

Evaluatie van het Europafonds

Een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Europafonds over de periode 2001-2004

MANAGEMENTSAMENVATTING

In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Evaluatiegroep Overheid en Bedrijf een evaluatieonderzoek verricht naar het Europafonds. Dit fonds heeft tot doel initiatieven te ondersteunen die een bijdrage leveren aan de meningsvorming bij het Nederlandse publiek over het Europese integratieproces. Het evaluatieonderzoek, dat betrekking had op de periode 2001–2004, richtte zich op de volgende twee hoofdvragen:

- Vergroot het Europafonds de betrokkenheid van burgers bij de Europese samenwerking?
- Wordt het Europafonds op correcte wijze beheerd?

Het Europafonds vormt één van de instrumenten in het Europabeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Kenmerkend voor het Europafonds is dat het organisaties, bedrijven en individuele personen in staat stelt om projecten uit te voeren die bijdragen aan de meningsvorming over Europa. Het ministerie wil op deze manier andere groepen bereiken dan met eigen publiekscampagnes zoals 'Europa. Best Belangrijk'.

In principe kunnen alle soorten projecten vanuit het Europafonds worden ondersteund. Het kan gaan om debatten, onderwijsprojecten, fototentoonstellingen en artikelen in magazines, maar ook bijvoorbeeld om radio-uitzendingen, themafietstochten en internetspelletjes die zich richten op Europa.

Aanpak

Voor de beantwoording van de beide onderzoeksvragen zijn alle projecten die in periode 2001–2004 een bijdrage uit het Europafonds hebben ontvangen, in totaal zijn dit er 67, geïnventariseerd. Vervolgens is een steekproef van 19 dossiers van gesubsidieerde projecten genomen. Deze dossiers zijn bekeken en beoordeeld. Daarnaast is een e-mailenquête uitgezet onder uitvoerders van gesubsidieerde projecten, en zijn interviews gehouden met zowel de betrokkenen bij het Europafonds op het Ministerie van Buitenlandse Zaken als met projectuitvoerders.

Een beperking in de onderzoeksaanpak is dat er geen interviews zijn gehouden met deelnemers aan de door projectuitvoerders georganiseerde activiteiten. De reden hiervoor is dat van slechts een gering aantal projecten deelnemers konden worden achterhaald.

De evaluatie is uitgevoerd in de periode december 2004 – mei 2005, maar ook uit de periode daarna zijn nog enkele gegevens verwerkt. Mede naar aanleiding van de resultaten van het evaluatieonderzoek

heeft het ministerie namelijk een interne opschoningsactie gehouden waarbij alle dossiers van het Europafonds zijn doorgelicht. Bij deze gelegenheid kwam een aantal dossierfouten aan het licht. Een en ander heeft ertoe geleid dat in november 2005 op verzoek van het ministerie een heropening van het evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden. Alle gegevens in deze rapportage zijn hierop aangepast. De heropening van het onderzoek heeft overigens niet geleid tot een wijziging in de conclusies en aanbevelingen.

Bevindingen

Gesubsidieerde soorten projecten

Er zijn in de periode 2001-2004 verschillende soorten projecten gesubsidieerd vanuit het Europafonds.

Circa 38,8% van de committeringen (toekenningen)¹ betrof activiteiten die zijn te typeren als debat. Daarnaast zijn vooral onderwijsprojecten gesubsidieerd (17,9%) en projecten waarin gebruikgemaakt werd van de media (14,9%).

Verdeling financiële middelen

De verdeling van de financiële middelen over de gesubsidieerde projecten laat ongeveer hetzelfde beeld zien. Het grootste deel van het beschikbare budget gaat naar debatten en onderwijsprojecten, terwijl de organisatie van conferenties de derde plaats inneemt.

De beschikkingen lopen uiteen van € 1.654 (voor de organisatie van een fietstocht) tot € 500.000 (voor de organisatie van een viertal internationale bijeenkomsten). Per jaar varieert het gemiddeld daadwerkelijk uitgekeerde bedrag per project van € 31.505,56 in 2003 tot € 50.274,09 in 2004.

¹ Een overzicht van de committeringen is opgenomen in bijlage 5. Bijlage 6 bevat een overzicht van de bedragen die daadwerkelijk aan deze projecten zijn uitgekeerd (periode 2001-2004) en van de ramingen voor 2005 en 2006.

Besteding financiële middelen

De middelen die zijn toegekend aan de 19 onderzochte projecten worden vooral gebruikt om te voorzien in de kosten van de eigen organisatie, zoals menskracht. Hieraan wordt 58,7% van het subsidiebedrag besteed. Verder vormen promotie en publiciteit bij de uitvoering van projecten aanzienlijke kostenposten.

Conformiteit met doelstellingen en planning

Voor alle projecten die zijn ondersteund met geld uit het Europafonds geldt dat ze passen binnen de doelstellingen van het fonds. Ook zijn, op een drietal uitzonderingen na, de projecten uit de steekproef conform de daarvoor opgestelde planning uitgevoerd.

Effectiviteit en bereik

De effecten van de projecten op meningsvorming van burgers zijn achteraf moeilijk meetbaar. Dit komt doordat in de eerste jaren van het Europafonds de verantwoording over de projecten in de dossiers uiterst summier is geweest. Ook de interne verslaglegging over de beoordeling van projecten was beperkt.

Omdat de meeste onderzochte projecten kleinschalig van opzet waren, is het aantal personen dat er *direct* mee bereikt is doorgaans gering (bij twee projecten betrof dit minder dan honderd personen). Alleen bij een radio-uitzending was sprake van een groot bereik: de uitzending trok meer dan 100.000 luisteraars. Het *indirecte* bereik van de 19 onderzochte projecten was aanzienlijk beter. Dit indirecte bereik werd met name gerealiseerd door publicaties in regionale dagbladen. Bij ten minste drie projecten (van de 19 onderzochte projecten) is vastgesteld dat de informatie meer dan 100.000 personen heeft bereikt.

De werkwijze van het Europafonds, waarbij het publiek niet rechtstreeks maar via de ondersteunde organisaties wordt benaderd, brengt met zich mee dat Europa op een andere wijze wordt belicht dan in overheidscampagnes. Dit kan de geloofwaardigheid van de boodschap vergroten en het kan ook leiden tot het bereiken van andere doelgroepen. Op deze manier kunnen bovendien meer en andere soorten instrumenten ingezet (en uitgetest) worden dan de overheid mogelijk zelf zou gebruiken. De waardering van de burger voor deze activiteiten, ten opzichte van meer traditionele overheidscampagnes, is niet gemeten.

Fondsbeheer

Over het beheer van het Europafonds is vastgesteld dat de interne verslaglegging en de dossieropbouw, die aanvankelijk te wensen overliet, in de afgelopen jaren aanzienlijk is verbeterd. Deze verbetering is gerealiseerd door het gebruik van standaarddocumenten, beoordelingsformulieren en beoordelingsrapportages achteraf. De transparantie van het besluitvormingsproces blijft een punt van aandacht.

Afstemming op subthema's

In 2004 is het toetsingskader voor de selectie van projecten uitgebreid. Er zijn subthema's geïntroduceerd waarbinnen projecten moeten passen om voor subsidie uit het Europafonds in aanmerking te komen.

Op projectniveau heeft de introductie van subthema's niet tot een wezenlijk ander toekenningsbeleid geleid. Een vaste kern van drie aanvragers heeft gedurende de onderzoeksperiode 55,9% van de beschikbare middelen ontvangen. De projecten die worden uitgevoerd vertonen door de jaren heen grote gelijkenis.

Ervaringen van aanvragers

Uit de enquête die is gehouden is naar voren gekomen dat de aanvragers van subsidie uit het Europafonds tevreden zijn over het fondsbeheer als het gaat om het afhandelen van aanvragen en klachten. De communicatie met aanvragers blijkt echter op onderdelen niet goed te functioneren. Een aantal uitvoerders heeft laten weten ontevreden te zijn over de (te) late uitbetaling van de laatste 20% van de bijdrage. Verder zijn belangrijke wensen van aanvragers (a) dat het Ministerie van Buitenlandse

Zaken de aanvragers eerder informeert over de doelstellingen en de beschikbare middelen, en (b) dat het mogelijk wordt om aanvragen voor meerjarenprojecten in te dienen (of terug te gaan naar Evaluatie Europafonds 2001 - 2004 - 5 - instituutsfinanciering, zoals deze voorheen bestond). Aanvragers kunnen dan activiteiten beter

voorbereiden.

Budget

Het basisbudget van het Europafonds bedraagt € 240.000. Jaarlijks wordt beoordeeld of het budget (incidenteel) wordt opgehoogd. Door deze eenmalige ophogingen wordt het exacte budget steeds pas bekend in de loop van het jaar waarop het budget betrekking heeft. Dit betekent dat pas vanaf dan bekend is welk bedrag er te besteden is. De factor tijd is daardoor van groot belang bij de toekenning van subsidies aan projecten vanuit het Europafonds. Er worden vooral kortlopende projecten ondersteund.

Conclusies

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende beantwoording van de twee hoofdvragen:

Vergroot het Europafonds de betrokkenheid van burgers bij de Europese samenwerking?

Naar het oordeel van de evaluatoren heeft het Europafonds de betrokkenheid van burgers bij 'Europa' inderdaad vergroot. Alle onderzochte projecten hebben hieraan in meer of mindere mate bijgedragen. Daarbij dient wel in aanmerking genomen te worden dat het Europafonds slechts een beperkt deel van de Nederlandse bevolking heeft bereikt. De exacte impact van de uitgevoerde projecten was bovendien moeilijk te meten.

Wordt het Europafonds op correcte wijze beheerd?

Ook de tweede onderzoeksvraag kan positief beantwoord worden. Wel zijn hierbij enkele kritische kanttekeningen te maken. Zo zijn de verbeteringen in het beheer die de afgelopen twee jaar zijn doorgevoerd in volle omvang meegewogen. Ook zijn de evaluatoren van mening dat meer gedaan moet worden om de kwaliteit van de projectdossiers te vergroten, de communicatie met aanvragers te verbeteren (in alle stadia van aanvraag en uitvoering van het project) en het besluitvormingsproces over de subsidieaanvragen transparanter te maken.

Belangrijkste aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen en de conclusies die daaruit voortkomen hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd. De belangrijkste zijn:

- Het verdient aanbeveling om de hoofddoelstelling van het Europafonds op het onderdeel 'Welk deel van de Nederlandse bevolking dient bereikt te worden?' verder uit te werken. Het budget van het Europafonds wordt thans voor 32,7% (38,8% van de aanvragen) toegekend aan organisaties die debatten organiseren. De debatten hebben wat het aantal participanten betreft een relatief beperkt bereik en zijn slechts in bijzondere gevallen interessant voor de media. De *instrumentkeuze* heeft veel invloed op het bereik. Deze instrumentkeuze zal daarom bij de selectie van individuele projecten kritischer moeten worden bezien. Door de subsidiëring meer te concentreren op radio- en televisieprogramma's en internetprojecten, die een veel ruimere werkingssfeer hebben en mogelijk beter passen bij het beleid om jongeren aan te spreken, kan met het huidige budget een groter deel van de Nederlandse bevolking bereikt worden.
- Een tweede aanbeveling betreft de *beoordeling van projecten*. Om projecten voor- en achteraf beter op waarde te kunnen schatten dient vastgelegd te worden wat het verwachte aantal deelnemers aan een project is, wat de beoogde effecten zijn, hoe deze effecten gemeten gaan worden, wat het verwachte mediabereik is en hoe dit mediabereik verwezenlijkt zal worden. Het verdient daarom aanbeveling om richtlijnen mee te geven voor de manier waarop output en effecten kunnen worden verantwoord. Daarnaast is het raadzaam om kwantitatieve gegevens en een planning op te nemen, om als fondsbeheerder tussentijds grip te kunnen houden op de voortgang en tijdig te kunnen ingrijpen..
- Verder is het noodzakelijk de *transparantie van het selectieproces* te verbeteren. Dit kan door bijvoorbeeld de beoordeling van projecten op een andere wijze te laten plaatsvinden. In een tendersysteem kunnen projecten onderling gerangschikt worden. Door de inzet van een externe adviescommissie kan, onafhankelijk (van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) advies verkregen worden over te selecteren projecten. Ook de consistente toepassing van de selectieEvaluatie procedure en de transparantie van de motivering van toekennings- en afwijzingsbesluiten zijn voor verbetering vatbaar.

- Verbetering van de *dossieropbouw* heeft hoge prioriteit. Niet alleen zal het aantal stukken in dossiers moeten toenemen (correspondentie, verslag van schriftelijke en mondelinge afspraken, informatie over de aanvrager), maar ook de kwaliteit zal moeten verbeteren. Dit vraagt om betere afspraken met de aanvragers over de aanlevering van gegevens.
- Om de mogelijkheden van het Europafonds te verbeteren bevelen wij tot slot aan meer aandacht te besteden aan de communicatie met (mogelijke) aanvragers. Een proactiever communicatiebeleid (relatiebeheer) zal waarschijnlijk leiden tot het indienen van projecten die beter passen bij de doelstellingen en actuele thema's van het Europafonds.