



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 01.10.2001
COM(2001) 548 definitief

VERSLAG

**over het Internationaal Fonds voor Ierland op grond van artikel 5
van Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad**

[SEC(2001)1579]

(door de Commissie ingediend)

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Overzicht van de activiteiten van het IFI	4
2.1	Algemene beschrijving van het IFI	4
2.1.1	Doelstellingen en prioriteiten	4
2.1.2	Organisatie en wijze van functioneren	5
2.1.3	Activiteiten	6
2.1.4	Begroting	9
2.2	EU-betrokkenheid bij het IFI	9
3.	Vroegere beoordelingen van IFI-activiteiten	11
3.1	Effectenonderzoek door KPMG in opdracht van het IFI	11
3.2	Verslag van de Commissie aan de Begrotingsautoriteit van de EU over 1999	12
3.3	Audit door USAID over 2000	13
3.4	Speciaal Verslag nr. 7/2000 van de Europese Rekenkamer	13
3.5	Audits door de diensten van de Europese Commissie	14
3.6	De effectbeoordeling van NISRA van 2001 in Noord-Ierland	15
3.7	Het ontwerp-auditverslag van PriceWaterhouse Coopers	15
3.8	Conclusie	16
4.	Activiteiten van het IFI en de nieuwe programmeringsperiode van de Structuurfondsen	16
4.1	IFI en EU-programma's: Complementariteit van de doelstellingen	17
4.1.1	Synergie van prioriteiten	17
4.1.2	Concentratie van de middelen en selectiecriteria	19
4.1.3	Conclusie	22
4.2	Organisatie van de coördinatie	22
4.2.1	Huidige voorzieningen voor de coördinatie	22
4.2.2	Verbetering van de coördinatie:	24
4.2.3	Conclusie	25
5.	Publiciteit en voorlichting	25
6.	Conclusies en voorstellen	26

**VERSLAG OVER HET
INTERNATIONAAL FONDS VOOR IERLAND
op grond van artikel 5 van
Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad**

1. INLEIDING

Sinds de jaren zestig wordt de regionale politieke context in Noord-Ierland gekenmerkt door conflicten en gewelddadigheden tussen de beide bevolkingsgroepen. In 1985, bijna 13 jaar vóór de ondertekening van het Goede-Vrijdagakkoord van Belfast (april 1998) werd het Anglo-Ierse Verdrag ondertekend op grond waarvan de beide regeringen *"samenwerken om in beide delen van Ierland de economische en sociale ontwikkeling van de gebieden die het zwaarst hebben geleden onder de gevolgen van de instabiliteit van de afgelopen jaren, te bevorderen"* en *"de mogelijkheid nagaan om internationale steun voor dit streven te verkrijgen"*.

Hieruit is het Internationaal Fonds voor Ierland (IFI) ontstaan: het is in 1986 opgericht als onafhankelijke internationale organisatie in de vorm van een trust of stichting, met een eigen bestuur.

De Europese Gemeenschap verleent het IFI sinds 1989 financiële steun. De steun van de Europese Unie bedraagt 34 % van de jaarlijkse bijdragen aan het Fonds en 38 % van de totale bijdragen tot op heden.

Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad vormt de rechtsgrond voor de communautaire bijdragen voor de jaren 2000, 2001 en 2002. Op grond van artikel 5 van die verordening moet een verslag worden opgesteld om te beoordelen of de bijdragen na 2002 dienen te worden voortgezet, en moet dit verslag bij de Begrotingsautoriteit van de EG (Europees Parlement en Raad van de Europese Unie) worden ingediend. Die beoordeling moet onder andere het volgende bevatten:

- een overzicht van de activiteiten van het IFI;
- een lijst van de projecten waarvoor steun is verleend;
- een evaluatie van de aard en de impact van de maatregelen, met name ten opzichte van de doelstellingen van het IFI en de criteria die zijn vastgesteld in artikel 2, eerste en tweede alinea, (*"gebruikt de bijdrage (...) in de eerste plaats voor projecten die grensoverschrijdend zijn en beide gemeenschappen betreffen, in het bijzonder die welke in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het PEACE-programma en de andere in het kader van de Structuurfondsen gesteunde programma's"*); *"... wordt op zodanige wijze gebruikt dat zij een werkelijk additioneel effect heeft in de betrokken gebieden, en mag derhalve niet in de plaats komen van andere overheids- en particuliere uitgaven"*) en artikel 3 (*"De Commissie zorgt voor de coördinatie tussen de activiteiten van het Fonds en die welke in het kader van het communautaire structuurbeleid worden gefinancierd. Zij stelt de bevoegde toezichtcomités op de hoogte van de activiteiten van het Fonds."*);

- een bijlage met de resultaten van de door de vertegenwoordiger van de Commissie of haar gemachtigden verrichte verificaties en controles, met name wat betreft de coördinatie tussen de activiteiten van het Fonds en die welke plaatsvinden in het kader van het communautaire structuurbeleid.

Dit verslag en de bijlagen daarbij bevatten deze beoordeling. Het gaat zelfs verder dan dat: het verslag bevat ook evaluaties van het IFI die in het verleden door andere instanties zijn uitgevoerd en het besteedt ook aandacht aan het aspect publiciteit en voorlichting (artikel 4).

2. OVERZICHT VAN DE ACTIVITEITEN VAN HET IFI

2.1 Algemene beschrijving van het IFI

2.1.1 Doelstellingen en prioriteiten

Het IFI werd in 1986 krachtens een overeenkomst tussen de Britse en de Ierse regering opgericht (bijlage I). Het begon zijn werkzaamheden in december van datzelfde jaar.

In de overeenkomst zijn de **belangrijkste doelstellingen** van het IFI vastgesteld, namelijk:

- bevordering van de economische en sociale vooruitgang, en
- bevordering van onderlinge contacten, dialoog en verzoening tussen nationalist en unionisten in heel Ierland.

Het IFI moet de economische en sociale voordelen die resulteren uit de uitgaven ten laste van de middelen die ter beschikking zijn gesteld, maximaliseren, met dien verstande echter dat de bestedingen in overeenstemming moeten zijn met het beleid van de beide regeringen in deze context.

In de overeenkomst zijn de volgende **prioriteiten** voor het IFI vastgesteld:

- stimulering van de investeringen in de particuliere sector, met name door middel van initiatieven met risicokapitaal;
- projecten ten behoeve van de bevolking in beide delen van Ierland;
- projecten ter verbetering van de kwaliteit van het leven en van de levensomstandigheden van de bevolking in gebieden die met ernstige economische en/of sociale problemen te kampen hebben;
- projecten om de beide bevolkingsgroepen in Ierland een bredere horizon te bieden door mogelijkheden te scheppen om in het buitenland een beroepsopleiding te volgen en werkervaring op te doen.

In de overeenkomst is tevens bepaald dat ongeveer 75 % van de middelen van het IFI binnen Noord-Ierland moet worden gependend.

2.1.2 *Organisatie en wijze van functioneren*

De Britse en de Ierse regering benoemen gezamenlijk een **voorzitter** en een **raad van bestuur** van zes leden, die verantwoordelijk zijn voor de leiding en het functioneren van het IFI (zie BIJLAGE II). De raad van bestuur wordt benoemd voor een termijn van drie jaar en kan na het verstrijken van die termijn worden herbenoemd; de huidige raad van bestuur kan worden herbenoemd op 31 januari 2003. De raad van bestuur vertegenwoordigt de beide gemeenschappen van Noord-Ierland en Ierland en vergadert gemiddeld vijfmaal per jaar. De vergaderingen van de raad van bestuur worden om de beurt in Noord-Ierland en in Ierland gehouden.

Aanvankelijk kreeg het IFI in 1987 financiële bijdragen van de regeringen van de Verenigde Staten, Canada en Nieuw-Zeeland. De eerste bijdragen van de EU kwamen in 1989, terwijl Australië zich vanaf 1995 tot financiële bijdragen verbond. Vertegenwoordigers van de EU en van de donorlanden nemen als **waarnemer** deel aan de vergaderingen van de raad van bestuur.

Een **secretariaat**, onder de **gezamenlijke leiding van twee directeuren-generaal**, zorgt voor de coördinatie en het administratieve beheer van de werkzaamheden van het IFI. Het secretariaat is samengesteld uit ambtenaren die door de Ierse en de Britse overheid zijn gedetacheerd; het is gevestigd in Belfast en Dublin.

De raad van bestuur wordt ook bijgestaan door een **Raadgevend Comité** van ambtenaren die door de Britse en de Ierse regering zijn aangewezen en die deze regeringen vertegenwoordigen. Het Raadgevend Comité komt vóór de vergaderingen van de raad van bestuur bijeen om ten behoeve van de raad van bestuur adviezen vast te stellen over ter goedkeuring voorgelegde projecten en over andere kwesties. De beide voorzitters van het Raadgevend Comité of hun afgevaardigden wonen de vergaderingen van de raad van bestuur bij.

Het dagelijks beheer van elk van de belangrijkste IFI-Programma's (zie volgend punt) berust bij een **gezamenlijk programmateam** van deskundigen uit ministeries en gespecialiseerde bureaus uit noord en zuid (zie BIJLAGE III). Deze teams administreren het IFI; volgens schriftelijke aanwijzingen en criteria en staan onder leiding van **daarvoor aangewezen leden van de raad van bestuur** (zie BIJLAGE II).

Bovendien heeft het IFI een team ingesteld van tien **ontwikkelingsconsultants** die ter plaatse werkzaam zijn en een "lokale interface", met name in samenwerking met de plaatselijke gemeenschappen; verder nemen die consultants deel aan het selecteren van geschikte projecten en helpen zij waar nodig de projectleiders bij het formuleren van voorstellen (zie BIJLAGE IV).

De raad van bestuur van het IFI neemt de definitieve besluiten over alle aangelegenheden, met inbegrip van de projectaanvragen. Zodra een project door de raad van bestuur is goedgekeurd, wordt de directe verantwoordelijkheid voor de afhandeling ervan gedeeld door het secretariaat, de consultants en de overheidsinstanties die als IFI-"agents" optreden. Het secretariaat verwerkt de minste programma's, doorgaans programma's met een gering aantal projecten. In Ierland worden de meeste programma's ten uitvoer gelegd door consultants, en door semi-overheids- of overheidsinstanties, terwijl in Noord-Ierland vooral met "agents" wordt gewerkt.

2.1.3 *Activiteiten*

BIJLAGE V bevat een lijst van projecten die steun hebben ontvangen.

Aanvankelijk werden de projecten door het IFI gefinancierd in het kader van zes programma's. De raad van bestuur van het IFI controleert zijn prioriteiten en programma's regelmatig en lanceert zo nodig nieuwe initiatieven om aan bepaalde behoeften te voldoen. In 2001, bijvoorbeeld, heeft de raad van bestuur zijn goedkeuring gehecht aan een belangrijk nieuw initiatief om de ontwikkeling van de gemeenschappen te concentreren op een aantal als uiterst precair erkende zones binnen de gebieden met de grootste achterstand. Vandaag worden de activiteiten van het IFI uitgevoerd in het kader van diverse **programma's en regelingen** die in de volgende drie rubrieken kunnen worden ingedeeld:

1. **Revitalisering van de achterstandsgebieden**

Dit is een reeks door de betrokken gemeenschappen gelanceerde en op economische ontwikkeling gerichte programma's die uitsluitend in de gebieden met de grootste achterstand worden uitgevoerd.

- **Speciaal Programma ter verbetering van de revitalisering van de gemeenschappen (Community Regeneration Improvement Special Programme (CRISP))**: dit programma wil de betrokken gemeenschappen op een "inter-gemeenschapsbasis" meer middelen geven om de economische en materiële revitalisering te stimuleren van de kleine steden en dorpen in Noord-Ierland die met de grootste problemen te kampen hebben.
- **Programma voor de economische revitalisering van de gemeenschappen (Community Economic Regeneration Scheme (CERS))**: dit programma is gericht op de achterstandswijken in steden in Noord-Ierland en biedt steun aan projecten van de gemeenschappen voor de economische revitalisering van gebieden waar de particuliere sector heeft gefaald.
- **Grenssteden en -dorpen (Border Towns and Villages (BTV))**: BTV werkt in de zuidelijke graafschappen aan de grens aan de ontwikkeling van economische kernprojecten voor steden of dorpen, met de bedoeling bij te dragen tot de revitalisering van gebieden die hebben geleden onder de instabiliteit van de laatste jaren.

- **Programma Plattelandsontwikkeling (Rural Development Programme (RDP)):** RDP steunt projecten van de gemeenschappen in het kader waarvan de economische en sociale revitalisering van de achterstandsgebieden op het platteland wordt bevorderd.
- **Speciale projecten:** Individuele projecten met bijzondere merites die aan de doelstellingen van het IFI beantwoorden maar waarvoor geen specifiek steunprogramma bestaat.

2. Opbouw van de capaciteiten van de gemeenschappen

Met de volgende programma's wordt getracht de capaciteiten van de gemeenschappen op te bouwen, met name in de gebieden met de grootse achterstand.

- **Programma voor de ontwikkeling van de nodige capaciteiten bij de gemeenschappen voor het leiden van projecten:** Dit programma is bedoeld om de basis te leggen voor de revitalisering van de gebieden die het meest met problemen kampen en de grootste ontwikkelingsachterstand hebben. Het voorziet in opleiding en steun voor groepen en personen die menen dat zij hun gemeenschappen iets te bieden hebben maar die enige hulp nodig hebben om het ontwikkelingsproces op gang te brengen.
- **Programma Plaatselijke gemeenschappen in actie:** Dit proefprogramma heeft gedurende een periode van vier jaar, tot eind 2000, 30 projecten gefinancierd, wat een effect heeft gehad op het leven van de mensen in de probleemgebieden, met name op dat van vrouwen en kinderen.
- **Nieuw initiatief voor de gemeenschappen:** Dit programma is in juni 2001 door de raad van bestuur goedgekeurd en zal aansluiten op het programma "Plaatselijke gemeenschappen in actie". Het zal de totstandbrenging en de verdere ontwikkeling van de plaatselijke infrastructuren steunen en de spanningen in deze gebieden helpen verminderen door zich tot de huidige en de potentiële plaatselijke verantwoordelijken te richten.
- **Programma Bruggen tussen de gemeenschappen:** Dit programma wil het streven naar meer dialoog en wederzijds begrip steunen, en wil de problemen aanpakken die ten grondslag liggen aan de verdeeldheid tussen de bevolkingsgroepen in Ierland, met hun verschillende culturele en religieuze achtergrond.
- **Programma Bredere horizon:** Dit programma biedt kansarme jongeren tussen 16 en 28 jaar in Noord-Ierland en in Ierland de kans om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren door - in eigen land of in het buitenland - een opleiding te volgen en ervaring op te doen. Daarbij worden bij de deelnemers tevens het wederzijds begrip en de bereidheid tot verzoening gestimuleerd.
- **Programma Interactie ("Interact Programme"):** Dit programma biedt jongeren van 16 en 17 jaar de gelegenheid hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten door een betere voorbereiding. Daarbij ligt de nadruk op de ontwikkeling van algemene en van persoonlijke vaardigheden, een en ander in een omgeving die bijdraagt tot wederzijds begrip en verzoening.

- **Programma Kennis via ondernemen ten behoeve van de jeugd (Knowledge through Enterprise for Youth (KEY) Programme):** Een programma van drie jaar voor de ontwikkeling van ondernemersvaardigheden bij 900 jonge mensen van 14 tot 16 jaar uit scholen in achterstandsgebieden in Noord-Ierland en in de zuidelijke grensgraafschappen, die een verschillende achtergrond hebben, en die zo in contact komen met andere gemeenschappen.

3. Economische ontwikkeling

De volgende programma's zijn bedoeld om de ontwikkeling van de plaatselijke economische basis te stimuleren via initiatieven van de gemeenschappen of van particulieren waarmee in een aantal belangrijke sectoren werkgelegenheid wordt gecreëerd.

- **Programma Onderneming en Technologie:** Dit programma is vooral bedoeld om de nodige voorwaarden te scheppen voor een bloeiend bedrijfsleven. Een zeer belangrijk element was de continue bijdrage van het IFI aan de plaatselijke economische ontwikkeling. Onderdelen van het programma zijn:
 - **RADIANE (Research and Development between Ireland and North America or Europe) - Onderzoek en ontwikkeling tussen Ierland en Noord-Amerika of Europa):** RADIANE wil stimulansen en financiële steun verlenen voor "joint ventures" op het gebied van de ontwikkeling van producten en processen tussen verwerkende bedrijven of bedrijven voor internationaal verhandelbare diensten in Noord-Ierland of in de zes zuidelijke grensgraafschappen en partnerbedrijven in de Verenigde Staten, Canada of de Europese Unie; deze "joint ventures" moeten voor beide partijen rendabel zijn, een innovatief karakter hebben, en gebaseerd zijn op technologie en op marktmechanismen .
 - **Programma Ron Brown:** Dit programma wordt georganiseerd in Babson College, in Boston; elk jaar wordt twaalf jonge mensen uit het bedrijfsleven de kans geboden om een intensieve managementopleiding te volgen en in een Amerikaans bedrijf ervaring op te doen.
 - **AMBIT (American Business Internship) Programme - Programma bedrijfsstages:** In het kader van dit programma worden bedrijfsstages in de VS georganiseerd voor bedrijven uit Noord-Ierland en uit het grensgebied. Het programma werd in 1999 uitgebreid om leidinggevende personen van de betrokken gemeenschappen stageplaatsen te kunnen aanbieden .
- **Programma Toerisme:** Het algemene doel van dit programma bestaat erin de economische revitalisering aan te moedigen via stimulering van particuliere investeringen in de ontwikkeling en verbetering van toeristische voorzieningen en via ondersteuning van toeristische initiatieven en personeelsontwikkeling.
- **Programma Stadsontwikkeling:** Dit programma is bedoeld om in de commerciële centra van steden en dorpen economische activiteit te genereren door, met name in de probleemgebieden, de eigenaars van leegstaande en verlaten panden ertoe aan te zetten die panden weer in het economisch circuit te brengen.

Verder heeft het IFI een "**Flagships Programme**" ingevoerd ter ondersteuning van een gering aantal grote projecten die van symbolische betekenis zijn voor het eiland als geheel en die in belangrijke mate zouden kunnen bijdragen tot de sociale en economische revitalisering.

Verder helpt het IFI Ierse en Noord-Ierse bedrijven om via diverse **programma's voor internationale partnerschappen** contacten te leggen met Noord-Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland.

In 1987 werden twee **investeringsbedrijven** opgericht die respectievelijk in Noord-Ierland en in Ierland gevestigd zijn: *Enterprise Equity* in Belfast (Noord-Ierland) en *Enterprise Equity* in Dundalk (Ierland). Deze bedrijven verstrekken risicokapitaal aan nieuwe bedrijven en aan bedrijven die in ontwikkeling zijn, in Noord-Ierland en in de grensregio van Ierland.

2.1.4 *Begroting*

De juridische status van het IFI kan worden gelijkgesteld met die van een trust of een stichting.

Vanaf het begin heeft het IFI ongeveer 625 miljoen € ontvangen (lopende prijzen). De Verenigde Staten leveren, zoals zij dat altijd al hebben gedaan, de grootste bijdrage (64 %), terwijl de bijdrage van de EU overeenkomt met bijna twee vijfden van de totale vastgelegde middelen. De bijdragen van de Verenigde Staten en van de EU samen vormen 99 % van de totale voor het IFI ter beschikking gestelde middelen; de rest wordt bijgedragen door Canada, Australië en Nieuw-Zeeland (zie BIJLAGE VI).

Eind 2000 werden de voor toewijzing in 2001 beschikbare middelen geraamd op 32,66 miljoen £ (51,64 miljoen €, lopende prijzen), tegenover 29,35 miljoen £ (46,41 miljoen €) in 2000 en 29,7 miljoen £ (46,96 miljoen €) in 1999.

Voor het jaar 2001 komt de bijdrage van de Verenigde Staten overeen met 64 % (25 miljoen US \$), die van de EU met 36 % (15 miljoen €), en die van Canada met 1 % (0,333 miljoen Canadese \$). Er bestaat geen zekerheid over de jaarlijkse bijdragen van Nieuw-Zeeland en Australië voor 2001.

De uitgaven voor algemeen beheer, de kosten van het functioneren van het IFI en de secretariaatskosten worden gedragen door de regering van het VK en die van Ierland.

2.2 **EU-betrokkenheid bij het IFI**

Het IFI is een onafhankelijke internationale organisatie zoals een trust of een stichting, met een eigen bestuur. Men mag niet vergeten dat er een verschil is met de bijstandsverlening in het kader van de Structuurfondsen van de EU. De status van de EU binnen het IFI is dan ook te vergelijken met die van de andere donorlanden.

Sinds de Europese Gemeenschap een financiële bijdrage levert aan het IFI (namelijk sinds 1989) heeft de Europese Commissie als waarnemer deelgenomen aan de vergaderingen van de raad van bestuur. Tot mei 2000 werd de Commissie vertegenwoordigd door haar secretaris-generaal of diens vertegenwoordiger. Sinds mei 2000 is Directoraat-generaal Regionaal beleid binnen de Commissie rechtstreeks bevoegd voor het IFI, en heeft de directeur-generaal Regionaal beleid of zijn vertegenwoordiger aan alle vergaderingen van de raad van bestuur deelgenomen.

De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst in Berlijn in maart 1999 erkend dat het op grond van de bijzondere situatie in Noord-Ierland en in de grensgraafschappen gerechtvaardigd is buitengewone steun te verlenen, en heeft

- het PEACE-Programma met nog eens vijf jaar verlengd, van 2000 tot 2004, met een financiële bijdrage van 500 miljoen € (waarvan 100 miljoen € aan Ierland is toegewezen), en
- de EU-bijdrage aan het IFI met nog eens drie jaar verlengd, van 2000 tot 2002, voor een bedrag van 15 miljoen € per jaar.

Via haar jaarlijkse betalingsverplichtingen en betalingen heeft de EU aan het IFI de volgende financiële bijdragen verleend:

- 1989-1994 : 15 miljoen € per jaar
- 1995-1997 : 20 miljoen € per jaar¹
- 1998-1999 : 17 miljoen € per jaar²
- 2000-2002 : 15 miljoen € per jaar³

De laatste jaren hebben diverse hooggeplaatste EU-vertegenwoordigers IFI-projecten bezocht of gelanceerd, o.a. de voormalige voorzitter van het Europees Parlement, José María Gil-Robles, de Commissieleden Flynn en Kinnock, en een delegatie van leden van het Europees Parlement onder leiding van Antoni Gutiérrez Díaz, voormalig vice-voorzitter van het Europees Parlement. Zeer onlangs heeft Michel Barnier, Europees Commissaris die bevoegd is voor het IFI, tijdens zijn bezoek aan Noord-Ierland (maart 2001) een bezoek gebracht aan een voor beide gemeenschappen geldend project dat wordt gefinancierd door het IFI en door PEACE I en dat wordt uitgevoerd in een gebied tussen de protestantse en de katholieke zones in West-Belfast. De directeur-generaal Regionaal beleid - of zijn vertegenwoordiger - heeft ook ter gelegenheid van de vergaderingen van de raad van bestuur dergelijke bezoeken aan door het IFI gefinancierde projecten gebracht of bijeenkomsten ter gelegenheid van de start van zulke projecten bijgewoond. Bovendien onderhouden de bureaus in Belfast en Dublin regelmatige contacten met het IFI en nemen zij deel aan het lanceren van door het IFI gefinancierde projecten.

¹ Verordening (EG) nr. 2687/1994 van de Raad.

² Verordening (EG) nr. 2614/1997 van de Raad.

³ Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad.

3. VROEGERE EVALUATIES VAN IFI-ACTIVITEITEN

Bij het IFI wordt regelmatig een boekhoudcontrole uitgevoerd door de vaste accountants van het Fonds (PriceWaterhouse Coopers); de resultaten daarvan worden bekendgemaakt in het jaarverslag, dat door de raad van bestuur wordt goedgekeurd. Er wordt echter ook een onderzoek verricht door Britse en Ierse overheidsorganen voor audit; verder worden audits uitgevoerd door de diensten van de Europese Commissie⁴ en van de Europese Rekenkamer, alsmede door accountants die namens de regeringen van de andere donorlanden optreden.

3.1 Effectenonderzoek door KPMG in opdracht van het IFI

Het IFI geeft regelmatig opdracht tot een impactonderzoek door externe consultants. Zo heeft KPMG in 1995 een onderzoek uitgevoerd dat in 1998 werd gevolgd door een vergelijkbare evaluatie door een consortium van consultants⁵ onder leiding van KPMG. Verder is aan diezelfde groep opdracht gegeven voor nog een onderzoek in 2001, waarvan de voorlopige resultaten in september 2001 aan de raad van bestuur zullen worden voorgelegd.

Het **KPMG-onderzoek van 1998** concludeerde dat bijna 90 % van de IFI-betalingsverplichtingen ten goede was gekomen aan de door het IFI erkende achterstandsgebieden. In totaal waren tot eind september 1997 naar schatting 8.274 personen betrokken bij door het IFI gesteunde "inter-gemeenschapsprojecten" of grensoverschrijdende projecten, terwijl 1.494 bedrijven hadden deelgenomen aan grensoverschrijdende bedrijfsontwikkelingsprogramma's.

Het effect van het IFI op de werkgelegenheid werd geraamd op het equivalent van in totaal 31.629 voltijdse banen, met inbegrip van directe, indirecte of tijdelijke banen. Verder werd in het onderzoek het aantal deelnemers aan groepen die waren samengesteld uit personen van de beide gemeenschappen, geraamd op meer dan 7.600, en het aantal deelnemers aan grensoverschrijdende structuren op meer dan 4.700.

De algemene conclusie van het onderzoek was dat het IFI een substantiële impact heeft gehad die nog is versterkt door de integratie van de doelstellingen van het IFI op het gebied van economische ontwikkeling en verzoening en door de op het bedrijfsleven gerichte flexibele aanpak van zijn raad van bestuur. In 1999 besloot de raad van bestuur op basis van de resultaten van het KPMG-rapport van 1998 tot een groepering van de programma's in drie rubrieken.

⁴ Vroeger viel dit onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat-generaal Financiële controle; sinds de decentralisering van de audit ex-post is dit de verantwoordelijkheid van de auditdiensten van Directoraat-generaal Regionaal beleid.

⁵ KPMG, Colin Stutt Consulting, NIERC

De voorlopige resultaten van het **KPMG-rapport van 2001** wijzen op vergelijkbare resultaten in de drie jaren volgende op het eerdere onderzoek: tussen september 1997 en september 2000 zijn door de raad van bestuur meer dan 782 nieuwe projecten goedgekeurd en zijn voor een bedrag van 80 miljoen £ nieuwe betalingsverplichtingen aangegaan. 89 % is vastgelegd ten behoeve van de door het IFI erkende achterstandsgebieden. Het aantal extra banen dat dank zij door het IFI medegefinancierde projecten kon worden gecreëerd wordt geraamd op 540. Verdere schattingen zijn dat het aantal deelnemers aan uit personen van de beide gemeenschappen samengestelde groepen met 3.530 is gestegen in diezelfde periode.

3.2 Verslag 1999 van de Commissie aan de Begrotingsautoriteit van de EU

Op grond van Verordening (EG) nr. 2614/1997 van de Raad heeft de Commissie aan de begrotingsautoriteit van de EU een verslag voorgelegd waarin wordt nagegaan in hoeverre verdere bijdragen van de EU noodzakelijk zijn⁶. De conclusies van dat verslag kunnen als volgt worden samengevat:

- Het IFI heeft geleidelijk meer nadruk gelegd op de achterstandsgebieden en daaraan een steeds grotere prioriteit verleend.
- Er wordt constant gestreefd naar complementariteit tussen IFI-financiering en de communautaire steun.
- De belangrijkste doelstellingen van het IFI zijn op drie prioriteiten geconcentreerd: het creëren van economische kansen; de aanpak van ontwikkelingsachterstand en armoede; de bevordering van dialoog en verzoening. In het verslag wordt gepreciseerd dat de verschillende projecten in het kader van elk van deze prioriteiten zo zijn opgezet dat zij een gunstig effect hebben voor alle prioriteiten, en dat het IFI doorgaans een goede kosten-batenverhouding realiseert.
- In het verslag wordt geconstateerd "*dat de doelstellingen van het IFI en die van PEACE nauw op elkaar aansluiten*" en dat de beide initiatieven "*methodes hebben vastgesteld om te garanderen dat ze elkaar aanvullen*". Verder wordt gewezen op de nauwe samenwerking met de andere programma's van de Structuurfondsen.
- Algemeen gesproken wordt in het verslag geconcludeerd dat de Commissie en het IFI beseften dat de complementariteit moest worden gegarandeerd, en dat in de praktijk stappen zijn ondernomen om problemen met betrekking tot dubbele financiering, additioneel effect en complementariteit uit te sluiten.

⁶ Brief van de secretaris-generaal van de Europese Commissie, 20 september 1999, DG(99)D/210849 (Engelse versie).

3.3 Audit door USAID over het jaar 2000

In het kader van de auditvoorschriften die zijn vastgelegd in de "Grant Letter of Credit" van de USAID van 1997 had het IFI PriceWaterhouse Coopers opdracht gegeven een audit uit te voeren voor de periode 1 oktober 1996 - 30 september 2000. Deze audit betrof projecten met een IFI-bijdrage van 375.000 £ of meer. Volgens de conclusie van het verslag dat in februari 2001 aan de raad van bestuur is voorgelegd zijn er geen tekortkomingen bij de controle geconstateerd noch zijn er gevallen ontdekt waarin niet aan de voorschriften was voldaan.

3.4 Speciaal Verslag nr. 7/2000 van de Europese Rekenkamer

In 1997 heeft de Europese Rekenkamer een audit uitgevoerd met betrekking tot het IFI en het programma van het communautair initiatief PEACE I⁷. In dit verslag erkende de Rekenkamer dat het IFI een voortrekkersrol heeft gespeeld door programma's gezamenlijk door Ierland en Noord-Ierland te laten beheren en uitvoeren, en innovatief was door bij de financiering voorrang te geven aan achtergestelde gebieden. Ook prees de Rekenkamer het IFI voor het feit dat het fungeerde als eerste financier van projecten waardoor voor de begunstigden het pad naar andere financieringen werd geëffend.

De Rekenkamer adviseerde het IFI te overwegen om de regeling inzake personeel en de delegatie van bevoegdheden schriftelijk vast te leggen, hetgeen in december 2000 geschiedde. Verder vond de Rekenkamer dat de evaluatie van projectaanvragen en het toezicht op de projecten na de verlening van de subsidie dienden te worden verbeterd om in alle gevallen de kwaliteit van het financieel beheer te waarborgen. Soortgelijke bevindingen over tekortkomingen bij de monitoring en de evaluatie werden beschreven in het auditverslag van de Commissie voor 1998. Naar aanleiding daarvan heeft de raad van bestuur van het IFI in september 2000 besloten opdracht te geven tot een onderzoek door zijn auditors (PriceWaterhouse Coopers) met de bedoeling zijn systemen en procedures opnieuw te laten doorlichten, en in de eerste plaats de wijze van functioneren van de diensten van het secretariaat. De resultaten van dit onderzoek zijn tijdens de vergadering van de raad van bestuur in juni 2000 in de vorm van een ontwerp-document gepresenteerd.

Voorts had de Rekenkamer kritiek op het systeem van steunvoorschotten dat bij de Commissie wordt toegepast (ter uitvoering van de geldende verordening van de Raad), omdat daardoor geen optimaal gebruik van EU-financiering wordt gegarandeerd en het IFI op die manier ieder jaar zeer grote bedragen kan overdragen. Het IFI antwoordde daarop dat de Rekenkamer er geen rekening mee had gehouden dat de EU-steun niet naar een particuliere instantie voor een specifiek project noch naar een overheidsdienst of orgaan in het kader van de Structuurfondsen gaat. De Commissie erkende dat het IFI geruime tijd vóór de uiteindelijke betalingen voor projecten zekerheid moet hebben omtrent de bijdragen van de donoren, en dat de door het IFI aangehouden banksaldi dus niet als "niet-bestede middelen" moeten worden beschouwd. Om echter rekening te houden met de opmerkingen van de Rekenkamer zijn de Europese Commissie en het IFI in november 2000

⁷ Europese Rekenkamer: Speciaal Verslag nr. 7/2000, PB C 146 van 25.5.2000, blz. 1.

overeengekomen dat de EU-voorschotten in twee tranches van elk 40 % zouden worden betaald in plaats van in één keer. Sinds 2000 mag de Commissie op grond van het jaarlijkse financiële overzicht van het IFI na twaalf maanden de niet-gebruikte middelen terugvorderen. Verdere wijzigingen - zoals de invoering van een begroting voor betalingen - zouden een wijziging van het interne boekhoudsysteem van het IFI en van de verordening van de Raad vergen (zie auditverslag en antwoord van het IFI in de BIJLAGEN VII en VIII).

De Rekenkamer merkte ook op dat de diensten van de Commissie in het geval van acties met multifinanciering (namelijk financiering door het IFI en de Structuurfondsen) de voorgestelde activiteiten regelmatig moeten beoordelen om voor synergie te zorgen en om overbesteding en een te bureaucratische aanpak te voorkomen.

Uiteindelijk merkte de Rekenkamer nog op dat de afwezigheid van Commissie-audits en onderzoeken ter plaatse dringend aangekaart dienen te worden. Dit aspect wordt aangekaart in het volgende punt.

3.5 Audits door de diensten van de Europese Commissie

De diensten van de Europese Commissie hebben sinds het onderzoek van de Europese Rekenkamer (1997) diverse audits en onderzoeken ter plaatse bij het IFI uitgevoerd.

Eén van de audits is uitgevoerd in oktober 1998, door de diensten van de Commissie (Directoraat-generaal Financiële controle). De resultaten hiervan en van de controles ter plaatse zijn in het vorige verslag aan de begrotingsautoriteit meegedeeld (zie punt 3.2).

In december 2000 is nog een audit uitgevoerd door de diensten van de Commissie (Directoraat-generaal Regionaal beleid). De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van deze audit zijn opgenomen in BIJLAGE VII.

Deze audit was bedoeld om de uitgaven van het IFI in de jaarrekeningen voor 1999 en 2000 te onderzoeken, en de procedures voor beheer en controle van het IFI alsmede de coördinatie van de financiering tussen het IFI en de Structuurfondsen te evalueren. De audit heeft geleid tot de volgende belangrijke aanbevelingen, die telkens betrekking hebben op één van de doelstellingen van de audit:

- De Commissie is bezorgd over de grote hoeveelheid liquide middelen waarover het IFI beschikt. De IFI-begroting is uitsluitend gebaseerd op een vastleggingsbegroting. Omdat er geen controle plaatsvindt, er geen vaste subsidiabele periodes worden toegepast, en er door de met de uitvoering van de projecten belaste "agents" geen actuele informatie wordt verstrekt over de stand van zaken, kan het IFI momenteel niet voorspellen welke betalingen er in een bepaald jaar nodig zullen zijn. Een steunverlenende instantie heeft voor een gezond financieel beheer precieze informatie nodig over de liquiditeitsbehoeften. Daarom wordt aanbevolen dat het IFI naast de huidige vastleggingsbegroting ook een jaarlijkse begroting voor betalingen zou opstellen. Dan zou kunnen worden overwogen EU-bijdragen te betalen op basis van de liquiditeitsbehoeften, zonder dat dit zou leiden tot een verlaging van de totale bijdragen (zie de punten 1.3, 1.4 en 4.1 van bijgaand verslag).

- De procedures voor beheer en controle van het IFI moeten worden verbeterd, met name om te zorgen voor een goede begeleiding van de "agents" die met de uitvoering van de projecten zijn belast en om de huidige database, die ontoereikend is, uit te breiden (zie de punten 2 en 4.2 van bijgaand verslag).
- Wat de coördinatie tussen het IFI en de Structuurfondsen betreft, zou moeten worden overwogen de vaste praktijk waarbij voor EG-financiering een maximum van 75 % geldt, in een toekomstige verordening betreffende de communautaire bijdragen aan het IFI te codificeren. Het IFI zou ook richtsnoeren moeten opstellen ten aanzien van de toepassing van dit voorschrift (zie de punten 3.3, 3.4 en 4.3 van bijgaand verslag).

Het antwoord van het IFI op deze bevindingen, conclusies en aanbevelingen is opgenomen in BIJLAGE VIII.

3.6 De impactbeoordeling van NISRA van 2001 in Noord-Ierland

In 1996 en 2001 kreeg de Northern Ireland Statistics and Research Agency (NISRA), het Noord-Ierse Bureau voor statistiek en onderzoek, de opdracht een gedetailleerde analyse uit te voeren van de geografische spreiding van de betalingsverplichtingen van het IFI in Noord-Ierland uit het oogpunt van economische en sociale achterstand en van gemeenschapsachtergrond.

De cijfers over 2001 laten zien dat het IFI zich nog steeds concentreert op de gebieden die met de ernstigste problemen te kampen hebben (70 % van de betalingsverplichtingen van het IFI); de correlatie tussen de betalingsverplichtingen van het IFI en het aspect achterstand blijft hoog op het niveau van de districten; de betalingsverplichtingen ten behoeve van de protestantse en de katholieke gemeenschap zijn algemeen gesproken gelijkmatig verdeeld voor zover het erkende achterstandsgebieden betreft, maar in de gebieden die niet als achterstandsgebieden gelden is er geen evenwichtige spreiding.

Het IFI heeft besloten binnenkort zijn lijst van erkende achterstandsgebieden aan te passen aan de meest recente achterstandsindex in Noord-Ierland die in juli 2001 werd gepubliceerd ("Noble index").

3.7 Het ontwerp-auditverslag van PriceWaterhouse Coopers

Naar aanleiding van het verslag van de Rekenkamer heeft de raad van bestuur van het IFI in september 2000 PriceWaterhouse Coopers (PWC) opdracht gegeven een audit uit te voeren; daarvan is in juni 2001 bij de raad van bestuur een ontwerp-verslag ingediend.

In de ontwerp-bevindingen/aanbevelingen van PWC wordt geconcludeerd dat de controles en procedures van het IFI algemeen gesproken volstaan om volledigheid en nauwkeurigheid bij de betaling van steun te garanderen, en dat geen fundamentele tekortkomingen werden geconstateerd bij de controle van de betalingen. Toch zouden op enkele punten verbeteringen kunnen worden aangebracht om te voorkomen dat de procedures van de IFI-bureaus van elkaar afwijken en dat voor evaluatie en monitoring vereiste documentatie over bepaalde projecten ontbreekt. Ook werd met nadruk erop gewezen dat er geen consistente evaluatie na afloop van het project bestaat noch een officiële procedure voor de afsluiting van een project.

Het IFI wil dit verslag gebruiken om een *handleiding* op te stellen, met de bedoeling de procedures voor alle activiteiten in het kader van het IFI te standaardiseren. Hiermee zullen ook enkele van de punten kunnen worden aangepakt die tijdens de recente door de Commissie verrichte audit aan de orde zijn gesteld (zie BIJLAGE VII), met name die met betrekking tot het IFI-procedures voor monitoring en controle en tot het vaststellen van subsidiabele periodes en verbeterde boekhoudprocedures (zie BIJLAGE VIII).

3.8 Conclusie

In het verslag van de Europese Rekenkamer en in andere recente auditverslagen en impactbeoordelingen is unaniem erkend dat het IFI een zeer positieve bijdrage heeft geleverd, en dat het volgens een innovatieve aanpak heeft gewerkt aan de verwezenlijking van zijn doelstellingen, namelijk bevordering van de economische en sociale vooruitgang, en stimulering van onderlinge contacten, dialoog en verzoening tussen nationalist en unionisten in heel Ierland.

Naar aanleiding van de kritische opmerkingen - zoals met betrekking tot bepaalde aspecten van het technisch management en van de controleprocedures - wordt momenteel gewerkt aan verbeteringen, maar sommige daarvan moeten nog in het kader van de activiteiten van het IFI ten uitvoer worden gelegd. Van de problemen die bij de laatste audit door de Commissie aan de orde zijn gesteld moeten het probleem van de invoering van een IFI-begroting voor betalingen en dat van de codificering van de bestaande praktijk om alle EU-bijdragen te beperken tot 75 % van een medegefinancierd project, worden aangepakt.

Met name zij opgemerkt dat de nieuwe programmeringsperiode van de Structuurfondsen (2000-2006) een nieuwe achtergrond heeft gecreëerd voor het IFI. Het is dan ook van essentieel belang om aspecten als de complementariteit met de acties in het kader van de Structuurfondsen van de EU en de coördinatie met de betrokken organen in dit licht te bezien.

4. ACTIVITEITEN VAN HET IFI EN DE NIEUWE PROGRAMMERINGSPERIODE VAN DE STRUCTUURFONDSEN

Volgens de verordening van de Raad betreffende financiële bijdragen van de EU aan het IFI is het *"absoluut noodzakelijk voor een doeltreffende coördinatie te zorgen tussen de activiteiten van het Fonds en die welke worden gefinancierd in het kader van het communautaire structuurbeleid"*. Daarom moeten de aard en de impact van de IFI-activiteiten worden geëvalueerd, zodat ervoor kan worden gezorgd dat de door het IFI verleende steun een aanvulling vormt op de *communautaire bestekken* voor Noord-Ierland en Ierland (2000-2006), met name het *EU-Programma voor Vrede en Verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen in Ierland* ("PEACE II-Programma) en de andere operationele programma's of communautaire initiatieven van de Structuurfondsen in de regio (b.v. INTERREG III-A). Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de EU-programma's inmiddels een doelgerichter aanpak en een uitgebreider kader voor het toezicht hebben ontwikkeld.

Complementariteit van het IFI en de EU-programma's kan op twee niveaus worden nagestreefd:

- via specifieke doelstellingen en synergie van prioriteiten;
- via nauwe samenwerking en coördinatie van de procedures en structuren van het IFI en die van de EU-programma's.

4.1 IFI en EU-programma's: Complementariteit van de doelstellingen

Overeenkomstig artikel 2 van Verordening nr. 214/2000 van de Raad gebruikt het Fonds de bijdrage van de EU:

- “overeenkomstig de overeenkomst op grond waarvan het is opgericht⁸,
- in de eerste plaats voor projecten die grensoverschrijdend zijn en beide gemeenschappen betreffen, in het bijzonder die welke in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het PEACE-Programma en de andere in het kader van de Structuurfondsen gesteunde programma's”.

Uit eerder uitgevoerde evaluaties van het IFI (zie vorig punt) is gebleken dat het IFI op doeltreffende wijze heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen en prioriteiten die zijn vastgesteld in de overeenkomst op grond waarvan het is opgericht. In dit punt wordt nagegaan hoe het IFI bijdraagt tot projecten die een aanvulling vormen op de doelstellingen en prioriteiten van de acties van de Structuurfondsen in Noord-Ierland en Ierland.

4.1.1 Synergie van prioriteiten

Er is een duidelijke gelijkenis tussen de doelstellingen van het IFI en die van het **PEACE-Programma**⁹. Het strategische doel van PEACE is *"de voortgang naar een vreedzame en stabiele samenleving versterken en de verzoening bevorderen"*. In deze nieuwe programmeringsperiode van de Structuurfondsen zijn de specifieke doelstellingen van PEACE II: de gevolgen van het conflict dat al 30 jaar heeft geduurd in de regio aan te pakken en de kansen die worden geboden door het herstel van de vrede, te grijpen. Verder heeft het programma ten doel de weg te effenen naar verzoening, door de juiste contacten tussen de gemeenschappen en mogelijkheden voor participatie te creëren.

⁸ Zie BIJLAGE 1.

⁹ Het PEACE II-Programma wordt aangemerkt als een doelstelling 1-operationeel programma in de periode 2000-2004, voor een totaalbedrag van 531 miljoen € (80 %: Noord-Ierland, 20 %: grensregio van Ierland).

Beide initiatieven hebben een beperkt aantal prioriteiten vastgesteld waarop zij hun steunverlening willen concentreren, met verschillende steunpercentages:

PEACE II¹⁰

1. Economische vernieuwing (32,1 %)
2. Maatschappelijke integratie en verzoening (24,8 %)
3. Plaatselijke strategieën voor herstel en ontwikkeling (19,4 %)
4. Open en toekomstgerichte regio (5,2 %)
5. Grensoverschrijdende samenwerking (15,0 %)

IFI¹¹

1. Economische ontwikkeling (41,5 %)
2. Opbouw capaciteiten van de gemeenschappen (20,5 %)
3. Revitalisering achterstandsgebieden (35,2 %)

Op alle gebieden van de drie groepen programma's van het IFI zijn grote gelijkenissen met de prioriteiten van PEACE II te vinden. In het kader van "Economische ontwikkeling" bijvoorbeeld draagt het IFI bij tot de versterking van het vertrouwen van de particuliere investeerders, de technologische ondersteuning en het toerisme. Dit lijkt sterk op de activiteiten van het PEACE-Programma met betrekking tot de prioriteit "Economische vernieuwing". In het kader van de "Opbouw capaciteiten van de gemeenschappen" bevordert het IFI opleidingsactiviteiten en steunt het groepen en personen, met name jongeren en vrouwen, op dezelfde manier als het PEACE-Programma dat doet in het kader van zijn prioriteit 2.

Een vergelijking van andere programma's van de Structuurfondsen in de regio levert soortgelijke conclusies op, zij het dat die programma's niet expliciet op het streven naar vrede en verzoening zijn gericht. Het Programma "**Werken aan duurzame welvaart**" bijvoorbeeld¹² heeft een vergelijkbare reeks prioriteiten, namelijk "economische groei en concurrentiekracht", "werkgelegenheid", "stedelijke en sociale revitalisering", "landbouw, plattelandontwikkeling, bosbouw en visserij", en "milieu". De programma's in het kader van de communautaire initiatieven **INTERREG III-A**, **URBAN II** en **LEADER+** zullen, zodra zij zijn goedgekeurd, ook overeenkomsten vertonen met de activiteiten van het IFI op het gebied van, respectievelijk, grensoverschrijdende samenwerking, stedelijke ontwikkeling en plattelandontwikkeling.

¹⁰ Financiële tabellen, voor 2000-2004 goedgekeurd bij Beschikking van de Commissie C(2001)638 van 22 maart 2001.

¹¹ Indicatieve toewijzing middelen IFI voor 2001, december 2000.

¹² Programma voor overgangssteun - doelstelling 1 Operationeel programma voor Noord-Ierland (2000-2006), voor een totaalbedrag van 890,5 miljoen €.

Het komt dan ook vaak voor dat eenzelfde project zowel via het IFI als via EU-programma's wordt gefinancierd (BIJLAGE V). In die gevallen levert het IFI weliswaar vaak een kleinere bijdrage dan de EU-programma's¹³, maar het zorgt wel voor een vlotte verwerking van de aanvragen via gestroomlijnde selectieprocedures. Dit verklaart waarom het IFI de naam heeft "als eerste geld op tafel te leggen". Deze rol van "opstartstimulator" is dan ook vaak bijzonder nuttig voor projectsponsors die daarna aanvullende steun via EU-programma's trachten te verkrijgen; deze rol zou via formele coördinatiemechanismen verder kunnen worden ontwikkeld.

Het IFI en de EU-programma's verschillen het sterkst wat de methodes die voor de toewijzing van de financiële middelen aan de respectieve prioriteiten betreft. Bij de EU-programma's worden de bestedingen voor de hele programmeringsperiode gepland (2000-2004 voor PEACE, 2000-2006 voor alle andere programma's), waarbij wel de nodige flexibiliteit is ingebouwd zodat de beheersautoriteiten en hun toezichtcomités in de loop van die periode nog wijzigingen kunnen aanbrengen. De raad van bestuur van het IFI daarentegen stelt eenmaal per jaar de begroting voor het volgende jaar vast (waarbij halverwege het jaar eveneens wijzigingen kunnen worden aangebracht); die begroting is gebaseerd op de bijdragen van de bekende donoren (met name de VS en de EU) en op projectaanvragen, onderverdeeld naar programma en plan. Dit resulteert in een sterk "aanvraaggevoelige" en op korte termijn functionerende financieringsaanpak waarbij het IFI sneller kan reageren op plotse nieuwe behoeften en mogelijkheden. De EU-programma's daarentegen volgen meer een aanpak met planning op langere termijn. Het zou voor beide partijen nuttig zijn in het kader van de vergaderingen van de raad van bestuur en de toezichtcomités van de EU-programma's - met name de PEACE-Programma's - een open en diepgaand debat te houden, om in het licht van de nieuwe behoeften nieuwe prioriteiten voor hun activiteiten vast te stellen.

4.1.2 *Concentratie van de middelen en selectiecriteria*

Op operationeel niveau zijn vergelijkingen op het gebied van de concentratie van middelen en de selectiecriteria een essentieel element om de complementariteit van de activiteiten van het IFI en van de andere EU-programma's te beoordelen. Dit is met name van belang met betrekking tot PEACE, omdat dit programma een zeer innovatieve methodiek heeft ontwikkeld.

De concentratie van middelen is het duidelijkst op **geografische niveau**: zowel het IFI als PEACE zijn voornamelijk in Noord-Ierland en in de grensregio van Ierland actief. Terwijl dit gebied het enige is dat voor PEACE (en voor INTERREG III-A) in aanmerking komt, kan het IFI overal op het Ierse grondgebied projecten financieren. Het IFI heeft zijn actie echter zozeer geconcentreerd dat 67 % van de door het IFI gefinancierde projecten momenteel in Noord-Ierland loopt en 33 % in de grensregio (tussen 01.06.1999 en 30.06.2001).

¹³ Zie BIJLAGE IX betreffende de maximumsteunpercentages.

Overeenkomstig de doelstelling van de Overeenkomst tot oprichting van het IFI "*projecten te financieren ter verbetering van de kwaliteit van het leven en de levensomstandigheden van de bevolking in gebieden die met ernstige economische en/of sociale problemen te kampen hebben*" heeft het IFI sinds zijn oprichting een beleid van concentratie op achterstandsgebieden ontwikkeld. In 1988 heeft de raad van bestuur officieel een lijst van "**erkende achterstandsgebieden**" vastgesteld; deze lijst werd in 1995 herzien. De zes grensgraafschappen van Ierland werden erkend als prioritair gebied in het kader van dit initiatief. In Noord-Ierland was de definitie van een dergelijk gebied gebaseerd op economische en sociale achterstandsindicatoren (gedeeltelijk gebruik van de "Robson Index") in plaatselijke districten ("local government wards") in heel Noord-Ierland, op basis van de gegevens van de officiële telling van 1991. Het IFI heeft echter de definitie van het begrip achterstandsgebied uitgebreid tot een aantal locaties met een aanzienlijke achterstand die over het geheel genomen niet als achterstandsgebied zouden worden aangemerkt. De definitie bestrijkt nu zo'n 222 "wards", wat correspondeert met 37% van de "wards" en 36% van de bevolking van Noord-Ierland. In het zuiden wordt de grensregio in haar geheel als achterstandsgebied beschouwd - hetgeen verband houdt met het feit dat dit in de Ierse Republiek de regio met de grootste achterstand is, die bovendien voor deze programmeringsperiode als een doelstelling 1-regio wordt aangemerkt.

Het IFI heeft dus steeds grotere nadruk gelegd op de erkende achterstandsgebieden, niet alleen in het kader van de programma's voor de revitalisering van achterstandsgebieden, maar ook bij de projecten die in het kader van andere programma's worden gefinancierd. Volgens de huidige ramingen gaat 90,5 % van het IFI-financiering naar de erkende achterstandsgebieden.

Deze aanpak van concentratie van middelen is nuttig gebleken maar wordt nu, zoals blijkt uit de onderhandelingen over het nieuwe PEACE-Programma, geconfronteerd met twee uitdagingen:

- aanpassing van de index aan de economische en sociale ontwikkeling in Noord-Ierland en de grensregio van de afgelopen jaren;
- aanvulling van deze aanpak met criteria die nauwer verband houden met de bron van het conflict in Noord-Ierland (criteria die niet van economische of sociale aard zijn).

Op de eerste uitdaging wordt nu ingegaan door het IFI en via de EU-programma's. De raad van bestuur heeft in juni 2001 besloten opdracht te geven tot een onderzoek op het gebied van de erkende achterstandsgebieden, om rekening te houden met de nieuwe index van economische en sociale achterstand ("Noble index") in Noord-Ierland; dit onderzoek is een onderdeel van het beleid van de regering van het Verenigd Koninkrijk voor "nieuwe concentratie op sociale behoeften" en zal worden aangevuld met de resultaten van de telling van 2001 zodra die beschikbaar zijn. In de grensregio wordt de index "armoedebestrijding" gebruikt in het kader van het PEACE-Programma. Waarschijnlijk zal het IFI de hele grensregio blijven erkennen als achterstandsgebied.

Op de tweede uitdaging is gereageerd via het nieuwe PEACE-Programma, dat expliciet is geconcentreerd op potentiële begunstigen als personen uit gebieden, sectoren, groepen of gemeenschappen die *"het zwaarst zijn getroffen door het conflict"* en die niet noodzakelijkerwijs corresponderen met de gebieden, groepen of sectoren die in economisch en sociaal opzicht de grootste achterstand hebben. PEACE II zal zich dan ook onder andere concentreren op gebieden waar zowel protestantse als katholieke gemeenschappen aanwezig zijn of op gebieden die veel geweld hebben gekend, die de gevolgen van grenssluitingen hebben gevoeld of die met grote aantallen ontheemden te maken hebben; groepen als slachtoffers van geweld en hun familieleden, of ex-gevangenen; sectoren als toerisme, beveiliging, kunst of sport. Via zijn programma's en plannen financiert het IFI vaak projecten die dezelfde categorieën mensen ten goede komen (met uitzondering van kunst en sport, aangezien de raad van bestuur heeft besloten die sectoren *niet* te steunen). Het IFI beschouwt deze categorieën echter niet als algemene selectiecriteria, en controleert ook niet welke impact zijn activiteiten daarop hebben.

Tot slot is in de verordening van de Raad uitdrukkelijk bepaald dat de EU-bijdrage aan het IFI *"in de eerste plaats voor projecten die grensoverschrijdend zijn en beide gemeenschappen betreffen"* moet worden gebruikt. Het IFI heeft 384 projecten die beide gemeenschappen betreffen en/of 176 grensoverschrijdende projecten gefinancierd, wat overeenkomt met, respectievelijk, gemiddeld 63% en 29% van de door het IFI gefinancierde projecten tussen 01.06.1999 en 30.06.2001.

Voor het verzamelen van dit soort informatie van het IFI is een *ad hoc* compilatie van gegevens nodig omdat die gegevens niet on line uit een centrale database kunnen worden gehaald. In het nieuwe PEACE-programma wordt het **grensoverschrijdende aspect** in aanmerking genomen via een specifieke prioriteit waarvoor 15 % van de totale aan het programma toegewezen financiële middelen is uitgetrokken. Verwacht wordt dat de projecten met een Noord-Zuid-dimensie in de communautaire bestekken voor Noord-Ierland en Ierland respectievelijk 100 miljoen € en 400 miljoen € zullen vertegenwoordigen. Naarmate de projecten voor financiering worden goedgekeurd, worden deze gegevens in een centrale database opgeslagen.

Het aspect **"voor beide gemeenschappen geldend"** (of "intergemeenschapsaspect") is bij PEACE II een instrument dat ertoe bijdraagt "de weg naar verzoening te effenen". Voor alle projecten waarvoor steun in het kader van PEACE II wordt gevraagd moet dan ook worden aangetoond in hoeverre zij willen bijdragen tot verzoening en tot wederzijds begrip en respect tussen en binnen de gemeenschappen en hun tradities, binnen Noord-Ierland en tussen Noord en Zuid. Deze concentratie op het "intergemeenschapsaspect" op het passende niveau (wat projecten voor één enkele gemeenschap - de zogenaamde "single identity projects" - in bepaalde omstandigheden niet uitsluit) geldt dan ook als een voorwaarde voor *alle* PEACE-prioriteiten. Ter vergelijking: dit aspect is alleen expliciet vereist voor bepaalde IFI-programma's (zoals "Bruggen tussen de gemeenschappen" ("Community bridges"), "Bredere horizon" ("Wider horizon"), KEY, "Interact" en "CRISP"), terwijl het geen selectie criterium is voor een aantal van de belangrijkste IFI-programma's, bijvoorbeeld alle programma's voor "Economische ontwikkeling" en de meeste programma's voor "Revitalisering van achterstandsgebieden".

4.1.3 Conclusie

Tot slot kan worden gesteld dat de prioriteiten van het IFI en die van de activiteiten in het kader van EU-programma's elkaar, ondanks verschillen qua uitvoeringsmethoden en qua financiële middelen, aanvullen, en dat zij blijf geven van een groot synergiepotentieel.

Wat de concentratie betreft, legt het IFI ook verder de nadruk op gebieden met een economische achterstand, terwijl het PEACE II-programma sterk is geëvolueerd en expliciet is gericht op gebieden, groepen en sectoren die "het zwaarst zijn getroffen door het conflict" en op het aspect "beide gemeenschappen betreffend" en/of het grensoverschrijdende aspect, doordat deze elementen worden gehanteerd als selectiecriteria voor alle projecten waarvoor steun wordt aangevraagd.

Om de complementariteit tussen de activiteiten van het IFI en die van de EU te vergroten moet niet alleen gebruik worden gemaakt van de synergie tussen doelstellingen, prioriteiten en concentratiemethodes, maar moeten ook operationele middelen worden gecreëerd. Het volgende punt heeft betrekking op de coördinatie tussen de structuren en de organen van de IFI- en de EU-programma's op het gebied van management en procedures.

4.2 Organisatie van de coördinatie

Op grond van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad zorgt de Commissie *"voor de coördinatie tussen de activiteiten van het Fonds en die welke in het kader van het communautaire structuurbeleid worden gefinancierd. Zij stelt de bevoegde toezichtcomités op de hoogte van de activiteiten van het Fonds"*.

In artikel 2 van diezelfde verordening is met betrekking tot de EU-bijdrage het volgende bepaald: *"De bijdrage wordt op zodanige wijze gebruikt dat zij een werkelijk additioneel effect heeft in de betrokken gebieden, en mag derhalve niet in de plaats komen van andere overheids- en particuliere uitgaven"*.

4.2.1 Huidige voorzieningen voor de coördinatie

Alle **vergaderingen van de raad van bestuur van het IFI** worden door vertegenwoordigers van de Europese Commissie bijgewoond. Het IFI en de Commissie zijn in 1994 overeengekomen dat de Commissie behalve de nodige documenten voor de vergadering van de raad van bestuur ook de documenten van de **vergaderingen van de raadgevende comités** van het IFI¹⁴ ontvangt (hoewel de Commissie momenteel niet *alle* documenten krijgt maar alleen die met betrekking tot ontwerp-teksten waarover een besluit moet worden genomen).

¹⁴ Briefwisseling IFI/Commissie, brief aan de heer C. Trojan, 28 juni 1994.

Wat betreft de informatie over de **toezichtcomités van de EU-programma's** is tijdens de besprekingen over de nieuwe programmeringsperiode van de Structuurfondsen een eenvoudige oplossing overeengekomen (op basis van de praktijk die in de vorige programmeringsperiode van de Structuurfondsen voor INTERREG is vastgesteld): vertegenwoordigers van de IFI-secretariaten wonen, als waarnemer, de vergaderingen bij van de voor de IFI-activiteiten meest relevante toezichtcomités, namelijk die voor:

- het communautair bestek voor Noord-Ierland;
- het operationeel programma PEACE II;
- het operationeel programma duurzame ontwikkeling;
- het communautair initiatief INTERREG III-A voor Noord-Ierland en Ierland.

Voor de onderlinge uitwisseling van kennis is het bijzonder nuttig dat het secretariaat van het IFI is vertegenwoordigd in de in deze context belangrijkste toezichtcomités en dat vertegenwoordigers van Directoraat-generaal Regionaal beleid van de Europese Commissie deelnemen aan vergaderingen van de raad van bestuur van het IFI.

Op operationeel niveau is er ook coördinatie, namelijk met betrekking tot het **additioneel effect van de IFI-activiteiten**: dit is natuurlijk het geval wanneer een bepaalde overheidsdienst optreedt als *""agent""* in het kader van het IFI en tegelijkertijd als *"voor de uitvoering van het project verantwoordelijke instantie"* in het kader van het PEACE-programma.

Als een bepaald project zowel door het IFI als via een EU-programma wordt gefinancierd, bestaat namelijk het risico dat het voor steunverlening uit de Structuurfondsen vastgestelde maximum van 75 % van de totale subsidiabele kosten wordt bereikt¹⁵. Hoewel het IFI zelf niet onder de verordeningen betreffende de Structuurfondsen valt, zijn er argumenten die pleiten voor meer consistentie bij het beheer van de cofinanciering van projecten via bepaalde IFI-programma's (zie bijstandspercentages BIJLAGE IX) en via EU-programma's, om overschrijding van het maximum van 75 % te voorkomen.

Dit probleem wordt al sinds lange tijd onderkend. Het IFI en de Commissie zijn al in 1994 overeengekomen dat *de gezamenlijke directeuren-generaal van het IFI ten minste éénmaal per jaar zouden worden uitgenodigd om van gedachten te wisselen en programma's en bijstandspercentages te bespreken. Dergelijke regelmatige bijeenkomsten zouden ertoe kunnen bijdragen overlapping van activiteiten te voorkomen en ervoor te zorgen dat de hoogte en de samenstelling van de steun bij cofinancieringsafspraken weloverwogen worden vastgesteld.*¹⁶

¹⁵ Artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

¹⁶ Briefwisseling IFI/Commissie, brief aan de heer C. Trojan, 28 juni 1994.

In bijgaand auditverslag wordt gepreciseerd dat de als "agents" van het IFI optredende overheidsdiensten die in Noord-Ierland een audit hebben ondergaan, inderdaad *rekening houden met alle financieringsbronnen en dat er een systeem voor de coördinatie van de betalingsaanvragen is ingevoerd* (zie punt 3.1 in BIJLAGE VII). Er bestaat echter geen duidelijke interne procedure binnen het IFI voor de systematische uitwisseling van informatie met de organen die met andere programma's zijn belast, bedoeld om ervoor te zorgen dat dit maximum niet wordt bereikt. Verder wordt met betrekking tot Ierland in het auditverslag opgemerkt dat *"niet duidelijk was hoe de verschillende financieringsbronnen in aanmerking worden genomen"*.

4.2.2 *Verbetering van de coördinatie:*

Op grond van de bepalingen van het Goede-Vrijdagakkoord van Belfast met betrekking tot het vredesproces in Noord-Ierland is een **speciaal EU-programma-orgaan** ("Special EU Programme Body - SEUPB) Noord/Zuid opgericht. Het SEUPB is nu de beheersautoriteit voor het PEACE-Programma en het INTERREG-Programma. Regelmatige contacten en samenwerking tussen het SEUPB en de IFI-secretariaten zouden ongetwijfeld in het belang zijn van beide organisaties. Contacten met de *ad hoc coördinatiegroep* die in het kader van het communautair bestek voor Noord-Ierland is ingesteld, zouden eveneens nuttig zijn. Het zou zeker de moeite waard zijn om op alle niveaus de contactpunten aan te geven waarvan gebruik zou kunnen worden gemaakt om de coördinatie te verbeteren.

Verder is er ruimte voor verbetering op het gebied van de **uitwisseling van databases**. In bijgaand auditverslag (zie BIJLAGE VII) wordt met nadruk gewezen op de noodzaak de invoer van gegevens in de IFI-database te verruimen en daarin ook andere financieringsbronnen dan die van het IFI op te nemen (met name door programma's van de Structuurfondsen te identificeren als afzonderlijke financieringsbronnen); dit zou meer duidelijkheid brengen en tot een betere coördinatie leiden. De databases van de EU-programma's zouden, in wederzijds belang, op dezelfde manier moeten worden aangepast.

In het auditverslag wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de **IFI-procedures voor de selectie van projecten** uitvoerig, grondig en bevredigend zijn. Zo wordt de aanvragers gevraagd ondernemingsplannen of vergelijkbare documenten in te dienen, en moeten in de procedures de levensvatbaarheid van het project en de noodzaak van financiering door het IFI worden beoordeeld. Dit soort informatie zou ongetwijfeld zeer waardevol zijn - ongeacht of het project wordt goedgekeurd voor financiering - als de betrokken projectsponsor vervolgens besluit om een aanvraag in te dienen in het kader van een EU-programma. Als dit soort informatie wordt doorgegeven zou de selectieprocedure vlotter kunnen verlopen, wat in ieders belang zou zijn.

Anderzijds wordt in het auditverslag ook een aantal systematische tekortkomingen genoemd in de procedures voor management en controle in verband met de **monitoring van projecten** zodra zij door de raad van bestuur zijn goedgekeurd voor financiering. Dit aspect is bijzonder belangrijk in de huidige programmeringsperiode van de Structuurfondsen, waarin hele reeksen indicatoren voor materieel en financieel toezicht worden vastgesteld voor alle maatregelen. In het geval van projecten die zowel door het IFI als via een EU-programma worden gefinancierd, zou het IFI dan ook zeker baat hebben bij een regelmatige toegang tot de betrokken gegevens.

Tot slot kan nog een argument worden genoemd dat pleit voor integratie van de monitoringsystemen van het IFI en van de belangrijkste EU-programma's in de regio, namelijk **het risico van een dubbeltelling van de impact** ervan, omdat zo'n dubbeltelling iedere poging tot grondige evaluatie immers zinloos zou maken.

4.2.3 Conclusie

Gezien het voorgaande is voor de tot dusver vastgestelde coördinatiemechanismen een sterkere synchronisering van de procedures van het IFI met die van de EU-programma's (met name PEACE) vereist. Hiervoor zou bijvoorbeeld gebruik kunnen worden gemaakt van de beschikbare communicatietechnologie en de databases.

Zo zal het additioneel effect van het IFI op een duidelijker, beter georganiseerde en beter gecontroleerde manier worden versterkt en zullen de risico's in verband met multifinanciering definitief worden weggenomen.

5. PUBLICITEIT EN VOORLICHTING

Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 214/2000 van de Raad luidt: *"De Commissie stelt te zamen met de raad van bestuur van het Fonds passende regelingen op inzake publiciteit en voorlichting om bekendheid te geven aan de communautaire deelneming aan de door het Fonds gefinancierde projecten"*. Eén van de doelstellingen van deze publiciteits- en voorlichtingsprocedures is terug te vinden in overweging (17) van diezelfde verordening: *"Deze steun zal bijdragen tot een grotere solidariteit tussen de lidstaten en tussen hun volken onderling"*.

Het IFI vermeldt in de pers, in publicaties (jaarverslag, informatiebrochures, verslagen) en op zijn website alle donoren van wie het steun ontvangt. Verder wordt ook in toespraken van de voorzitter of van leden van de raad van bestuur en in uiteenzettingen voor bezoekers van IFI-projecten naar de donoren verwezen. Tot slot worden de bureaus van de Commissie in Belfast en in Dublin altijd uitgenodigd voor plechtigheden in verband met de lancering van IFI-projecten.

Desondanks heeft het IFI bij het grote publiek vooral het imago van een door de VS gesteunde organisatie, hoewel de bijdragen van de EU 38 % van de totale bijdragen uitmaken.

Er moet dus een manier worden gevonden om de publiciteit met betrekking tot de deelneming van de EU aan projecten die door het IFI worden gefinancierd te verbeteren. De eerste stap in die richting is gezet door Commissaris Barnier, die nu tijdens zijn reizen in Ierland systematisch ook een bezoek brengt aan door het IFI gefinancierde projecten. Ook heeft hij mevrouw Fontaine, voorzitter van het Europees Parlement, geschreven met het verzoek aan de leden van het Parlement om hetzelfde te doen¹⁷.

¹⁷ Brief van Michel Barnier aan Nicole Fontaine, 27.7.2000, nr. 7271.

De Commissie zal dan ook in de nabije toekomst verdere voorstellen doen om de participatie van de EU in de activiteiten van het IFI duidelijker zichtbaar te maken (bijvoorbeeld door berichten in de media en door voorlichting ten behoeve van de begunstigden), met name in gevallen van cofinanciering door EU en IFI.

6. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

De Europese Unie steunt het vredesproces in Noord-Ierland al sinds lange tijd, hetgeen het duidelijkst blijkt uit haar engagement voor het IFI sinds 1989 en het PEACE-Programma sinds 1995. Tijdens de Europese Raad van Berlijn van maart 1999 werd de noodzaak om de speciale steun ook na 2000 voort te zetten, bevestigd. Daarmee werd erkend dat het vredesproces een zaak is met doelstellingen op lange termijn die in de loop der jaren een brede steun hebben gekregen van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Gezien de bedreigingen voor de toekomst van de instellingen en de politieke afspraken in Noord-Ierland en gezien de voortdurende uitingen van geweld en tekenen van verdeeldheid in de regio mag worden gesteld dat het huidige streven moet worden voortgezet. Aangezien versterking van de solidariteit tussen de lidstaten en hun onderdanen als een van de belangrijkste doelstellingen van de EU geldt, ligt hier voor die EU een kans om handelend op te treden. Bovendien wordt het IFI gesteund door de internationale gemeenschap, die daardoor blijk geeft van haar betrokkenheid bij het vredesproces in de regio. Daarom is het belangrijk dat de EU zich duidelijk profileert als een partner die zich eveneens voor deze doelstellingen inzet.

In deze context wordt in dit verslag - evenals als in eerdere verslagen - erkend dat het IFI een zeer waardevolle en positieve bijdrage levert bij het streven naar vrede en verzoening in Noord-Ierland en in de grensregio van Ierland, wat in overeenstemming is met zijn doelstellingen, namelijk bevordering van de economische en sociale ontwikkeling en stimulering van onderlinge contacten en van dialoog en verzoening tussen nationalist en unionisten in heel Ierland. De procedures voor technisch management en controle worden momenteel op een aantal punten verbeterd, maar sommige verbeteringen moeten nog worden ingevoerd of met de Commissie worden besproken (invoering van een betalingsbegroting, duidelijke regels inzake de toepassing van het maximum van 75 % voor de EU-steun voor projecten, enz.)

De programma's van de EU-Structuurfondsen voor de nieuwe programmeringsperiode (met name het nieuwe PEACE II-programma), die de belangrijkste instrumenten zijn voor de stimulering van de economische en sociale vooruitgang in de regio, plaatsen ook het IFI voor nieuwe uitdagingen.

Ten eerste vullen de prioriteiten van het IFI- en de EU-programma's elkaar aan, en dit hoge synergiepotentieel moet worden aangesproken. Meer in het bijzonder zij erop gewezen dat terwijl het IFI zich voornamelijk richt op gebieden met een economische achterstand, het PEACE II-programma sterk is geëvolueerd en zich ook concentreert op een aantal gebieden, groepen en sectoren waarvan wordt erkend dat zij "het zwaarst zijn getroffen door het conflict"; ook het grensoverschrijdende aspect en/of het "intergemeenschapsaspect" zouden expliciete selectiecriteria kunnen

worden voor alle programma's van het IFI, zoals nu het geval is voor alle PEACE-prioriteiten.

Ten tweede moeten, wat het operationele aspect betreft, voor de tot nu toe vastgestelde coördinatiemechanismen de procedures van de IFI- en de EU-programma's (met name PEACE) beter worden gesynchroniseerd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de beschikbare communicatietechnologie en van databases. Dit zal het additioneel effect van het IFI op een beter zichtbare, beter georganiseerde en beter gecontroleerde manier versterken en zal het risico van multifinanciering geheel uitsluiten.

Ten slotte zal de Commissie, wat de publiciteit rond de activiteiten van het IFI betreft, praktische voorstellen formuleren om de aanwezigheid van de EU in de regio duidelijker zichtbaar te maken, met name in gevallen van cofinanciering door EU en IFI.

In hoeverre de jaarlijkse EU-bijdrage aan het IFI na 2002 moet worden voortgezet, moet worden beoordeeld op basis van de opmerkingen in dit verslag, en met name de synergie tussen en de mate van complementariteit van het IFI en het PEACE II-Programma, dat eind 2004 afloopt.

In een voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad over de EU-bijdrage aan het IFI of andere passende formules voor samenwerking tussen de Commissie en het IFI moet rekening worden gehouden met de in dit verslag gemaakte opmerkingen.

BIJLAGE : SEC(2001)1579