dat nu juist de basis was waarop het financieringsbesluit van het IFI was genomen.

**Toezicht op en evaluatie van de projecten**

21. In zes van de 34 onderzochte gevallen werden gebreken geconstateerd<sup>(13)</sup>. Deze gebreken bij het toezicht en de evaluatie werden nog verergerd door slecht beheer van de projectleiders. Voorbeelden:

- a) niet-ervulling van de voorwaarden voor de steunverlening (bijvoorbeeld bij een project inzake plattelandsontwikkeling<sup>(14)</sup> waarvoor in totaal 1 084 834 ECU aan steun werd toegekend. Het IFI had opdracht gegeven voor drie consultancyverslagen over 1995, 1996 en 1997, en daarin werd de aandacht gevestigd op ernstige beheersproblemen met het project; toch werd de oorspronkelijk toegewezen subsidie vrijgemaakt zonder dat de vereiste bijdrage van de gemeenschappen was betaald en werden er nog meer subsidies verleend zonder dat de internecontrolesystemen er veel op vooruit waren gegaan);

b) verdragen bij het nemen van maatregelen om de investering van het IFI veilig te stellen (zo werd de investering in een project voor een activiteitencentrum met accommodatie<sup>(15)</sup>, waarvoor 793 200 ECU werd toegekend, wegens aanhoudende financiële moeilijkheden niet met succes bekroond. Volgens een interne nota over het project door het IFI werd voor het project in totaal 1 541 175 ECU uitgegeven, hetgeen eenieder die het complex in al dan niet afgewerkte toestand heeft gezien vrijwel onmogelijk zou achten. Weliswaar heeft het IFI de Kamer meegedeeld dat een deel van het project thans is verkocht en functioneert, maar dat neemt niet weg dat dit gemeenschapsgebonden project is mislukt door slecht projectbeheer en gebrekkige kostenbeheersing).

### **Effect van het IFI**

22. Het IFI werd in 1987, vóór de hervorming van de structuurfondsen, opgericht, waarbij bepaalde beginselen werden ingevoerd die later de grondslagen van de hervorming zouden vormen, zoals de geprogrammeerde aanpak van de economische ontwikkeling en het belang dat werd gehecht aan partnerschap tussen de gemeenschappen over en weer. Het speelde tevens een voortrekkersrol door programma's gezamenlijk door Ierland en Noord-Ierland te laten beheren en uitvoeren, en was innovatief door bij de financiering voorrang te geven aan achtergestelde gebieden.

23. In het evaluatieverslag van de Commissie van maart 1997<sup>(16)</sup> wordt de rol van het IFI als eerste geldschieter van de projecten geëvalueerd, wiens steun voor de begunstigden het pad naar andere financieringen effende. Voor de periode 1994-1996 wordt als ratio van dit hefboomeffect 1,8: 1 opgegeven, maar er wordt niet nader verklaard welk percentage van dit cijfer betrekking heeft op de EU-bijdrage en hoeveel er voor rekening van particuliere investeringen komt. Voorts wordt dit hefboomeffect uitsluitend aan de IFI-steun toegeschreven, waarmee over het hoofd wordt gezien hoeveel overheidsfinanciering (inclusief EU-financiering) er, met name in een gebied dat toch onder doelstelling 1 valt, hoe dan ook beschikbaar zou zijn. Doordat er niet echt is geanalyseerd welk effect er van de financiers uitging en welke synergie er tussen hen bestond, is bovendien het zicht benomen op de grote rol en invloed van andere, hetzij nationale hetzij communautaire, medefinanciers van de projecten.

24. In een door het IFI in 1994 in opdracht gegeven studie over het effect van zijn programma's werd het aantal in door het IFI ondersteunde projecten gecreëerde arbeidsplaatsen per 30 september 1994 op 23 787 geschat. Dit cijfer werd verlaagd tot 11 186 na verrekening van het verleggingseffect en het eigen-gewichtseffect (dat wil zeggen een inschatting van de waarschijnlijkheid dat voor projecten alternatieve financiering zal worden gevonden of dat ze zonder steun kunnen worden voortgezet). In een volgende studie in 1996 over dezelfde periode (verricht door consultants<sup>(17)</sup> die hadden samengewerkt voor de eerste studie) werd dit cijfer nogmaals omlaag gebracht tot 7 000 banen.

25. De database van het Fonds over de projecten bevat ramingen van de uiteindelijke werkgelegenheid in ondersteunde projecten ten tijde van de goedkeuring van het project. In het in opdracht gegeven effectrapport werd het werkelijke aantal nieuwe banen echter geschat op 85 % van het door het IFI opgegeven banenpotentieel, dat volgens het IFI gunstig afstak bij de resultaten van andere instanties. Bij twee gecontroleerde projecten lag de geraamde werkgelegenheid veel hoger dan de werkelijk gecreëerde banen (zo werden aan een project voor een centrum voor onderzoek inzake aquacultuur<sup>(18)</sup> 2 000 nieuwe banen toegeschreven, terwijl er in werkelijkheid vier banen waren bijgekomen. Evenzo werden in het kader van een project van het „Fishing Villages Initiative”<sup>(19)</sup> in feite slechts tien arbeidsplaatsen gecreëerd en niet, zoals geraamd, 41 voltijdbanen).

26. Uit het effectrapport bleek dat het IFI, en met name het programma ter verruiming van de horizon, met zijn grens- en gemeenschapsoverschrijdende dimensie, een gunstig effect had<sup>(20)</sup>. In het rapport werd er echter ook op gewezen hoe moeilijk een bevredigende modus operandi voor grensoverschrijdende projecten kon worden gevonden, en hoe deze daardoor vooral aan staatsinstellingen en beroepsorganisaties ten goede kwamen.

27. Evaluatiestudies bevatten nuttige informatie over het effect van activiteiten op het niveau van de strategische planning, dat wil zeggen het stellen van doelen en het toewijzen van middelen. Maar dat er inzake de uit het IFI gesubsidieerde projecten geen actuele informatie over de activiteiten of over het voldoen aan de criteria voorhanden is (zoals in het geval van de gecreëerde banen), vormt een gebrek in de controle op het beheer en brengt het risico mee dat de organisatie haar doelstellingen wellicht niet op doelmatige en doeltreffende wijze nastreeft.

### **Toezicht door de Commissie**

28. Hoewel het toezicht op de activiteiten van het IFI in artikel 3 van de desbetreffende verordening aan de Commissie wordt opgedragen, heeft zij zich niet in alle opzichten van deze taak gekwetend. Niettegenstaande het voorschrift om vanaf 1995 een jaarverslag over de activiteiten van het IFI op te stellen, werd een dergelijk verslag voor het eerst pas in 1997 overgelegd. Voorts verrichtte de Commissie in deze periode geen controles of verificaties ter plaatse.

### **HET SPECIALE STEUNPROGRAMMA VOOR VREDE EN VERZOENING (PEACE)**

#### **Samenvatting van de voornaamste bevindingen aangaande Peace**

29. De controlebevindingen van de Kamer kunnen als volgt worden samengevat:



- a) Peace bood daadwerkelijk kansen voor partnerschap en dialoog en won het vertrouwen van beide gemeenschappen door de besluitvorming en verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de gemeenschappen dichterbij de mensen te brengen (paragrafen 39 en 40);
- b) de tenuitvoerlegging van het programma werd bemoeilijkt door de veelheid aan uitvoerende instanties en de uiteenlopende behoeften van de twee regio's (paragraaf 41);
- c) door de uitvoerende instanties werd soms onvoldoende aandacht geschonken aan de ontwikkeling van een doeltreffende methodiek om de gemeenschapsgerichte projecten en de maatschappelijke groeperingen te bepalen (paragrafen 52 en 53);
- d) de toewijzing van een financiering over drie jaar aan een vijfjarenprogramma bemoeilijkt de planning en het beheer van de maatregelen, waardoor vertragingen in de uitvoering van het programma ontstonden (paragrafen 34 en 35);
- e) het besluit om een groot deel van de beheers- en besluitvormingsfuncties in handen te geven van niet-gouvernementele organisaties leidde tot moeilijkheden bij de selectie van de uitvoerende instanties (paragrafen 42 en 43);
- f) de procedures voor selectie en beoordeling voorzagen niet in gemeenschappelijke criteria, zodat de beoordelingen vaak van beperkte omvang of onvoldoende gedocumenteerd waren, of inconsequenties bevatten ten aanzien van de projecten (paragrafen 45-48);
- g) doordat er tot december 1997 geen geschikte controlemechanismen bestonden en de databases en de rapportagesystemen inzake financiële en beheersgegevens gebreken vertoonden, werd de informatie over de financiën en het beheer onnauwkeurig gerapporteerd (paragraaf 49);
- h) doordat er geen gekwantificeerde doelstellingen bestonden, kon het effect van het programma niet goed worden gemeten (paragraaf 50);
- i) hoewel de doelstellingen en de wijze van oplevering van het Peace-programma aanzienlijk verschilden, overlaptten Peace, de activiteiten van het IFI en de steunmaatregelen van de structuurfondsen elkaar ten eerste, hetgeen resulteerde in gebreken en vertragingen bij de uitvoering van de andere programma's (paragrafen 56-58).

### **Regelgeving en financieringsregelingen**

30. Naar aanleiding van de ontwikkelingen in het vredesproces in Noord-Ierland in 1994 keurde de Commissie, op zoek naar manieren om dat proces te ondersteunen, op 28 juli 1995 het speciale steunprogramma voor vrede en verzoening goed. Peace,

een uit meerdere fondsen gefinancierd communautair initiatief (CI) in het kader van de desbetreffende verordeningen van de diverse structuurfondsen en de Europese Investeringsbank, is tot stand gekomen na uitgebreid overleg met alle betrokken partijen in zowel Ierland als Noord-Ierland. De strategische doelstellingen van Peace zijn toe te werken naar een vreedzame en stabiele maatschappij en naar verzoening door de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid te bevorderen, door stads- en plattelandsvernieuwing te stimuleren, grensoverschrijdende samenwerking te ontwikkelen en de maatschappelijke integratie te bevorderen. Anders dan andere programma's van de structuurfondsen had Peace niet slechts ten doel, een economisch achterblijvende regio erbovenop te helpen, maar moest het ook gericht zijn op die gebieden en die geledingen van de bevolking die het meest van het geweld te lijden hadden en bijgevolg het meest achtergesteld waren.

31. Peace bestaat uit zeven subprogramma's onderverdeeld in 30 maatregelen, waarvan er 20 zowel op Noord-Ierland als op de aangrenzende graafschappen van Ierland betrekking hebben (zie *bijlage 2A* en *bijlage 2B*). De structuur van het programma wordt uiteengezet in *bijlage 3*. Voor een beginperiode van 1995 tot 1997 is een bedrag van 300 Mio ECU uitgetrokken en vervolgens heeft de Commissie voor de jaren 1998 en 1999 telkens nog eens 100 Mio ECU goedgekeurd.

32. De door de stopzetting van het geweld geboden kansen zijn uitgebreid beschreven in het programmadoocument, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om het evenwicht tussen de openbare en de particuliere sector met economische aanpassingen bij te stellen en tegelijkertijd het ongunstige effect van een inkrimping van de veiligheidsdiensten op de werkgelegenheid op te vangen. Het specifieke karakter van deze kansen werd echter niet ten volle onderkend of gedefinieerd zodat er in het kader van het programma niet doeltreffend rekening mee werd gehouden. Voorts werd in het Peace-programma weliswaar geprobeerd voorrang te verlenen aan gemeenschapsoverschrijdende projecten en marginale maatschappelijke groeperingen te bereiken, maar werden er geen bijzonderheden gegeven over de methode om te bepalen welke groeperingen marginaal zijn of om prioriteiten te stellen.

33. Deze kenmerken en het vereiste van een onmiddellijk en zichtbaar effect op het terrein, het korte tijdsbestek voor de uitvoering van de eerste fase en de wenselijkheid om bij de besluitvorming en tenuitvoerlegging van de procedures zoveel mogelijk belangen van de plaatselijke gemeenschappen te behartigen, vergden een aanzienlijke administratieve inzet van allen die bij de uitvoering van Peace betrokken waren.

### **Financiële en budgettaire uitvoering**

34. Het oorspronkelijke financieringsbesluit van de Commissie, waarbij voor een vijfjarenprogramma middelen voor slechts drie jaar werden toegewezen, zat slecht in elkaar, want de onzekerheid over toekomstige financiering bemoeilijkt de planning en het beheer van de subprogramma's en maatregelen. Deze onzekerheid droeg bij tot de vertragingen bij de selectie van de te financieren acties.

35. De vertragingen bij de uitvoering van het programma, die zijn weergegeven in *tabel 4*, resulteerden in een onvolledige besteding van de kredieten door Peace. Eind 1996 en 1997 werden grote bedragen aan vastleggingskredieten geannuleerd, respectievelijk 14,9 Mio ECU (13,5 % van de kredieten) en 106,6 Mio ECU (66,7 % van de kredieten). Deze annuleringen vormden meer dan

40 % van de kredieten voor de periode 1995-1997. Evenzo werd op het vlak van de betalingen 34,9 Mio ECU, ofwel meer dan 20 % van de kredieten, gedurende dezelfde periode geannuleerd. Ondanks het lage opnametempo van het programma werd voor de jaren 1998 en 1999 telkens 100 Mio ECU voor extra financiering uitgetrokken.

Tabel 4

**Begrotingsuitgaven van begrotingsonderdeel B2-1 4 1 2 „Speciaal programma voor regio's in Noord-Ierland en de Republiek Ierland” — Peace-programma**

(Mio ECU)

	1995	1996	1997	Totaal
<b>BETALINGSVERPLICHTINGEN</b>				
Oorspronkelijke kredieten	66,000	117,900	159,900	343,800
Overgedragen kredieten	- 38,615	- 7,390	0,000	- 46,005
in % van de oorspronkelijke kredieten	58,5	6,3	0,0	13,4
Beschikbare kredieten	27,385	110,510	159,900	297,795
Gedurende het begrotingsjaar aangegane betalingsverplichtingen	27,385	95,561	53,311	176,257
in % van de beschikbare kredieten	100,0	86,5	33,3	59,2
in % van de oorspronkelijke kredieten	41,5	81,1	33,3	51,3
Geannuleerde kredieten	0,000	14,950	106,589	121,538
in % van de beschikbare kredieten	0,0	13,5	66,7	40,8
<b>BETALINGEN</b>				
Oorspronkelijke kredieten	40,000	69,100	93,900	203,000
Overgedragen kredieten	- 10,425	- 14,918	- 6,133	- 31,475
Beschikbare kredieten	29,576	54,182	87,767	171,525
Afgewikkelde betalingsverplichtingen van het lopende begrotingsjaar	13,693	31,071	19,357	64,120
Afgewikkelde betalingsverplichtingen van het voorgaande begrotingsjaar	n.v.t.	10,609	61,800	72,409
Gedurende het begrotingsjaar verrichte betalingen	13,693	41,680	81,157	136,530
in % van de beschikbare kredieten	46,3	76,9	92,5	79,6
in % van de oorspronkelijke kredieten	34,2	60,3	86,4	67,3
Annuleringen van kredieten	15,883	12,502	6,610	34,995
in % van de beschikbare kredieten	53,7	23,1	7,5	20,4

Bron: Jaarrekening en financiële balans.

36. Weliswaar blijkt uit de boekhouding van de Commissie een 100 %-besteding van de beschikbare begrotingskredieten voor 1995, maar dit is bereikt door de overdracht van 38,6 Mio ECU (58,5 % van de oorspronkelijke kredieten voor dat jaar) naar andere CI's. In feite werd in de periode 1995-1997 meer dan 46 Mio ECU, ofwel ongeveer 13 % van de oorspronkelijke kredieten, naar andere CI's overgedragen.

37. Per 31 december 1997 had de Commissie 61,4 Mio ECU van de uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling afkomstige 148,3 Mio ECU voor de periode 1995-1997 voorgeschoten, ofwel 41,4 % van het toegewezen bedrag. Op dezelfde datum beliepen de gedeclareerde uitgaven voor de projecten slechts 20 % van het in het financieel plan 1995-1997 begrote bedrag (zie *tabel 5*).

Tabel 5

## Stand per 31 december 1997 van de financiële EFRO-bijdrage aan het Peace-programma

	(Mio ECU)					
	1995	1996	1997	1998	1999	Totaal
<b>Besluiten van de Commissie</b>						
1. Oorspronkelijk gepland <sup>(1)</sup>						
1.1. Overheidsuitgaven	20,02	79,85	99,16			199,02
1.2. EFRO	15,01	59,51	73,77			148,29
2. Wijziging <sup>(2)</sup>						
2.1. Overheidsuitgaven	0,40	11,91	86,90	73,92	26,21	199,35
2.2. EFRO	0,28	8,98	65,15	54,58	19,54	148,53
<b>Uitgevoerde verrichtingen</b>						
Betalingsverplichtingen						
3. Betalingsverplichtingen, EFRO (ECU)	15,01	52,11	7,29			74,42
3.1. Betalingsverplichtingen, EFRO (in % van punt 1.2)	100,00	87,57	9,88			50,18
Betalingen						
4. Betalingen, EFRO (ECU)	7,51	19,96	33,92			61,39
4.1. Betalingen, EFRO (in % van punt 1.2)	50,00	33,54	45,98			41,39
4.2. Betalingen, EFRO (in % van punt 3.1)	50,00	38,29	465,45			82,49
Gecertificeerde uitgaven <sup>(3)</sup>						
5. Gecertificeerde uitgaven (ECU)	0,35	12,98	26,64			39,96
5.1. Gecertificeerde uitgaven (in % van punt 1.1)	1,7	16,3	26,9			20,1
5.2. Gecertificeerde uitgaven (in % van punt 2.1)						20,0

<sup>(1)</sup> Besluit nr. C(95) 1789 van 28 juli 1995, prijzen van 1995.

<sup>(2)</sup> Besluit nr. C(97) 3224 van 5 december 1997, prijzen van 1996.

<sup>(3)</sup> Door de Commissie op 12 december 1997 ontvangen certificering van uitgaven.

38. De toewijzing van telkens nog eens 100 Mio ECU voor de jaren 1998 en 1999 was afhankelijk gesteld van de indiening van een voortgangsverslag door de Commissie. Dit verslag werd in november 1997 als mededeling aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voorgelegd <sup>(21)</sup>. Volgens het verslag zouden de EFRO-betalingsverplichtingen eind 1997 naar verwachting 74,4 Mio ECU en de betalingen 61,4 Mio ECU belopen. Wegens deze trage opname van de middelen werden de uitgaven in een nieuwe verordening van de Commissie, van 5 december 1997, over vijf jaar gespreid, met een aanzienlijke verlaging voor de periode 1995-1997. Op de topconferentie van Berlijn in maart 1999 werd besloten dat het vredesprogramma met nogmaals vijf jaar zou worden verlengd en dat voor deze periode 500 Mio ECU zou worden uitgetrokken.

#### De administratieve structuur van het programma

39. Het CI vertoonde enige nieuwigheden: het was van toepassing op zowel Noord-Ierland als bepaalde aangrenzende graafschappen van Ierland en bood een model voor een ruimere deelname van de plaatselijke bevolking door de bevordering van de gemeenschaps- en grensoverschrijdende samenwerking. Bijgevolg vulden gedecentraliseerde uitvoerende instanties, zoals niet-gouvernementele organisaties en districtpartnerschappen (naast de traditionele kanalen: de ministeriële departementen en bureaus)

een sleutelfunctie bij de tenuitvoerlegging van het programma. Deze vernieuwende „bottom-up”-aanpak werd politiek noodzakelijk geacht voor het algehele welslagen van het programma, ondanks het risico van beheersmoeilijkheden en vertragingen bij de tenuitvoerlegging. Anders dan bij de procedures voor het functioneren van het IFI onttrok het Peace-programma hierdoor veel van de beheers- en besluitvormingsfuncties aan de centrale ministeriële departementen en bureaus.

40. Het succes van deze aanpak kwam het duidelijkst tot uiting bij de districtpartnerschappen in Noord-Ierland, die bestaan uit vertegenwoordigers uit de beide gemeenschappen. Ook de oprichting van een „consultatief forum”, dat toezag op de tenuitvoerlegging van het gehele programma garandeerde dat een brede scala van partners was vertegenwoordigd.

41. De tenuitvoerlegging van de strategie van het programma werd echter ernstig bemoeilijkt door een aantal factoren. Allereerst was het bereik van het Peace-programma in vergelijking met dat van andere EU-programma's zeer groot en waren er zeer veel uitvoerende instanties. Voorts had de uitvoering te lijden van het streven om binnen één structuur de onderscheiden behoeften aan te pakken van twee regio's die op het gebied van verzoening tussen de gemeenschappen en sociale wederopbouw het meest van elkaar verschilden.

42. Doordat er ongeveer 70 instanties met sterk uiteenlopende administratieve praktijken bij de tenuitvoerlegging van het programma waren betrokken, rezen er moeilijkheden bij de selectie van de uitvoerende instanties. Zo werd geconstateerd dat bij de selectie van de intermediaire financieringsinstanties voor het beheer van de globale subsidies van het programma geen mededingingsprocedure werd doorlopen, zodat deze instanties, door de spoed waarmee het programma van start ging, begonnen te werken voordat de desbetreffende contracten waren gesloten. Voorts werd er een geval geconstateerd waarin het werkelijke uitvoeringsmechanisme anders was dan in het programma-document voorgeschreven <sup>(22)</sup>.

43. Bij één onderzochte maatregel <sup>(23)</sup> werd ook geconstateerd dat een in het programma aangewezen openbaar bedrijf al zijn bevoegdheden zonder toestemming van het comité van toezicht of van de Commissie aan externe ondernemingen (tweedelijnsinstanties) delegerde. De verantwoordelijkheden van deze ondernemingen waren omschreven in een aanbestedingsbrief en de delegerende instantie verschaftte een leidraad voor de werkzaamheden. Hoewel er voor de selectie een aanbestedingsprocedure werd georganiseerd, werden twee van de zeven beheersinstanties <sup>(24)</sup>, in strijd met Richtlijn 92/50/EEG van de Raad betreffende de gunning van overheidsopdrachten, buiten deze procedure om aangewezen. Voorts leidde de selectie van één van deze instanties tot onverenigbaarheid van functies doordat het openbare bedrijf <sup>(25)</sup> reeds inschrijver op deze instantie was.

44. In de periode tot 31 december 1997 deed zich met betrekking tot de definitie van het begrip uiteindelijke ontvanger van de financiële steun een geval van ongelijke behandeling voor waardoor de financiële rapportering onnauwkeurig werd. In juli 1997 stelde het comité van toezicht van Peace, uitsluitend om het betaaltempo van de Commissie op te drijven, voor, de situatie een officiële status te geven door de uitvoerende instanties als uiteindelijke begunstigden van de financiële steun te erkennen. Niet bij alle uitvoerende instanties werd echter zo te werk gegaan. Aangezien de EFRO-verordeningen voorschrijven dat voor de betaling van het eindsaldo de werkelijk door de uiteindelijke begunstigden gedane uitgaven moeten worden opgegeven, zal bovendien op het moment van de afsluiting van het Peace-programma veel werk moeten worden gemaakt van gedetailleerde aansluitingen van de gegevens.

#### **Procedures voor de evaluatie van de projecten**

45. De door acht <sup>(26)</sup> van de uitvoerende instanties toegepaste procedures voor selectie en evaluatie liepen sterk uiteen, zoals blijkt uit de ontdekte gebreken die in de volgende paragrafen nader worden beschreven. Aldus werd ondanks de geuite wens van de opleverende instanties geen gemeenschappelijke aanpak tussen Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland bereikt voor de evaluatie van de projecten en de afgifte van goedkeuringen.

46. Daar Peace ernaar streeft, zijn steun terecht te laten komen in de gebieden die het zwaarst zijn geteisterd door het conflict, hanteerden de uitvoerende instanties in Noord-Ierland bij gebreke van officiële richtsnoeren van de regering of van de Commissie bij

de toewijzing van de financiering een achterstandsindex <sup>(27)</sup>. De aangrenzende graafschappen van Ierland pasten bij de toewijzing van de steun niet stelselmatig een achterstandsindex toe. Doordat er geen gemeenschappelijke omschrijving gold, was er geen afdoende garantie dat de investeringen in de meest noodlijdende gebieden terechtkwamen.

47. Bij negen van de 58 onderzochte projecten vertoonden de procedures voor de selectie en evaluatie van de projecten gebreken. Bij één maatregel bestond er geen procedure aan de hand waarvan de voor- en nadelen van de aanvragen tegen elkaar konden worden afgewogen <sup>(28)</sup>, en de meeste onderzochte projecten waren niet volgens een eraan toegekende waardering gerangschikt <sup>(29)</sup>.

48. Bij één uitvoerende instantie <sup>(30)</sup>, die vijf van de geselecteerde projecten <sup>(31)</sup> beheerde, werd er geen documentatie voor de evaluatie van de projecten ter beschikking gesteld, en in één zo'n geval <sup>(32)</sup> waren de kosten niet uitgesplitst naar de opeenvolgende fasen van het project. Voorts bezat de uitvoerende instantie ten tijde van de goedkeuring van het project geen officiële projectaanvraag. Bovendien waren de projectaanvragen die vóór de officiële oprichting van de instantie in juli 1996 waren ingediend, niet officieel geëvalueerd. Bijgevolg waren de procedures niet doorzichtig genoeg.

#### **Toezicht achteraf op de gesubsidieerde projecten**

49. Ondanks de gedecentraliseerde structuur van het Peace-programma en het belang van sluitende systemen voor financieel beheer en toezicht werden in de beginperiode niet op alle niveaus geschikte controlemechanismen ingevoerd. Zo was in het Peace-programma voorgeschreven dat er bij wijze van elementaire voorlichting van de bevolking en ter bestrijding van fraude een gecentraliseerde database van goedgekeurde projecten ter beschikking zou worden gesteld. Wegens de ingewikkelde structuur voor de tenuitvoerlegging en het ontbreken van een deugdelijk projectontwerp en ontwikkelingsplan was de voorgeschreven database per 31 december 1997 echter nog niet opgezet. Bovendien was het de bedoeling van het comité van toezicht van het programma dat de uitgavendeclaraties aan een aparte accountantscontrole zouden worden onderworpen, maar blijkt uit niets dat per 31 december 1997 een dergelijke controle had plaatsgevonden. Wel is na eind 1997 de voorgeschreven centrale database opgezet.

50. Ofschoon de regelgeving voorschrijft dat er gekwantificeerde doelstellingen moeten worden opgegeven, werden in het Peace-programma geen meetbare materiële doelen en te bereiken effecten of doelgroepen voor de maatregelen vastgesteld. Ook leefden niet alle uitvoerende instanties het voorschrift na om gegevens over de doeltreffendheid van hun projecten te verzamelen, en hadden slechts vier van de acht gecontroleerde uitvoerende instanties in toezichtprocedures voorzien.

### **Effect van het programma**

51. Het effect van de globale subsidiëring van het programma werd beperkt door de wijze waarop de financiering werd toegevoerd. Zo werd de poging om de financiering via gemeenschapsgebonden niet-gouvernementele organisaties in Noord-Ierland te laten verlopen soms bemoeilijkt doordat de subsidies van het Europees Sociaal Fonds hoofdzakelijk werden uitgekeerd door gemeenschapsgebonden intermediairs, maar de subsidies van het EFRO voornamelijk werden beheerd door ministeriële departementen, zodat één begunstigde zich genoodzaakt zag, tweemaal een aanvraag in te dienen, wilde hij beide soorten subsidies verkrijgen.

52. In de procedures ter bepaling van potentiële begunstigten werden gebreken vastgesteld. Zo had Peace onder meer ten doel, subsidies te verlenen aan begunstigten die nog geen steun hadden ontvangen, maar werd deze doelstelling niet altijd bereikt, zoals blijkt uit één maatregel<sup>(33)</sup> waarbij naar schatting 92 % van de begunstigten reeds door de Europese Unie medegefinancierde bijstand hadden ontvangen van het terzake bevoegde staatsbureau. Deze actie had ten doel, het MKB startkapitaal voor nieuwe bedrijvigheid te verschaffen, maar de gebreken in definitie en doelstelling leidden ertoe, dat leningen op korte termijn aan bestaande bedrijven werden verstrekt.

53. Soortgelijke gebreken in de doelstelling werden aangetroffen in de rentesubsidiëregeling (Interest Relief Scheme), de grootste van alle in het kader van Peace gesubsidieerde acties, waarvoor de regeling inzake globale subsidies van de Europese Investeringsbank model heeft gestaan. Doordat de subsidiabiliteitscriteria ruim waren gehouden, kwamen grote ondernemingen in aanmerking voor de subsidie. Voorts werden sommige investeringen waarbij de oprichting van bedrijfsgebouwen<sup>(34)</sup> werd gesubsidieerd, ten onrechte beschouwd als productieve investeringen in de zin van de subsidiabiliteitscriteria.

54. Wegens de trage vorderingen bij de tenuitvoerlegging van het programma tot eind 1997 en bij de vaststelling van geschikte toezicht- en evaluatiesystemen kon het effect tot 31 december 1997 nauwelijks precies worden gemeten. Er bestond geen mechanisme voor de registratie van de cijfers over de werkelijk gecreëerde werkgelegenheid en de effect-indicatoren bestonden vaak uit schattingen van uiteenlopende precisie, zodat het risico toenam, dat een effect tegelijkertijd aan Peace en aan andere EU-programma's zou worden toegeschreven. Dit werd bevestigd in de tussentijdse evaluatie van juli 1997, volgens welke er op dat tijdstip betrekkelijk weinig aanwijzingen waren dat specifieke resultaten van gesubsidieerde projecten een concreet effect hadden gesorteerd.

### **Publiciteit en voorlichting**

55. Het ontbrak Peace aan een samenhangend plan voor gecoördineerde publiciteit. In feite ontstond bij de invoering van Peace heel wat verwarring bij de bevolking omtrent het verband tussen dat programma en andere EU-programma's. Weliswaar werd in 1996 een commissie voor voorlichting en publiciteit opgericht, maar per 31 december 1997 was er geen noemenswaardige verbetering te bespeuren. Dit manco was des te ernstiger omdat een

grote bekendheid van het programma uiteraard van nut is om de ermee beoogde vrede en verzoening uit te dragen.

### **ACTIES MET MEERDERE FINANCIERS**

56. Vele acties in de subprogramma's van Peace en de programma's van het IFI, het communautaire initiatief Interreg en het enig programma voor Noord-Ierland (1994-1999) vertoonden grote gelijkenis en overlaptten elkaar soms in aanzienlijke mate. Wegens de schaarse middelen die de County Councils in de grensstreek van Ierland ter beschikking stonden, moesten voorts verscheidene financieringsbronnen, zoals LURD (Local Urban and Rural Development) en Interreg tegelijkertijd worden aangeboord om de projecten te financieren<sup>(35)</sup>. De cofinanciering van projecten uit verschillende programma's bracht ook het risico met zich dat er dubbel werd geteld bij de toewijzing van het effect en de bekendheid van de projecten aan afzonderlijke programma's.

57. Eén IFI-project (de ontwikkeling van een elektronisch informatie- en boekingsstelsel door de verenigingen voor vreemdelingenverkeer), waarvoor in 1989 1 494 266 ECU werd toegekend, werd ook uit EU-bronnen gesubsidieerd<sup>(36)</sup>. Ondanks de 11,37 Mio ECU die in de periode 1990-1995 in totaal voor het project werd uitgegeven (voor 52 % uit EU- en IFI-bronnen), werd het oorspronkelijke project wegens gebrekkige systeemarchitectuur en tekortkomingen in het beheer geen succes. In 1997 werd een meerderheidsaandeel van 74 % van het project verkocht voor niet meer dan ongeveer 3 % van de oorspronkelijke evenredige kostprijs.

58. Wat betreft Peace werd erkend dat bij de acties overlapping zou kunnen optreden, maar kwam om een geheel andere reden, namelijk de verankering van het vredesproces en de bevordering van de verzoening, de klemtoon in het programma op financiering te liggen. In de praktijk verhinderde dit onderscheid echter niet dat de activiteiten elkaar overlaptten, daar de invoering van de Peace-financiering tot een vertraagde uitvoering van andere programma's leidde, met name van Interreg.

### **ADDITIONALITEIT VAN DE FINANCIERING**

59. Wil de Commissie de financiering goedkeuren, dan moet de bijdrage van de Gemeenschap aan het IFI bij voorrang worden besteed aan projecten die beide gemeenschappen betreffen, zodat dialoog en verzoening worden bevorderd, en moet er werkelijk sprake zijn van toegevoegde waarde: de bijdrage mag dus niet in de plaats treden van andere overheids- of particuliere uitgaven.

60. In een klein aantal gevallen (3 van de 34 onderzochte projecten) vond er verlegging van door de staat gefinancierde activiteiten plaats, hetgeen afbreuk deed aan het specifieke effect voor het IFI, zoals in het geval van de financiering door twee ministeriële departementen bij de opzet van een econometrisch model voor de agro-industrie<sup>(37)</sup>.

61. Evenzo behelsden twee van de Peace-maatregelen „5.2 New Industrial Development Services” (dienstverlening bij nieuwe industriële ontwikkelingen) en „5.3 Trade Development” (ontwikkeling van de handel) acties die niet te onderscheiden waren van de hoofdprogramma's van de structuurfondsen. Wat dit betreft werd in de tussentijdse evaluatie<sup>(38)</sup> over één zo'n project opgemerkt dat niet duidelijk was waarom het was overgedragen (naar Peace), aangezien het oorspronkelijk werd gesubsidieerd in het kader van het subprogramma economische ontwikkeling van het enig programma voor Noord-Ierland.

62. In acht van de 58 in het kader van Peace onderzochte projecten<sup>(39)</sup> bleken de gefinancierde activiteiten algemene activiteiten inzake economische ontwikkeling te zijn, zoals die welke reeds door ministeriële departementen en andere EU-programma's werden gefinancierd en uitgevoerd, en die ook hadden kunnen worden opgenomen in de hoofdprogramma's van de structuurfondsen.

63. Bij sommige uitvoerende instanties van Peace<sup>(40)</sup> waren de projecten afkomstig van de instanties zelf. Zo vielen bij drie projecten<sup>(41)</sup> waarvoor in totaal 6,2 Mio ECU aan steun was verleend, de data van goedkeuring vóór de officiële startdatum van het Peace-programma. Daardoor leverde de financiering uit Peace minder bijkomend voordeel en aanvullend effect op, daar de plaatselijke gemeenschappen er niet rechtstreeks bij betrokken waren. Evenzo werd in 1989 voor één project<sup>(42)</sup>, inzake de exploitatie van de natuurlijke visbestanden in Noord-Ierland, de oorspronkelijk voorgestelde nationale financiering afgewezen met het argument dat de rentabiliteit ervan niet was aangetoond. Vervolgens werd echter een identiek project voorgesteld en als gezamenlijk door het IFI en Interreg gefinancierd project aanvaard. Het ging pas van start toen er Peace-steun voor was toegekend, zonder dat er volgens de specifieke criteria van het Peace-programma een afzonderlijk gedetailleerd voorstel, of een kosten/baten-analyse, was ingediend.

64. In een verslag van een Brits-Ierse parlementscommissie van 1996 over de EU-steun voor vrede en verzoening<sup>(43)</sup> werd aanbevolen de Peace-middelen niet te besteden aan reeds bestaande projecten of in de plaats te stellen van steun die normaliter door de regeringen zou worden verleend. Uit de controle bleek echter dat soms steun werd verleend voor projecten die reeds eerder waren gepland, en tevens voor projecten die zonder steun hadden kunnen voortbestaan. Een studie<sup>(44)</sup> in het kader van de tussentijdse evaluatie heeft uitgewezen dat bij één maatregel in totaal 53 % van de begunstigden hun project ook zonder steun zou hebben uitgevoerd, zij het langzamer of op kleinere schaal. Krachtens dezelfde maatregel werden ook leningen die door de intermediaire banken waren toegekend lang voordat ze de rentesubsidie hadden aangevraagd, in aanmerking genomen voor steun uit het programma.

65. Bij de task forces onder leiding van de County Council, die speciaal in het kader van het programma waren opgericht, werden de middelen gewoonlijk bestemd voor projecten die waren voortgekomen uit de raadplegingsprocedure van de County Council voor het vijfjarenplan inzake ontwikkeling, en niet uit directe aanvragen van burgers, zodat van particuliere financiering weinig terecht kwam. Zo werden in één geval<sup>(45)</sup> negen van de twaalf uitgevoerde projecten, inzake trottoirs, wegbebakening en riole-

ring, aldus gefinancierd, en was de lokale gemeenschap bij slechts twee projecten rechtstreeks betrokken. In een ander geval<sup>(46)</sup>, met betrekking tot de vervanging van straatverlichting in een door het graafschap beheerde sociale woonwijk, waarvoor de County Council voorheen tevergeefs om staatssteun had verzocht, werd de aanvraag pas ingediend nadat de werkzaamheden waren goedgekeurd en van start waren gegaan, en vond er geen officiële beoordeling van het project plaats.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

66. De omstandigheden waaronder de IFI- en Peace-steunpakketten van de Gemeenschap, waarmee het vredesproces in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland moest worden bevorderd, werden ontwikkeld en uitgevoerd, waren wegens het wantrouwen tussen beide gemeenschappen bijzonder moeilijk.

67. Derhalve hebben de Commissie en de lidstaten besloten „risico's te nemen voor de vrede”. Doordat in de regio nog geen volledige stabiliteit heerste, bestond er nog steeds weinig bereidheid tot kapitaalinvesteringen, zodat er betrekkelijk weinig voorstellen voor levensvatbare projecten werden gedaan inzake geheel risicoloze investeringsmogelijkheden. Al moet worden erkend dat deze situatie de voortgang van de programma's bemoeilijkte, toch had meer moeite moeten worden gedaan om veelbelovende acties uit te kiezen en nieuwe begunstigden te bereiken en daarbij beter te voldoen aan de specifieke criteria van de acties (paragrafen 32, 52 en 53).

68. In een regio waar samenwerking tussen de gemeenschappen weinig kansen kreeg, verzag Peace in belangrijke structuren en stimulansen voor samenwerking. Het bood kansen voor partnerschap en dialoog en bracht de besluitvorming en verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van beide gemeenschappen dicht bij de mensen. In weerwil van de ernstige moeilijkheden geraakte het Peace-programma bij beide gemeenschappen geaccepteerd dankzij de werkzaamheden van de gemeenschapsgebonden financieringsinstanties en droeg het zo bij tot de algemene doelstelling van verbetering van de sociale en economische omstandigheden door de directe betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschappen (paragrafen 32 en 41).

69. Deze moeilijke omstandigheden maakten de invoering van passende maatregelen voor het beheer en de controle van de beschikbaar gestelde communautaire middelen echter geenszins overbodig, maar maakten ze juist des te noodzakelijker. De controle van de Kamer heeft uitgewezen dat de controleprocedures moeten worden versterkt, om tot een doeltreffender financiering te komen (paragrafen 19, 20, 22, 47 en 48).

70. Specifiek voor het IFI beveelt de Kamer het volgende aan:

- a) Voordat aan het IFI betalingen worden gedaan dient de Commissie de onmiddellijke financiële behoeften van het IFI te beoordelen. De betalingsprocedures van de Commissie zullen zodanig moeten worden aangepast dat aan dit nieuwe vereiste wordt voldaan (paragraaf 12).

- b) Delegatie van bevoegdheden door de raad van bestuur van het IFI moet officieel worden geregeld, en voor alle personeelsleden moeten taakomschrijvingen worden gegeven, zodat duidelijk is waar de verantwoordelijkheden liggen (paragrafen 13 en 14).
- c) De Commissie dient er via haar vertegenwoordiger op de vergaderingen van de raad van bestuur van het IFI voor te zorgen dat de criteria voor de evaluatie van projectaanvragen geschikt zijn, consequent worden toegepast en in acht worden genomen (paragrafen 18-20).
- d) De Commissie dient er regelmatig op toe te zien dat de communautaire middelen voor IFI-projecten goed worden besteed, zodat de resultaten van de gefinancierde projecten kunnen worden geëvalueerd en de bevindingen ter beoordeling aan de raad van bestuur van het IFI kunnen worden voorgelegd (paragraaf 21).
71. Specifiek voor het Peace-programma beveelt de Kamer het volgende aan:
- a) Met het oog op het beginsel van partnerschap dient het comité van toezicht voor Peace de uitvoerende instanties meer bij te staan om de samenhang van de criteria voor de selectie van gemeenschapsgebonden projecten en maatschappelijke groeperingen te verzekeren. Ook moeten richtlijnen en middelen worden verstrekt, zodat de gemeenschapsgebonden projecten en maatschappelijke groeperingen zoveel mogelijk kunnen bijdragen tot de besluitvorming inzake het programma en de tenuitvoerlegging ervan (paragrafen 32 en 33).
- b) De Commissie dient ervoor te zorgen dat de financiële behoeften van Peace nauwkeurig worden vastgesteld en dat de geplande activiteiten waarnaar de financiële behoeften zijn afgemeten een haalbare omvang behouden (paragraaf 37).
- c) Aangezien een groot deel van het beheer en de besluitvorming in verband met het programma bij niet-gouvernementele organisaties berust, is het van essentieel belang dat het comité van toezicht de werkzaamheden van deze organisaties onderzoekt, zodat deze zich geheel volgens de doelstellingen van het programma inzetten (paragrafen 42 en 43).
- d) De evaluaties van alle projecten van Peace moeten geschieden volgens specifieke, schriftelijk vastgelegde criteria, ter garantie van een gelijke behandeling van de projecten. De resultaten van de projectevaluaties moeten afdoende worden gedocumenteerd (paragrafen 45-48).
- e) Gezien de complexiteit van Peace en het grote aantal uitvoerende instanties dient het comité van toezicht van Peace ervoor te zorgen dat er toereikende controlemechanismen ter bevordering van de communautaire middelen bestaan. Zo zouden de uitgavendeclaraties van de uitvoerende instanties aan een afzonderlijke accountantscontrole moeten worden onderworpen (paragraaf 44).
- f) In het kader van acties met meerdere financiers en overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2614/97 van de Raad over de financiering van het IFI moeten de diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de communautaire steunmaatregelen in Noord-Ierland (met inbegrip van de activiteiten van het IFI) regelmatig de voorgestelde activiteiten evalueren om coördinatie en synergie te verzekeren en, waar nodig, te bepalen welke instantie het meest geschikt is om de activiteit te beheren, zodat onvoorziene overbesteding en bureaucratie kunnen worden voorkomen (paragrafen 56-58 en 62-65).
- g) De Commissie dient ervoor te zorgen dat de maatregelen ter uitvoering van Peace voldoende publiciteit krijgen, om het effect ervan te maximaliseren. Het onlangs samengestelde subcomité van toezicht voor de publiciteit zou moeten bewerkstelligen dat de bevolking beter bekend geraakt met de activiteiten in het kader van Peace. Op de doeltreffendheid van alle door deze instantie genomen initiatieven moet worden toegezien (paragraaf 55).

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 23 en 24 februari 2000.

*Voor de Rekenkamer*

Jan O. KARLSSON

*President*

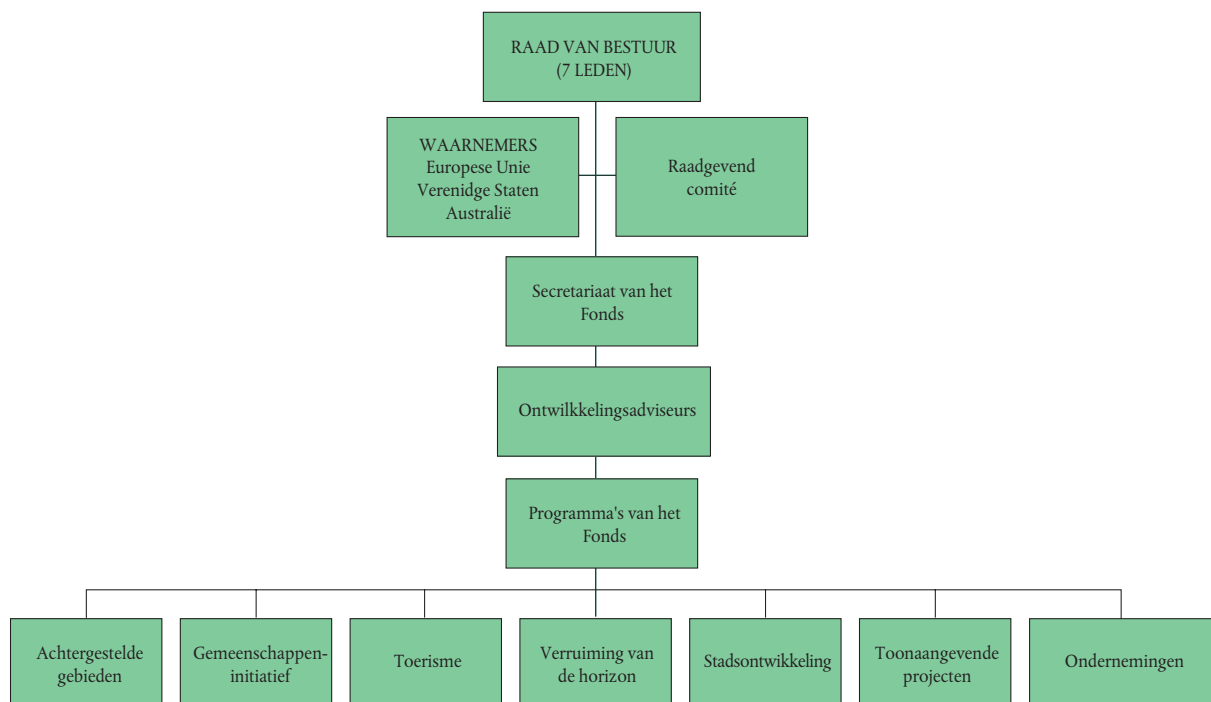
## NOTEN

- (<sup>1</sup>) Irish Treaty Series nr. 62 (1985). „The two governments shall co-operate to promote the economic and social development of those affected areas of both parts of Ireland which have suffered most severely from the consequences of the instability of recent years” (Beide regeringen werken samen om de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen van die getroffen gebieden in beide delen van Ierland, welke het meest te lijden hebben gehad van de gevolgen van de onstabiele van de laatste jaren).
- (<sup>2</sup>) Speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland 1995-1999 (paragraaf 3.16).
- (<sup>3</sup>) Brief SG(89) D/2399 van 21 februari 1989 van de voorzitter van de Europese Commissie.
- (<sup>4</sup>) Zaak C-106/96 Verenigd Koninkrijk/Commissie.
- (<sup>5</sup>) Verordening (EG) nr. 2614/97 van de Raad van 15 december 1997.
- (<sup>6</sup>) Zie *bijlage 4*, projecten nrs. 2 - Lough Foyle; 4 - Carolls Warehouse; 5 - Jones Bros; 8 - Lifford Castle; 14 - Seeconnell; 15 - Turf Lodge; 17 - CMAR; 31 - Navan At Armagh.
- (<sup>7</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 5 - Jones Bros.
- (<sup>8</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 14 - Seeconnell.
- (<sup>9</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 8 - Lifford.
- (<sup>10</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 15 - Turf Lodge.
- (<sup>11</sup>) Zie *bijlage 4*, projecten nrs. 11 - Rathlin Island; 14 - Seeconnell; 31 - Navan.
- (<sup>12</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 31 - Navan.
- (<sup>13</sup>) Zie *bijlage 4*, projecten nrs. 8 - Lifford; 9 - Gulliver; 11 - Rathlin; 14 - Seeconnell; 24 - Mount Errigal; 31 - Navan.
- (<sup>14</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 14 - Seeconnell.
- (<sup>15</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 11 - Rathlin.
- (<sup>16</sup>) „Het Internationaal Fonds voor Ierland - Een evaluatierapport”, COM(97) 130 van 25 maart 1997.
- (<sup>17</sup>) NIERC (Northern Ireland Industrial Economic Research Centre).
- (<sup>18</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 17 - CMAR.
- (<sup>19</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 16 - Portavogie.
- (<sup>20</sup>) Het International Fonds zou op doorslaggevende en onmiskenbare wijze hebben bijgedragen tot het bevorderen van contacten, dialoog en verzoening tussen de gemeenschappen in Noord-Ierland alsmede tussen Noord-Ierland en het Zuiden en bij het creëren van werkgelegenheid in door het Fonds ondersteunde projecten.
- (<sup>21</sup>) COM(97) 642 def. van 26 november 1997.
- (<sup>22</sup>) Industrial Development Board (IDB).
- (<sup>23</sup>) Subprogramma 5, maatregel 1, startkapitaal (regeling voor doorlopende leningen).
- (<sup>24</sup>) Local Enterprise Agencies (LEA's).
- (<sup>25</sup>) LEDU (Local Economic Development Unit, Noord-Ierland).
- (<sup>26</sup>) Departement van milieu, Noord-Ierland, Departement van landbouw, Noord-Ierland, ADM/Combat Poverty Agency, Task Force 1 Monaghan, Task Force 2 Navan, DED Noord-Ierland (beheerders), Emerging Business Trust, Co-operation North, Noord-Ierland/Ierland.
- (<sup>27</sup>) Achterstandsindex van Robson, gebaseerd op een studie van de universiteit van Manchester.
- (<sup>28</sup>) Maatregel 2(B)2: Economische en plattelandsontwikkeling — Project voor de promotie van landbouwbedrijf en platteland (FACES).
- (<sup>29</sup>) Emerging Business Trust (Maatregel 2(B)2: Economische en plattelandsontwikkeling).
- (<sup>30</sup>) Monaghan County Council-Led Task Force.
- (<sup>31</sup>) Zie *bijlage 5*, projecten nrs. 10 - Mullaghmatt; 11 - Killyroan.
- (<sup>32</sup>) Clones Diamond - fase 2, Monaghan, en Killyroan Housing Estate.
- (<sup>33</sup>) Seed Capital Fund (fonds voor startkapitaal).
- (<sup>34</sup>) Zie *bijlage 5*, nr. 18 - Combra Ltd, 19 Kelly Bros.
- (<sup>35</sup>) Zie *bijlage 5*, nr. 13 - Clones Diamond.
- (<sup>36</sup>) STAR, Impact, Télématique en Interreg.
- (<sup>37</sup>) Zie *bijlage 4*, nr. 32.
- (<sup>38</sup>) Tussentijds evaluatierapport, juli 1997, blz. B 114: „Competitive Analysis Model”.
- (<sup>39</sup>) Zie *bijlage 5*, projecten nrs. 8 - Belturbet Pedestrian links; 9 - Ballinagh sewerage; 10 - Mullaghmatt; 11 - Killyroan; 12 - O'Neill's pack; 34 - Advance factory; 35 - Advance factory; 53 - Salmon Enhancement.
- (<sup>40</sup>) Rivers Agency en het Departement van landbouw, Noord-Ierland.
- (<sup>41</sup>) Zie *bijlage 5*, nrs. 56 - Forest service, 57 - Equivoa breeding, 58 - Food Business units.
- (<sup>42</sup>) Zie *bijlage 5*, nr. 53.
- (<sup>43</sup>) EU Aid for Peace en Reconciliation (EU-steun voor vrede en verzoening), juli 1996, Committee of the British/Irish Parliamentary Body (commissie van het Brits-Iers parlementsgaan).
- (<sup>44</sup>) Tussentijds evaluatierapport.
- (<sup>45</sup>) Cavan County Council-Led Task Force.
- (<sup>46</sup>) Zie *bijlage 5*, nr. 10 - Mullaghmatt.



## BIJLAGE 1

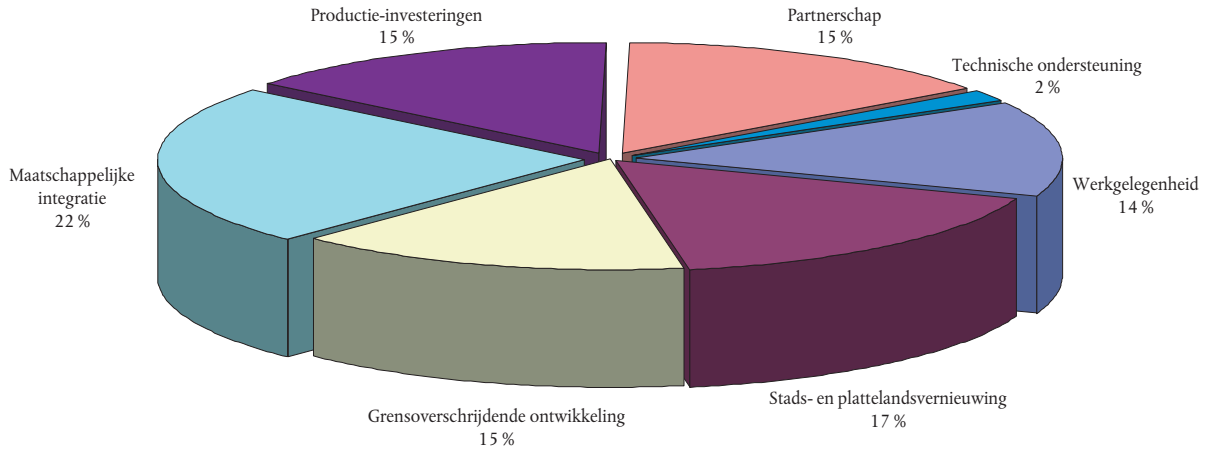
## BEHEERSSTRUCTUUR EN PROGRAMMA'S VAN HET INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND



BIJLAGE 2A

PEACE-PROGRAMMA

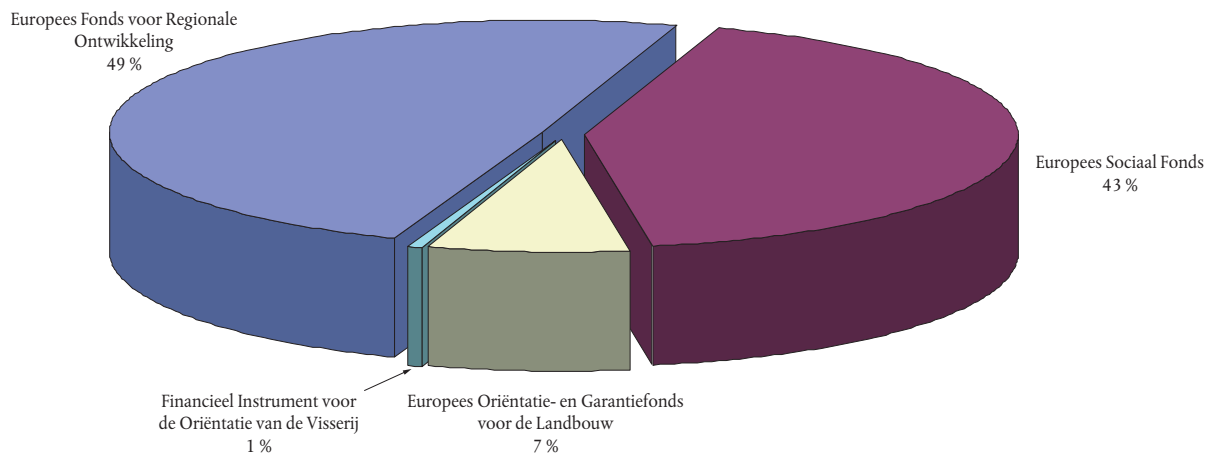
Verdeling van de financiering over de subprogramma's



BIJLAGE 2B

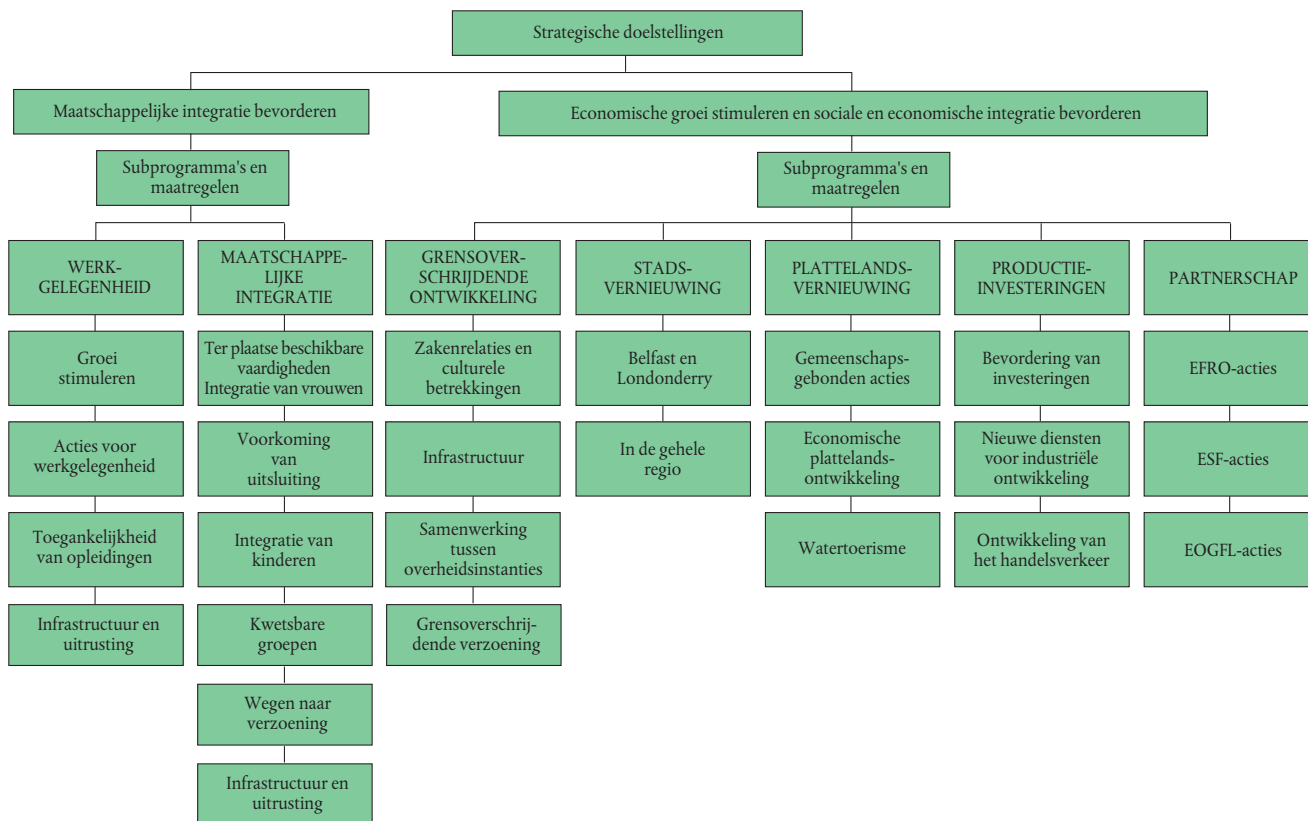
PEACE-PROGRAMMA

Verdeling van de financiering over de structuurfondsen



BIJLAGE 3

STRUCTUUR VAN HET PEACE-PROGRAMMA (UITSLUITEND MET BETREKKING TOT HET EFRO)



## CONTROLESTEEKPROEF VAN PROJECTEN VAN HET INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND

	Benaming project	Programma	Beschrijving project	IFI-financiering ECU
1	Inishowen Rural Regeneration Partnership	Plattelandontwikkeling	Een initiatief ter ondersteuning van de economische ontwikkeling van de gemeenschappen in achtergestelde plattelandgebieden van Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van het Zuiden	1 063 101
2	Lough Foyle Camp Park	Camp Park, Quigley's Point	Oplevering van een activiteitencentrum	292 221
3	Carlingford Lough Aquaculture Association	Wetenschap en technologie	Studie van het milieu en de bestanden van schaaldieren	154 705
4	Carroll's Warehouse, Dundalk	Stadsontwikkelingsprogramma	Verbouwing van Carroll's-entrepot tot cultureel centrum en museum	462 793
5	Jones Brother Irish Equestrian Centre	Toerismeprogramma	Ontwikkeling van een centrum voor de niet-raspaardenbranche	145 449
6	Multi-media Interactive systems (Information Technology Centre)	Economische ontwikkeling grensstreken op technologische basis	Ontwikkeling van interactieve multimediasystemen	132 227
7	Communities in Action	Communities in Action	Programma ter bestrijding van maatschappelijke uitsluiting van jongeren en ter versterking van de maatschappelijke positie en de zelfontplooiing van vrouwen	255 197
8	Lifford Castle (Mc Grehagham and Barrett)	Speciale projecten	Verbouwing van fabrieksgebouwen tot talenschool en vrijetijdsvoorzieningen	416 514
9	Gulliver Reservations	Toerismeprogramma	Reserveringssysteem	2 115 624
10	Multi Wire Gamma Camera Project	Wetenschap en technologie	Onderzoeksprogramma ter voorbereiding van commerciële ontwikkeling	298 121
11	Rathlin Island Trust	Toerisme	Voorzieningen voor bezoekers	277 978
12	Jobspace (NI) Ltd, Saul Road	Ondernemingen	Steuuregeling voor ondernemingen die renouvellerende fondsen beheren waaruit leningen aan kleine ondernemingen worden verstrekt	149 427
13	Department of Informatics	Economische ontwikkeling grensstreken op technologische basis	Opzet van een centrum voor interactieve systemen dat assistentie verleent bij de commerciële exploitatie van technologie in Derry/North West area	1 631 514
14	Seeconnell Initiative Ltd	Plattelandontwikkeling	Project voor regeneratie van landelijke gebieden	915 985
15	Turf Lodge Enterprises Ltd	Speciale projecten	Verschaffing van werkruimten waarin werkgelegenheid voor langdurig werklozen kan ontstaan	522 993
16	Portavogie District Community Development Association	Fishing Villages Initiative	Initiatief ter ondersteuning van de economische ontwikkeling in de visindustrie	1 067 205
17	CMAR (Irish Aquaculture Centre of Excellence)	Technologische samenwerking	Vestiging van een Iers centrum voor zeecultuur in Portaferry	1 000 172
18	Marine Institute Dublin	Centra voor technologische vernieuwing	Uitvoerbaarheidsstudie inzake mariene technologie en engineering	37 357
19	Knockloughrim Windmill	Toerisme	Restauratie van een windmolen en ontwikkeling van voorzieningen voor bezoekers	134 484
20	Community Information Technology Unit Belfast	Speciale projecten	Ontwikkeling van een regionaal adviesbureau voor IT-diensten	112 070
21	Human Resource Development	Productontwikkeling	Gemeenschappelijke opleiding voor personeelsleden van een informatiebureau voor toeristen	268 968
22	Frankfurt bookfair	Marketing	Tentoonstellingskosten	149 427
23	Mentor Conselling scheme	Ondernemingen		324 256
24	Mount Errigal Hotel	Toerismeprogramma	Conferenties en vrijetijdsbesteding	269 117
25	Ulster Farmers Union	Landbouwprogramma		298 853
26	Tyrone Guthrie Centre	Toerismeprogramma	Centrum voor bezoekende kunstenaars	186 783
27	Acumen	Ondernemingen	Cavan Enterprise Board	1 246 726
28	Co-operation North	Betrekkingen tussen de gemeenschappen	Uitwisselingsprogramma voor scholen	518 510
29	Farset Enterprise Park	Ondernemingen	Ambtenaar voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven	74 713
30	Springvale University Campus	Toonaangevend project		7 471 329
31	Navan at Armagh	Toonaangevend project		1 068 400
32	Agri-food Model	Technologische samenwerking	Bezoekerscentrum	448 278
33	Irish Genealogical Centre	Toerismeprogramma	Econometrisch model	2 248 689
34	Season Extension Pilot Programme	Toerismeprogramma	Genealogieproject	—
			Bevordering van het toerisme	—
	<b>Totaal</b>			25 759 186

## BIJLAGE 5

## CONTROLESTEEKPROEF VAN PROJECTEN VAN HET PEACE-PROGRAMMA

(ECU)

	Programma	Project	Peace-financiering
1	Stads- en plattelandsvernieuwing, 2C:2 - gemeentelijke ontwikkelingsactie	Gemeenschapscentrum	92 558
2	Stads- en plattelandsvernieuwing, 2C:2 - gemeentelijke ontwikkelingsactie	Ontwikkelingsmaatschappij	10 882
3	Stads- en plattelandsvernieuwing, 2C:2 - gemeentelijke ontwikkelingsactie	Onderneming voor gemeenschapontwikkeling	66 113
4	Stads- en plattelandsvernieuwing, 2C:2 - gemeentelijke ontwikkelingsactie	Opleiding en accountantscontrole door de gemeenschap	11 207
5	Stads- en plattelandsvernieuwing, 2C:2 - gemeentelijke ontwikkelingsactie	Genealogiecentrum	76 691
6	Stads- en plattelandsvernieuwing, 2C:2 - gemeentelijke ontwikkelingsactie	Gemeenschapscentrum	19 834
7	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Verbouwing van een portiershuisje	37 685
8	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Voetpaden	54 543
9	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Verbetering van de riolering	54 543
10	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Verbetering van de straatverlichting	49 585
11	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Speelplaats	49 585
12	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Speelplaats	52 891
13	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Bestrating stadscentrum	105 782
14	Stads- en dorpsvernieuwing en toerisme, 2C1:A	Restauratie kerkhof	14 875
15	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Levensmiddelenfirma	74 713
16	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Elektronicabedrijf	177 818
17	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Jeugdherberg	40 345
18	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Verhuurders van vastgoed	242 070
19	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Aannemer	388 507
20	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Hotel	10 460
21	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Visverwerkend bedrijf	17 931
22	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Self-catering-firma	5 977
23	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Levensmiddelenfirma	64 253
24	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Kunststoffenfabrikant	288 393
25	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Textielfabrikant	448 280
26	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Fabrikant van computeronderdelen	400 463
27	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Levensmiddelenfirma	58 276
28	Productieve investering, 5.1 - regeling voor rentesubsidies	Hotel	50 805
29	Productieve investering, 5.1 - startkapitaal	Uitgeverij	8 966
30	Productieve investering, 5.1 - startkapitaal	Levensmiddelenfirma	22 414
31	Productieve investering, 5.1 - startkapitaal	Levensmiddelenfirma	14 943
32	Productieve investering, 5.1 - startkapitaal	Fabrikant van geschenkartikelen	29 885
33	Productieve investering, 5.1 - startkapitaal	Transportonderneming	29 885
34	Ondersteuning van nieuwe ondernemingen, 5.2	Fabrieksgebouw	896 559
35	Ondersteuning van nieuwe ondernemingen, 5.2	Fabrieksgebouw	896 559
36	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Ondersteuning van de landbouw	198 146
37	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Bevordering van de hengelsport	114 816
38	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Ondersteuning van de landbouw	1 494 266
39	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Toeristische onderneming	11 207
40	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Vleesverwerkende firma	308 570
41	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van de kunsten	6 280
42	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van het toerisme	6 038
43	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Marketingfirma	11 879
44	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Studie van historische gebouwen	73 010
45	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Elektronicabedrijf	138 593
46	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Forum voor ondernemingen	220 752
47	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van het toerisme	5 230
48	Grensoverschrijdende ontwikkeling, 3.1 - zakenrelaties en culturele banden	Vredesorganisatie	89 656
49	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van de waterwegen	44 828
50	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Reddingsloep	59 771
51	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van de waterwegen	280 175
52	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van de waterwegen	50 431
53	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Initiatief ter bevordering van de hengelsport	3 959 804
54	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Uitvoerbaarheidsstudie op het gebied van de waterwegen	36 423
55	Stadsontwikkeling, 2A.2 - gehele regio	Gemeenschapsvernieuwing	—
56	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Bosbouw	1 570 000
57	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Viskwekerij	1 510 000
58	Plattelandsontwikkeling, 2b:2	Ontwikkeling van een levensmiddelenfirma	3 140 000
	<b>Totaal</b>		<b>18 194 151</b>

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE****SAMENVATTING**

Wat het IFI betreft, verwijst de Commissie de Rekenkamer naar haar uitvoerige antwoord op de opmerkingen in de punten 14, 19 en 20.

Ten aanzien van de conclusies over het programma voor vrede en verzoening (1995-1999) die zijn getrokken uit een audit die de Rekenkamer reeds in 1997 heeft verricht, wijst de Commissie erop dat in vele gevallen ondertussen actie is ondernomen door het toezichtcomité en de uitvoerende instanties om de betrokken aanloopproblemen te verhelpen.

Nu een terugblik mogelijk is, meent de Commissie te mogen stellen dat dit communautaire initiatief, dat zeer ambitieus en innovatief was, niet alleen met betrekking tot de doelstellingen (vrede en verzoening), maar ook op het punt van de uitvoeringsmechanismen (een echte aanpak van onderop), op succesvolle wijze ten uitvoer is gelegd.

De politieke en financiële steun van de Europese Unie via het IFI en het programma voor vrede en verzoening heeft aldus het proces van vrede en verzoening in de regio helpen ondersteunen en daardoor bijgedragen tot de vooruitgang die op politiek niveau is geboekt.

**DE CONTROLE VAN DE KAMER**

3. Wat het programma voor vrede en verzoening betreft, is hoofdzakelijk in 1996 met de feitelijke tenuitvoerlegging van projecten begonnen, zodat een langere periode had moeten worden onderzocht om definitieve conclusies over de algehele doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma te kunnen trekken. Zoals in het antwoord van de Commissie wordt aangetoond, is het merendeel van de aspecten die volgens het verslag voor verbetering vatbaar waren, in de volgende jaren aangepakt.

**HET INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND*****Samenvatting van de voornaamste bevindingen betreffende het IFI***

6. De Commissie wenst de nadruk te leggen op de unieke rol en status van het Fonds en van de operationele regelingen ervan. Het Fonds is een onafhankelijk juridisch orgaan dat functioneert volgens financieringsregels die verschillen van die voor welk EU-initiatief dan ook, zoals het programma voor vrede en verzoening, dat wordt beheerd door de Commissie en de twee betrokken regeringen. De Commissie merkt op dat, wanneer beide instrumenten in hetzelfde verslag worden behandeld, behoedzaamheid is vereist om misverstanden te voorkomen. De Com-

missie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer en verwijst naar haar uitvoerige antwoord op de desbetreffende punten van het verslag.

***Financieringsvoorzieningen en regelgeving***

11 en 12. De Commissie beschouwt de door het Fonds aangehouden banksaldi niet als „niet-bestede middelen”, omdat dit geld reeds is vastgelegd voor programma's. Uit de rekeningen van het IFI blijkt zelfs dat voor 1995, 1996 en 1997 de voor projecten aangegane contractuele verplichtingen de aangehouden saldi overtroffen. Dit houdt verband met het feit dat het Fonds zijn steun voor projecten vrijgeeft naarmate deze vorderen en er ook uit andere bronnen middelen voor beschikbaar worden gesteld. Het Fonds moet daarom geruime tijd voordat de uiteindelijke betalingen voor projecten plaatsvinden, zeker zijn van de bijdragen van de donoren. De Commissie zal echter de zaak onderzoeken en nagaan of de gelden in meer dan de huidige twee jaartranches ter beschikking van het Fonds kunnen worden gesteld.

***Administratieve procedures***

13 en 14. De Commissie kan meegaan met de opmerkingen van de Rekenkamer over de noodzaak de huidige IFI-regelingen inzake personeelsbezetting en de delegatie van bevoegdheden te herzien en heeft deze kwestie aan de orde gesteld bij de raad van bestuur van het Fonds.

***Procedures voor de goedkeuring van de projecten***

19 en 20. De Commissie heeft het Fonds verzocht zijn procedures voor de beoordeling van projecten opnieuw te bezien in het licht van de opmerkingen van de Rekenkamer. Wat de door de Rekenkamer genoemde gevallen betreft, heeft de Commissie vernomen dat het Fonds steun heeft verleend op basis van voorlopige beoordelingen van de projecten en in overeenstemming met het door het Fonds gehanteerde beginsel dat er eerst geld op tafel moet komen om zo financiële middelen uit andere bronnen te helpen aantrekken voor de projecten.

***Toezicht op en evaluatie van de projecten***

21. Soortgelijke bevindingen over tekortkomingen bij het toezicht en de evaluatie werden beschreven in het auditverslag van DG-Audit na de controle in oktober 1998. Het IFI heeft vervolgens voorgesteld een aantal maatregelen te nemen om deze situatie te verhelpen.

**Effect van het IFI**

23. Dit punt moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het feit dat het IFI in vele gebieden eerste geldschieter is juist omdat de politieke en maatschappelijke omstandigheden er van dien aard zijn dat andere overheidsfinanciering er erg moeilijk te verkrijgen is zonder financiële impulsen zoals die van het Fonds.

24. Bij een strikt economische meting van de geleverde prestatie kan het aantal geschapen banen inderdaad op 7 000 worden geraamd. Dit geeft echter geen goed beeld van het totale aantal banen dat te danken is aan de door het IFI ondersteunde projecten, welke projecten volgens het IFI een hefboomfunctie vervullen. De in 1995 door KPMG uitgevoerde studie lijkt steun te geven aan deze zienswijze.

26. De vermelde overheersende positie van staatsinstellingen en beroepsorganisaties als begunstigden van grensoverschrijdende projecten moet worden beoordeeld in de context van de maatschappelijk-politieke situatie, vooral wat het vroegste deel van de in het verslag beschouwde periode betreft.

27. Het Fonds heeft de Commissie de verzekering gegeven dat het bijzondere aandacht aan deze kwestie besteedt.

**Toezicht door de Commissie**

28. De diensten van de Commissie hebben in oktober 1998 een uitvoerige financiële audit van het beheers- en controlesysteem van het IFI en van de tenuitvoerlegging door de projectleiders uitgevoerd in combinatie met een verificatie ter plaatse om toezicht op de projecten uit te oefenen. Het auditrapport bevestigde dat de maximale subsidiepercentages in acht waren genomen in gevallen waarin projecten door de structuurfondsen waren medefinancierd. Overwogen wordt om in 2000 een soortgelijke audit ter plaatse te verrichten.

**HET SPECIALE STEUNPROGRAMMA VOOR VREDE EN VERZOENING (PEACE)****Samenvatting van de voornaamste bevindingen aangaande Peace**

29. Met betrekking tot de conclusies die de Rekenkamer trekt uit het onderzoek dat zij reeds in 1997 heeft ingesteld, merkt de Commissie op dat in vele gevallen ondertussen door het toezichtcomité en de uitvoerende instanties actie is ondernomen om de betrokken tekortkomingen te verhelpen.

Nu er een terugblik op kan worden geworpen, meent de Commissie te mogen stellen dat dit communautaire initiatief, dat uniek is niet alleen met betrekking tot de doelstellingen (vrede en verzoening), maar ook op het punt van de uitvoeringsmechanismen (een echte aanpak van onderop), over het geheel genomen een succes is gebleken.

(Zie de desbetreffende punten voor meer specifieke antwoorden.)

**Regelgeving en financieringsregelingen**

32. Aangezien bij het programma voor vrede en verzoening met een aanpak van onderop werd gewerkt, werd het aan de uitvoerende instanties zelf overgelaten om de aard en de specifieke kenmerken van de door de beëindiging van het geweld geboden mogelijkheden te evalueren en werd een en ander niet bij voorbaat tot in bijzonderheden in het programma zelf vastgelegd. De uitvoerende instanties moesten dus passende methoden gebruiken om de maatschappelijke doelgroepen en de projecten te kiezen met inachtneming van de algemene doelstellingen die in het programmadocument waren vastgesteld. Een duidelijk voorbeeld is het geval van de District Partnerships, die toewijzingen van het Department of Environment hebben ontvangen op basis van een rangorde die is bepaald aan de hand van de Robson-achterstandsindex in combinatie met regionale statistieken (bevolking, geweld, enz.) (1).

33. De inspanningen van alle bij het programma voor vrede en verzoening betrokken uitvoerende instanties zijn zeer efficiënt geweest, zoals blijkt uit de door T. Haase verrichte analyse van het gebruik dat de gemeenschappen in Noord-Ierland van het programma hebben gemaakt (2): het programma heeft in heel Noord-Ierland een indrukwekkend bereik gehad, waarbij aanvragen zijn ontvangen uit meer dan 80 % van de kiesdistricten; de verdeling van de aanvragen voor projecten en van de financiering was in overeenstemming met de verdeling van de bevolking, waarbij er sprake was van bijzondere concentraties in stedelijke gebieden. Wat de aangrenzende graafschappen betreft, zal de eindevaluatie van het programma naar verwachting bevestigen dat een en ander ook daar op succesvolle wijze is gebeurd.

**Financiële en budgettaire uitvoering**

34. Het door de betrokken lidstaten beoogde en in 1995 door de Commissie voorgestelde financieringsplan was in overeenstemming met het besluit van de Europese Raad om 100 Mio ECU toe te kennen voor elk jaar van de periode 1995-1997. De Commissie is het ermee eens dat de toewijzing van financiële middelen voor een kortere periode dan de beoogde looptijd van het programma tot problemen bij de planning van sommige projecten kan hebben geleid. Dat was echter niet volkomen negatief, aangezien het een gevoel van urgentie en een momentum heeft helpen creëren bij al degenen die aan de tenuitvoerlegging van het programma deelnamen. Gezien de potentieel onstabiele politieke context in de regio en de bijzondere aard en draagwijdte van het programma voor vrede en verzoening, was bovendien het voorstel van de Commissie (3) om na drie jaar de geboekte vooruitgang te toetsen als voorwaarde voor verdere financiering volkomen gerechtvaardigd.

(1) Zie ook het antwoord op paragraaf 46.

(2) T. Haase & J. Pratschke: „EU Special Support Programme for Peace and Reconciliation: Analysis of Community Uptake”, NISRA, 1999.

(3) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 7 december 1994, COM(1994) 607.

35-37. De selectie van en het sluiten van contracten met de Intermediary Funding Bodies (bemiddelende financieringsorganen) en de oprichting van de District Partnerships en van de Northern Ireland Partnership Board hebben noodzakelijkerwijs tijd gevergd en vervolgens hebben deze uitvoerende instanties ook nog tijd nodig gehad om volledig operationeel te kunnen worden. Bovendien heeft het programma voor vrede en verzoening een groot aantal aanvragen opgeleverd, meer dan 22 000 in de periode tot en met 31 december 1997, welke aanvragen door de uitvoerende instanties moesten worden onderzocht. Onder deze omstandigheden waren eind 1997 de vastleggingen en betalingen en de uitgaven voor projecten veel lager dan was verwacht toen het programma medio 1995 werd goedgekeurd.

De overdrachten en annuleringen van kredieten in 1996 en 1997 waren budgettaire ingrepen die tot doel hadden de in het begrotingsonderdeel voor het programma voor vrede en verzoening beschikbare bedragen die niet waren besteed, over te hevelen naar andere communautaire initiatieven. Dit is een gebruikelijke gang van zaken bij het beheer van de begroting van de Europese Unie.

38. De Commissie heeft in haar voortgangsrapport van 1997 als haar mening te kennen gegeven dat verdere financiële middelen nodig waren om in de bestaande en toekomstige behoeften te kunnen voorzien, en de begrotingsautoriteit aanbevolen een extra 100 Mio ECU aan EU-middelen beschikbaar te stellen voor 1998 en later ook nog een vergelijkbaar bedrag toe te wijzen voor 1999. De juistheid van deze keuze is bevestigd door het feit dat de voor het programma beschikbare middelen eind 1999 volledig waren vastgelegd en ten goede komen aan circa 12 600 projecten.

Gezien de trage opname van de middelen om de in paragraaf 35 uiteengezette redenen, was het besluit van de Commissie van 5 december 1997 een noodzakelijke correctie die voor de nodige afstemming tussen de financiële planning en de uitvoering van het programma heeft gezorgd.

De Commissie is er verheugd over dat in de conclusies van de vergadering die de Europese Raad in maart 1999 in Berlijn heeft gehouden, een besluit is opgenomen waarbij het aan het Peace II-programma toe te wijzen bedrag voor de hele nieuwe periode (2000-2004) is vastgesteld.

### **De administratieve structuur van het programma**

41. Het is weliswaar juist dat het programma een breed terrein bestrijkt en dat het aantal uitvoerende instanties groot is, maar er mag niet vergeten worden dat bij het programma voor vrede en verzoening de inhoud zeker even belangrijk is als de gevolgde procedure: daarom is de administratieve structuur van het programma van meet af aan zo opgezet dat de behoeften via een zo nauw mogelijk contact met de plaatselijke bevolking werden bepaald in het kader van een echte aanpak van onderop.

42. De administratieve werkwijzen mogen dan sterk van elkaar verschillen hebben als gevolg van het gedecentraliseerde karakter van de uitvoeringsmechanismen, dit neemt niet weg dat de relevantie van de doelstellingen, prioriteiten en uitvoeringsmechanismen door het toezichtcomité is bevestigd. Dit comité heeft ook gemeenschappelijke richtsnoeren gegeven aan alle uitvoerende instanties.

Wat de selectie van de Intermediary Funding Bodies (IFB's - bemiddelende financieringsorganen) betreft, is weliswaar geen op concurrentie gebaseerde selectieprocedure gevolgd, maar heeft de Commissie een beroep gedaan op consultants voor de evaluatie van potentiële kandidaten. Bovendien zijn uitvoerige besprekingen met de nationale autoriteiten en met andere partners zoals vertegenwoordigers van de gemeenschappen en vrijwilligersorganisaties voorafgegaan aan de uiteindelijke selectie van de IFB's en ook aan de oprichting van de Northern Ireland Partnership Board en van de District Partnerships.

In het programmadocument (subprogramma 5, maatregel 2 „Nieuwe dienstverlening op het gebied van industriële ontwikkeling”) was bepaald dat de Industrial Development Board (IDB) in dit verband als uitvoeringsmechanisme zou fungeren, maar uiteindelijk werd de maatregel beheerd door het ministerie waaronder de IDB ressorteert, het Department of Economic Development.

43. Om ervoor te zorgen dat op ruime schaal gebruik werd gemaakt van het startkapitaalfonds in het kader van maatregel 7 van subprogramma 5, heeft de Local Economic Development Unit (LEDU) een beroep gedaan op een aantal bemiddelaars in diverse delen van Noord-Ierland. De interne accountantsdienst van het Department of Economic Development concludeerde op grond van een audit dat de toezichtregelingen van de LEDU afdoende waren om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die uit de verantwoordelijkheid van de LEDU voor het beheer van het startkapitaalfonds voortvloeiden, en dat de bemiddelaars bevredigende regelingen voor de verstrekking van de financiële middelen hadden getroffen. Informatie over de namen en activiteiten van de bemiddelaars werd verstrekt in voortgangsrapporten aan het toezichtcomité.

44. De voorschotten worden door de lidstaten aangevraagd op basis van de door de eindbegunstigden gemelde uitgaven. Om elke twijfel weg te nemen werden de eindbegunstigden definitief vastgesteld <sup>(1)</sup> bij de beschikking van de Commissie van 10 juli 1998 die volgde op de herziening halverwege de looptijd van het programma <sup>(2)</sup>.

### **Procedures voor de evaluatie van de projecten**

45. Bij een programma dat zo'n breed terrein bestrijkt, valt een verscheidenheid van benaderingen bij de selectie van projecten te verwachten. Een poging om volledige standaardisering te bereiken zou de voor het starten van het programma benodigde periode aanzienlijk hebben verlengd. Dit vormt geen excuus voor het ontbreken van adequate evaluatieprocedures in sommige gevallen en er wordt nota genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer in dit verband.

<sup>(1)</sup> Overeenkomstig Beschikking 97/324/EG van de Commissie van 23 april 1997 tot wijziging van de beschikkingen houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven ten behoeve van Ierland: notitie nr. 1.

<sup>(2)</sup> Beschikking van de Commissie van 10 juli 1998, C(1998) 1632.



46. Wat de keuze van de doelgebieden in Noord-Ierland betreft, hebben overheidsdepartementen voor de aanwijzing van in aanmerking komende gebieden gebruikgemaakt van de Robson-achterstandsindex, soms aangevuld met andere indicatoren als met de steun een speciaal doel werd beoogd (gezondheid, milieu, werkgelegenheid, enz.). In de aangrenzende graafschappen hebben sommige IFB's een achterstandsindex gebruikt bij de toewijzing van steun. Doorgaans werd een geactualiseerde versie van de „Gamma studies deprivation index” gebruikt als criterium voor de beoordeling van de merites van afzonderlijke projecten.

47 en 48. De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer. Zij zal er zorg voor dragen dat het toekomstige programma voor vrede en verzoening (2000-2004) specifieke schriftelijke criteria voor de selectie en evaluatie van projecten door de uitvoerende instanties bevat, vooral waar het gaat om methoden voor het onderling vergelijken van aanvragen wat hun merites betreft en voor het rangschikken van projecten op basis van een waardering of een weging van hun merites.

### ***Toezicht achteraf op de gesubsidieerde projecten***

49. Tot eind 1997 hebben de IFB's met het oog op de controle op de bij hen ingediende aanvragen een eigen database bijgehouden in afwachting van de oprichting van een centrale database.

Sinds eind 1997 zijn er centrale databases zoals door het programma voorgeschreven, die gegevens over de aanvragen en de goedgekeurde projecten bevatten, en ook de informatie die door de uitvoerders van projecten wordt verstrekt in overeenstemming met de optimum monitoring questionnaire (OMQ). Deze gegevens zijn gebruikt voor de opstelling van voortgangsrapporten ten behoeve van het toezichtcomité en ook bij analyses door de externe beoordelaar.

50. In het programmadocument werden geen streefcijfers voor fysieke en impactindicatoren vastgesteld omdat het niet de bedoeling was om in die fase van het programma dergelijke zaken voor te schrijven. In de loop van de uitvoering van het programma is een alomvattend stel toezichtindicatoren ontwikkeld dat nu in gebruik is om over de vorderingen aan het toezichtcomité te rapporteren aan de hand van de gegevens die het gebruik van de OMQ oplevert. Met het oog op de evaluatie achteraf van het programma is door de externe beoordelaar een strategisch evaluatiemodel uitgewerkt en er zijn ook nog andere werkzaamheden ter voorbereiding van de eindevaluatie aan de gang.

### ***Effect van het programma***

51. Dat afzonderlijke maatregelen door afzonderlijke uitvoerende instanties worden beheerd, is een gebruikelijk kenmerk van de door de structuurfondsen ondersteunde programma's. In sommige gevallen kan dit er inderdaad toe leiden dat potentiële begunstigers bij verschillende instanties aanvragen moeten indienen als het gaat om de financiering van een project dat uit verscheidene onderdelen bestaat. De leiders van de subprogramma's (overheidsdepartementen) hebben er echter op helpen toezien dat bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen voor de nodige complementariteit werd gezorgd.

52 en 53. Zie het antwoord op paragraaf 46 wat de keuze van doelgebieden voor het bereiken van de algemene doelstellingen van het programma voor vrede en verzoening betreft.

De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer en zal een en ander nader onderzoeken.

54. Sinds 1998 is er een adequaat toezicht- en evaluatiesysteem in de vorm van een alomvattende database waarin regelmatig gegevens worden ingevoerd dankzij de OMQ's. Zo worden cijfers betreffende de geschapen arbeidsplaatsen en de impactindicatoren vastgelegd (zie ook het antwoord op de paragrafen 49 en 50).

### ***Publiciteit en voorlichting***

55. In de eerste jaren van de looptijd van het programma voor vrede en verzoening werden op het niveau van het programma weinig activiteiten inzake voorlichting en publiciteit ontplooid omdat het er toen hoofdzakelijk om ging potentiële aanvragers over de subprogramma's en maatregelen te informeren. De uitvoerende instanties hebben voor dit doel informatie verspreid, en dit met enig succes aangezien het programma zeer veel (ongeveer 29 000) aanvragen heeft opgeleverd, wat erop duidt dat het programma bij de bevolking bekend was en relevant was voor de behoeften van de mensen.

Er wordt nu meer aandacht besteed aan voorlichting en publiciteit op het niveau van het programma. Dit gebeurt met hulp van ervaren consultants die zijn gespecialiseerd in communicatie via de media en regelmatig rapporteren aan het toezichtcomité <sup>(1)</sup>.

### ***ACTIES MET MEERDERE FINANCIERS***

56. De doelstellingen van het programma voor vrede en verzoening verschilden sterk van die van andere EU-programma's uit het oogpunt van zowel het algemene streven als de toespitsing van de steunverlening op bepaalde doeleinden. Het programma voor vrede en verzoening verschilde ook van de IFI-programma's door het feit dat voor de uitvoering van het programma met een aanpak van onderop werd gewerkt en een belangrijk deel van de financiële middelen werd beheerd door niet-gouvernementele uitvoerende instanties.

Ook de Commissie is bezorgd over het risico dat het effect en de bekendheid van projecten aan verscheidene programma's tegelijk worden toegeschreven.

<sup>(1)</sup> Op 2 december 1999 waren voor de hele looptijd van het programma reeds circa 400 artikelen in de schrijvende pers en meer dan 50 TV- of radioreportages aan het toezichtcomité gemeld.

57. De Commissie heeft nota genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer over het Gulliver-project, waarin is vermeld dat de betrokken uitgaven voor 52 % afkomstig zijn uit EU- en IFI-bronnen. Zij wijst er echter op dat slechts de helft van de IFI-middelen door de Europese Unie wordt verstrekt. Het Gulliver-project was zeer innovatief en dus was er onvermijdelijk een risico.

58. Zie het antwoord op de paragrafen 61 en 62.

#### ADDITIONALITEIT VAN DE FINANCIERING

60. De Commissie is het ermee eens dat IFI-financiering slechts bij uitzondering in de plaats van overheidsfinanciering is gekomen: in het verslag wordt slechts één dergelijk geval beschreven, welk geval indertijd ook duidelijk onder de aandacht van de raad van bestuur van het IFI is gebracht door de waarnemer van de Commissie en als zodanig in de notulen van deze raad is vermeld.

61 en 62. Overlappenden bij bepaalde acties werden van meet af aan verwacht en bewust geaccepteerd: het is normaal dat sommige projecten die in aanmerking komen voor een overheids- of EU-programma, tegelijk voldoen aan de in het programma voor vrede en verzoening gestelde eis dat zij bijdragen tot een stabielere, vredelievende samenleving. Als dergelijke projecten via het programma voor vrede en verzoening worden gefinancierd, is er naar verwachting sprake van een zakelijk belang bij die vrede en verzoening, zodat het streven daar meer op is gericht.

63. Projecten die afkomstig zijn van een overheidsdepartement of -instelling, behoren naar het oordeel van de Commissie niet om die reden te worden uitgesloten voorzover zij aan de criteria van het programma voor vrede en verzoening voldoen, maar wel wordt erkend dat dergelijke projecten op dezelfde basis dienen te worden geëvalueerd als andere projecten.

64. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat financiering via het programma niet in de plaats mag komen van normale uitgaven van overheidsdepartementen of plaatselijke autoriteiten.

Met betrekking tot de vraag of steun dient te worden verleend voor projecten die ook zonder die steun wel zouden worden uitgevoerd („doodgewichteffect”), brengt de Commissie in herinnering dat een sneller groeitempo of ontwikkeling op een ruimere schaal bijzonder wenselijk kan zijn met het oog op consolidatie van de voortgang naar een vredelievende, stabiele samenleving. Bovendien kunnen, aangezien een van de positieve effecten van het programma voor vrede en verzoening de uitvoeringsmechanismen ervan betreft, dergelijke projecten ook voordelen opleveren via de processen waarmee de voorbereiding en tenuitvoerlegging ervan gepaard gaan.

65. De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer en zal aandacht aan deze kwestie besteden wanneer het nieuwe Peace II-programma wordt opgesteld.

#### CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

66-69. De Commissie stelt het op prijs dat de Rekenkamer erkent dat het programma voor vrede en verzoening onder moeilijke omstandigheden van start is gegaan en waardevol is geweest doordat het heeft gezorgd voor belangrijke en innovatieve structuren en stimulansen, die samenwerking en de betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschappen hebben bevorderd.

70. a) De Commissie zal deze zaak onderzoeken en nagaan of de betalingen aan het Fonds in meer dan de huidige twee tranches per jaar kunnen gebeuren.

70. d) De Commissie is het volledig met de aanbeveling van de Rekenkamer eens. Zij wijst erop dat haar diensten in 1998-1999 een gedetailleerde verificatie in het kader van het toezicht op de projecten hebben verricht. In het verslag over deze verificatie is ook aandacht besteed aan de getroffen regelingen om overlappenden tussen IFI-financiering en steunverlening door de structuurfondsen te voorkomen. In de tweede helft van 2000 zal een soortgelijke evaluatie ter plaatse worden uitgevoerd.

71. De Commissie stelt de specifieke aanbevelingen betreffende het programma voor vrede en verzoening op prijs. Zij wijst erop dat het toezichtcomité voor dit programma en de uitvoerende instanties reeds actie hebben ondernomen ten aanzien van verscheidene kwesties die door de Rekenkamer worden genoemd. De Commissie zal er echter zorg voor dragen dat aan alle aanbevelingen van de Rekenkamer de nodige aandacht wordt besteed bij de opstelling en goedkeuring van het nieuwe Peace II-programma voor de periode 2000-2004. Met name geldt in dit verband het volgende:

- a) De externe beoordelaar zal de ervaring die is opgedaan bij de tenuitvoerlegging van het programma (met inbegrip van aanleggelegenheden zoals de selectie en het op bepaalde doeleinden toespitsen van de projecten), onderzoeken en van de informatie in zijn (begin 2000 uit te brengen) verslag zal gebruik worden gemaakt bij het opzetten van Peace II.
- b) De Commissie is het met deze aanbeveling eens. Gezien de ervaring die met het programma voor vrede en verzoening is opgedaan, verwacht zij dat het bestedingstempo bij Peace II meer in overeenstemming zal zijn met dat bij andere door de structuurfondsen ondersteunde operationele programma's.
- c) De Commissie is het eens met deze aanbeveling, die van toepassing is op alle uitvoerende instanties.
- d) De Commissie is het ermee eens dat voor het gehele programma de evaluaties van projecten aan de hand van op schrift gestelde specifieke criteria dienen te worden uitgevoerd en duidelijk moeten worden gedocumenteerd.

e) De Commissie is het met de aanbeveling in de eerste zin eens en brengt in herinnering dat na 1997 centrale databases voor het programma zijn opgezet.

f) De Commissie zal actie ondernemen om de coördinatie tussen haar diensten te verbeteren wat de betrokkenheid van de Gemeenschap bij het Internationaal Fonds voor Ierland en het Peace II-programma betreft. Synergie tussen de respectieve programma's zal ook via de formulering ervan worden nagestreefd.

g) De Commissie is het met deze aanbeveling eens. Zij zal speciale aandacht besteden aan de publiciteitsbepalingen die in het komende Peace II-programma worden opgenomen.

De Commissie is van oordeel dat het programma voor vrede en verzoening (1995-1999) ondanks de moeilijkheden die in het begin bij het opzetten van dit zeer ambitieuze en innovatieve communautaire initiatief zijn ondervonden, op succesvolle wijze ten uitvoer is gelegd. De politieke en financiële steun van de Europese Unie heeft het vredes- en verzoeningsproces in de regio helpen ondersteunen en heeft daardoor tot de vooruitgang op politiek niveau bijgedragen.

---