

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

21 januari 2008

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de Europese actieprogramma's Leonardo da Vinci, Socrates en Jeugd

VERSLAG

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie
uitgebracht door mevrouw Sabine Poleyn**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Monica Van Kerrebroeck.

Vaste leden:

de heer Werner Marginet, de dames Katleen Martens, An Michiels, Marie-Rose Morel, de heer Leo Pieters;

de dames Cathy Berx, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn, Monica Van Kerrebroeck;

de dames Stern Demeulenaere, Laurence Libert, de heer Hans Schoofs;

de heer Dirk De Cock, mevrouw Anissa Temsamani, de heer Robert Voorhamme.

Plaatsvervangers:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, de dames Greet Van Linter, Gerda Van Steenberge;

de heren Paul Delva, Jos De Meyer, mevrouw Veerle Heeren, de heer Luc Martens;

de heer Karlos Callens, de dames Margriet Hermans, Anne Marie Hoebeke;

de heren Chokri Mahassine, Ludo Sannen, Joris Vandenbroucke.

Toegevoegde leden:

de heer Jef Tavernier;

de heer Kris Van Dijck.

Zie:

37-C (2006-2007)

– Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

Blz.

1. Toelichting door mevrouw Christine Vandekerckhove, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof.....	4
1.1. Algemene kenmerken	4
1.2. Leonardo da Vinci	4
1.3. Socrates	5
1.4. Jeugd.....	5
1.5. De toekomstige programmaperiode 2007-2013	6
1.6. Samenvatting	6
1.7. Het schriftelijk antwoord van de ministers	6
2. Antwoord van de minister	6
2.1. Inleiding.....	6
2.2. Aanbevelingen.....	6
3. Vragen en opmerkingen van de leden	7

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie besprak op 6 december 2007 het verslag van het Rekenhof over de Europese actieprogramma's Leonardo da Vinci, Socrates en Jeugd. De leden van de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie en van de Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media werden uitgenodigd om de vergadering bij te wonen.

1. Toelichting door mevrouw Christine Vandekerckhove, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof

In eerste instantie wil mevrouw *Christine Vandekerckhove*, eerste-auditeur-revisor, raadsheer Beckers, die actief lid is van de werkgroep EU-rekenkamers, verontschuldigen die graag de uiteenzetting had gegeven, maar wegens een buitenlandse missie niet kan aanwezig zijn.

Het Rekenhof rapporteert jaarlijks aan het Vlaams Parlement over het financieel management van de Europese gelden in Vlaanderen. Elk jaar snijdt het een specifiek Europees thema aan om op die manier in een aantal jaren een totaalbeeld van de EU-gelden op Vlaams niveau tot stand te brengen. Het deelt deze verslagen ook mee aan andere rekenkamers en aan de Europese Rekenkamer. Eind 2005 publiceerde het Rekenhof een eerste EU-verslag: 'De Europese Unie en de Vlaamse Gemeenschap: een verkenning'. Het gaf een overzicht van de institutionele organisatie van de EU en het financieel management van de structuurfondsen in Vlaanderen.

In 2006 heeft het Rekenhof ervoor geopteerd de communautaire actieprogramma's Leonardo da Vinci (rond beroepsopleiding), Socrates (rond onderwijs) en Jeugd te onderzoeken. Elke lidstaat van de Europese Unie heeft op basis van het subsidiariteitsbeginsel de volledige verantwoordelijkheid voor de organisatie van zijn beroepsopleiding, onderwijs en jeugdzaken. De Europese Unie wenst echter met de actieprogramma's de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun beleid te ondersteunen. De actieprogramma's onderscheiden zich op een aantal punten zeer duidelijk van de structuurfondsen. Een belangrijk verschil is dat bij de actieprogramma's de maatregelen uitgaan van de Europese Commissie, die daarmee de samenwerking tussen de lidstaten wil aanmoedigen. De communautaire acties hebben dus een grensoverschrijdende dimensie.

De spreker licht eerst de gezamenlijke kenmerken van de programma's toe. Vervolgens komen de specifieke eigenheden van elk programma aan bod,

zoals de doelgroep, het beheer, de toegewezen budgetten, de uitvoering en het toezicht. Ten slotte wordt stilgestaan bij de nieuwe programmaperiode 2007-2013.

1.1. Algemene kenmerken

Voor de drie programma's voorzag de Europese Unie in een referentiebudget van 3510 miljoen euro voor alle deelnemende landen voor de volledige programmaperiode 2000-2006: 1150 miljoen euro voor Leonardo da Vinci, 1840 miljoen euro voor Socrates en 520 miljoen euro voor Jeugd. Na toetreding van de tien nieuwe lidstaten in 2004 is het totaalbedrag voor Jeugd opgetrokken tot 605 miljoen euro.

De programma's worden beheerd door enerzijds de Europese Commissie en anderzijds de nationale overheden. Bepaalde acties worden volledig door de lidstaten, dus gedecentraliseerd, uitgevoerd, andere in gemengd of centraal beheer.

De nationale overheid wijst een administratie aan als nationale autoriteit die zorgt voor een efficiënt verloop van het programma op nationaal niveau. Voor de uitvoering van het programma duidt de autoriteit een nationaal agentschap aan. In België is per gemeenschap en per programma een apart agentschap aangesteld. Vlaanderen telt dus drie agentschappen. Het agentschap staat in voor de administratieve, inhoudelijke en financiële opvolging en begeleiding van de gekozen projecten, alsook voor de verspreiding van de resultaten en het beheer van de Europese middelen.

De rechten en verplichtingen van de betrokken partijen zijn duidelijk omschreven in diverse contracten. Europa heeft duidelijke krijtlijnen uitgetekend voor de subsidiëeringsvereisten en te volgen procedures. Dat heeft voordelen, maar wordt door initiatiefnemers vaak als zwaar en omslachtig ervaren.

De autoriteit moet rapporteren over de uitvoering van de contracten aan de Europese Commissie. De commissie houdt geregeld toezicht op het verloop van de programma's. Zij moet op haar beurt op gezette tijdstippen rapporteren aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en het Economisch en Sociaal Comité.

1.2. Leonardo da Vinci

Het Europees actieprogramma Leonardo da Vinci biedt financiële ondersteuning aan projecten die oog hebben voor de kwaliteit en de innovatieve kracht van de beroepsopleiding.

De vzw ESF-agentschap voert de facto de taak van

autoriteit uit. Als agentschap heeft de Vlaamse Regering de vzw Vlaams Leonardo da Vinci-agentschap aangewezen. Hoewel de Vlaamse Regering dat voorschreef, bestaat geen contract tussen de autoriteit en het agentschap.

Over de volledige programmaperiode verloopt ongeveer 21,7 miljoen euro langs het agentschap. De Europese middelen worden naar behoren benut. Per contract met Europa opent het agentschap een aparte bankrekening. Dat maakt de opvolging van de financiële middelen transparant. Het agentschap beschikt echter niet over een gecentraliseerd overzicht van de Vlaamse cofinanciering. Die informatie is alleen beschikbaar in de individuele dossiers. Voor de werkingskosten houdt het agentschap dat wel systematisch bij.

Algemeen gesteld is het beroepsopleidingsprogramma in Vlaanderen succesvol. Vooral mobiliteits- en proefprojecten scoren hoog. Hoewel het programma raakvlakken heeft met andere Europese actieprogramma's, blijken in de praktijk weinig sluitende procedures te bestaan om dubbele financiering uit te sluiten. De projectevaluatoren en de leden van het selectiecomité zijn soms afkomstig van organisaties die in principe ook projecten kunnen indienen, wat risico's inhoudt.

Tijdens de programmaperiode 2000-2006 heeft de Europese Commissie drie controles laten uitvoeren bij het Vlaamse agentschap. De Vlaamse overheid zet echter geen specifieke controles op.

1.3. Socrates

Socrates is het onderwijsprogramma van de Europese Unie ter ondersteuning van het Europa van de kennis en het levenslang leren. Het bestaat uit acht acties. Het agentschap en de autoriteit zijn ingebed in het ministerie van Onderwijs en Vorming.

Over de periode 2000-2006 verloopt ongeveer 25,9 miljoen euro langs het Vlaams Socrates-agentschap. Het gehanteerde systeem van celkredieten waarborgt de financiële transparantie van elk contract. Er is wel geen duidelijk overzicht voorhanden van de Vlaamse cofinanciering aangerekend op de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Socrates is een succesvol programma. De participatie van Vlaanderen aan bepaalde acties, zoals Erasmus en Grundtvig, is hoog. De Comenius-actie individuele beurzen voor nascholing van het school- en onderwijspersoneel blijkt minder succesvol ten gevolge van een niet-afgestemde Vlaamse regelgeving. Wegens de gedeeltelijke overlapping van de doelgroep met die van het Leonardo da Vinci-

programma en mogelijk met Vlaamse subsidies, is dubbele financiering niet uitgesloten. De selectieprocedure was in het verleden soms onvoldoende gedocumenteerd. Bovendien komt het agentschap soms laattijdig tegemoet aan zijn contractuele rapporteringsverplichtingen tegenover de Europese Commissie.

Het agentschap is in 2002-2003 in opdracht van de Europese Commissie doorgelicht door een auditkantoor. Het valt als dienst ingebed in de Vlaamse administratie onder het toezicht van de Interne Audit. De rekenplichtige die de Europese gelden beheert, moet kwartaalstaten en een jaarlijkse beheersrekening bezorgen aan het IVA Centrale Accounting, dat ze vervolgens doorstuurt naar het Rekenhof.

1.4. Jeugd

Het programma Jeugd onderscheidt zich van Socrates en Leonardo da Vinci doordat de klemtoon ligt op niet-formeel leren en op vrije tijd. Het ondersteunt nationale en internationale, buitenschoolse activiteiten van en voor jongeren.

Als autoriteit fungeert het IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, als agentschap de vzw Jint. De vzw heeft nog andere Vlaamse taken op het vlak van internationale uitwisseling en samenwerking.

Over de volledige programmaperiode zal het budget voor Vlaamse jeugdprojecten 9,1 miljoen euro bedragen. Er zijn niet altijd voldoende projecten om het beschikbare budget volledig te benutten. Per contract met Europa opent het agentschap een aparte bankrekening, wat de opvolging van de financiële middelen transparant maakt. De vzw beschikt voor haar Vlaamse werkmiddelen echter maar over één rekening, zodat niet onmiddellijk zichtbaar is welke kosten specifiek gerelateerd zijn aan de werking als agentschap. De vzw heeft, mede door de aard van de subsidiëring, geen zicht op het bedrag van de Vlaamse cofinanciering van de projecten. Voor de werkingskosten bedraagt de Vlaamse cofinanciering ongeveer 65%.

Vooral groepsuitwisselingen en Europees vrijwilligerswerk zijn in Vlaanderen succesvolle acties. De doelstellingen van het programma liggen op een ander vlak dan die van Leonardo da Vinci en Socrates, zodat er weinig risico is op dubbele financiering langs die kanalen. Wel kan de Europese financiering van bepaalde projecten overlappen met Vlaamse subsidies. De selectie van de projecten is voor een belangrijk deel in handen van mensen uit het veld, wat een risico op belangenvermenging inhoudt.

In 2005 liet de Europese Commissie een externe audit uitvoeren. De Vlaamse Gemeenschap ziet voor de gehele werking van Jint toe op het voldoen aan de subsidiëeringsvoorwaarden en aan de bepalingen in de beheersovereenkomst.

1.5. De toekomstige programmaperiode 2007-2013

In de nieuwe programmaperiode 2007-2013 worden de programma's Leonardo da Vinci en Socrates samengevoegd in het nieuwe Levenslang Leren Programma (LLP). Voor de volledige programmaperiode trekt de Europese Commissie in haar oorspronkelijk voorstel voor het Levenslang Leren Programma een budget uit van ongeveer 6,97 miljard euro en voor het nieuwe programma Jeugd in actie een budget van 885 miljoen euro. Voor beide programma's geldt dat een nog groter aandeel gedecentraliseerd zal verlopen.

1.6. Samenvatting

Samenvattend stelt mevrouw Vandekerckhove dat de uitvoering van de communautaire programma's in Vlaanderen succesvol is. Het onderzoek heeft niettemin uitgewezen dat zowel de Vlaamse overheid als de agentschappen hun rol kunnen optimaliseren. Vlaanderen betoont beleids- en beheersmatig weinig interesse voor de activiteiten van de agentschappen, hoewel het daarvoor de financiële verantwoordelijkheid draagt. In tegenstelling tot Europa organiseert de Vlaamse overheid nauwelijks toezicht. Bepaalde agentschappen hebben onvoldoende zicht op de Vlaamse cofinanciering. De selectieprocedures zijn voor verbetering vatbaar: zo is een risico op belangenvermenging niet altijd uitgesloten. Bovendien zijn te weinig sluitende procedures voorhanden om dubbele financiering te vermijden.

1.7. Het schriftelijk antwoord van de ministers

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming kon zich vinden in het verslag. De Vlaamse minister van Jeugd stelde in zijn antwoord overtuigd te zijn dat bij de selectie van projecten voldoende garanties zijn ingebouwd om belangenvermenging te vermijden. Aangezien de Vlaamse overheid een aantal bestuurders van de vzw Jint aanwijst, kan de overheid volgens hem wel toezicht houden op de activiteiten van de vzw. De besluiten en aanbevelingen van het verslag van het Rekenhof zijn in extenso terug te vinden op de bladzijden 58 en 59 van het verslag.

2. Antwoord van de minister

2.1. Inleiding

De heer *Frank Vandenbroucke* stelt dat het Rekenhof de uitvoering van de actieprogramma's Socrates, Leonardo en Jeugd heeft onderzocht. Dit onderzoek kadert in de doelstelling van het Rekenhof om jaarlijks een Europees thema te behandelen. Het onderzoek werd gevoerd over de jaren 2000-2006, te weten de tweede generatie van de Socratesactie. Sinds 1 januari 2007 is er een nieuwe generatie Europese communautaire programma's van start gegaan, namelijk het LLP. De grote lijnen van het nieuwe programma worden in het verslag van het Rekenhof al aangegeven.

Zoals gebruikelijk werd er een ontwerp van verslag toegezonden in oktober 2006 waarop de onderwijsadministratie kon reageren. In december 2006 werd dan het definitieve verslag toegezonden. De administratie beschouwt dit verslag als een zeer waardevolle bijdrage voor kwaliteitsverbetering van de werking van de agentschappen. Aan de vooravond van het nieuwe LLP bevat het rapport een aantal aanbevelingen voor het nieuwe op te richten agentschap.

2.2. Aanbevelingen

Door het in voege treden van het nieuwe LLP sinds 1 januari 2007 (besluit van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006) met haar specifieke eisen inzake een nationaal agentschap enerzijds en een nationale autoriteit anderzijds alsook de institutionalisering van de samenwerking tussen deze beide partijen en de institutionalisering van de samenwerking met de Europese Commissie, heeft de Vlaamse overheid de werking van de agentschappen op de voorziene Europese leest geschoeid.

Er is een nationale autoriteit (de heer Gaby Hostens samen met de stuurgroep LLP) en een nationaal agentschap – de vzw Leonardo werd omgevormd tot de vzw Epos – aangewezen. De relaties zijn vastgelegd zoals voorzien door Europa en de relaties met de Europese Commissie zijn ook vastgelegd. In die zin is er dan ook opvolging gegeven aan de bestuurlijke boodschap van het Rekenhof.

Het agentschap en de nationale autoriteit hebben nu één jaar gewerkt en het is uiteraard moeilijk om nu al een balans op te maken. Het jaar 2007 is daarvoor te atypisch geweest met tal van nieuwe deadlines en procedures. Vanuit het agentschap wordt wel gemeld dat voor 2007 de participatie van het Vlaamse veld aan de acties succesvol geweest is. Het agentschap heeft vooralsnog de structuur van een vzw en ope-

reert dan ook inzake boekhouding en begroting conform de vzw-regelgeving. De financieringslijnen worden opgenomen in de boekhouding. De boekhouding wordt zoals voorzien gecontroleerd door een bedrijfsrevisor. Het agentschap is verantwoordelijk voor de primaire controles, de nationale overheid is verantwoordelijk voor de secundaire controles. De nodige voorzieningen werden hiervoor getroffen.

Tot slot zegt de minister dat de nieuwe beheerscyclus van de diverse actieonderdelen beschreven is in de 'Gids voor Agentschappen' van de Europese Commissie. De beheerscyclus voorziet in een aantal procedures waar duidelijke evaluatie- en selectieprocedures in beschreven worden met het oog op het vermijden van belangenvermenging. In de diverse stadia van de beoordeling van een dossier worden onafhankelijke beoordelaars ingeschakeld.

Het agentschap Epos zal samen met het ESF-agentschap ook afspraken maken om dubbele betoelaging te voorkomen. Binnen het Epos-agentschap worden die afspraken ook gemaakt, niet enkel om te vermijden dat er dubbele financiering zou zijn maar vooral om aan de doelstelling van de geïntegreerde aanpak opgelegd door de Europese Commissie tegemoet te komen.

3. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw *Monica Van Kerrebroeck*, voorzitter, leest in de aanbevelingen van het Rekenhof dat bij de selectie van projecten de onafhankelijkheid van de evaluator gewaarborgd moet zijn. Dit doet veronderstellen dat dit niet het geval is. Welk specifiek agentschap wordt er bedoeld?

Mevrouw *Christine Vandekerckhove* antwoordt dat er behalve bij het Socratesprogramma een kleine groep mensen evalueert en tegelijkertijd connecties kan hebben of projecten indient.

Mevrouw *Monica Van Kerrebroeck*, voorzitter, weet uit ervaring dat er bij de uitwisselingsprojecten een vrij goede financiering is wanneer de school of groep in het buitenland verblijft. Wanneer men echter ontvangende school is, dan blijkt de financiering niet voldoende. Vaak worden overschotten van de buitenlandse financiering getransfereerd voor de financiering wanneer men groepen ontvangt. Bij controles werden daarover bedenkingen gemaakt. De spreker vraagt of het niet beter zou zijn om een financiering te voorzien voor het totale project.

Mevrouw *Christine Vandekerckhove* antwoordt dat het Rekenhof dezelfde vaststelling heeft gemaakt maar dat het hier gaat om EU-reglementering. Het Vlaams Parlement zou een signaal kunnen geven aan

de Europese instanties om dit te wijzigen.

De *minister* suggereert dat de leden van het Europees Parlement hierop wordt gewezen vermits het Europees Parlement op dergelijke begrotingskwesties kan ingrijpen.

Mevrouw *Sabine Poleyn* stelt dat als het gaat over mogelijke belangenvermenging, de sector Jeugd een kleine sector is. Experten die geen binding hebben zijn niet talrijk. Hoe dan ook is het wel principieel belangrijk dat het Rekenhof dit opmerkt.

De spreker vraagt of de vzw Epos ondertussen voldoet aan de voorwaarden. Zij meent dit te kunnen opmaken uit het antwoord van de minister.

Mevrouw *Christine Vandekerckhove* antwoordt dat dat de bedoeling was van het Rekenhof: aanbevelingen doen op het einde van de programmaperiode om dit voor de volgende periode te wijzigen.

Mevrouw *Sabine Poleyn* wijst op de belangrijke aanbeveling omtrent het niet opgebruiken van alle budgetten die bij de toelichting niet aan bod is gekomen maar wel in het verslag staat.

Mevrouw *Christine Vandekerckhove* verduidelijkt dat deze opmerking vooral geldt voor de vzw Jint. De toelichting bestond uit meer algemene aanbevelingen.

De verslaggever,

De voorzitter,

Sabine
POLEYN

Monica
VAN KERREBROECK