

ADVIEZEN

COMITÉ VAN DE REGIO'S

119E ZITTING, 10, 11 EN 12 OKTOBER 2016

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de vereenvoudiging van de ESIF vanuit het oogpunt van lokale en regionale overheden

(2017/C 088/04)

Rapporteur: Petr Osvald (CZ/PSE), lid van de gemeenteraad van Plzeň**BELEIDSAANBEVELINGEN**

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. benadrukt dat de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) tot de weinige EU-instrumenten behoren die rechtstreekse, concrete en tastbare gevolgen hebben voor de levenskwaliteit van burgers via honderdduizenden projecten die worden uitgevoerd in heel Europa en zodoende een positieve invloed kunnen uitoefenen op hun houding ten aanzien van de EU, in tijden zoals de huidige, waarin haar populariteit daalt. Derhalve moet dit instrument worden gehandhaafd en verder worden ontwikkeld overeenkomstig de belangrijkste doelstellingen en beginselen ervan. De ESIF en met name het cohesiebeleid moeten juist een proces van analyse en verbetering ondergaan dat de efficiëntie en toegevoegde waarde vergroot, zowel voor de doelstellingen van de EU en de Europa 2020-strategie, als voor andere gebieden die van belang zijn voor het dagelijks leven van de burgers, om hun perceptie van de EU te verbeteren. Een goed en belangrijk instrument om dit te bereiken is een vereenvoudiging van het hele systeem voor de uitvoering van de ESIF, en het toestaan van meer flexibiliteit.
2. Het Europees Comité van de Regio's (CvdR) wijst erop dat de procedures voor het gebruik van de ESIF niet alleen elke nieuwe programmeringsperiode maar nagenoeg ieder jaar ingewikkelder worden. Daarom juicht het CvdR het toe dat op initiatief van de huidige commissaris voor Regionaal beleid een begin is gemaakt met een grondige vereenvoudiging en dat hiervoor niet alleen een groep op hoog niveau is opgericht, maar ook andere partners zijn uitgenodigd om hierover te discussiëren. Voorts wijst het CvdR erop dat niet alleen voor de ESIF, maar voor alle financiële programma's van de EU moet worden nagegaan of vereenvoudiging nodig is.
3. Het CvdR is verheugd over de nauwe samenwerking met het Nederlandse en het Slowaakse voorzitterschap van de Raad om de praktische stappen voor een vereenvoudiging van de ESIF te bespreken, en stelt voor deze samenwerking voort te zetten tijdens de komende voorzitterschappen van de Raad, mede met het oog op het debat over de toekomst van het cohesiebeleid.
4. Het vereenvoudigingsproces moet onder meer zijn gericht op het bereiken van de basisdoelstelling en de geest van het cohesiebeleid, namelijk het regionaal beleid. In de huidige vorm raakt het cohesiebeleid steeds verder verwijderd van het regionaal beleid, en houdt het zich steeds meer bezig met problemen op nationaal niveau, zoals wordt geïllustreerd door het feit dat verschillende „partnerschapsovereenkomsten” zijn gebaseerd op „nationale hervormingsprogramma's”. Bovendien is het cohesiebeleid gebonden aan tal van nationale voorwaarden; de lokale en regionale overheden en andere begunstigden kunnen geen enkele invloed uitoefenen op de naleving hiervan. Het cohesiebeleid wordt steeds complexer, vooral doordat verschillende politieke en bestuursniveaus elkaar maar weinig vertrouwen. Door deze complexiteit nemen de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de regio's alleen maar toe.
5. Het CvdR wijst erop dat het de lokale en regionale overheden vertegenwoordigt, die in de verschillende stadia in de beheersketen voor de uitvoering van de ESIF kunnen optreden, met name als eindbegunstigden, beheersautoriteiten of betrokken partijen. Gezien de rol van de lokale en regionale overheden zou in het vereenvoudigingsproces prioritaire rekening moeten worden gehouden met hun inzichten en suggesties.

6. Om echt doeltreffend te zijn moeten niet alleen alle directoraten generaal van de Europese Commissie die aan de planning en monitoring van de ESIF hebben deelgenomen — zoals DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI, DG MARE en DG COMP — bij het vereenvoudigingsproces betrokken zijn, maar ook andere instellingen en organen van de EU (zoals de auditororganen enz.). Zowel voor de begunstigden als voor de bestuurlijke autoriteiten moet het systeem vereenvoudigd worden.

7. Aanbevolen wordt dat het vereenvoudigingsproces specifiek betrekking heeft op de vermindering van de administratieve lasten voor de uitvoerende instanties en een vermindering van de complexiteit van de controle, de verslaggeving en de certificering van uitgaven. De regelgeving dient proportioneel te worden aangepast aan de omvang van projecten en het functioneren van het uitvoeringssysteem.

8. Het vereenvoudigingsproces moet systematisch worden aangepakt en het zou nuttig zijn om hiervoor een methodologie uit te werken, samen met indicatoren om de uitvoering en het succes ervan te meten. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen resultaten en oplossingen die onmiddellijk kunnen worden toegepast, en resultaten die tijdens de volgende programmeringsperiode zullen worden gebruikt. Voor de huidige programmeringsperiode is het, gezien het feit dat de tenuitvoerlegging van de operationele programma's nog aan de gang is, in het belang van de rechtszekerheid niet realistisch om verregaande wetwijzigingen door te voeren. Niettemin moeten er onmiddellijk maatregelen worden overwogen via veranderingen in de tenuitvoerlegging en niet-wettelijke vereisten, zoals een betere samenwerking en meer doeltreffende begeleiding alsook kleine aanpassingen van het wetgevingskader van het cohesiebeleid en de daarmee samenhangende wetgeving. Verder zou het vereenvoudigingsproces moeten worden gestructureerd aan de hand van het thema (vervoer, milieu enz.), de Fondsen en hun toepassingsgebied (EFRO, ESF enz.), het niveau (nationaal, regionaal, stedelijk, lokaal en gemeentelijk) en de betrokken stakeholders (publieke, private, ngo's enz.). In het kader van dit proces dient te worden vastgesteld welke verbanden en gevolgen er zijn, zowel binnen als buiten deze structuur, en moet de nadruk worden gelegd op de vereenvoudiging van de betrekkingen tussen de verschillende bij de uitvoering betrokken niveaus.

9. Het CvdR stelt voor de coördinatie tussen individuele Fondsen en nationale programma's te verbeteren. Dit moet mede worden bereikt door middel van strategisch beheer en planning tijdens de programmeringsperiode, met de nadruk op algemene strategische werkzaamheden.

Fundamentele kwesties en parameters die de koers van de vereenvoudiging bepalen:

10. Voor een succesvol vereenvoudigingsproces dienen de volgende fundamentele vragen te worden beantwoord:

— Wie zijn de begunstigden van de vereenvoudiging?

Het CvdR is van mening dat de doelgroep in de eerste plaats de eindbegunstigden zijn, gevolgd door de andere organen die betrokken zijn bij de uitvoering van de ESIF, volgens een bottom-up benadering, om te beginnen de lokale overheden die dankzij delegatie worden belast met de functie van uitvoerende instantie en/of intermediair orgaan bij de operationele programma's.

— Waarom is een vereenvoudiging nodig? Wat is het doel?

Het CvdR is van mening dat de vereenvoudiging voornamelijk ten doel heeft creatieve projecten op te zetten en uit te voeren die bijdragen aan de territoriale ontwikkeling, het gevoel bij de EU te horen, het concurrentievermogen en de kwaliteit van het bestaan, en die uiteindelijk bijdragen aan de ontwikkeling van de EU als geheel en de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. Het doel van de vereenvoudiging is niet om meer of gemakkelijker ESIF-middelen te besteden, maar wel om de projecten doeltreffender en creatiever te maken, en het opzetten en uitvoeren ervan gebruiksvriendelijker en minder riskant te maken voor de begunstigden.

— Waarom is het systeem zo ingewikkeld geworden?

Het CvdR is van mening dat het systeem vooral zo complex is geworden omdat ernaar is gestreefd om afzonderlijke bevindingen en kennis op te nemen in algemene richtsnoeren en modellen, in een poging om het systeem te uniformiseren. Een andere reden is het tegen elke prijs willen bewijzen dat corruptie wordt bestreden en de transparantie wordt vergroot. Het CvdR is van mening dat er onvoldoende aandacht is voor de negatieve gevolgen van acties en interventies (hoe goed bedoeld zij ook zijn) voor andere maatregelen in het systeem. Het is niet altijd mogelijk om kennis die is opgedaan in een bepaald geval te veralgemeniseren en toe te passen op andere gevallen.

11. Vereenvoudiging is niet:

— Uitsluitend het aantal bladzijden van verordeningen en richtsnoeren terugdringen.

Richtsnoeren en verordeningen dienen duidelijk te zijn geformuleerd, zodat zij begrijpelijk zijn en niet verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd.

- Minder bevoegdheden voor de Commissie, in het bijzonder DG REGIO.

In veel gevallen is het voor een consistente EU-brede aanpak en interpretatie wenselijk dat het voor het desbetreffende Fonds bevoegde directoraat-generaal gebundelde bevoegdheden heeft voor regelingen, om verschillende en ongecoördineerde interpretaties en benaderingen op andere uitvoeringsniveaus te voorkomen. Een aantal moeilijkheden is juist te wijten aan het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende DG's en met andere instellingen (DG COMP, auditorganen enz.).

- Nog meer harmoniserende documenten en modellen in het leven roepen.

Beoordeeld moet worden of de maatregelen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd in de betrokken sector daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het vergroten van de efficiëntie, en tot een evaluatie van dergelijke initiatieven over te gaan. Als wij willen vereenvoudigen, is het absoluut zaak dat richtsnoeren en algemene schema's die niet tot grotere efficiëntie leiden, worden geschrapt en afgeschaft, en dat het uitvoeringsproces losser wordt gemaakt in plaats van dat het nog meer aan regeltjes wordt gebonden.

12. Vereenvoudiging is wel:

- De vaststelling van regels die het mogelijk maken verschillende benaderingen en projecten te gebruiken om een algemene doelstelling te bereiken.
- De vaststelling en toepassing van het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de uitvoerende organen en de totstandbrenging van een echt vertrouwenscontract tussen de Europese Commissie, de lidstaten en hun regio's met het oog op het beheer van en het toezicht op de structuurfondsen en de bestrijding van fraude.
- Herinvoering van meer flexibiliteit voor de begunstigden en meer ruimte voor implementatie op regionaal niveau met de mogelijkheid van rechtstreekse beroepsmatige contacten en meer communicatie tussen de Europese Commissie en de begunstigden indien de situatie niet in de nationale context kan worden opgelost.
- Een grotere flexibiliteit in de betrekkingen tussen de (nationale of regionale) beheersautoriteit en de lokale overheden (begunstigden of uitvoerende organen) en de vereenvoudiging van de regels voor audit en het proces van controle, verslaglegging en certificering van uitgaven.
- Ondersteuning van het evenredigheidsbeginsel, zodat de administratieve lasten omgekeerd evenredig zijn aan de omvang van de projecten, maar vooral ook aan het bedrag van de toegekende steun.
- Verlaging van het aantal programma's — zoals een beperking van het aantal thematische OP's en de vervanging ervan, bijvoorbeeld door één geïntegreerd operationeel programma.
- Ontwikkeling van één methodologisch kader, dat de gemeenschappelijke voorschriften voor het hele systeem omvat. Verdere ontwikkeling van technische instrumenten voor strategische werkzaamheden, zoals een databank van strategieën — een informatiesysteem waarin de respectieve documenten, doelstellingen, verantwoordelijkheden en indicatoren worden opgeslagen.
- Uitbreiding van de werking van het toezichtstelsel teneinde de administratieve procedures voor aanvragers te vereenvoudigen.
- Ontwikkeling en invoering van andere instrumenten voor de ontwikkeling van strategische werkzaamheden, zoals de evaluatie van de kwaliteit van strategieën en van de uitvoering, vaststelling van een hiërarchie van strategieën, en capaciteitsontwikkeling binnen de overheid op het gebied van strategische werkzaamheden.
- Ontwikkeling en toepassing van een gemeenschappelijke terminologie voor fondsen.

13. Vereenvoudiging is een continu proces dat zich niet beperkt tot de uitvoering van enkele maatregelen, verslagen en adviezen.

14. Het CvdR waarschuwt dat de besteding van ESIF-middelen momenteel door veel begunstigden als „riskant” wordt aangemerkt, aangezien zij geen garantie hebben dat zij niet het slachtoffer zullen worden van „overmacht”, namelijk dat de financiering van hun project wordt stopgezet of opgeschort wegens een conflict tussen de Commissie en hun lidstaat, bijvoorbeeld omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan, of omdat er fouten zijn vastgesteld bij de tenuitvoerlegging. Zelfs als het project het gewenste doel en effect heeft bereikt, dan nog kan de steun worden gekort of uitgesteld wegens verschillende kleine fouten of omdat er objectieve redenen zijn geweest die ertoe hebben geleid dat het project tijdens de looptijd moest worden gewijzigd. Ook lopen begunstigden het gevaar dat de bevindingen van de auditinstantie ten aanzien van een ander project, met terugwerkende kracht ook op hen wordt toegepast, en zijn er daarnaast nog vele andere risico's. Dit alles is van invloed op de bereidheid om efficiënt gebruik te maken van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Door gunstige voorwaarden te scheppen voor de begunstigde moet er hoe dan ook voor gezorgd worden dat het project en zijn ontwikkelaar weer centraal komen te staan in het cohesiebeleid. Hiertoe is het met name zaak om de administratieve last te verminderen, de verslaglegging door projectontwikkelaars te beperken tot alleen gegevens over de uitvoering van het project, algemeen gebruik te maken van vereenvoudigde kosten en te waarborgen dat deze tijdens de controle niet in twijfel worden getrokken, en de projectontwikkelaars duidelijk te maken van welke documenten papieren versies moeten worden bewaard en tot wanneer deze in de archieven moeten blijven.

15. Het zou een enorme vereenvoudiging betekenen als bij alle EU-fondsen dezelfde subsidiabiliteitsregels zouden gelden. Het nationale niveau moet echter zonder meer bevoegd blijven voor de definitie van subsidiabele kosten, en dit moet worden geharmoniseerd in de EU-lidstaten.

16. Het CvdR stelt voor om een reeds bestaande instelling of orgaan de bevoegdheden en rol van ombudsdienst voor de ESIF toe te kennen, waartoe begunstigden zich in laatste instantie kunnen richten. Vanwege het complexe karakter van het systeem (en ondanks de pogingen om projecten zo uit te voeren dat de grootst mogelijke impact wordt bereikt) bevinden veel begunstigden zich in een paradoxale en uitzichtloze situatie, die hen niet alleen in economisch en moreel opzicht schade berokkent, maar ook in belangrijke mate bijdraagt tot het negatieve beeld dat de publieke opinie heeft van de ESIF en de EU als zodanig. Deze instelling dient zich niet uitsluitend te richten op de communicatie met DG REGIO, maar vooral de problematiek te behandelen van de ESIF binnen de gehele Europese Commissie en andere organen van de EU. Een dergelijke instelling ontbreekt nu op EU-niveau, terwijl een reeks andere DG's en andere organen van de EU met de ESIF-problematiek te maken hebben. Verder moeten er ook soortgelijke instellingen komen in de lidstaten die ze nog niet hebben.

17. Het CvdR herhaalt nogmaals dat het van cruciaal belang is dat uitspraken met terugwerkende kracht worden vermeden. Het gaat erom dat nieuwe besluiten en wijzigingen van procedures of richtsnoeren niet met terugwerkende kracht mogen worden toegepast op andere projecten, zelfs niet op lopende projecten waarvan de uitvoering in een vergevorderd stadium is. Het vermijden van terugwerkende kracht is een snel uitvoerbare maatregel die de rechtszekerheid voor begunstigden zal versterken.

18. Het CvdR beveelt aan dat er in het kader van het vereenvoudigingsproces veranderingen worden doorgevoerd die meer ruimte laten voor flexibiliteit, aangezien de toenemende complexiteit van de procedures vooral te wijten is aan het feit dat besluiten die specifiek betrekking hebben op bepaalde projecten worden overgenomen in de algemene richtsnoeren en richtlijnen. Het beveelt in dat verband aan een werkgroep op te richten van deskundigen op het gebied van de praktische tenuitvoerlegging van de ESIF, die zal worden gevraagd wijzigingsvoorstellen te presenteren en hierover te discussiëren met de Europese Commissie en andere instellingen.

19. Het CvdR wijst op de frequente gevallen van discrepantie tussen het wettelijk kader van de EU met betrekking tot de ESIF en de nationale wetgevingen op gebieden die er ogenschijnlijk geen verband mee houden, zoals wetgeving inzake financiële controle of openbare aanbestedingen, hetgeen leidt tot fragmentatie en een gedifferentieerde behandeling in de lidstaten. Het beveelt daarom aan dat voor de ESIF, waarmee Europese middelen gemoeid zijn en geen nationale middelen, de wetgeving en richtsnoeren van de EU met betrekking tot de ESIF voorrang krijgen boven tegenstrijdige nationale of EU-wetgeving, ook al is er sprake van cofinanciering met nationale middelen, om goldplating te voorkomen.

20. Het Comité stelt voor goede praktijken van lidstaten en programma's die in het verleden een verwaarloosbaar of laag foutenpercentage hadden te verspreiden. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat voor alle lidstaten dezelfde voorwaarden gelden (zelfs als de nationale wetgevingen uiteenlopen). De verschillende territoriale eenheden hebben nu vaak een diametraal tegengestelde aanpak. Het komt immers voor dat wat in de ene lidstaat als een gebruikelijke en correcte procedure wordt beschouwd, in een andere lidstaat als een ernstige onregelmatigheid geldt. Dit doet uiteraard niets af aan het feit dat de administratieve lasten rekening moeten houden met de omvang van de projecten, het bedrag van de steun en de kwaliteit van de uitvoeringsstructuur.

21. Om het vereenvoudigingsproces te laten slagen moet een oplossing worden gevonden voor het dilemma tussen enerzijds de maatregelen ter bestrijding van corruptie en ter vermindering van het foutenpercentage, en anderzijds de vermindering van de administratieve lasten in verband met de ESIF. Er is een herziening nodig van de tenuitvoerleggings- en beheersregels waarmee fraude en onopzettelijke fouten over één kam worden geschoren, want zij leiden tot een klimaat van wantrouwen tussen de betrokkenen en tot buitenproportionele rompslomp voor de projectontwikkelaar. De verschillende maatregelen die geleidelijk zijn ingevoerd met het oog op de transparantie en de strijd tegen corruptie en fraude hebben het hele systeem gevoelig ingewikkelder gemaakt. Er moet a posteriori worden onderzocht welke van deze maatregelen echt doeltreffend zijn en welke het systeem alleen maar bemoeilijken en eerlijke begunstigden die een onbelangrijke fout hebben begaan als „crimineel” beschouwen. De strijd tegen corruptie zou niet moeten betekenen dat wij iedere begunstigde bij voorbaat niet vertrouwen, maar moet gebaseerd zijn op vertrouwen, samenwerking en een duidelijke verantwoordelijkheid. Deze strijd moet worden gebaseerd op fundamentele morele beginselen en de verantwoordelijkheid van de begunstigde ten aanzien van de doelstellingen waartoe hij zich heeft verbonden. De fouten die zijn begaan mogen niet worden gebruikt om een kant-en-klaar model te ontwerpen dat vaak ondoeltreffend is en andere begunstigden aan handen en voeten bindt. Indien alleen moet worden voldaan aan formele vereisten en schema's kan dit er in sommige gevallen juist toe leiden dat middelen snel of onterecht worden besteed, en dat volkomen straffeloos.

Beschrijving van de problematiek:

22. Op grond van de discussie binnen het CvdR en met andere partners wijst het CvdR op de volgende kwesties die nog moeten worden aangepakt.

Overheidsopdrachten:

23. Zoals werd aangetoond tijdens de workshop over vereenvoudiging, zijn er weliswaar lidstaten waar aanbestedingen geen grote problemen opleveren, maar worden aanbestedingen door vertegenwoordigers van veel landen als een van de voornaamste problemen van de uitvoering genoemd. Daarom zijn wij van mening dat er voor de uitvoering van projecten in het kader van de ESIF duidelijke, EU-brede regels voor overheidsopdrachten moeten komen, die voorrang zouden moeten krijgen op de nationale wetgeving op dit gebied. Het gaat hierbij voornamelijk om EU-middelen en niet om nationale middelen, zodat de aanbestedingen onder Europese regels en niet onder nationale regels moeten vallen. Verder zouden de aanbestedingsprocedures het meest efficiënte eindresultaat moeten opleveren. Om dit te bereiken zouden de verschillende soorten aanbestedingen een zekere flexibiliteit moeten meekrijgen, in plaats van dat de aanbesteder en de inschrijver formeel worden gebonden door verschillende gestandaardiseerde procedures en formaliteiten. De waardegrens voor publicatie op de portaal-site voor overheidsopdrachten en in het *Publicatieblad van de Europese Unie* moet worden verhoogd.

24. Zoals werd aangetoond tijdens de workshop over vereenvoudiging, zijn er weliswaar lidstaten waar aanbestedingen geen grote problemen opleveren, maar waarschuwen de vertegenwoordigers van een aantal landen ervoor dat de huidige regeling zo ingewikkeld en riskant is voor kleinere aanbestedende diensten, dat zij niet in staat zijn om het contract zelf op te stellen en gebruik moeten maken van de diensten van externe gespecialiseerde bedrijven, terwijl zij nog altijd aansprakelijk blijven voor eventuele tekortkomingen. Er is dus een volledig nieuwe sector van bedrijfsondersteunende diensten ontstaan. Het is paradoxaal dat er voorbeelden zijn van gevallen waarin een aanbesteding moet worden uitgeschreven om de firma aan te wijzen die de overheidsopdracht mag opstellen.

25. Zoals werd aangetoond tijdens de workshop over vereenvoudiging, zijn er weliswaar lidstaten waar aanbestedingen geen grote problemen opleveren, maar waarschuwen de vertegenwoordigers van een aantal landen ervoor dat de meeste fouten bij openbare aanbestedingen werkelijk het gevolg zijn van de complexe regelgeving. Projectontwikkelaars zijn zeer gefrustreerd door de ex post-audits in een vergevorderd stadium van de procedure, wanneer het niet meer mogelijk is fouten te corrigeren, en zij zelfs niet de mogelijkheid hebben een bindende voorlopige beoordeling te vragen. Daarom stelt het CvdR voor dat de auditadviezen en andere controles ten aanzien van openbare aanbestedingsprocedures hoofdzakelijk ex ante worden uitgevoerd, om de met name op dit gebied veel voorkomende fouten te voorkomen en aldus de bedragen van de financiële correcties te beperken.

26. Opgemerkt zij dat de wetgeving inzake aanbestedingsprocedures is toegespitst op de aanbestedende diensten, die ook strafbaar zijn voor de minste of geringste fout, terwijl veel van de schadelijke effecten van aanbestedingsresultaten het gevolg zijn van overeenkomsten tussen de inschrijvers aan wie de opdracht is gegund. Vooral op gebieden en marktsegmenten die sterk zijn gemonopoliseerd mist het huidige systeem van overheidsopdrachten vaak zijn effect en kan het zelfs contraproductief zijn. Het zou derhalve nuttig zijn na te denken over het systeem als geheel en te overwegen de filosofie van het hele systeem te herzien. Dit geldt met name voor kleine landen waar de monopolisering van de markt veel groter is.

27. Het is belangrijk dat de onlangs gepubliceerde richtsnoeren voor overheidsopdrachten voor de ESIF dringend worden herzien omdat deze verwijzen naar de oude richtlijnen en niet naar de nieuwe richtlijnen inzake overheidsopdrachten, die in 2014 zijn goedgekeurd en eerder dit jaar in werking zijn getreden. In dit verband is het van essentieel belang dat de nieuwe richtsnoeren worden opgesteld na een gedegen territoriale effectbeoordeling waaraan lokale en regionale deskundigen rechtstreeks kunnen bijdragen. Dit is voorzien in het pakket „Betere regelgeving”, waarin wordt erkend dat het CvdR een belangrijke rol speelt om de lokale en regionale impact van EU-voorstellen beter te onderzoeken.

De toepassing van de staatssteunregels:

28. Het vraagstuk van de overheidssteun is de afgelopen jaren almaar ingewikkelder geworden en hoewel er voor bepaalde programma's de laatste tijd deels sprake is van verbetering, is de materie voor begunstigden en beheersautoriteiten nog steeds erg ingewikkeld. Momenteel is er geen duidelijke interpretatie van het begrip overheidssteun, het oordeel hierover hangt volledig af van verklaringen en bevindingen. Nationale autoriteiten van wie een interpretatie wordt gevraagd hebben vaak diametraal tegengestelde opvattingen en zijn niet bereid een eenduidig en bindend advies te geven. In een aantal landen maken deze autoriteiten geen deel uit van de uitvoeringsstructuur van de ESIF en dragen zij geen duidelijke verantwoordelijkheid voor hun standpunt. Het zou derhalve verstandig zijn om deze nationale autoriteiten (in landen waar dat nog niet zo is) op te nemen in de uitvoeringsstructuren, en hen te verplichten duidelijke adviezen te geven. Bovendien zien wij soms de paradoxale situatie waarin particuliere actoren in een gunstiger positie verkeren dan publieke actoren, omdat zij zich niet aan de vele richtsnoeren, verordeningen en voorschriften hebben te houden. Hoewel overheidsinstanties veel minder vaak optreden als concurrerende economische actoren en hun activiteiten geen winstoogmerk hebben, moeten zij aan dezelfde procedures worden onderworpen als particuliere actoren.

29. Verder is er nog een andere grote inconsistentie bij de toepassing van de staatssteunregels. Terwijl de procedures inzake overheidssteun niet van toepassing zijn op programma's die centraal worden beheerd door de Europese Commissie (zoals Horizon 2020, de Connecting Europe Facility en het Europees Fonds voor strategische investeringen) zijn zij wel van toepassing op projecten die onder het cohesiebeleid worden gefinancierd. In de praktijk worden projecten dan ook niet beoordeeld op grond van hun aard maar op grond van de vraag of de Commissie dan wel de lidstaat de middelen verstrekt en uit welke financieringsbron.

30. In dit verband wil het CvdR erop wijzen dat het de basisdoelstelling van het cohesiebeleid is om te zorgen voor gelijke voorwaarden voor minder ontwikkelde regio's, dankzij de toewijzing van meer middelen en een hoger percentage van cofinanciering door de EU. Het cohesiebeleid kan zelf dan ook worden gezien als een opzettelijke verstoring van de markt. Daarom is het Comité van mening dat de procedures voor overheidssteun in geen geval van toepassing mogen zijn op de ESIF.

31. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het gebruik van overheidssteun in het kader van programma's voor Europese territoriale samenwerking. Als algemene regel geldt dat de inspanningen die moeten worden geleverd voor de naleving van de staatssteunregels niet evenredig zijn aan het risico van concurrentievervalsing. Bovendien wordt overheidssteun door de lidstaten vaak op verschillende manieren uitgelegd en is het niet mogelijk om de regels met voldoende rechtszekerheid toe te passen, zodat het vaak onmogelijk is om hoogwaardige projecten uit te voeren. Een van de maatregelen die snel zouden kunnen worden uitgevoerd om de ESIF te vereenvoudigen is dan ook om de Europese territoriale samenwerking aan de werkingssfeer van de regels inzake overheidssteun te onttrekken, net als bijvoorbeeld voor het Horizon 2020-programma is gedaan.

32. Er is tevens een probleem met de duidelijkheid en evenredigheid. Gelet op de geringe omvang van sommige projecten, met name op lokaal niveau, is het van belang dat er meer duidelijkheid komt over de vrijstellingen voor staatssteunregels. Er bestaat momenteel vaak verwarring over de werking van de de-minimisvrijstellingen, diensten van algemeen belang, de algemene groepsvrijstelling en de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen. Het Comité van de Regio's pleit ervoor dat al tijdens deze programmeringsperiode betere, gebruiksvriendelijke en geconsolideerde richtsnoeren worden ontwikkeld en vraagt dat de komende herziening van de staatssteunregels het bestaande kader verbetert en vereenvoudigt.

33. Gezien de ontwikkeling van de definitie van een onderneming is het ook zaak, ter ondersteuning van werkgelegenheid, innovatie en ondernemerschap in de regio's, om het steunplafond uit hoofde van de de-minimisregeling te verhogen.

Controle en audit:

34. Inconsistenties in de auditmethoden op nationaal en Europees niveau vormen misschien wel de grootste uitdaging voor de uitvoering van de ESIF. Beheersautoriteiten en verschillende Europese en nationale auditinstanties komen vaak tot uiteenlopende interpretaties van dezelfde regels, terwijl zij totaal niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de uitgevoerde controles. ESIF-projecten zouden onder één enkel auditsysteem moeten vallen (een onestopshop) op het niveau van de lidstaten en de EU, dat bindend advies geeft waarvoor het verantwoording moet afleggen, onder meer over openbare aanbestedingen. De eindbegunstigde moet ook het recht hebben om zelf een audit aan te vragen, zodat hij zich ervan kan vergewissen dat de uitvoering naar behoren plaatsvond en dat hij in de toekomst geen gevaar loopt, of de situatie kan rechtzetten. Dit vraagt tevens om een meer flexibele benadering van het delen van gegevens en geïntegreerde IT-oplossingen, zoals elektronische formulieren en databanken, als voorwaarde voor de ontwikkeling van een onestopshop waardoor begunstigden en beheersautoriteiten minder worden belast met het invullen van formulieren. Het aantal documenten dat gescand en gedownload moet worden kan tot een minimum worden beperkt wanneer algemeen gebruik kan worden gemaakt van „gebruiksvriendelijke” papierloze procedures. Ook moet voorrang worden gegeven aan IT-toepassingen waarmee de administratieve gegevens van de begunstigde (personeelsbestand, omzet, nakoming van fiscale en sociale verplichtingen, enz.) rechtstreeks bij de bron opgevraagd kunnen worden. Dit vraagt om een voorafgaande risicoevaluatie om na te gaan welke gegevens kunnen worden gedeeld. Ook moeten de Commissie, nationale en regionale toezichthouders en de Europese Rekenkamer hier van meet af aan bij worden betrokken, eventueel door een gemeenschappelijk audit-vademecum te ontwikkelen, om auditproblemen in een later stadium te voorkomen. Momenteel wordt een audit beschouwd als een repressieve handhavingsmaatregel. Als algemene regel geldt dat de audits uitsluitend betrekking hebben op de administratie van de projecten en de naleving van procedures, waarbij elke afwijking onverbidde wordt gestraft, zelfs al deze ten doel had om de doeltreffendheid van het project te vergroten, of het gevolg is van onvoorziene omstandigheden of besparingen. Het CvdR stelt daarom voor dat de auditors zich richten op de reële kostenefficiëntie en rekening houden met de financiële ernst van de fouten en de specifieke situatie (meer evenredigheid bij audits). Het evenredigheidsbeginsel moet worden toegevoegd aan de inspectie- en toezichtcriteria, zodat er een hoger tolerantieniveau wordt gehanteerd t.a.v. kleine overtredingen. Wij moeten evolueren naar een meer evenredige (minder controles ter plaatse voor beter presterende programma's en uitvoeringsinstanties) en een resultaatgerichte aanpak t.a.v. inspecties (zodat er meer dan één soort inspectie kan worden uitgevoerd op één bezoek, iets wat vooral van belang is voor meerfondsenprogramma's en -transacties), en meer evenredige audits, met minder sancties en meer inspanningen om het beleid te verbeteren en ervoor te zorgen dat de bredere effecten van het cohesiebeleid worden bereikt. De auditinstantie moet worden beschouwd als een partner die helpt bij het oplossen van problemen en het zoeken naar de meest doeltreffende wijze om fouten op te sporen en te corrigeren. Dit vereist een compleet andere attitude van auditors.

35. Bestuurlijke autoriteiten en auditinstanties zouden vanaf de programmeringsfase tot en met de afronding van de programma's nauw moeten samenwerken, aangezien dat de enige manier is om verschillende interpretaties van dezelfde regels te voorkomen. Met een gemeenschappelijk controlesysteem, of een gemeenschappelijk begrip van welk controlesysteem wenselijk is, zou moeten worden voorkomen dat dezelfde operatie diverse malen wordt gecontroleerd. Verschillende auditinstanties zouden namelijk elkaars adviezen als uitgangspunt moeten nemen en moeten aanvullen. In dit verband stelt het CvdR voor het toepassingsgebied van de in artikel 148 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 vastgestelde evenredige controle uit te breiden van de auditautoriteit en de Commissie tot alle soorten controles, waaronder controle door de management- en certificeringsautoriteiten en de Europese Rekenkamer. Meer in het algemeen zou er binnen de audit een grotere plaats voor subsidiariteit ingeruimd moeten worden. De communautaire audit zou alleen op de naleving van de ESIF-regels gericht moeten zijn. De lidstaat en zijn managementautoriteiten zouden de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen om de naleving van de nationale regels (met inbegrip van de regels die voortvloeien uit de Europese wetgeving) te verifiëren. Deze subsidiariteit bij de auditactiviteiten zou gekoppeld moeten worden aan de voorwaarde dat tussen iedere lidstaat en de Commissie een vertrouwenscontract wordt gesloten.

36. Het CvdR stelt tevens voor om de drempels waaronder een actie in de periode voorafgaand aan de indiening van de definitieve uitgaven aan niet meer dan één audit wordt onderworpen, met 50 % te verhogen.

37. Bij projecten met verschillende partners zou het onaanvaardbaar zijn dat zij allen, of in extreme gevallen het hele programma, worden bestraft met een financiële correctie omdat één van hen op onregelmatigheden is betrapt.

38. Hoewel er landen zijn waar de beroepssystemen zonder grote problemen functioneren, zijn er verschillende landen waar de op grond van artikel 74, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 opgerichte systemen sterk uiteenlopen en niet altijd hun rol vervullen ten aanzien van de begunstigden. Er zou dan ook, zowel op het niveau van de lidstaten (indien deze nog niet bestaan) als van de EU, één enkel begrijpelijk en snel beroepssysteem moeten worden ingevoerd. Dit systeem zou de mogelijkheid moeten bieden om niet alleen om in beroep te gaan tegen controlebevindingen, maar ook tegen besluiten op alle niveaus en op alle gebieden (bv. overheidssteun).

Toename van de regeldruk (gold plating):

39. Het feit dat lidstaten bij de omzetting van EU-wetgeving in nationaal recht verder gaan dan de minimumvereisten lijkt een probleem te zijn van de lidstaten, niet van de Commissie. De reden hiervoor is echter dat de verordeningen en uitvoeringsrichtsnoeren van de Commissie dit toestaan. Willen we hier paal en perk aan stellen, dan moet de Commissie een sterkere rol krijgen op dit gebied. Zij moet in haar verordeningen en uitvoeringsrichtsnoeren duidelijke absolute vereisten vastleggen, die noch versoepeld noch verstrengd mogen worden. Dit zou onder meer moeten gelden voor openbare aanbestedingen en audits. ESIF-middelen zijn EU-middelen, zodat de regels door de EU moeten worden opgesteld en niet door de nationale staten.

40. De regeldruk is ook toegenomen omdat de Commissie de richtsnoeren voor de uitvoering vaak pas tijdens de uitvoeringsfase van de programma's klaar heeft. De lidstaten en beheersautoriteiten zijn derhalve verplicht om hun eigen richtsnoeren vast te stellen, die verschillen van de richtsnoeren die achteraf door de Europese Commissie worden vastgesteld. De ESIF-verordeningen zouden derhalve tegelijk met de richtsnoeren moeten worden vastgesteld en niet pas naderhand om een idee en interpretatie van de afzonderlijke artikelen te geven. Deze aanpak leidt vaak tot meer dan een jaar vertraging bij de uitvoering van operationele programma's, en tot bijkomende herzieningen die de uitvoering van de ESIF negatief beïnvloeden. Het aantal en de reikwijdte van de richtsnoeren en methoden moeten aanzienlijk worden teruggebracht. Hierbij moet meer nadruk worden gelegd op de helderheid en doeltreffendheid dan op de reikwijdte, om het systeem niet ingewikkelder en ondoeltreffender te maken. Zij moeten duidelijk zijn en mogen niet gewijzigd worden in de loop van de tenuitvoerlegging. De richtsnoeren mogen in geen geval terugwerkende kracht hebben.

Programmatische en thematische concentratie:

41. Het zou nuttig zijn om na te gaan in welke mate programmatische en thematische concentratie zinvol is. Momenteel heeft zelfs het laagste uitvoeringsniveau te maken met programmering. Het zou nuttig zijn om in het kader van thematische concentratie algemene doelstellingen vast te stellen, samen met een hoofdindicator om de uitvoering van iedere doelstelling te meten. De beheersautoriteiten zouden vrij moeten kunnen bepalen welke activiteiten nodig zijn om de doelstellingen in de verschillende regio's te verwezenlijken, om beter rekening te kunnen houden met de behoeften van de regio's op grond van hun specifieke kenmerken en de uitdagingen waarvoor zij staan. Als het doel is om de werkgelegenheid te vergroten, dan zou er een zekere vrijheid moeten zijn in de keuze van de middelen om deze doelstelling te verwezenlijken. In sommige regio's kan deze doelstelling worden verwezenlijkt met activiteiten op het gebied van onderzoek, in andere met toerisme. Met name is het zaak om door middel van grensoverschrijdende samenwerking, die gericht is op de integratie van regio's aan de andere kant van de grens en waarbij goed moet worden gekeken naar hun concrete behoeften, activiteiten te ondersteunen die buiten het kader vallen van de thematische doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de „fondsen voor kleinschalige projecten” voor intermenselijke projecten, toeristische activiteiten of ontbrekende transportverbindingen. In het algemeen moet men zich afvragen of de Europese territoriale samenwerking moet voldoen aan alle voorwaarden die van toepassing zijn op de ESIF. Er mag geen daling van financiële toewijzingen zijn.

42. Programma's moeten de nodige flexibiliteit meekrijgen om soepel te kunnen reageren op nieuwe situaties en snelle technische ontwikkelingen. Het moet echter wel om een echte flexibiliteit gaan, d.w.z. dat de procedure voor het wijzigen van een programma volledig moet kunnen worden beperkt of vereenvoudigd. Het vereiste om bijvoorbeeld een nieuwe strategische milieueffectbeoordeling uit te voeren kan bijvoorbeeld niet als echte flexibiliteit van de programma's worden beschouwd. In bovengenoemd voorbeeld zou de uitvoering van een strategische milieueffectbeoordeling dus enkel moeten worden overwogen in het geval herprogrammering specifieke doelstellingen beoogt met een aanzienlijke impact op het milieu, die al op voorhand als dusdanig werden aangemerkt.

43. Verordening (EU) nr. 1303/2013 bevat twee nieuwe instrumenten — geïntegreerde territoriale investeringen en gezamenlijke actieplannen (GAP's) — voor een geïntegreerde territoriale aanpak die een geïntegreerde ontwikkeling van een bepaalde regio of een bepaald gebied mogelijk maken. De lidstaten voelen zich door de Commissie echter maar zeer weinig aangespoord om de instrumenten te gebruiken, zeker omdat de Commissie ze in haar gedelegeerde en uitvoeringshandelingen nogal vaag en ingewikkeld heeft omschreven. Als de instrumenten meer worden toegepast, zou dat kunnen leiden tot:

- een gezamenlijke uitwerking van het ontwikkelingsbeleid voor individuele regio's,
- effectieve uitvoering van maatregelen conform de bottom-upbenadering, samen met synergieën die gemakkelijker tot stand kunnen worden gebracht in een kleiner subnationaal gebied,

- een extra basis voor rechtstreekse goedkeuring van een geïntegreerd project en rechtstreekse toewijzing van middelen, omdat het doel en de reden van afzonderlijke onderdelen van de geïntegreerde aanpak duidelijker zijn omschreven, en
- effectievere en efficiëntere verwezenlijking van de doelstellingen van het cohesiebeleid.

44. In het geval van geïntegreerde territoriale investeringen (Integrated Territorial Investment — ITI) worden volkomen ontoereikende beheersstructuren opgericht, gezien de hoogte van de bedragen die door dit instrument worden verstrekt. Zoals ook werd opgemerkt in het CvdR-advies over Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD), werkt het aantal afzonderlijke regels waaraan voor elk fonds moet worden voldaan, en die vaak worden gecontroleerd door aparte beheersautoriteiten, als een ontmoedigende factor om buiten het Elfpo een CLLD tot stand te brengen. Dit leidt ertoe dat deze zeer innovatieve instrumenten voor een geïntegreerde lokale ontwikkeling tot dusver maar beperkt zijn ingezet op het terrein. Het feit dat dergelijke structuren moeten worden opgericht maakt het beheer van dit instrument niet alleen onevenredig duur en vormt een zware last voor rechthebbenden, maar maakt de uitvoering van projecten ook aanzienlijk ingewikkelder en leidt tot vertraging.

45. Het feit dat de regels voor het cohesiebeleid elke zeven jaar, of zelfs nog vaker, worden veranderd, heeft het cohesiebeleid er niet eenvoudiger op gemaakt en eerder een averechts effect gehad. Een regelgevend kader dat verder reikt dan de programmeringsperiode veronderstelt echter in de eerste plaats een ingrijpende vereenvoudiging. Kleine verbeteringen in de uitvoering van het cohesiebeleid zijn altijd mogelijk en welkom, maar substantiële wijzigingen zouden minder vaak moeten voorkomen en tijdig moeten worden voorbereid. De gevolgen van deze wijzigingen zouden van tevoren moeten worden onderzocht en, met inachtneming van het partnerschapsbeginsel, vooraf moeten worden besproken met de relevante partners, dus niet alleen met de lidstaten, maar ook met de lokale en regionale overheden die in het Comité van de Regio's vertegenwoordigd zijn.

Financieringsinstrumenten:

46. Het gebruik van financieringsinstrumenten is een belangrijk element om het hefboomeffect van de ESIF-programma's te vergroten en de ESIF- en EFSI-financiering te combineren. De structuur, de verslagleggingsverplichtingen en de controlevoorschriften voor financieringsinstrumenten in het kader van de ESIF moeten echter dringend worden vereenvoudigd, zoals onlangs nog werd uiteengezet tijdens een gezamenlijke workshop met het Slowaakse voorzitterschap van de Raad ⁽¹⁾ over dit onderwerp.

47. De Europese Commissie zou moeten onderzoeken waarom de kant-en-klare financieringsinstrumenten tot dusver niet of nauwelijks worden gebruikt in de lidstaten.

48. Het CvdR neemt nota van de bevindingen in het onlangs gepubliceerde verslag van de Europese Rekenkamer „Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten — Lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken”, en verzoekt de Rekenkamer om ook de uitvoering van financieringsinstrumenten in de huidige financieringsperiode te beoordelen.

Slotaanbevelingen:

49. Het CvdR neemt nota van de onlangs gepubliceerde omnibusverordening ⁽²⁾, die ook wijzigingen meebrengt voor de ESIF-verordeningen, met name wat betreft de vereenvoudiging van het gebruik van financieringsinstrumenten en vereenvoudigde kostenopties in het kader van ESIF-programma's.

- Het wijst erop dat dit advies geen volledig beeld kan geven van de wijzigingen die worden voorgesteld in de omnibusverordening en de positieve gevolgen die zij kunnen hebben voor begunstigden en de lokale en regionale overheden bij de uitvoering van de ESIF.
- Het benadrukt dat deze gevolgen moeten worden geanalyseerd en dat ervoor moet worden gezorgd dat de eindbegunstigden en de instanties die de Fondsen op lokaal en regionaal niveau uitvoeren, zullen profiteren van een echte vereenvoudiging, en dat de huidige situatie er niet alleen maar complexer op wordt.
- Het wijst erop dat de omnibusverordening niet afzonderlijk mag worden beschouwd, maar moet worden geanalyseerd en beoordeeld in samenhang met andere beleidsmaatregelen van de EU en nationale wetgevingen, die sterk van invloed kunnen zijn op het succes en het werkelijke effect van de uitvoering in het veld; Het pleit voor een spoedige goedkeuring van de in de omnibusverordening voorgestelde wijzigingen, zodat de gevolgen hiervan onmiddellijke voelbaar zullen zijn in de huidige financieringsperiode, ten behoeve van een betere tenuitvoerlegging van de ESIF-programma's.

⁽¹⁾ Naar aanleiding van de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 18 november 2015 heeft het CvdR samen met het Nederlandse en het Slowaakse voorzitterschap van de Raad drie workshops over de vereenvoudiging van het cohesiebeleid georganiseerd. Voor meer informatie, zie <http://cor.europa.eu/nl/takepart/Pages/simplification-documents.aspx>

⁽²⁾ Verordening van het Europees Parlement en de Raad, COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD).

50. Met het oog op de vereenvoudiging zou de Commissie „slechte praktijken” moeten verzamelen en controleren. Deze zouden moeten worden gebruikt om het belang van vereenvoudiging en een andere aanpak te illustreren, bovenop de uitwisseling van beste praktijken bij de tenuitvoerlegging van de ESIF. Gezien de praktische ervaring van zijn leden zou het CvdR een centrale rol moeten spelen in dit proces.

51. De Commissie heeft de basisdocumenten voor de verschillende Fondsen voor de programmeringsperiode 2014-2020 zo laat gepubliceerd dat uitvoering vanaf het begin van die periode onmogelijk was. Lange wachttijden en moeilijkheden bij de coördinatie van de afzonderlijke OP's waren het gevolg. Voortaan zouden de documenten tijdig en tegelijkertijd gepubliceerd moeten worden.

52. Het CvdR wijst opnieuw op de mogelijke concrete instrumenten die kunnen bijdragen tot een vereenvoudiging van het beheer van de ESIF. De standaardisering van procedures en de veralgemenisering van het gebruik van IT-instrumenten en e-overheid behoren tot de basishoekstenen die algemeen kunnen worden toegepast op deze Fondsen. Voorts zijn onder meer blijvende inspanningen nodig ten aanzien van het gebruik van forfaitaire kosten, zoals het wegnemen van administratieve lasten en de vereenvoudiging van verslaglegging en toezicht, om extra bureaucratische rompslomp voor de begunstigden en de respectieve instanties die bij het beheer van deze middelen zijn betrokken, te voorkomen.

53. Door de lokale en regionale overheden op grond van het partnerschapsbeginsel meer en vooral daadwerkelijk te betrekken bij de vaststelling van de ESIF en de uitvoering ervan, zou de Europese Commissie feedback krijgen die zeker zou bijdragen tot een grotere efficiëntie en een vereenvoudiging van de uitvoering.

Brussel, 11 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA
