



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID**

**BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B:  
STRUCTUURBELEID EN COHESIE**

**REGIONALE ONTWIKKELING**

**TENUITVOERLEGGING VAN HET  
COHESIEBELEID 2014-2020:  
VOORBEREIDINGEN EN  
ADMINISTRATIEVE CAPACITEIT VAN DE  
LIDSTATEN**

**SAMENVATTING**

**Inhoud**

Het doel van deze studie is om de administratieve capaciteit van de lidstaten voor de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid in 2014-2020 te beoordelen, alsmede de voorbereidingen die ondernomen worden op administratief niveau voor een succesvol begin van de programmeringsperiode. Veertien casestudies ondersteunen de bevinding dat op Europees en nationaal niveau vereenvoudigingsmaatregelen worden voorbereid op basis van de ervaringen uit eerdere periodes, maar dat het efficiënte en doeltreffende fondsbeheer in 2014-2020 voor nationale en regionale autoriteiten gepaard zal blijven gaan met administratieve uitdagingen.

**IP/B/REGI/FWC/2010-002/LOT01-C01-SC012**

**2014**

**PE 529.085**

**EN**

Dit document is aangevraagd door de Commissie regionale ontwikkeling van het Europees Parlement

## **AUTEURS**

*Metis GmbH* - Herta Tödting-Schönhofer, Christine Hamza, Alice Radzyner  
*EPRC* - John Bachtler, Stefan Kah, Carlos Mendez

## **VERANTWOORDELIJKE AMBTENAAR**

Diána Haase, Esther Kramer  
Beleidsondersteunende afdeling B: Structuur- en Cohesiebeleid  
Europees Parlement  
B-1047 Brussel  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **REDACTIONELE ONDERSTEUNING**

Nora Revesz

## **TAALVERSIES**

Origineel: EN

## **OVER DE UITGEVER**

Om contact op te nemen met de beleidsondersteunende afdeling B of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief gelieve te schrijven naar: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuscript voltooid in september 2014.  
© Europese Unie, 2014.

Dit document is op internet beschikbaar op:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID**

De meningen die in dit document worden geuit, vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Reproductie en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden zijn toegestaan, mits de uitgever daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.

## **SAMENVATTING**

Aan het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 voor het cohesiebeleid bevonden de lidstaten zich in de eindfase van de voorbereiding van partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's. Nieuwe elementen in de periode 2014-2020 zijn onder andere nauwere samenwerking tussen verschillende partners in de lidstaten en een betere onderlinge afstemming van Europese, nationale en regionale steunmaatregelen. Het vereiste om tegelijkertijd partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's uit te werken legt een aanzienlijke druk op de administratieve capaciteit. Lage opnamepercentages en de uitkomsten van de tussentijdse beoordelingen van de programmeringsperiode 2007-2013 hebben al laten zien dat er in veel lidstaten een ingrijpende verbetering van de administratieve capaciteit nodig was. Administratieve capaciteit heeft betrekking op een breed scala aan verschillende bestuurlijke niveaus en aspecten, waaronder personeelsbeheer, de nationale en regionale rechtskaders en juridische procedures.

Het doel van de studie is om te laten zien hoe de lidstaten van het verleden hebben geleerd en hoe de verbetering van de administratieve capaciteit de weg baant voor een betere voorbereiding op de programmeringsperiode van 2014-2020. In de veertien casestudies wordt de status beschreven waarin de voorbereiding van de administratieve systemen in Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, de Tsjechische Republiek, Estland, Finland, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Polen, Zweden en het VK zich bevinden. Enkele casestudies richten zich op specifieke operationele programma's terwijl andere een overzicht geven van de situatie in de lidstaat als geheel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de casestudies gebaseerd zijn op de informatie en de documenten die beschikbaar waren toen het stuk werd geschreven, en op interviews met de bevoegde autoriteiten. Binnen de afzonderlijke lidstaten konden verschillende informatieniveaus worden vastgesteld in de voorbereidingsfase voor de periode 2014-2020. Altijd als er meningen worden geventileerd van verschillende belanghebbenden, is er ruimte voor onenigheid, zelfs binnen een lidstaat. Verder komt het voor dat geïnterviewde autoriteiten uit discretie hun mening voor zich houden. In de casestudies worden drie belangrijke aspecten geanalyseerd: de stand van zaken bij de programmering, de status waarin de voorbereiding van de administratieve capaciteit zich bevindt en de impact van de verschillende parameters (bijv. veranderingen in het aantal operationele programma's en de personen die een rol spelen in het beheer en de uitvoering, wijzigingen in de thematische concentratie) op de administratieve capaciteit.

### **Stand van zaken bij de programmering**

In het algemeen is het partnerschapsproces traag en complex, met een evenwicht tussen bottom-up- en top-downbenaderingen. In sommige landen heeft het partnerschapsproces geleid tot institutionele hervormingen en een veranderende mentaliteit ten opzichte van de structuur van operationele programma's. Er zijn weliswaar nieuwe, met meerdere fondsen gefinancierde operationele programma's ingevoerd, maar het totale aantal operationele programma's is teruggelopen. Ofschoon de lidstaten in principe voorstander waren van een versterkt partnerschapsproces, was er kritiek op de uiteenlopende belangen van belanghebbenden en de complexiteit van de besluitvorming.

Vanwege de langdurige interinstitutionele onderhandelingen werd het regelgevingskader pas in december 2013 van kracht, waardoor er vertraging ontstond in de afronding van de programmeringsdocumenten. Terwijl sommige autoriteiten hun waardering uitspraken over

de rol van de Europese Commissie, die bestond uit het bieden van constructieve ondersteuning gedurende de hele voorbereidingsfase, hadden anderen kritiek op de inconsistente uitwisseling van informatie tussen informele en formele bijeenkomsten en tussen verschillende ambtenaren en diensten.

### **Administratieve capaciteit**

In het algemeen zullen de lidstaten hun voordeel doen met de ervaring met programmabeheer die ze hebben opgedaan in de vorige programmeringsperiode(s). De mogelijkheid om het aantal operationele programma's te beperken, zal eerder complexere dan eenvoudigere structuren tot gevolg hebben in veel landen. Uit interviews bleek dat in 2007-2013 administratieve problemen te maken hadden met personeelsaangelegenheden, zoals een groot verloop van werknemers, een gebrek aan kennis en ervaring of zelfs van een passend administratief kader. Naar verwachting blijft het grote personeelsverloop problematisch. In antwoord op de financiële en economische crisis heeft een aantal lidstaten wijzigingen doorgevoerd in de administratieve structuur om de efficiëntie te vergroten en te besparen op de overheidsuitgaven. In andere lidstaten heeft het programmeringsproces van 2007-2013 geleid tot meer betrokkenheid van de werknemers, omdat de budgetten voor technische assistentie zijn verhoogd voor de financiering van het personeelsbeleid.

### **De impact van verschillende parameters op de administratieve capaciteit**

De lidstaten zijn positief bij de beoordeling van de doeltreffendheid van hun eigen capaciteit. Beoordelingen van de landen zelf over hun eigen prestaties komen echter niet altijd overeen met de beoordelingen van de Europese Commissie. Dit laatste punt komt naar voren in de standpuntnota's die zijn gebaseerd op de lessen die geleerd zijn in de programmeringsperiode 2007-2013, waarbij drie algemene beperkingen konden worden vastgesteld van de administratieve capaciteit tussen 2007-2013: institutionele instabiliteit vanwege wetgevende, organisatorische of procedurele veranderingen; een sterk personeelsverloop in beheersautoriteiten en bemiddelingsinstanties; en tekortkomingen in trainingen en persoonlijke ontwikkeling. Wat betreft specifieke taken in de cyclus van programmabeheer loopt de administratieve capaciteit voor het cohesiebeleid sterk uiteen per land en per programma.

Het efficiënte en doeltreffende beheer van de ESI-fondsen in 2014-2020 zal naar verwachting een grote administratieve uitdaging vormen, waarbij een groter beroep wordt gedaan op de administratieve capaciteit in vergelijking met 2007-2013: onder andere hogere verslagleggingseisen, het nieuwe prestatiekader en de aanvankelijke moeilijkheden bij de invoering van en de kennismaking met nieuwe systemen voor de uitwisseling van e-cohesiegegevens. Daarbij komt nog de lopende hervorming van administratieve structuren met gevolgen voor instellingen, procedures en personeel. Een andere moeilijkheid wordt gevormd door het beperkte aantal werknemers en krappere budgetten voor technische assistentie, vooral als de overheidsuitgaven beteugeld worden vanwege de economische crisis. De lidstaten hebben de mogelijkheid om vereenvoudigingsmaatregelen in te voeren voor de periode 2014-2020, en uit het onderzoek blijkt dat de beheersautoriteiten gemotiveerd zijn om de administratieve capaciteit te verbeteren, met als gemeenschappelijke kenmerken: maatregelen om de administratieve rompslomp voor begunstigden te beperken door de regels op het vlak van prioriteiten en onderwerpen te harmoniseren; het stroomlijnen van processen en procedures, het verminderen van verslagleggingseisen, en het verbeteren van gegevensbeheer (onder andere via e-Cohesion).

### **Aanbevelingen**

In de studie wordt een reeks aanbevelingen gedaan om de capaciteit voor de programmering en de tenuitvoerlegging van de ESI-fondsen in de toekomst te verbeteren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende bestuursniveaus. Vanuit het perspectief van het Europees Parlement is de behoefte aan meer toetsing van de Europese Commissie, commissarissen en nationale ministers, ten overstaan van parlementaire commissies over het onderwerp administratieve capaciteit cruciaal. Dit kan vertaald worden in regelmatige verslaglegging door de Europese Commissie aan het Europees Parlement over de rol van de nieuwe afdelingen administratieve capaciteit in de Europese Commissie en over de meest problematische terreinen voor (sommige) lidstaten, met name het voldoen aan de gestelde voorwaarden, de uitvoering van capaciteitsactieplannen en het prestatiekader en de prestatiereserve. Ten slotte vereist de mogelijkheid van het Europees Parlement om andere instellingen ter verantwoording te roepen een beter inzicht in de factoren die bepalend zijn voor de administratieve capaciteit in de verschillende lidstaten. Het Europees Parlement kan bijdragen aan deze kennisbank door middel van debatten, openbare hoorzittingen, verslagen en studies over capaciteitsvraagstukken tijdens de tenuitvoerlegging van de programma's in de periode 2014-2020.