



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

---

*Commissie regionale ontwikkeling*

---

**2009/2232(INI)**

26.2.2010

# ONTWERPVERSLAG

over transparantie in het regionaal beleid en de financiering ervan  
(2009/2232(INI))

Commissie regionale ontwikkeling

Rapporteur: Michail Tremopoulos

## INHOUD

	<b>Bladzijde</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING .....	8

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over transparantie in het regionaal beleid en de financiering ervan (2009/2232(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 174-178,
- gezien Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds<sup>1</sup>,
- gezien Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling,<sup>2</sup>
- gezien Verordening (EG) nr. 284/2009 van de Raad van 7 april 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, wat een aantal bepalingen met betrekking tot het financiële beheer betreft<sup>3</sup>,
- gezien verordening (EG) nr. 397/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1080/2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling met betrekking tot de subsidiabiliteit van investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie op het vlak van huisvesting<sup>4</sup>,
- gelet op het besluit van het Europees Parlement van 22 april 2008 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2006, afdeling III – Commissie<sup>5</sup>,
- gelet op het besluit van het Europees Parlement van 23 april 2009 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, afdeling III – Commissie<sup>6</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 19 februari 2008 over transparantie in financiële aangelegenheden<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> PB L 210 van 31.07.2006, blz. 25.

<sup>2</sup> PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1.

<sup>3</sup> PB L 94 van 8.4.2009, blz. 10.

<sup>4</sup> PB L 126 van 21.5.2009, blz. 3.

<sup>5</sup> PB L 88 van 31.03.09, blz. 23.

<sup>6</sup> PB L 255 van 26.09.09, blz. 24.

<sup>7</sup> PB C 184 E van 06.08.09, blz. 1.

- onder verwijzing naar zijn resolutie van 21 oktober 2008 over governance en partnerschap op nationaal en regionaal niveau en als basis voor projecten op het gebied van regionaal beleid<sup>1</sup>,
  - onder verwijzing naar zijn resolutie van 24 maart 2009 over de uitvoering van de structuurfondsverordening 2007-2013: de resultaten van de onderhandelingen betreffende de nationale cohesiestrategieën en operationele programma's
  - onder verwijzing naar de oor het Europees Parlement gepubliceerde studie, getiteld ‘Het initiatief doorzichtigheid gegevens en de invloed ervan op het cohesiebeleid’,
  - gezien het Groenboek van de Commissie van 3 mei 2006 over het Europees transparantie-initiatief (COM(2006)0194),
  - gezien de mededeling van de Commissie van 21 december 2009 ‘20e jaarverslag over de uitvoering van de structuurfondsen (2008)’ (COM(2009)0617/2),
  - gelet op artikel 48 van zijn verordening,
  - gezien het verslag van de Commissie regionale ontwikkeling (A7-0000/2010),
- A. overwegende dat het Europees transparantie-initiatief (ETI) in 2005 door de Commissie werd goedgekeurd, waarop in 2006 de publicatie volgde van het Groenboek, met als doel de verbetering van de doorzichtigheid, de openheid en de verantwoordingsplicht in de governance van de EU, en dat de openbare informatievoorziening over de ontvangers van EU-gelden een hoeksteen is van het ETI,
  - B. overwegende dat onder het systeem van gedeeld beheer, de informatie over de ontvangers van EU-gelden op lidstaatniveau wordt beheerd, en dat bij gebreke van een specifieke EU-verplichting of een krachtige ‘aansturing’ door de Commissie, de mate waarin die informatie openbaar wordt gemaakt, van lidstaat tot lidstaat sterk verschilt, waardoor vergelijking op EU-niveau wordt bemoeilijkt,
  - C. overwegende dat er geen koppeling is aangebracht tussen het ETI en de meer gereguleerde en dwingende kwestie van financiële controles en auditing,
  - D. overwegende dat van het ETI een beduidend effect wordt verwacht in die zin, dat het voor transparante partnerschappen kan zorgen in de op- en de neerwaartse fases van de programmeringscyclus voor het cohesiebeleid, en dat de verordeningen niet specifiek aangeven in welke mate de partners betrokken moeten worden in de verschillende programmeringsprocessen en ook geen nadere regeling bevatten voor zulke betrokkenheid,
  - E. overwegende dat er te weinig informatie vooraf wordt gegeven wanneer de Commissie besluit tot financiering van een belangrijk project, en er dus sprake is van te weinig transparantie, en dat dit anders moet worden,

---

<sup>1</sup> Aangenomen teksten, P6\_TA(2008)0492.

1. beschouwt transparantie ten aanzien van het cohesiebeleid en de bijbehorende programmeringscyclus, toewijzing van uitgaven en toegang tot informatie voor potentiële begunstigden van de Structuurfondsen als eerste vereisten om de algemene doelstellingen van het cohesiebeleid te kunnen halen, en dat transparantie daarom moet worden ingevoerd als leidend en intersectoraal beginsel in het programmeringsproces voor het cohesiebeleid;

### ***bekendmaking van gegevens van begunstigden uit het Cohesiefonds***

2. stelt met voldoening vast dat er ter voldoening aan de ETI-vereisten, op de website van DG regionaal Beleid van de Commissie interactieve kaarten zijn gepubliceerd, met links naar de op de respectieve nationale of regionale websites geplaatste lijsten van begunstigden van het EFRO en het Cohesiefonds;
3. vraagt de Commissie en de lidstaten deze nationale gegevensbanken volledig open te stellen voor zoekbewerkingen en onderling compatibel te maken, zodat gemakkelijker een EU-wijd overzicht kan worden verkregen van de gepresenteerde gegevens waarbij het lokale aspect behouden blijft; is in dit verband van mening dat aan tweetalige versies (landsta(a))l(en) - Engels) moet worden gedacht;
4. benadrukt dat de bruikbaarheid van de over begunstigden verschafte gegevens beter moet worden, zowel wat de inhoud als de presentatie betreft; vraagt de Commissie daarom een meer gedetailleerder en prescriptief formaat vast te stellen waarin structuur, vorm en inhoud van de te verschaffen informatie wordt gespecificeerd;
5. verlangt dat er essentiële aanvullende informatie wordt verschaft wanneer de lijst van begunstigden wordt gepubliceerd; beveelt daarom aan dat naast de huidige minimum vereisten ook wordt gedacht aan opnemings van adres- en uitgebreide contactgegevens, overzichten van goedgekeurde projecten, soorten steun (bv. leningen, subsidies, risicokapitaal, enz.) en een beschrijving van de projectpartners (bv. rechtsvorm, omvang, enz.) als elementen van de bekendmaking van begunstigden;
6. dringt erop aan dat bij programma's die onder de doelstelling 'Europese territoriale samenwerking' vallen, alle begunstigden – en niet alleen de verantwoordelijke begunstigden – op de lijst worden opgenomen;
7. onderstreept dat de volledige naleving van de ETI-vereisten beter kan worden gewaarborgd met sterkere regelgeving en sancties bij niet-naleving;

### ***Transparantie en gedeeld beheer***

8. vraagt de Commissie toe te lichten hoe de ETI-beginselen zich in operationele termen in praktijk laten brengen op niveau van de operationele programma's en de communicatieplannen daarvoor;
9. onderstreept dat het nodig is dat de reglementen zo worden geformuleerd en de regels zo uitgevoerd, dat de procedures transparant zijn, de potentiële begunstigden beter toegang bieden tot de Structuurfondsen, en de administratieve verwickelingen voor de deelnemers verminderen; herhaalt zijn standpunt dat transparante en duidelijke procedures de

bouwstenen zijn voor een goede governance, en verwelkomt in dit verband de inspanningen van de Commissie om met vereenvoudigingsvoorstellen te komen;

10. acht het nadrukkelijk van belang dat de lidstaten bij wijze van preventieve maatregel in het kader van het controlesysteem juiste en tijdige informatie verschaffen, en dat dus een koppeling wordt aangebracht tussen het ETI en financiële controles en auditing; herhaalt zijn standpunt dat het vroege waarschuwingssysteem (EWS) ook moet zien op de EU-gelden die in partnerschap met de lidstaten worden beheerd;
11. herhaalt zijn verzoek om verschaffing van informatie met betrekking tot terugvorderingen en intrekkingen in het kader van het ETI; vraagt de lidstaten dringend deze informatie volledig te verschaffen, en de Commissie om die informatie aan de begrotingsautoriteit en het publiek bekend te maken, samen met informatie over financiële correcties en fraude;
12. vraagt de auditors met klem strenger de hand te houden aan de communicatie- en informatievereisten, door middel van onder meer 'naming and shaming' en hantering van financiële correcties in geval van niet-naleving;
13. verwelkomt de inspanningen van de Commissie en de Rekenkamer tot harmonisering van hun audit-methoden;

### ***Transparantie en partnerschap***

14. stipt aan dat minimumnormen voor raadpleging deel uitmaken van het ETI, en is verheugd dat deze normen door de Commissie in het cohesiebeleid worden bevorderd en toegepast; vraagt de Commissie evenwel belanghebbenden in staat te stellen behoorlijke feedback te leveren over de kwaliteit van het raadplegingsproces zelf; vraagt de regio's en de lidstaten om te putten uit de bestaande ervaring in de EU met de raadpleging van belanghebbende partijen;
15. wijst erop dat partnerschappen de transparantie, de adequaatheid, de doelmatigheid, en de legitimiteit in alle stadia van de programmering en tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid kunnen bevorderen en de betrokkenheid bij en de zeggenschap van het publiek in de resultaten van de programma's kunnen vergroten; vraagt de lidstaten en de beheersautoriteiten daarom hun partners nauwer en in een eerder stadium te betrekken bij alle fasen van programmering en uitvoering van het cohesiebeleid, en hun volledige toegang te bieden tot alle projectdocumenten, zodat beter gebruik kan worden gemaakt van hun ervaring en kennis;
16. pleit voor meer richtsnoeren van de Commissie voor de wijze waarop de partnerschapclausule in de lopende programma's in praktijk moet worden gebracht, en voor voldoende bindende regels inzake het partnerschap in de toekomstige regelgeving;
17. pleit voor meer doelgerichte en frequente informatie aan de partnerorganisaties, en intensiever gebruik van technische bijstand ter ondersteuning van het partnerschap, onder meer door de partnerorganisaties deel te laten nemen aan trainsessies die door uitvoerende organisaties worden georganiseerd;

### ***Verbetering van transparantie rond EU-financiering van belangrijke projecten***

18. dringt aan op tijdige publicatie van online informatie, met directe toegang tot projectdocumentatie (aanvraag, haalbaarheidsstudie, kosten-batenanalyse, milieueffectbeoordeling, enz.) bij belangrijke projecten, en wel zo spoedig mogelijk nadat de Commissie een financieringsaanvraag uit een lidstaat ontvangt en voordat zij een besluit neemt omtrent de financiering; de website van de Commissie moet plaats bieden voor plaatsen van commentaar in verband met zulke projecten;
19. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

## TOELICHTING

### **PUBLIEKSINFORMATIE OVER ONTVANGERS VAN GELDEN UIT COHESIEFONDS**

Het verschaffen van informatie aan het publiek over de ontvangers van EU-gelden is een hoeksteen van het Europees transparantie-initiatief (ETI). Ingevolge de artikelen 30, lid 3, en 53 ter, lid 2 onder d), van het Financieel Reglement zijn de lidstaten verplicht informatie te verstrekken over de wijze waarop EU-middelen in het kader van een gedeeld beheer worden besteed, in het bijzonder door bekendmaking achteraf van de begunstigden. De verplichting tot bekendmaking van begunstigden uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds is nader geregeld in verordening van de Commissie (EG) nr. 1828/2006. Artikel 7, lid 1, onder d) schrijft de publicatie voor van drie categorieën van informatie: a) de lijst van begunstigden, b) de namen van de concrete acties en c) de daarvoor uitgetrokken bedragen aan overheidsgelden.

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop deze ETI-minimumvereisten door lidstaten en beheerautoriteiten worden geïnterpreteerd. Dat hangt samen met de verschillen in zowel administratieve capaciteit als culturele en administratieve traditie en opstelling. Dat er verschillende benaderingen of interpretaties van de ETI-minimumvereisten mogelijk zijn, komt doordat de verplichting tot bekendmaking van gegevens omtrent begunstigden juridisch niet zo strak geregeld is. Met name bestaat onzekerheid omtrent de definitie van begunstigden en over de vraag, welke bedragen aan overheidsgelden die aan de begunstigde zijn betaald, moeten worden gepubliceerd (vastgelegde bedragen tegenover daadwerkelijk uitgekeerde bedragen).

De Commissie beperkt zich tot het voorstellen van een gemeenschappelijke indicatieve norm voor publicatie van deze gegevens en verwijzing van het Europese publiek, via haar DG REGIO website, naar links van de elektronische adressen van de lidstaten waar de verlangde gegevens over begunstigden uit het EFRO en Cohesiefonds te vinden zijn. Waar de genoemde fondsen onder 'gedeeld beheer' worden uitgevoerd, vallen deze links met hun inhoud onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten; de inhoud is gebaseerd op de door de beheersautoriteiten aangeleverde informatie. De uiteenlopende presentatie en voorwaarden voor toegang tot de gegevens laten een volledige vergelijking op EU-niveau niet toe.

Weliswaar verschaffen alle lidstaten tenminste de minimaal vereiste informatie (ofschoon sommige territoriale samenwerkingsprogramma's niet volledig aan de vereisten beantwoorden), maar sommige lidstaten publiceren ook nog extra informatie (bv. doelstellingen van projecten, doelgroepen in het geval van ESF, enz.). Dat is in het huidige rechtskader echter niet als vereiste voorgeschreven.

### **TRANSPARENTIE IN DE OPZET EN UITVOERING VAN PROGRAMMA'S**

#### **1) Gedeeld beheer**



Artikel 69 van verordening nr. 1083/2006 van de Raad bepaalt: “De lidstaten en de managementautoriteit voor het operationele programma dragen zorg voor de voorlichting en de publiciteit met betrekking tot de concrete acties en medegefinancierde programma's. Die voorlichting is gericht op de burgers van de Europese Unie en de begunstigden en heeft tot doel de rol van de Gemeenschap onder de aandacht te brengen en de bijstandsverlening uit de fondsen transparant te maken”.

In de afdeling voorlichting en publiciteit van verordening nr. 1828/2006 van de Commissie worden de publicatievereisten nader geregeld. Voor alle operationele programma's die uit de structuurfondsen worden medegefinancierd wordt door de beheersautoriteit of de lidstaat een Communicatieplan opgesteld, dat voor commentaar en ter goedkeuring aan de Commissie wordt voorgelegd. Het Communicatieplan omschrijft de promotieactiviteiten voor ieder operationeel programma en bepaalt hoe de EU-richtsnoeren voor zichtbaarheid worden toegepast. De presentatie van de ETI-vereisten inzake minimumgegevens bij bekendmaking van de begunstigden maakt deel uit van het Communicatieplan, ofschoon het ETI formeel niet aan het Communicatieplan is gekoppeld. De programmeringsautoriteiten moeten naast hun voorlichtingsactiviteiten aandacht schenken aan begeleiding en opleiding van begunstigden en van de organisaties die bij de uitvoering van programma's zijn betrokken. De Commissie biedt eveneens begeleiding en opleiding aan, maar dit kan alleen effect hebben wanneer die informatie langs de keten de begunstigden bereikt.

De uitvoeringsverordening schrijft voor dat er een EU-netwerk van communicatiecontactpersonen moet worden opgericht, met opgedragen verantwoordelijkheid op het niveau van beheersautoriteit. Op grond daarvan werd het INFORM-netwerk opgericht voor het EFRO. Voor coherentie op EU-niveau wordt ook gezorgd door een raadgevende structuur via het Coördinatiecomité van de fondsen (COCOF), dat verschillende malen per jaar bijeenkomt. Dit bevordert de informatie-uitwisseling tussen de verschillende structuurfondsen en stimuleert nationale samenwerking bij het promoten van steunverlening via de structuurfondsen. Door regeling van de INFORM/INIO-netwerken en de sociale druk die daarvan uitgaat, hanteert de Commissie een stimulerende aanpak ten opzichte van ETI, maar dwingt de regeling niet af bij de beheersautoriteiten, terwijl de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de nauwkeurigheid van de gepubliceerde gegevens.

Ofschoon in een gedecentraliseerd uitvoeringssysteem de verspreiding van informatie een essentieel onderdeel is van goed beheer en controle, problemen helpt voorkomen en de naleving stimuleert, is er geen koppeling aangebracht tussen het transparantie-initiatief en de meer gereguleerde en dwingende kwestie van financiële controles en auditing.

## **2) Partnerschap**

Van het ETI dient een beduidend effect uit te gaan op de regels voor een transparant partnerschap in de op- en neerwaartse fases van het programmeringsproces.

Partnerschap, en met name de participatie van maatschappelijke organisaties in het programmeringssysteem van het cohesiebeleid, kan een aantal functies vervullen. In de eerste plaats kan het partnerschap-beginsel het inspeelvermogen van de programma's ten goede komen, doordat namelijk strategieën beter worden afgestemd met beleidsvereisten, en helpen

bij het invullen en verbeteren van de voorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden: milieubescherming, gendergelijkheid, sociale inclusie, behoeften van personen met handicaps, enz. In de tweede plaats kan de doelmatigheid van de programma's hiermee worden verhoogd, doordat de beheersautoriteiten toegang hebben tot 'plaatselijke' kennis die nodig is voor een beter gerichte steunverlening, en daarmee een betere opname van de middelen en een betere projectkwaliteit. En ten derde kan het bijdragen aan verbetering van de verantwoordingsplicht, doordat de partners fungeren als doorgever en verbreider van programma-informatie naar hun achterban (het geen de transparantie en voorlichting ten goede komt) en de programma-autoriteiten rekenschap vragen voor de ondernomen actie en behaalde resultaten. Op die manier draagt partnerschap bij aan een sterker gevoel van zeggenschap van het publiek in de gesteunde projecten en de legitimering van het cohesiebeleid van de EU.

Artikel 11 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad schrijft voor dat de verschillende stadia van programma-opzet en –uitvoering worden toevertrouwd aan partnerschappen: van de voorbereiding tot de uitvoering, het toezicht op en de evaluatie van de operationele programma's. Afgezien van de considerans van de verordening en de specifieke bepaling over partnerschappen, wordt er in de verordening nauwelijks van partners of partnerschappen gesproken. De Commissie geeft geen formeel bindende instructies of andere richtsnoeren voor de wijze waarop het partnerschap-beginsel in praktijk moet worden gebracht. De feitelijke interpretatie over de wijze waarop artikel 11 invulling moet krijgen, wordt daardoor overgelaten aan de autoriteiten van de lidstaten, waardoor de invulling van het partnerschap-beginsel grotendeels bepaald wordt door nationale tradities en praktijken. De Commissie blijft hierbij teveel in een passieve en toeziende rol.

Ondanks algemene consensus over het belang van het partnerschap voor het succes en de doelmatigheid van de programma's, worden maatschappelijke organisaties meer betrokken bij het ontwerpstadium van de programma's dan bij de andere stadia van het programmabeheer.

## **VERBETERING VAN TRANSPARANTIE BIJ EU-FINANCIERING VAN BELANGRIJKE PROJECTEN**

Artikel 41 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad geeft de Commissie de bevoegdheid om belangrijke projecten – d.w.z.. projecten waarmee meer gemoeid is dan EUR 25 miljoen in de milieusector of EUR 50 miljoen in andere sectoren -, die door de lidstaten worden ingediend goed- of af te keuren.

Online-publicatie van de voorlichting rond belangrijke projecten voordat tot financiering wordt besloten, is een gebruikelijke gang van zaken bij de internationale financiële instellingen zoals de Europese Investeringsbank en de Wereldbank. De Europese Commissie vormt hierop helaas een uitzondering. Er is geen reden waarom haar transparantienormen lager zouden moeten zijn dan die van de EIB. DG REGIO dient een webpage in te richten met een online lijst van belangrijke projecten naar het voorbeeld van de EIB-webpage. Die webpage moet ook ruimte bieden voor plaatsing van commentaar op die projecten zodat de Commissie kan putten uit verschillende informatiebronnen over de ingediende projecten, waardoor zij betere en meer doordachte besluiten kan nemen.