



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie regionale ontwikkeling

1.3.2010

WERKDOCUMENT

over goed bestuur met betrekking tot het regionaal beleid van de EU: steun- en controleprocedures van de Europese Commissie

Commissie regionale ontwikkeling

Rapporteur: Ramona Nicole Mănescu

Door decentralisatie van de macht in verschillende lidstaten hebben regionale en lokale autoriteiten in de afgelopen decennia veel meer bevoegdheden gekregen in de uitvoering van het communautaire beleid.

Nu door het Hervormingsverdrag – ten behoeve van het beleid van gedeelde bevoegdheden – het beginsel van subnationale subsidiariteit in het Gemeenschapsrecht is opgenomen, kunnen regionale autoriteiten nauwer betrokken worden bij het beleidsvormingsproces, zowel in de ontwerpfase als bij de uitvoering van het beleid en als volwaardige partners in de verwezenlijking van de communautaire doelen.

Deze belangrijke stap in de richting van een beter bestuur op verschillende niveaus, biedt een antwoord op de herhaalde verzoeken van het Parlement om de subnationale autoriteiten meer bij het ontwerp van het beleid te betrekken, waarbij steeds de verschillende nationale constitutionele middelen moeten worden gerespecteerd.

De doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid hangt in belangrijke mate af van de manier waarop dat beleid tot stand is gekomen. Wanneer lokale en regionale autoriteiten ook bij deze fase worden betrokken – als degenen die de meeste kennis hebben over hun gebied en zijn bevolking – leidt dat zeker tot betere resultaten in een later stadium.

Het is dus van cruciaal belang voor de ontwikkeling van territoriale strategieën in de EU om het accent te leggen op de prelegislatieve fase van het besluitvormingsproces en op de toegevoegde waarde van beleid en beste praktijken die op lokaal en regionaal niveau worden uitgevoerd.

In het cohesiebeleid is deze benadering al eerder gehanteerd: de toegevoegde waarde hiervan wordt bepaald door de regionale dimensie en de toepassing van het partnerschapsbeginsel die mede zorgen voor de effectiviteit en de duurzaamheid van dit beleid.

Witboek over bestuur op verschillende niveaus van het Comité van de Regio's

Met het witboek van het Comité van de Regio's is op het juiste moment een debat in gang gezet over de gemeenschappelijke interpretatie van dit beginsel als praktisch instrument voor besluitvorming in het communautaire beleid van gedeelde bevoegdheden.

Om te onderzoeken hoe het bestuur op verschillende niveaus op het gebied van het cohesiebeleid beter kan worden ontwikkeld, zullen de volgende aspecten worden bekeken:

- **Beide dimensies van bestuur met verschillende lagen**, verticaal – als samenwerking tussen verschillende niveaus van de overheid, met inbegrip van sociaaleconomische belanghebbenden – en horizontaal, tussen actoren op hetzelfde niveau, zijn nodig om te zorgen voor een samenwerking tussen de actoren op verschillende niveaus en een in het beleid geïntegreerde aanpak.
- Met een duidelijkere definitie van het partnerschapsbeginsel zou het gemakkelijker zijn om **echte partnerschappen** met regionale en lokale autoriteiten aan te gaan. Vooral het lokale niveau moet een grotere rol gaan spelen en moet meer worden geraadpleegd vanaf het beginstadium van de besprekingen over de EU-debatten. Het partnerschapsbeginsel werkt vaak niet vanwege een te geringe betrokkenheid van de lokale autoriteiten.
- Het debat over bestuur op verschillende niveaus is nauw verbonden met het debat over **territoriale cohesie**: territoriale cohesie kan alleen effectief worden uitgevoerd, indien de subnationale actoren bij de verwezenlijking van de EU-doelen worden betrokken. Een witboek over territoriale cohesie dat aansluit bij het groenboek, zou tijdig een instrument

bieden waarmee duidelijk kan worden gemaakt hoe territoriale cohesie door middel van bestuur op verschillende niveaus in het toekomstige regionale beleid kan worden uitgevoerd en waarmee stof wordt geboden voor het debat over het volgende wetgevende pakket.

- De mogelijkheid van **territoriale samenwerking** moet beter worden benut ter bevordering van samenwerking op verschillende niveaus over de nationale grenzen heen. Grensoverschrijdende regio's bieden onaangeboorde territoriale mogelijkheden en hier is sprake van convergentie van beleid. Bovendien is in veel reacties op de recente openbare raadpleging de nadruk gelegd op de cruciale rol van territoriale samenwerking bij de verwezenlijking van de EU2020-doelen. Instrumenten als de EGTS en de Europese territoriale pacten op grond van de ervaringen van URBAN en LEADER moeten worden gestimuleerd als hulpmiddelen voor het opzetten van grensoverschrijdend bestuur en moeten zorgen voor verantwoordelijkheid voor de verschillende soorten van beleid op regionaal en lokaal niveau. Belemmeringen die ontstaan doordat de EGTS-richtlijn op nationaal niveau niet voldoende is omgezet, moeten dringend worden weggenomen.
- **De vereenvoudiging van regels** op communautair en nationaal niveau vormt een voorwaarde voor een beter bestuur in het cohesiebeleid. Door de recente wijzigingen van de algemene en EFRO-verordeningen zijn er belangrijke stappen in deze richting gezet, maar vereenvoudiging mag niet alleen maar plaatsvinden vanwege een tijdelijke en buitengewone gebeurtenis als de economische crisis. Integendeel, deze zou in de toekomst moeten worden toegepast op de hele wetgeving van de Structuurfondsen. Ook lidstaten zouden hun nationale voorschriften, die vaak leiden tot een administratieve last die krachtens de communautaire regels niet nodig is, moeten vereenvoudigen. Als een noodzakelijk tegenwicht moet er op alle niveaus een sterkere evaluatiecultuur worden ontwikkeld om een effectieve controle te waarborgen en om fouten te vermijden.
- **Het Erasmus-programma voor lokale en regionale vertegenwoordigers** moet in de toekomst worden voortgezet door hieraan bij de volgende begrotingsonderhandelingen voldoende financiële middelen toe te kennen en door ook via het Comité voor de Regio's het netwerken met regionale en lokale autoriteiten te bevorderen.
- **Het EU-Handvest inzake bestuur op verschillende niveaus** kan een goed instrument zijn om een gemeenschappelijke opvatting over Europees bestuur te ontwikkelen. De effectiviteit hiervan is echter afhankelijk van concrete maatregelen om dit uit te voeren. Er moet daarom dringend een actieplan worden aangenomen waarin deze maatregelen uitgebreid worden beschreven.

Het versterken van de rol van de Commissie

In het tweede deel van het verslag zullen de mechanismen van gedeeld beheer worden geanalyseerd, in het bijzonder de verschillende verantwoordelijkheden van de Europese Commissie en de lidstaten, en zal worden bekeken op welke manier het systeem bij de uitvoering van de programma's kan worden verbeterd.

Uit het verslag van de Europese Rekenkamer van 2006 bleek – met een te hoog foutenpercentage (12%) in de terugbetaalde uitgaven – dat de controlesystemen voor het cohesiebeleid niet effectief genoeg waren. In het jaarverslag van 2008 werden deze gegevens bevestigd. Hierin werd vermeld dat 11% van de fondsen ten onrechte was terugbetaald.

Deze gegevens geven de eigenlijke situatie niet helemaal juist weer, omdat ze ook de periode

2000-2006 omvatten, toen de huidige controle-eisen nog niet golden.

Ondanks een gebrek aan gegevens waarmee de doeltreffendheid van de nieuwe bepalingen naar behoren kan worden beoordeeld, gaat men er nu toch van uit dat het foutenpercentage in de Structuurfondsen nog steeds te hoog is en dat er meer inspanningen moeten worden verricht om de doeltreffendheid van de controlesystemen te verbeteren.

Het actieplan van 2008 van de Commissie over de manier waarop haar toezichhoudende rol kon worden versterkt, bevatte een reeks door de Commissie ondernomen acties ter verbetering van de prestaties van de fondsen, met inbegrip van correctieve en preventieve acties voor de toekomst.

Deze acties zullen in het verslag worden geanalyseerd en er zullen enkele eerste aanbevelingen voor de huidige programmeringsperiode worden gedaan met betrekking tot het versterken van de begeleiding door de Commissie van de controle- en beheerprocedures en het versterken van de coördinerende rol van de Commissie in de controlefase.

Omdat het programma nog maar één jaar wordt uitgevoerd, kunnen de algemene effecten van de ondernomen acties nog niet volledig worden beoordeeld. Uit de mededeling over de effecten van het actieplan die de Commissie op 18 februari 2010 heeft aangenomen, zijn echter al enkele bemoedigende aspecten te halen en deze zullen naar behoren worden onderzocht.

Het toezicht van de Commissie zoals dat nu is voorzien, wordt ontoereikend geacht en dit kan niet als compensatie dienen voor de ineffectieve controlesystemen op nationaal niveau die gedurende de hele meerjarige periode blijven bestaan. De toezichhoudende rol van de Commissie moet aan het begin van de programma's sterker zijn en het nationale niveau moet een grotere rol spelen in de uitvoeringsfase.

Voor het huidige systeem van conformiteitsbeoordeling moet beter worden geregeld om te kunnen garanderen dat het gedurende de hele programmeringsperiode volledig doeltreffend is. Dit proces is nog niet afgerond, wat kan leiden tot uitstel van betalingen en als gevolg daarvan het verlies van fondsen vanwege automatische annuleringen.

De controle tijdens de uitvoering moet worden verbeterd door *ad hoc* controles mogelijk te maken en meer steun te bieden aan de controle die op het eerste niveau door de beheersautoriteiten (MA's) wordt uitgeoefend, om tijdig onregelmatigheden te corrigeren en het totale foutenpercentage te verlagen. Trainingen en begeleiding door de Commissie zouden meer moeten zijn gericht op dit niveau waar de meeste fouten worden gemaakt en vooral op die sectoren – niet-subsidiabele uitgaven en openbare aanbestedingen – waar het hoogste percentage onregelmatigheden is ontdekt.

Deze fouten ontstaan ten dele doordat de regels voor de Structuurfondsen te ingewikkeld zijn. Het systeem van gedeeld beheer dat kenmerkend is voor het cohesiebeleid maakt dat de interpretatie en toepassing van de regels, gezien het grote aantal betrokkenen, zeer ingewikkeld is. Hierin is de werkelijke toegevoegde waarde van de Structuurfondsen gelegen, maar het brengt ook een hoger foutenrisico met zich mee.

De regels zouden dus vereenvoudigd moeten worden om de procedures gebruiksvriendelijker te maken en om ervoor te zorgen dat potentiële begunstigen niet terugschrikken voor participatie in de projecten.

Tegelijkertijd moet de Commissie ten opzichte van de lagere bestuursniveaus een grotere rol

spelen als kennisverstrekker, zowel met regelgevende als met niet-regelgevende initiatieven – terwijl sommige bestaande initiatieven moeten worden versterkt.

Er moet meer worden geïnvesteerd in financiële hulp en trainingen voor nationale en regionale besturen om ervoor te zorgen dat autoriteiten die met het beheer van programma's zijn belast meer capaciteit en een grotere kennis over regels krijgen. Vooral in de nieuwe lidstaten, waar dit nog onbekend is, moeten investeringen in institutionele capaciteit voorrang krijgen.

Op de middellange termijn zouden hierdoor meer subnationale autoriteiten kunnen worden betrokken bij het beheer van en de controle op de programma's, terwijl de Commissie meer een sterk coördinerende rol op zich zou kunnen nemen.

Naast de maatregelen van het actieplan, zou de werking van de volgende initiatieven moeten worden versterkt:

- meer steun van de Commissie aan de beheersautoriteiten (MA's) – aangezien de meeste fouten worden gemaakt bij de controle op het eerste niveau – door middel van gerichte workshops, richtsnoeren, uitwisseling van beste praktijken en scholing van ambtenaren die voor het beheer verantwoordelijk zijn; er moet voortdurend toezicht worden gehouden op de overdracht van de op de MA's gerichte scholing om te controleren of die kennis daadwerkelijk wordt overgedragen en of de regels correct worden toegepast;
- nauwere samenwerking met nationale toezichthoudende instanties door middel van regelmatige bijeenkomsten met de Commissie waarbij de resultaten van de controle van beide kanten kunnen worden uitgewisseld; lidstaten moeten van hun kant tijdig hun verslagen overleggen zodat de Commissie haar controlewerkzaamheden daadwerkelijk kan uitvoeren;
- zorgen voor een betere coördinatie tussen de controleniveaus om dubbele controles en een teveel aan controle te voorkomen. Door deze verbeterde coördinatie zouden op de lange termijn middelen binnen de Commissie vrijkomen, en die zouden dan kunnen worden gebruikt voor meer steun aan de beheerkant;
- tussen de relevante autoriteiten, de bemiddelende instanties en de eindbegunstigden zou in iedere lidstaat een vergelijkbaar systeem van gegevensoverdracht moeten worden ingevoerd als dat wat er al bestaat tussen de lidstaten en de Commissie
- het potentieel van de financieringsinstrumenten, in het bijzonder JEREMIE en JASPER, moet verder worden ontwikkeld om de ontwikkeling van hoogwaardige strategische projecten en de participatie van particuliere actoren en kapitaal in Europese projecten mogelijk te maken. Omdat hier nu vanwege de buitengewone complexiteit te weinig gebruik van wordt gemaakt, is een debat over het beheer van deze instrumenten dringend gewenst.
- door meer samenhang te brengen in de regels van de verschillende fondsen op gemeenschapsniveau, zou een meer geïntegreerde aanpak mogelijk worden

Om al in de huidige programmeringsperiode resultaten te behalen, moeten enkele corrigerende maatregelen onmiddellijk worden uitgevoerd. Sommige andere maatregelen moeten op de langere termijn worden aangepakt, na een in hoge mate politiek debat over het cohesiebeleid na 2013.

Vooraf het werk op het gebied van de vereenvoudiging, dat in 2007 binnen de taskforce van de Commissie is begonnen, zou aan de ene kant gericht moeten zijn op suggesties ter verbetering van praktijken in de huidige programmeringsperiode; aan de andere kant moeten verdere voorstellen worden gedaan voor een eenvoudiger functioneren van het cohesiebeleid. Vereenvoudiging zal een horizontaal beginsel worden dat lang belangrijk zal blijven en waardoor de hele filosofie van het toekomstig cohesiebeleid zal worden geïnspireerd.

Er moet serieus worden nagedacht over de manier waarop het bestuur en daarmee de doeltreffendheid van de uitvoering van de Structuurfondsen na 2013 kan worden verbeterd. In de discussies binnen de Groep op hoog niveau over de toekomst van het cohesiebeleid moet serieus rekening worden gehouden met dit aspect en het Parlement moet actief betrokken zijn bij dit debat.