EUROPESE REKENKAMER

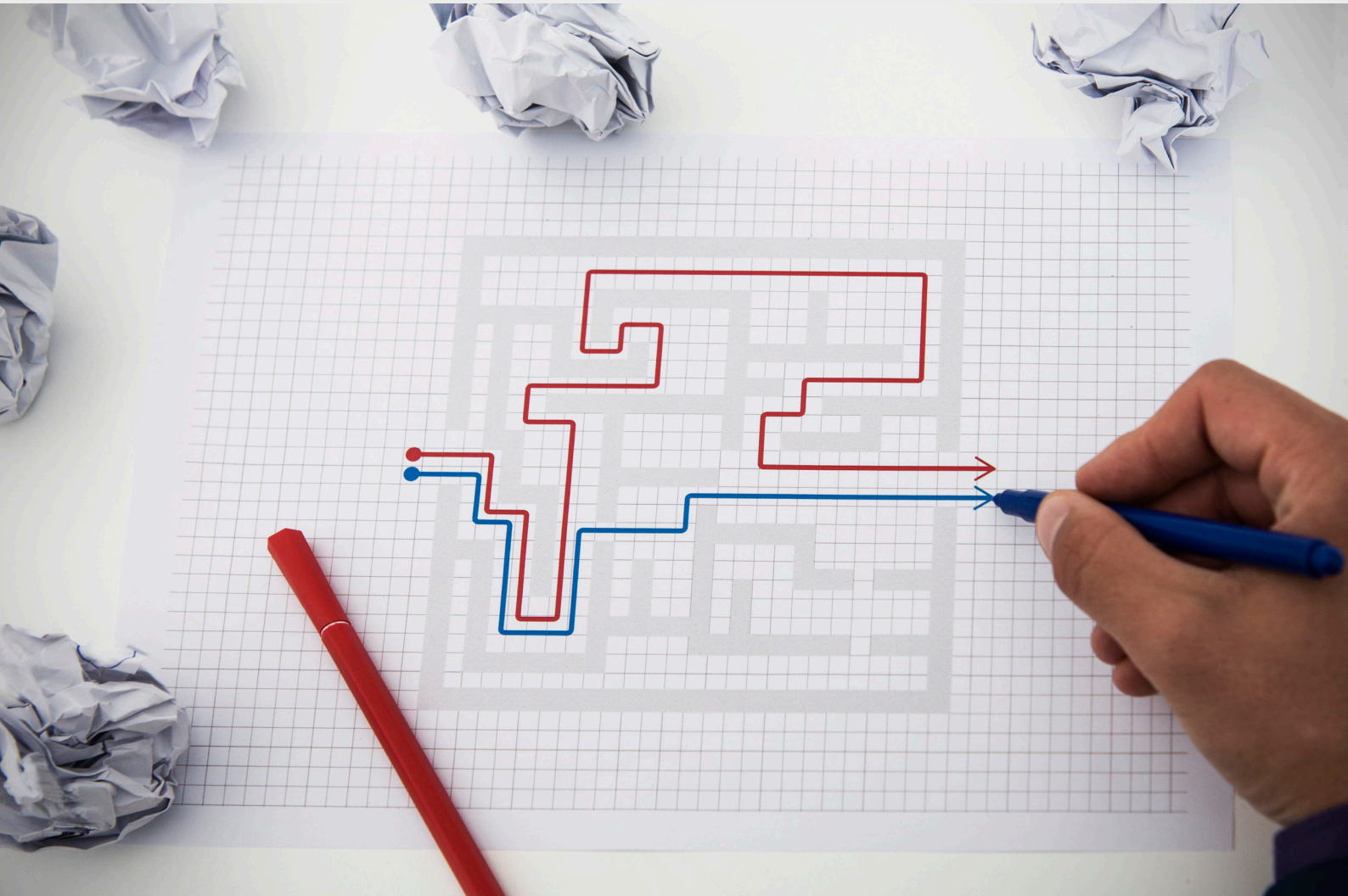
NL

2018

De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020

Briefingdocument

Mei 2018



INHOUD

	Paragraaf
Richtsnoeren en belangrijke gebieden voor de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020: een samenvatting	I-IV
Inleiding	1-13
Cohesiebeleid van de EU	1
EU-maatregelen ter vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid voor 2014-2020	2-3
Aanvullende vereenvoudigingsmaatregelen voorgesteld in 2016	4-5
Verzoeken om de uitvoering van het cohesiebeleid in de periode na 2020 verder te vereenvoudigen	6-9
Dit briefingdocument	10-13
Richtsnoeren voor de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid	14-42
Er is een duidelijk omschreven strategie voor administratieve vereenvoudiging nodig	15-18
Een empirisch onderbouwde en gestructureerde aanpak is essentieel om inzicht te verkrijgen in de complexiteit en vereenvoudigingsmaatregelen te kunnen formuleren	19-29
Om een doeltreffende vereenvoudiging te bereiken, moeten de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten allemaal blijk geven van hun vastberaden inzet	30-34
Verantwoording en prestaties: vereenvoudiging is geen doel op zich en mag de reeds bereikte verbeteringen van interne controles niet in gevaar brengen	35-42
Geselecteerde gebieden voor vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid	43-93
EU-wetgeving en -richtsnoeren	44-52
Duidelijkheid van EU-wetgeving en -richtsnoeren	44-47
Tijdige beschikbaarheid en stabiliteit van regels tijdens en tussen programmeringsperioden	48-50
Harmonisatie van de regels maakt het systeem minder ingewikkeld en helpt de beheersautoriteiten en begunstigden	51-52
De beheersstructuur van operationele programma's (OP's)	53-59
Aantal OP's en de betrokken autoriteiten	53-57

Stroomlijning van andere elementen van de OP's, zoals ex-antevoorwaarden en prestatie-indicatoren 58-59

Administratieve ondoelmatigheden in de selectie en uitvoering van projecten in het cohesiebeleid (met inbegrip van gold-plating) 60-72

Gold-plating 60-62

Rationaliseren van het proces voor de selectie en uitvoering van projecten 63-72

Het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) en andere soorten op voorwaarden gebaseerde maatregelen 73-79

Gebruik van vereenvoudigde kostenopties 73-75

De Omnibusverordening breidt het bereik en het toepassingsgebied van SCO's uit en voert nieuwe steuntypen in op basis van voorwaarden 76-79

Doelmatiger en doeltreffender controles 80-93

Beheersverificaties vormen de overgrote meerderheid van alle controle- en auditactiviteiten 80-85

Verbetering van de doelmatigheid van de beheersverificaties van de lidstaten en de controles van de certificeringsautoriteiten 86-89

Harmonisatie van de interpretatie van regels tussen de Commissie en de lidstaten 90-93

Bijlage I – Samenvatting van de belangrijkste vereenvoudigingsvoorstellen voor het cohesiebeleid na 2020

Bijlage II – Overzicht van verslagen, adviezen en briefingdocumenten van de Rekenkamer die in verband met de vereenvoudiging van het cohesiebeleid relevant zijn

Bijlage III – Overzicht van procedures en documentvereisten voor projectselectie en -uitvoering van twaalf financieringsregelingen in OP's uit twaalf lidstaten

Bijlage IV – Geraamde impact van vereenvoudigingsmaatregelen die door de Commissie zijn geïdentificeerd voor de periode 2014-2020 inzake administratiekosten voor het bestuur en administratieve lasten voor begunstigden

Bijlage V – Evolutie van wetgeving en richtsnoeren

Bijlage VI – Cohesiebeleid (EFRO, CF, ESF incl. YEI) in de periode 2014-2020, financiële toewijzing, aantal OP's, gebruikte indicatoren en autoriteiten die betrokken zijn bij het beheer, per lidstaat

Bijlage VII – Afkortingen

Bijlage VIII – Verklarende woordenlijst

RICHTSNOEREN EN BELANGRIJKE GEBIEDEN VOOR DE VEREENVOUDIGING VAN DE UITVOERING VAN HET COHESIEBELEID NA 2020: EEN SAMENVATTING

I. Het cohesiebeleid is het belangrijkste investeringsinstrument van de EU, dat door de Commissie en de lidstaten gezamenlijk wordt uitgevoerd. In de loop der jaren is de uitvoering van het beleid bijzonder complex geworden. De Commissie heeft als reactie daarop een aantal vereenvoudigingsmaatregelen voor de periode 2014-2020 voorgesteld. De uitvoering van deze maatregelen heeft wisselende resultaten opgeleverd. Het Europees Parlement, de lidstaten en de Commissie zijn het erover eens dat de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020 verder moet worden vereenvoudigd.

II. Dit briefingdocument draagt bij tot het debat over de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020. Het briefingdocument is geen controleverslag, maar een evaluatie op basis van openbare informatie en eerder verrichte controlewerkzaamheden op dit gebied.

III. We hebben vastgesteld dat er geen consensus bestaat over de doelstellingen van de vereenvoudiging, namelijk waarom, voor wie en hoe de vereenvoudiging moet plaatsvinden. Op grond van internationale ervaringen, zoals die van de Commissie, de OESO en RegWatchEurope, hebben we vier richtsnoeren voor een doeltreffende vereenvoudiging vastgesteld die volgens ons noodzakelijk zijn om het proces van vereenvoudiging van het cohesiebeleid na 2020 te stimuleren:

- er is een duidelijk omschreven strategie voor administratieve vereenvoudiging nodig;
- een empirisch onderbouwde en gestructureerde aanpak is essentieel om inzicht te verkrijgen in de complexiteit en vereenvoudigingsvoorstellen te kunnen formuleren;
- om een doeltreffende vereenvoudiging te bereiken, moeten de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten allemaal blijk geven van hun vastberaden inzet;
- verantwoording en prestaties: vereenvoudiging is geen doel op zich en mag de reeds bereikte verbeteringen van interne controles niet in gevaar brengen.

IV. Op basis van onze werkzaamheden konden wij ook vijf belangrijke gebieden voor de vereenvoudiging van het cohesiebeleid vaststellen. Deze gebieden vereisen bijzondere aandacht van de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten.

- **EU-wetgeving en -richtsnoeren.** Vereenvoudiging begint met eenvoudige, duidelijke en stabiele regels en een betere harmonisatie van de regels voor verschillende fondsen en programma's.
- **De beheersstructuur van operationele programma's (OP's).** De huidige regelingen omvatten meer dan 390 OP's en zo'n 1 400 autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het beheer en de controle ervan in de lidstaten. Dit vormt een uitdaging voor een doelmatige uitvoering van het cohesiebeleid. De stroomlijning van OP's en verantwoordelijke autoriteiten biedt schaalvoordelen en mogelijkheden om de administratieve kosten en de lasten voor de begunstigden te verlagen.
- **Administratieve ondoelmatigheid bij de selectie en uitvoering van projecten op het gebied van cohesie (met inbegrip van "gold-plating").** In de lidstaten dient de vereenvoudiging ook gold-plating aan te pakken, evenals onnodige administratieve vereisten voor de selectie en monitoring van projecten. Door beter gebruik te maken van moderne technologieën, kunnen in potentie aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd.
- **Het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (*Simplified Cost Options* – SCO's) en andere soorten maatregelen op basis van voorwaarden**. SCO's kunnen de administratieve lasten voor de begunstigden beperken en de uitvoeringskosten helpen verlagen. De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de vereenvoudigingsmogelijkheid die wordt geboden door betaling bij vervulling van de voorwaarden gepaard gaat met meer aandacht voor de prestaties.
- **Doelmatiger en doeltreffender controles.** Uit onze controle-ervaring blijkt dat de Commissie duidelijke regelingen moet vastleggen voor de reikwijdte en frequentie van de beheersverificaties door MA's/IB's en CA's. De lidstaten moeten administratieve ondoelmatigheden (zoals het meermaals indienen van dezelfde documenten) en de daarmee gepaard gaande lasten voor de begunstigden aanpakken.

INLEIDING

Cohesiebeleid van de EU

1. Het cohesiebeleid is erop gericht de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van lidstaten en regio's te verminderen[1]. Het is het belangrijkste investeringsinstrument van de EU en wordt uitgevoerd aan de hand van het Cohesiefonds (CF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) met een totale begroting van 350 miljard EUR voor de periode 2014-2020[2].

EU-maatregelen ter vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid voor 2014-2020

2. Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 werden een aantal maatregelen ingevoerd die de uitvoering van het cohesiebeleid moesten vereenvoudigen. Er zijn twee soorten vereenvoudigingsmaatregelen: verplichte en facultatieve. Verplichte maatregelen omvatten de harmonisatie van regels, gemeenschappelijke indicatoren, evenredige controle en e-cohesie[3] en het verplichte gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) voor ESF-projecten met maximaal 50 000 EUR overheidssteun[4].

---

[1] Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 3 (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 13-390), Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 174 (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47-390).

[2] http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/what/investment-policy/

[3] Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320-469).

[4] Artikel 14, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470-486).

Facultatieve vereenvoudigingsmaatregelen omvatten de fusie van beheers- en certificeringsautoriteiten (MA's en CA's) en een ruimer toepassingsgebied voor het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's)[5].

3. In de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor de periode 2014-2020 wordt de nadruk gelegd op de wederzijdse verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten voor de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid[6]. De lidstaten dienden in hun operationele programma's (OP's) een samenvatting op te nemen van hun beoordeling van de administratieve lasten voor de begunstigden en, waar nodig, van de acties, met een tijdsindicatie, om die administratieve lasten te verminderen[7].

Aanvullende vereenvoudigingsmaatregelen voorgesteld in 2016

4. In september 2016 stelde de Commissie voor om over te gaan tot een grondige herziening van het Financieel Reglement dat geldt voor de uitvoering van de EU-begroting, evenals van de GB-verordening en sectorspecifieke verordeningen voor de ESI-fondsen[8] (de zogenoemde “Omnibusverordening”). In 2017 bracht de Rekenkamer

---

[5] Deel twee, artikel 67 en 68 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320) en artikel 14 van Verordening (EU) nr. 1304/2013, (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470-486).

[6] Artikel 4, lid 10, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320-469).

[7] Artikel 96, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320-469).

[8] Artikel 265 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2012/2002, Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad, COM(2016) 605 final, Brussel, 14 september 2016.

advies uit over het ontwerpwetgevingsvoorstel van de Commissie[9]. De twee belangrijkste doelstellingen die aan deze herziening ten grondslag liggen, zijn vereenvoudiging en flexibiliteit. De definitieve tekst van de Omnibusverordening zal naar verwachting medio 2018 worden vastgesteld, d.w.z. in het vierde jaar van de lopende programmeringsperiode.

5. In elk van de afgelopen drie programmeringsperioden, 2000-2006, 2007-2013 en 2014-2020, heeft de Commissie ongeveer twee jaar na de aanvang van elke programmeringsperiode een *ad hoc*-hervormingsagenda[10] voor vereenvoudiging voorgesteld.

Verzoeken om de uitvoering van het cohesiebeleid in de periode na 2020 verder te vereenvoudigen

6. In 2015 richtte de Commissie een groep op hoog niveau (*High Level Group* – HLG) op om de vereenvoudiging te monitoren voor begunstigden die in de

---

[9] ERK, Advies nr. 1/2017 (uitgebracht krachtens artikel 322 VWEU) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2012/2002, Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad – Herziening van het "Financieel Reglement" – Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

[10] Mededeling van de Commissie aan de Agenda 2000 voor een sterkere en grotere Unie, document opgesteld op basis van COM(97) 2000 definitief; Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad, "Een Europees economisch herstelplan", COM(2008) 800 definitief, 26 november 2008, Brussel; Besluit van de Commissie van 10 juli 2015 tot instelling van een Groep op hoog niveau van onafhankelijke deskundigen, belast met het monitoren van vereenvoudiging ten behoeve van begunstigden van de Europese structuur- en investeringsfondsen, C(2015) 4806 final, 10 juli 2015, Brussel.

programmeringsperiode 2014-2020 middelen uit de ESI-fondsen ontvingen[11]. In 2017 presenteerde de HLG haar conclusies en aanbevelingen voor het cohesiebeleid na 2020, grotendeels op basis van haar ervaring met de uitvoering van het programma vóór de periode 2014-2020.

7. Ook het Europees Parlement[12] en de Raad[13] presenteerden hun standpunten inzake de toekomst van het cohesiebeleid en de mogelijkheden voor vereenvoudiging. In juni 2017 presenteerde de Commissie een discussienota met een aantal voorstellen voor vereenvoudiging van het cohesiebeleid[14]. Het Comité van de Regio's gaf in 2016[15] zijn zienswijze op vereenvoudiging van de ESI-fondsen, bracht in 2017[16] een advies uit over de toekomst van het cohesiebeleid na 2020 en bracht in 2018[17] een advies uit over de slotconclusies en aanbevelingen van de HLG.

8. Daarnaast presenteerden enkele lidstaten hun standpunten en verwachtingen betreffende de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid in de periode

---

[11] Besluit van de Commissie van 10 juli 2015 tot instelling van een Groep op hoog niveau van onafhankelijke deskundigen belast met het monitoren van vereenvoudiging ten behoeve van begunstigden van de Europese structuur- en investeringsfondsen, C(2015) 4806 final.

[12] Resolutie van het Europees Parlement (2017) “Bouwstenen voor een cohesiebeleid van de EU na 2020”, van 13 juni 2017 (2016/2326(INI); en resolutie van het Europees Parlement (2015) “Naar vereenvoudiging en prestatiegerichtheid van het cohesiebeleid 2014-2020” van 26 november (P8_TA(2015)0419).

[13] Conclusies van de Raad (2017) over synergie en vereenvoudiging voor het cohesiebeleid na 2020 van 15 november 2017, nr. 657/17.

[14] Europese Commissie (2017), Discussienota over de toekomst van de EU-financiën, COM(2017) 358 van 28 juni 2017.

[15] Comité van de Regio's (2016), Advies “Vereenvoudiging van de ESIF vanuit het oogpunt van lokale en regionale overheden” van 11 oktober 2016, nr. CDR 8/2016.

[16] Comité van de Regio's (2017), Advies “De toekomst van het cohesiebeleid na 2020” van 11 mei 2017, nr. CDR 1814/2016.

[17] Comité van de Regio's (2018), Advies “Slotconclusies en aanbevelingen van de Groep op hoog niveau inzake vereenvoudiging na 2020” van 31 januari-1 februari 2018, COTER-VI/035.

na 2020. We hebben gepubliceerde standpuntnota's ontvangen van Duitsland[18], Oostenrijk[19], de Tsjechische Republiek[20] en Polen[21]. Ook hebben we van gedachten gewisseld met het Nederlands Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en met de Deense ondernemingsautoriteit.

9. De standpunten van deze EU-instellingen en andere instanties komen overeen wat betreft de gebieden waarop vereenvoudiging het hardst nodig is (zie ***bijlage I***). De vaakst geciteerde aspecten zijn:

- regels en voorschriften (wildgroei aan regels, complexiteit, vertragingen, inconsistenties en gebrek aan rechtszekerheid);

- beheer en controle (overlappingen, onevenredigheid en verschillende interpretaties van voorschriften); en

- een groot aantal operationele programma's en ingewikkelde institutionele regelingen.

Dit briefingdocument

10. Dit briefingdocument heeft tot doel om bij te dragen tot de voorbereiding van het wetgevingspakket voor het cohesiebeleid na 2020 en tot het debat over de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020. Het is geen controleverslag, maar een evaluatie op basis van openbare informatie en eerder door ons verrichte controlewerkzaamheden op dit gebied. Zodra de Commissie haar

---

[18] "Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020" Berlijn, 20 juni 2017.

[19] Het cohesiebeleid van de EU na 2020, vereenvoudiging en differentiatie, gebaseerd op de discussie van de deskundigengroep van de Bund-Länder, januari 2018.

[20] Presentatie van het Tsjechische standpunt inzake de toekomst van het cohesiebeleid na 2020, Brussel, Permanente Vertegenwoordiging van de Tsjechische Republiek bij de EU, 25 januari 2018.

[21] "Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski w dniu", 17 juli 2017.

voorstel voor het wetgevingskader na 2020 heeft gepresenteerd, zijn we voornemens een advies over het wetgevingsvoorstel uit te brengen waarin, onder meer, de maatregelen zullen worden behandeld die zijn getroffen om de regels voor het cohesiebeleid te vereenvoudigen.

11. In het eerste deel van dit briefingdocument behandelen we, op basis van internationale ervaringen, zoals die van de Commissie, de OESO en RegWatchEurope, algemene beginselen die volgens ons noodzakelijk zijn om het vereenvoudigingsproces aan te sturen. In het tweede deel analyseren we enkele specifieke voorstellen van EU-instellingen en deskundigen. We richten ons op vijf gebieden, die naar onze mening uiterst belangrijk zijn voor doeltreffende vereenvoudiging.

12. Onze inzichten zijn gebaseerd op:

- onze eerdere werkzaamheden (zie ***bijlage II***);

- gesprekken met ambtenaren van de Commissie, namelijk van de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO), Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) en de dienst Interne Audit (IAS) van de Commissie, overleg met vertegenwoordigers van auditautoriteiten (AA's) van de lidstaten en gesprekken met externe instanties (de OESO en andere instanties die zich bezighouden met de beperking van de administratieve lasten);

- een onderzoek van verslagen over administratieve vereenvoudiging in het algemeen en in de context van het cohesiebeleid in het bijzonder;

- een onderzoek van de administratieve procedures voor de selectie en uitvoering van projecten in OP's van twaalf lidstaten (zie ***bijlage III***) die financiële steun verlenen aan kmo's; en

- een onderzoek van de voorstellen voor vereenvoudiging van het cohesiebeleid van de Commissie, het Europees Parlement, de Raad, het Comité van de Regio's, en van de standpunten van geselecteerde lidstaten (zie de ***paragrafen 6*** tot en met ***8***).

13. De Commissie kreeg de kans om commentaar te geven op dit document voordat het werd afgerond. De Commissie verstrekte enkele feitelijke verduidelijkingen, die we geschikt achtten om in het briefingdocument te worden opgenomen.

RICHTSNOEREN VOOR DE VEREENVOUDIGING VAN DE UITVOERING VAN HET COHESIEBELEID

14. De vereenvoudiging van het cohesiebeleid vergt beginselen die het debat structuur geven en die de belanghebbenden richting geven bij het, voor de volgende programmeringsperiode, beantwoorden van de vraag waarom, voor wie en hoe ze vereenvoudiging gaan doorvoeren. Daartoe hebben we vier richtsnoeren onderscheiden:

RICHTSNOER I: er is een duidelijk omschreven strategie voor administratieve vereenvoudiging nodig;

RICHTSNOER II: een empirisch onderbouwde en gestructureerde aanpak is essentieel om inzicht te verkrijgen in de complexiteit en vereenvoudigingsvoorstellen te kunnen formuleren;

RICHTSNOER III: Om een doeltreffende vereenvoudiging te bereiken, moeten de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten allemaal blijk geven van hun vastberaden inzet; en

RICHTSNOER IV: verantwoording en prestaties: vereenvoudiging is geen doel op zich en mag de reeds bereikte verbeteringen van interne controles niet in gevaar brengen.

Er is een duidelijk omschreven strategie voor administratieve vereenvoudiging nodig

Administratieve vereenvoudiging: achtergrond

15. Volgens de OESO hebben strategieën voor administratieve vereenvoudiging tot doel om "de doelmatigheid van transacties met burgers en bedrijven te verbeteren zonder de voordelen van de regelgeving in het gedrang te brengen"[22] en "de complexiteit en onzekerheid van de regelgeving te beperken en de bureaucratie te verminderen door onnodige lasten ten gevolge van administratieve rompslomp terug te dringen"[23]. Dergelijke strategieën moeten een duidelijke opbouw hebben, met goed doordachte, meetbare doelstellingen, middelen, een tijdschema, output en resultaten, en daarnaast ook mechanismen voor monitoring en evaluatie.

16. De OESO doet de aanbeveling om bij het vaststellen van vereenvoudigingsmaatregelen niet alleen rekening te houden met de kosten, maar ook met de baten van een regelgevingsinitiatief[24]. De Commissie is het daarmee eens en is van mening dat dit kan leiden tot buitensporige deregulering. De Commissie hanteert dan ook een beleid van voorafgaande evaluatie, waarbij zij, voordat zij voorstellen doet, de kosten, baten en besparingen van regelgeving kwantificeert wanneer die gegevens beschikbaar zijn[25].

---

[22] OESO (2006), "Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification", blz. 21.

[23] OESO (2009), "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers", blz. 5.

[24] OESO (2014), "OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance", blz. 8, OECD Publishing, Parijs.

[25] Werkdocument van de diensten van de Commissie (2017), "Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens", SWD(2017) 675 final, blz. 3, 44.

17. Op het gebied van het cohesiebeleid differentieert de Commissie sinds 2017 tussen administratieve kosten op het niveau van de lidstaten en de EU en de administratieve lasten voor begunstigden wanneer zij voldoen aan hun verplichtingen[26].

Ons standpunt

18. Onze analyse van de standpunten inzake de periode na 2020 (zie ***bijlage I***) toont aan dat er geen algemene consensus bestaat over de vereenvoudigingsdoelstellingen, namelijk waarom vereenvoudiging nodig is en voor wie. Wij zijn van mening dat het wegnemen van onnodige kosten een van de belangrijkste doelstellingen van administratieve vereenvoudiging is. Vereenvoudiging moet in de eerste plaats gericht zijn op een verlaging van de administratieve lasten voor begunstigden en een verlaging van de administratieve kosten voor de autoriteiten van de lidstaten. Wij zijn van mening dat vereenvoudiging ook gepaard moet gaan met grotere aandacht voor de prestaties, kostenefficiëntie en kwaliteit van de regelgeving en administratieve formaliteiten.

Richtsnoer I: er is een duidelijk omschreven strategie voor administratieve vereenvoudiging nodig

Met een duidelijk omschreven vereenvoudigingsmaatregel moet worden gestreefd naar een verlaging van de administratieve lasten voor begunstigden en van de kosten voor de autoriteiten van de lidstaten, terwijl tegelijkertijd de voordelen van de regelgeving in het oog moeten worden gehouden. Vereenvoudiging mag niet leiden tot buitensporige deregulering. Dergelijke maatregelen moeten worden opgenomen in duidelijk omschreven strategieën met vastgestelde en weldoordachte

[26] Onderzoek van de Europese Commissie (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds", Sweco, t33 & Spatial Foresight.

meetbare doelstellingen, middelen, een tijdschema, outputs, resultaten en mechanismen voor monitoring en evaluatie[27].

Een empirisch onderbouwde en gestructureerde aanpak is essentieel om inzicht te verkrijgen in de complexiteit en vereenvoudigingsmaatregelen te kunnen formuleren

Empirisch onderbouwd advies: achtergrond

19. Elk voorstel voor administratieve vereenvoudiging moet gebaseerd zijn op deugdelijk bewijs. Het gevaar bestaat dat administratieve vereenvoudiging wordt gericht op activiteiten die irritant zijn voor de mensen die zich aan de regelgeving moeten houden, maar die niet noodzakelijkerwijs de meeste lasten met zich meebrengen[28]. In dit verband heeft de Commissie verklaard dat administratieve vereenvoudiging zonder uitvoerige bottom-upbeoordeling van invloed kan zijn op de beleidsdoelstellingen[29]. Daarom stelt zowel de Commissie[30] als de OESO[31] voor om kwantitatieve methoden, zoals het standaardkostenmodel (SKM), te hanteren om de administratieve kosten te meten en in geld uit te drukken[32]. Deze kwantitatieve gegevens moeten ook worden aangevuld door kwalitatieve methoden om de

---

[27] OESO (2009), "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy makers", blz. 16.

[28] OESO (2010), "Cutting Red Tape; Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010", OECD Publishing, Parijs, blz. 35.

[29] Werkdocument van de diensten van de Commissie (2017), "Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens", SWD(2017) 675 final, blz. 44.

[30] Europese Commissie, "Toolbox voor betere regelgeving", tool 60, "Standaardkostenmodel voor de raming van de administratieve kosten".

[31] OESO (2010), "Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010", OECD Publishing, Parijs, blz. 45.

[32] http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3.

administratieve lasten voor begunstigden te evalueren (bijv. het *Burden Hunters Project* in Denemarken[33]).

20. In overeenstemming met haar richtsnoeren voor betere regelgeving[34] verrichtte de Commissie twee onderzoeken om na te gaan welke invloed de in het wetgevingskader van het cohesiebeleid voorgestelde wijzigingen hadden op de administratieve kosten voor de lidstaten en de administratieve lasten voor de begunstigden. Deze onderzoeken wijzen uit dat de zwaarste administratieve werklast voor de overheidsdiensten van de lidstaten zich voordoet bij het beheer van programma's: 78 % in het kader van het EFRO/CF en 85 % in het kader van het ESF (zie ***tabel 1***).

Tabel 1 – Ramingen van de administratieve werkbelasting van de lidstaten per functie, in het kader van het EFRO/CF en het ESF

Functie	EFRO/CF	ESF
Nationale coördinatie	6 %	3 %
Programmavoorbereiding	3 %	5 %
Programmabeheer	78 %	85 %
Certificering	5 %	2 %
Controle	8 %	5 %

Bron: Onderzoeken van de Commissie: "Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF", juni 2012, en "Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund", 2010.

21. Uit de beoordeling van de gevolgen van vereenvoudigingsmaatregelen in de periode 2014-2020 blijkt dat de grootste efficiëntiewinsten kunnen worden verwacht bij aspecten van het programmabeheer en de projectuitvoering (zie ***bijlage IV***). Over

[33] OESO (2010), "Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010", Parijs, blz. 49.

[34] Europese Commissie (2015), Richtsnoeren voor betere regelgeving, blz. 39.

het geheel genomen zijn de projectselectie en de controle van de te behalen resultaten de meest tijdrovende aspecten van het programmabeheer.

22. Wat betreft de administratieve kosten van de lidstaten zijn er aanzienlijke schaalvoordelen: EFRO- en CF-programma's met een relatief hoog financieel volume besteden een kleiner deel van hun begroting aan administratieve taken. Een soortgelijke opmerking werd gemaakt over ESF-programma's. De administratiekosten van ESF-programma's (als aandeel van de totale OP-begroting) zijn ook hoger dan die voor EFRO-programma's[35]. Dat komt omdat verplichte taken zoals het opstellen van jaarlijkse uitvoeringsverslagen onafhankelijk van de financiële toewijzing worden opgelegd.

23. Wat betreft de administratieve lasten voor de begunstigden is gold-plating (d.w.z. het op nationaal niveau opleggen van voorschriften die strenger zijn dan die welke in de verordeningen zijn vastgesteld) een belangrijke oorzaak van complexiteit. Uit de ex-postevaluatie van de Commissie voor de periode 2007-2013 en een onderzoek dat werd verricht in opdracht van het EP blijkt dat nagenoeg een derde van de vermijdbare lasten toe te schrijven is aan ondoelmatigheden in de nationale uitvoering en aan gold-plating[36]. Dat laatste kan een gevolg zijn van een gebrek aan rechtszekerheid en de bezorgdheid van de nationale administraties dat een minder strenge interpretatie van de EU-regels er uiteindelijk toe zou kunnen leiden dat de Commissie financiële correcties oplegt.

---

[35] Sweco (2010): “Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund”, onderzoek in opdracht van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, blz. 8.

[36] Ex-postevaluatie van de programma's van het cohesiebeleid voor 2007-2013, vooral gericht op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF), augustus 2016, blz. 17 en 106; en Europees Parlement (2017), onderzoek voor de Commissie REGI “Gold-plating in the European Structural and Investment Funds”, 2017, blz. 61.

Een gestructureerde aanpak voor administratieve vereenvoudiging – achtergrond

24. Internationale ervaringen, met name die van de lidstaten en de OESO, wijst uit dat administratieve vereenvoudiging alleen kan slagen als er een gestructureerde aanpak wordt gehanteerd. Dit omvat: 1) identificatie en kwantificering van de lasten; 2) effectbeoordeling vooraf en onafhankelijke toetsing daarvan; en 3) bepaling van streefcijfers voor de vermindering van de lasten en monitoring van de voortgang[37].

Ons standpunt

25. Een empirisch onderbouwd beleid is van essentieel belang om te kunnen voorzien in betere regelgeving en om voorschriften eenvoudig te houden. Wij zijn van mening dat de Commissie en de lidstaten zich in de eerste plaats moeten richten op de gebieden waar de administratieve lasten het zwaarst zijn en op de elementen die het meest bijdragen aan de complexiteit (zie ***paragraaf 21***). Daarom moet het uitgangspunt zijn dat inzicht moet worden verkregen in de oorzaken van complexiteit en de bijbehorende voordelen door, op zowel EU- als nationaal niveau, buitensporig omslachtige en dure elementen en de oorsprong daarvan vastte stellen. Waar mogelijk moet in beoordelingen gebruik worden gemaakt van een kwantitatieve analyse en van instrumenten zoals enquêtes/feedback van belanghebbenden en de resultaten van ex-postevaluaties. Een dergelijke analyse moet passende vereenvoudigingsmaatregelen opleveren.

26. Wij troffen echter tekortkomingen aan in de beschikbaarheid van relevante gegevens. In 2012 heeft de Commissie een kwantitatieve analyse verricht van de administratieve kosten en de lasten van het cohesiebeleid op EU-niveau[38], d.w.z. voordat de programmeringsperiode 2014-2020 inging. Volgens onze beoordeling van

---

[37] RegWatchEurope (2014): "A Smart Agenda for the New European Commission".

[38] t33, (2012) "Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)", onderzoek in opdracht van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.

twaalf OP's in twaalf lidstaten (zie de lijst met OP's in ***bijlage III***) hebben de lidstaten echter een beperkte analyse uitgevoerd die in het algemeen eerder kwalitatief dan kwantitatief van aard was.

27. Sinds 2015 zijn effectbeoordelingen een belangrijk onderdeel van de agenda voor betere regelgeving van de Commissie. Daarbij wordt ook beoordeeld welke effecten wetgeving teweegbrengt voor specifieke belanghebbenden, waar mogelijk in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht. Een onafhankelijke Raad voor regelgevingstoetsing (RSB), die in 2015 binnen de Commissie is opgericht, controleert de kwaliteit van de effectbeoordelingen. De Raad en het Parlement moeten effectbeoordelingen verrichten van alle door hen aangebrachte wezenlijke wijzigingen aan wetgevingsvoorstellen[39]. Daarnaast heeft de Commissie een Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) vastgesteld om bestaande wetgeving te analyseren, met de bedoeling om te garanderen dat de voordelen van het EU-recht worden gerealiseerd tegen zo laag mogelijke kosten. In zijn jaarverslagen voor 2016 en 2017 heeft de RSB gewezen op tekortkomingen in de kwantificering van regelgevingskosten en -baten[40].

28. Reeds in het ontwerp van de GB-verordening[41] voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie voorgesteld streefdoelen te hanteren om de administratieve kosten en lasten te verminderen. Tijdens de onderhandelingen over de GB-verordening werden de streefdoelen echter geschrapt. Bijgevolg worden in de partnerschapsovereenkomsten (PO's) en in de OP's geen streefdoelen vastgesteld voor

---

[39] Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1-14).

[40] Europese Commissie (2017): “Regulatory Scrutiny Board, Annual Report 2017”, punt 2.3.

[41] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement, COM(2011) 615 final/2, Brussel, 14 maart 2012, artikel 14, onder e), punt ii).

de vermindering van de administratieve lasten voor begunstigden, noch van de kosten voor hun administraties bij de uitvoering van het cohesiebeleid.

29. Evenzo werd in het model voor het jaarlijks uitvoeringsverslag voor 2014-2020 voor OP's niet voorzien in verslaglegging over de voortgang met betrekking tot de vermindering van de administratieve lasten[42]. Aangezien er geen indicatoren bestaan aan de hand waarvan de voortgang van de vermindering van de administratieve kosten en lasten bij de uitvoering van het cohesiebeleid wordt gemeten, valt moeilijk te beoordelen of de Commissie en de lidstaten de administratieve lasten doeltreffend verminderen.

[42] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/207 van de Commissie van 20 januari 2015 (PB L 38 van 13.2.2015, blz. 1-122).

Richtsnoer II: een empirisch onderbouwde en gestructureerde aanpak is essentieel om inzicht te verkrijgen in de complexiteit en vereenvoudigingsmaatregelen te kunnen formuleren

Het uitgangspunt van doeltreffende vereenvoudiging is een volledig overzicht van de oorsprong van de lasten in de OP's en opsporing van buitensporige complexiteit en onnodige kosten. Aan de hand daarvan moeten de Commissie en de lidstaten passende vereenvoudigingsmaatregelen kunnen identificeren met het oog op een doeltreffende vermindering van de administratieve kosten voor de nationale autoriteiten en van de administratieve lasten voor de begunstigden. De lidstaten dienen hun vereenvoudigingsvoorstellen te beoordelen en de Commissie dient deze te evalueren voordat de OP's van start gaan, zodat doeltreffende vereenvoudiging gewaarborgd is en tijdens het uitvoeringsproces geen ad-hocaanpassingen meer nodig zijn.

Tot slot is het vaststellen van streefcijfers en het monitoren van de voortgang op het gebied van de vermindering van administratieve kosten en lasten onontbeerlijk om duurzame vereenvoudiging in de praktijk te waarborgen.

Om een doeltreffende vereenvoudiging te bereiken, moeten de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten allemaal blijk geven van hun vastberaden inzet

Inzet: achtergrond

30. De Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid en zij moeten actief worden betrokken[43] bij het behalen van deze doelstelling. De Commissie stelt het wettelijk kader voor het beheer en de uitvoering

[43] Comité van de Regio's (2016), advies over “De vereenvoudiging van de ESIF vanuit het oogpunt van lokale en regionale overheden” van 11 oktober 2016, nr. CDR 8/2016.

van de fondsen voor, waarover vervolgens wordt onderhandeld door het Europees Parlement en de Raad, die het uiteindelijk vaststellen. Op de lidstaten berust vervolgens de verantwoordelijkheid om regels vast te stellen voor de begunstigden, bijv. voor de selectie van concrete acties, voor monitoring en rapportage. Die regels hebben rechtstreekse gevolgen voor de begunstigden en dragen bij tot de reële en/of ervaren administratieve lasten.

Ons standpunt

31. Uit internationale ervaringen, met name die van de lidstaten, blijkt dat het succes van administratieve vereenvoudiging afhankelijk is van een sterke politieke wil, adequate governance, een passende methodiek en toereikende middelen[44]. Hetzelfde geldt ook voor het cohesiebeleid. Doeltreffende vereenvoudiging vereist een krachtige inzet en betrokkenheid van de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten in hun respectieve rol.

32. De Commissie kan bijdragen aan administratieve vereenvoudiging door regels voor te stellen die geschikt zijn voor het doel, die regels te harmoniseren en het OP-model te stroomlijnen. Wanneer tijdens het wetgevingsproces over deze voorstellen wordt onderhandeld, moeten het Europees Parlement en de Raad zich sterk inzetten voor vereenvoudiging, zonder het behalen van de vastgestelde beleidsdoelstellingen uit het oog te verliezen.

33. Na vaststelling van de wetgeving moet deze door de lidstaten zodanig worden uitgevoerd dat deze voor de begunstigden inderdaad eenvoudiger wordt. De Commissie heeft erop gewezen dat de aanvraagprocedure, samen met de rapportage en het bewaren van documenten, een belangrijke oorzaak zijn van de administratieve druk op de begunstigden[45]. Het is vooral de taak van de lidstaten om maatregelen te

---

[44] Studie van CEPS (2017), “Introducing EU reduction Targets on regulatory Costs, a feasibility study”, A. Renda, blz. 39.

[45] Werkdocument van de diensten van de Commissie “Impact Assessment (2011)”, van 6 oktober 2011, SEC(2011) 1141 final, blz. 17.

treffen waarmee de last voor de begunstigden op deze gebieden kan worden verminderd.

34. De PO's en OP's van de lidstaten moeten volgens de GB-verordening melding maken van “geplande maatregelen om de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten”. In de ex-ante-evaluaties van de PO's en OP's was echter geen gemeenschappelijke methodologie voor de beoordeling van deze maatregelen opgenomen. Over dit gedeelte van de OP's heeft de Commissie geen besluit vastgesteld. Uit ervaringen met de programma's voor 2014-2020 (zie ***paragraaf 26***) blijkt dat de Commissie een actievere rol dient te spelen.

Richtsnoer III: Om een doeltreffende vereenvoudiging te bereiken, moeten de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten allemaal blijk geven van hun vastberaden inzet

Doeltreffende vereenvoudiging vereist een krachtige inzet en een sterk gevoel van verantwoordelijkheid bij de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten in hun respectieve rol. De Commissie kan bijdragen aan administratieve vereenvoudiging door regels voor te stellen die geschikt zijn voor het doel. Het Europees Parlement en de Raad moeten zich tijdens het wetgevingsproces sterk inzetten voor vereenvoudiging zonder het bereiken van de beleidsdoelstellingen in gevaar te brengen. Vervolgens is het vooral de taak van de lidstaten om maatregelen te treffen waarmee de administratieve belasting voor de begunstigden kan worden verminderd. De Commissie dient toe te zien op het proces om de lidstaten beter te ondersteunen bij het bereiken van vereenvoudiging op het terrein.

Verantwoording en prestaties: vereenvoudiging is geen doel op zich en mag de reeds bereikte verbeteringen van interne controles niet in gevaar brengen

Zekerheid, publieke verantwoording en doeltreffendheid: achtergrond

35. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting. Dit betekent dat zij zekerheid moet kunnen krijgen dat de lidstaten de financiële middelen op verantwoorde en doeltreffende wijze aanwenden[46]. Hieronder verstaan wij:

a) Zekerheid en publieke verantwoording. De autoriteiten besteden de financiële middelen in overeenstemming met de toepasselijke regels. Dit houdt in dat de rollen en verantwoordelijkheden voor het beheer en de controle duidelijk zijn vastgesteld en goed worden begrepen door de lidstaten en de Commissie en dat er regelmatig verslag wordt uitgebracht over het gebruik dat van deze uitgaven wordt gemaakt en de subsidiabiliteit en onafhankelijke controle ervan[47].

b) Doeltreffendheid, d.w.z. het verwezenlijken van door de wetgevers overeengekomen beleidsdoelstellingen. Dit vergt in de eerste plaats dat investeringsbehoeften, financieringsprioriteiten, doelstellingen en prestatie-indicatoren worden vastgesteld. In de tweede plaats houdt dit in dat er projecten worden geselecteerd die optimaal overeenstemmen met de doelstellingen en die resultaat opleveren, door prestatiegegevens te verzamelen en de voortgang te monitoren.

36. Tijdens de twee vorige programmeringsperioden werden de verantwoordingsregelingen versterkt en werden er met name formeel autoriteiten

---

[46] Overweging 10 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

[47] ERK (2018), Briefingdocument over de toekomst van de EU-financiën: hervorming van de werking van de EU-begroting, februari 2018.

aangewezen en door de Commissie en AA's verplichte controles uitgevoerd betreffende de werking van de beheers- en controlesystemen van elk van de OP's[48].

37. Bij het streven naar het behalen van de doelstellingen van het cohesiebeleid die door de wetgevers zijn overeengekomen, moet de aandacht vooral uitgaan naar het doeltreffende gebruik van de financiering. In haar evaluatie van de begroting benadrukte de Commissie dat de doeltreffendheid van het cohesiebeleid moest worden verbeterd door meer aandacht te besteden aan de resultaten[49]. Met het wetgevingspakket voor de programmeringsperiode 2014-2020, voornamelijk de GB-verordening, werden ingrijpende veranderingen doorgevoerd waarmee de nadruk sterker moest komen te liggen op doeltreffende prestaties, onder meer een interventielogica, ex-antevoorwaarden en een prestatiekader.

Ons standpunt

38. Het hoofddoel van het cohesiebeleid is de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, te weten de ontwikkeling van de gehele EU bevorderen door de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de lidstaten en regio's te verkleinen. Wij zijn van mening dat een vereenvoudiging van het cohesiebeleid niet mag worden doorgevoerd ten koste van het behalen van de beleidsdoelstellingen en de verantwoording voor het gebruik van overheidsmiddelen.

39. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 hebben de wetgevers beslist om de verantwoordingsregelingen voor het cohesiebeleid te versterken. Onze controlewerkzaamheden tonen aan dat dit heeft bijgedragen tot een aanmerkelijke

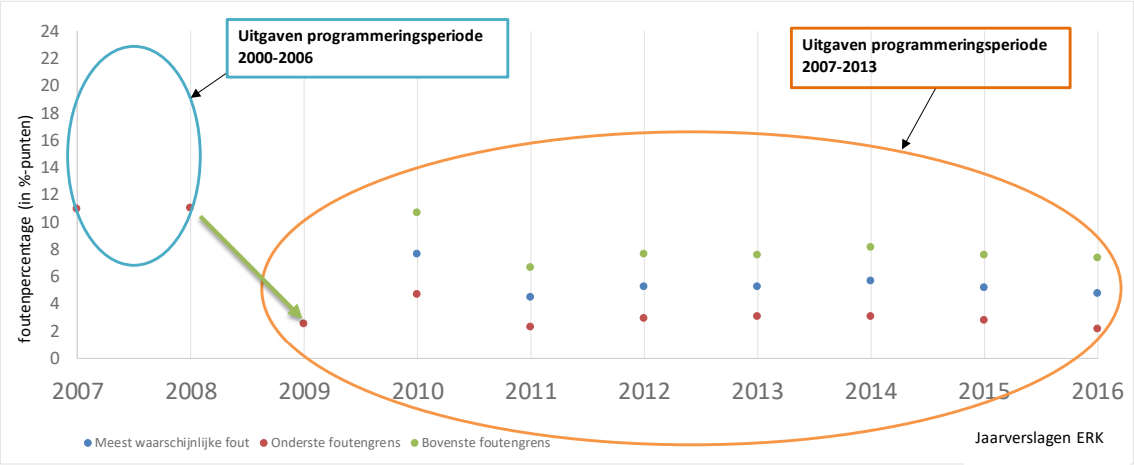
---

[48] Artikelen 14 en 71 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25-78).

[49] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen van 19 oktober 2010 over de “Evaluatie van de EU-begroting” (COM(2010) 700).

daling van het aantal onregelmatigheden[50]. De foutenpercentages die de Rekenkamer sinds 2007 heeft gerapporteerd voor de uitgaven 2007-2013 zijn aanzienlijk lager dan die voor de voorgaande programmeringperiode en zijn in de periode 2011-2016 steevast gedaald (zie ***figuur 1***)[51]. Dit betekent dat miljarden euro's werden besteed zonder onregelmatigheden – en dus bijvoorbeeld niet aan niet-subsidiabele projecten of kostencategorieën, aan onwettige staatssteun of aan projecten waarbij inbreuk werd gepleegd op de nationale aanbestedingsregels of die van de EU. Deze positieve resultaten hadden nooit kunnen worden behaald zonder een versterking van de internecontroleregelingen. Deze behaalde resultaten mogen niet in gevaar worden gebracht.

Figuur 1 – Ramingen van foutenpercentages op het gebied van cohesie, 2007 tot en met 2016



Bron: Jaarverslagen van de ERK, 2007-2016.

---

50 George Karakatsanis en Martin Weber (2016), "The European Court of Auditors and Cohesion Policy" in "Handbook on Cohesion Policy in the EU".

51 Speciaal verslag nr. 17/2018, "De maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programmeringsperiode 2007-2013 namen, pakten lage absorptie aan, maar waren te weinig resultaatgericht", paragrafen 80 en 81.

40. In 2018 heeft de Raad een uitvoeringssysteem voor het cohesiebeleid na 2020 voorgesteld dat volledig is gebaseerd op het vertrouwen van de Commissie in nationale regels en op de werkzaamheden van de autoriteiten van de lidstaten, met beperkte interventiemogelijkheden voor de Commissie[52]. Een dergelijke aanpak zou, indien toegepast, de huidige beheers- en controlesystemen ingrijpend wijzigen. Zoals we reeds hebben opgemerkt, zijn de verantwoordingsregelingen tijdens de afgelopen twee programmeringsperioden versterkt. De Commissie ontleende onder meer zekerheid aan de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven door te vertrouwen op controles die door de AA's van de lidstaten werden verricht volgens het "single audit"-beginsel. Een eerste vereiste hiervoor is dat de AA's kwalitatief hoogstaand werk leveren[53]. Wanneer de Commissie zou worden ontheven van haar toezichthoudende rol, zou dit echter een belangrijk risico inhouden voor het huidige niveau van verantwoording en zekerheid. Volgens het Verdrag[54] is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer.

41. De Rekenkamer heeft reeds eerder geconstateerd dat de te geringe prestatiegerichtheid een fundamenteel probleem vormde in het beheer van de EU-middelen[55]. Dit is weliswaar gedeeltelijk aangepakt in de GB-verordening, maar onze controlewerkzaamheden wijzen op wisselend succes wat betreft de hierboven vermelde drie veranderingen. We merkten op dat voor de OP's een robuustere interventielogica was bereikt, maar dat dit gepaard ging met een grotere complexiteit, onder meer een buitensporig hoog aantal indicatoren en een tekortkoming in het

---

[52] Besluit van de Raad (2018), "Uitvoering en toepassing van het cohesiebeleid na 2020", 12 april 2018, 178/18, persmededeling.

[53] Artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25-78).

[54] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 317.

[55] ERK (2014), Jaarverslag over het begrotingsjaar 2013, hoofdstuk 10, paragraaf 10.57.

definiëren van resultaten[56]. We kwamen ook tot de vaststelling dat de ex-antevoorwaarden een geharmoniseerd referentiekader boden voor het beoordelen van de voorwaarden voor het doeltreffende gebruik van de middelen. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk heeft geleid tot veranderingen in de praktijk. Bovendien concludeerden we dat het prestatiekader met een prestatiereserve die een stimulans had moeten bieden om de prestaties te verbeteren, niet resultaatgerichter was dan soortgelijke regelingen in de voorgaande programmeringsperioden[57].

42. Ondanks deze wisselende resultaten zijn we van mening dat vereenvoudiging gepaard kan en moet gaan met een sterkere focus op prestaties. We zijn het ook eens met de zienswijze die in het Interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven van 2016 wordt uiteengezet, namelijk dat vereenvoudiging van de EU-wetgeving en vermindering van de regeldruk moeten worden doorgevoerd zonder de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen te bemoeilijken[58].

Richtsnoer IV: verantwoording en prestaties: vereenvoudiging is geen doel op zich en mag de reeds bereikte verbeteringen van interne controles niet in gevaar brengen

Het belangrijkste doel van het cohesiebeleid is versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. De ESI-fondsen moeten worden gebruikt in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer en moeten voldoen aan de wettelijke voorschriften[59]. Vereenvoudiging is geen doel op zich.

---

[56] ERK (2017), Speciaal verslag nr. 2/2017, “De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020”, paragrafen 143, 146 en 150.

[57] ERK (2017), Speciaal verslag nr. 15/2017, “Ex-antevoorwaarden en de prestatiereserve bij cohesie”, paragrafen 25-65, 72.

[58] Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1-14).

[59] Overweging 10 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

GESELECTEERDE GEBIEDEN VOOR VEREENVOUDIGING VAN DE UITVOERING VAN HET COHESIEBELEID

43. Hieronder geven we onze visie op een aantal kwesties die wij beschouwen als de belangrijkste gebieden van complexiteit voor de uitvoering van het cohesiebeleid, namelijk de EU-wetgeving en -richtsnoeren, de beheersstructuren van OP's, de selectie en uitvoering van projecten (inclusief gold-plating), het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) en andersoortige maatregelen op basis van voorwaarden, en doelmatiger en doeltreffender controles. Voor elk van die kwesties hebben we beperkingen op de administratieve vereenvoudiging geïdentificeerd. Wij zijn van mening dat een consistente toepassing van de in dit document uiteengezette richtsnoeren zou helpen om deze beperkingen aan te pakken.

EU-wetgeving en -richtsnoeren

Duidelijkheid van EU-wetgeving en -richtsnoeren

44. In 2011 werd in ons eerste advies over het ontwerp van de GB-verordening verklaard dat de regelingen voor uitgaven op het gebied van cohesie in het huidige programma 2014-2020 ingewikkeld zijn en dat de last voor de EU en de nationale overheden zwaar blijft[60]. In een door het Europees Parlement verricht onderzoek uit 2017 werd vastgesteld dat ingewikkelde en onduidelijke regels leiden tot interpretatieproblemen en rechtsonzekerheid[61]. Dit draagt weer bij tot gold-plating en

---

[60] ERK (2011), Advies nr. 7/2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006, paragraaf 5.

[61] Europees Parlement (2017), onderzoek voor de Commissie REGI “Gold-plating in the European Structural and Investment Funds”, 2017, blz. 63.

hogere administratieve kosten en lasten. Ook de Raad concludeerde in 2017 dat complexe regels tot de belangrijkste oorzaken van fouten behoren[62].

45. Voor de periode 2014-2020 is zowel het aantal verordeningen als het aantal richtsnoeren fors gestegen in vergelijking met de voorgaande twee programmeringsperioden. Tussen de perioden 2007-2013 en 2014-2020 verdubbelde het aantal bladzijden van verordeningen en richtsnoeren, van 1 732 tot 3 889. Vergeleken met de programmeringsperiode 2000-2006 zijn er nu 50 % meer verordeningen en 570 % meer richtsnoeren (zie ***bijlage V***). Volgens de Commissie worden de richtsnoeren voornamelijk opgesteld op verzoek van de lidstaten.

46. De toename van het aantal richtsnoeren van de periode 2007-2013 tot de periode 2014-2020 houdt voornamelijk verband met de programmeringsfase (zie ***figuur 2***). De nieuw ingevoerde richtsnoeren waren vooral bedoeld om toe te lichten hoe de nieuw ingevoerde elementen die het cohesiebeleid prestatiegerichter zouden moeten maken (namelijk ex-antevoorwaarden) dienden te worden toegepast, maar ook hoe moest worden omgegaan met de versterkte interventielogica en de prestatiereserve in de OP's. Hoewel de richtsnoeren van de Commissie in beginsel uitsluitend bindend zijn voor haar eigen diensten, maken de lidstaten zich grote zorgen dat niet-naleving van die richtsnoeren van de Commissie uiteindelijk ook kan leiden tot financiële correcties[63].

---

[62] Conclusies van de Raad (2017) over synergie en vereenvoudiging voor het cohesiebeleid na 2020 van 15 november 2017, nr. 657/17, punt II(10).

[63] Europees Parlement (2017), onderzoek voor de Commissie REGI “Gold-plating in the European Structural and Investment Funds”, 2017, blz. 67.

Figuur 2 – Verordeningen en richtsnoeren in verband met het cohesiebeleid op 20 april 2018

Documenttype m.b.t. programmafase	Programmeringsperiode					
	2000-2006		2007-2013		2014-2020	
	Aantal	Bladzijden	Aantal	Bladzijden	Aantal	Bladzijden
EU-verordeningen en besluiten van de Commissie						
Subtotaal	**19**	**138**	**21**	**313**	**28**	**774**
Horizontaal	6	61	6	93	6	228
Programmering	6	23	14	57	6	166
Uitvoering	7	54	1	163	16	380
Afsluiting	0	0	0	0	0	0
Richtsnoeren						
Subtotaal	**13**	**374**	**60**	**1 419**	**88**	**3 115**
Programmering	4	76	5	76	49	1 413
Uitvoering	5	72	54	1 205	34	1 599
Afsluiting *)	4	226	1	138	5	103
TOTAAL	**32**	**512**	**81**	**1 732**	**116**	**3 889**

*) 2014-2020 jaarlijkse afsluiting van de rekeningen

Bron: ERK, op basis van http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

47. Na verloop van tijd en tijdens de verschillende programmeringsperioden werden bepaalde aspecten van het programmabeheer gespecificeerd in richtsnoeren. Zo werden bijvoorbeeld de steekproefmethodologie voor controles of de methodologie voor de beoordeling van inkomstengenererende projecten die voordien in richtsnoeren waren uiteengezet, opgenomen in de verordeningen voor 2014-2020. Daardoor stijgt het aantal voorschriften, maar neemt ook de rechtszekerheid voor de lidstaten toe.

Tijdige beschikbaarheid en stabiliteit van regels tijdens en tussen programmeringsperioden

48. Vertragingen tijdens de onderhandelingen over het MFK 2014-2020 hebben geleid tot vertragingen in de goedkeuring van het wetgevingspakket voor het cohesiebeleid: dit werd pas in december 2013 vastgesteld, d.w.z. twee weken voor de aanvang van de programmeringsperiode. De bijbehorende richtsnoeren werden op fragmentarische wijze tot september 2014 vastgesteld. De secundaire wetgeving werd geleidelijk aangenomen tot januari 2016, tegelijk met de goedkeuring en uitvoering van de OP's.

Uit door ons verzameld bewijs blijkt tevens dat veel aanvullende regels en voorschriften bijdroegen tot vertragingen in de onderhandelingen en de goedkeuring van de OP's[64]. In het licht daarvan deden we de aanbeveling dat de Commissie haar wetgevingsvoorstellen in het kader van het cohesiebeleid voor de periode na 2020 op tijd moet presenteren zodat de onderhandelingen kunnen worden afgerond voordat de programmeringsperiode begint[65].

49. Een van de belangrijkste bevindingen in de ex-postevaluatie van de Commissie voor de periode 2007-2013 was dat de frequente veranderingen van de regels, vaak met terugwerkende kracht, bijdroegen tot de rechtsonzekerheid en tot uiteenlopende interpretaties door verschillende autoriteiten in de lidstaten. Bijgevolg vertoonden de beheersautoriteiten (MA's) de neiging om de regels zo strikt mogelijk toe te passen om aldus het risico van financiële correcties te beperken[66]. Uit verschillende studies blijkt dat naast tijdige beschikbaarheid ook een gebrek aan stabiliteit van de regels en besluiten met terugwerkende kracht de rechtszekerheid ernstig in het gedrang brengen[67]. De HLG voor vereenvoudiging verklaarde dat de regels weliswaar moeten worden vereenvoudigd, maar dat ze ook stabiel moeten blijven tijdens opeenvolgende

---

[64] ERK (2017), Speciaal verslag nr. 2/2017, “De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020”, paragraaf 55.

[65] Ibidem, figuur 3, paragrafen 138 en 139 en aanbeveling 1.

[66] Ex-postevaluatie van de programma's van het cohesiebeleid voor 2007-2013, vooral gericht op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF), augustus 2016, blz. 105 en 106.

[67] EPRC (2015) IQ-Net Thematic Paper 37(2), “Is simplification simply a fiction?”, European Policies Research Centre School of Government & Public Policy University of Strathclyde, blz. 12.

programmeringsperioden. Het Europees Parlement[68] en het Comité van de Regio's[69] zijn het daarmee eens.

50. Wij zijn van mening dat de tijdige beschikbaarheid van regels van essentieel belang is. We menen tevens dat stabiele regels een middel voor doeltreffende vereenvoudiging kunnen zijn. Het risico bestaat immers dat ingrijpende veranderingen aan het huidige zekerheidssysteem zouden ingaan tegen recente verbeteringen die ervoor zorgen dat de uitgaven op het gebied van cohesie wettig en regelmatig zijn (zie ***paragraaf 39***).

Harmonisatie van de regels maakt het systeem minder ingewikkeld en helpt de beheersautoriteiten en begunstigden

51. De GB-verordening voor 2014-2020 voorziet in gemeenschappelijke regels die gelden voor alle vijf ESI-fondsen. De verordening omvat de mogelijkheid om meerfondsenprogramma's en gezamenlijke toezichtcomités op te zetten; daarnaast kan elk fonds ondersteuning bieden voor concrete acties inzake technische bijstand die voor steun uit een van de andere fondsen in aanmerking komen.

52. Ondanks de goede voornemens die in de GB-verordening worden uiteengezet, is de Commissie er niet volledig in geslaagd de regels te harmoniseren, zelfs niet voor de drie fondsen (EFRO, CF en ESF) waarmee het cohesiebeleid wordt uitgevoerd. In een vorig verslag constateerden we dat voor het EFRO/CF en het ESF verschillende definities van prestatiegegevens voor de periode 2014-2020 worden gehanteerd. Dit brengt met zich mee dat er verschillende IT-systemen moeten worden opgezet en gehandhaafd, hetgeen bijdraagt tot hogere administratiekosten voor de lidstaten en

---

[68] Resolutie van het Europees Parlement (2017) over bouwstenen voor een cohesiebeleid van de EU na 2020, 13 juni 2017 (2016/2326(INI), paragraaf 38.

[69] Comité van de Regio's (2016), advies over De vereenvoudiging van de ESIF vanuit het oogpunt van lokale en regionale overheden, 119e plenaire vergadering, 10-12 oktober 2016, paragraaf 45.

onnodige administratieve lasten voor de begunstigden[70]. Een ander voorbeeld is dat AA's of gelijkwaardige instanties niet voor alle vijf fondsen dezelfde aanpak hanteren. De HLG suggereert ook dat de regels tussen de fondsen en de beheersvormen niet verenigbaar zijn, zodat synergieën tussen ESI-fondsen en andere EU-fondsen zoals het EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (Cosme) en Horizon 2020 worden beperkt.

De beheersstructuur van operationele programma's (OP's)

Aantal OP's en de betrokken autoriteiten

53. Het cohesiebeleid wordt uitgevoerd met behulp van OP's. De lidstaten[71] beschikken over een zekere mate van autonomie om te beslissen over het aantal OP's, de combinatie van in een OP gebruikte fondsen, het aantal prioritaire assen en specifieke doelstellingen en de beheers- en controlestructuren, afhankelijk van een aantal in de verordeningen vastgestelde beperkingen[72].

54. Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 stelden de lidstaten meer dan 390 OP's op. Het aantal OP's en autoriteiten in een lidstaat is ook afhankelijk van de constitutionele en bestuursrechtelijke structuur van die lidstaat. Zo worden in federale staten (zoals Duitsland of België) vrijwel alle programma's vastgesteld op regionaal niveau en beheerd door regionale autoriteiten.

55. Volgens ramingen van de Commissie hebben de lidstaten in 2014-2020 circa 1 400 verschillende autoriteiten opgericht om de programma's te beheren: ongeveer

---

[70] ERK (2017), Speciaal verslag nr. 2/2017, “De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020”, paragrafen 148-151.

[71] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 288/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 (PB L 87 van 22.3.2014, blz. 1).

[72] Artikel 96 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320) en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 288/2013 van de Commissie van 25 februari 2014 (PB L 87 van 22.3.2014, blz. 1).

116 instellingen die optreden als AA, 300 als CA's en MA's, en 924 IB's uit hoofde van het EFRO, het CF en het ESF (met inbegrip van de ETS).

56. Doorgaans houdt het aantal autoriteiten geen verband met de begrotingstoewijzing van de OP's[73], zie ***bijlage VI*** voor meer informatie. Gegevens wijzen erop dat het financiële volume van de OP's hierbij een rol speelt (zie ***paragraaf 22***). Er bestaan schaalvoordelen en het percentage administratiekosten blijkt te dalen naarmate de begroting stijgt.

57. Uit de ex-postevaluatie van de Commissie voor het cohesiebeleid in de periode 2007-2013 blijkt dat het risico van uiteenlopende interpretaties van de regels op verschillende niveaus stijgt met het aantal autoriteiten per OP[74]. Dit kan op zijn beurt bijdragen tot rechtsonzekerheid en gold-plating en daardoor ook leiden tot extra administratieve kosten voor de autoriteiten en administratieve lasten voor de begunstigden.

Stroomlijning van andere elementen van de OP's, zoals ex-antevoorwaarden en prestatie-indicatoren

58. Voor de periode 2014-2020 dienden de lidstaten erop toe te zien dat een aantal noodzakelijke voorwaarden waren vervuld om een doelmatiger en doeltreffender gebruik van de EU-fondsen te garanderen: de ex-antevoorwaarden. We hebben aanbevolen dat de Commissie overlappingen wegwerkt en voor deze ex-antevoorwaarden duidelijke beoordelingscriteria invoert[75].

59. Bovendien hebben de lidstaten ongeveer 9 000 indicatoren gedefinieerd om de prestaties van de uitgaven op het gebied van cohesie te meten voor de

---

[73] Op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

[74] Ex-postevaluatie van de programma's van het cohesiebeleid voor 2007-2013, vooral gericht op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF), augustus 2016, blz. 106.

[75] ERK (2017), Speciaal verslag nr. 15/2017, “Ex-antevoorwaarden en de prestatiereserve bij cohesie”.

periode 2014-2020. De meeste indicatoren zijn programmaspecifiek, en de Commissie zal deze gegevens niet zinvol kunnen samenvoegen op EU-niveau. De lidstaten moeten echter alle nodige gegevens verzamelen en tijdig doorgeven. Volgens de Commissie is dit toezichtkader een belangrijke factor die bijdraagt tot de administratieve kosten voor de autoriteiten en de administratieve lasten voor de begunstigden (zie ***bijlage IV***). In een eerder verslag merkten we op dat het aantal prestatie-indicatoren, gezien de kosten van het regelmatig verzamelen van dergelijke gegevens, buitensporig hoog was. We hebben de Commissie aanbevolen om een analyse uit te voeren van de indicatoren voor output en resultaten teneinde vast te stellen welke van deze indicatoren het meest relevant en geschikt zijn voor het bepalen van de impact van EU-optreden[76].

Administratieve ondoelmatigheden in de selectie en uitvoering van projecten in het cohesiebeleid (met inbegrip van gold-plating)

Gold-plating

60. Ongeveer een derde van de administratieve lasten voor de begunstigden bij de uitvoering van het cohesiebeleid houdt verband met gold-plating[77]. “Gold-plating” verwijst naar het vaststellen door de lidstaten van aanvullende regels en strengere voorschriften in de regelgeving dan die welke op EU-niveau voor de ESI-fondsen zijn voorgeschreven. Deze aanvullende regels en voorschriften maken de uitvoering van de ESI-fondsen duurder en lastiger voor programma-instanties en begunstigden.

61. Belangrijke redenen voor gold-plating zijn rechtsonzekerheid, inconsistenties in het regelgevingskader, angst voor controles en de complexiteit van het systeem voor gedeeld beheer. Gold-plating heeft verschillende negatieve gevolgen: het doet de

---

[76] ERK (2017), Speciaal verslag nr. 2/2017, “De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020”.

[77] Europese Commissie (2017), “Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF”, eindverslag, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

administratiekosten en de administratieve lasten voor de begunstigden stijgen en kan ook het gebruik van middelen uit de Cohesiefondsen ontmoedigen[78]. De Rekenkamer deed de Commissie de aanbeveling[79] om een analyse te verrichten van de nationale subsidiabiliteitsregels voor de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 teneinde goede praktijken vast te stellen en gold-plating te beperken.

62. In haar antwoord op de aanbevelingen van de Rekenkamer stemde de Commissie ermee in om een gerichte analyse van de nationale subsidiabiliteitsregels te verrichten en wees zij erop dat de vereenvoudiging van de nationale subsidiabiliteitsregels en de aanpak van gold-plating tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoren. In april 2018 had de Commissie een dergelijke analyse nog niet verricht. Volgens de Commissie gebruikt zij voor haar controlebevindingen in verband met de periode 2014-2020 het Mapar-systeem (*Management of Audit Processes, Activities and Resources*, beheer van controleprocessen, -activiteiten en -middelen) waarmee zij specifieke informatie over gevallen van gold-plating kan verzamelen. De Commissie heeft de lidstaten nog geen aanbevelingen verstrekt over de manier waarop zij concrete gevallen van gold-plating kunnen verhelpen. De Commissie heeft ook meegedeeld dat zij een project zal opstarten waarin zij haar reeds gedane controlebevindingen zal rapporteren, evenals relevante soorten fouten die zij heeft geïdentificeerd.

Rationaliseren van het proces voor de selectie en uitvoering van projecten

63. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de selectie van projecten die voor financiering in aanmerking komen, voor de evaluatie, goedkeuring en monitoring van die projecten, en tot slot voor de rapportage over de uitvoering ervan. De algemene voorschriften zijn weliswaar vastgesteld in de GB-verordening, maar uit onze controlewerkzaamheden blijkt dat de administratieve werkwijzen en de bijbehorende

---

[78] Europese Commissie (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", eindverslag, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

[79] ERK, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2014, hoofdstuk 6, aanbeveling 1 en ERK, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2015, hoofdstuk 6, aanbeveling 2.

administratieve lasten voor de begunstigden sterk uiteenlopen tussen de lidstaten en OP's.

64. Teneinde mogelijkheden voor stroomlijning aan te wijzen, onderzochten we twaalf medegefinancierde investeringsregelingen van het EFRO (waarbij OP's in twaalf lidstaten betrokken waren) tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 uit hoofde van thematische doelstelling 3, "Concurrentievermogen" (zie ***bijlage III***). We bekeken daarbij de projectaanvraag- en de uitvoeringsfase.

Projectaanvraagfase

65. Uit ons onderzoek blijkt dat tal van elementen van de projectaanvraagfase voor alle OP's hetzelfde zijn. Er bestaan echter ook verschillen, met name inzake de wijze waarop projectaanvragen worden ingediend, de omvang van projectaanvragen en de hoeveelheid gegevens die aanvragers dienen te verstrekken.

66. Elektronische gegevensuitwisseling, d.w.z. de uitwisseling van gegevens tussen begunstigden en autoriteiten, vormt de kern van artikel 122 van de GB-verordening[80]. In 2016 schatte de Commissie dat het gebruik van digitale technologieën de totale administratieve lasten met 11 % zou doen afnemen, het gevaar dat documenten verloren gaan zou beperken en de archiveringskosten omlaag zou brengen[81]. Ons onderzoek wees uit dat in zes van de twaalf door ons bekeken OP's alle projectaanvragen elektronisch waren ingediend. De resterende aanvragen waren ingediend op papier (drie OP's) of zowel in elektronische vorm als op papier (drie OP's). Daaruit blijkt dat er nog veel ruimte is om de administratieve kosten voor de lidstaten en de administratieve lasten voor de begunstigden verder terug te dringen door beter gebruik te maken van digitale technologieën.

---

[80] Artikel 122, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320-469).

[81] Europese Commissie (2014), Definitief vereenvoudigingsscorebord voor het MFK 2014-2020. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 3 maart 2014.

67. Ook op het gebied van de omvang van de projectaanvragen bestaan er grote verschillen tussen de OP's. We constateerden dat het aantal in te vullen bladzijden varieert van 15 tot 134.

68. De gegevens die de aanvragers ter ondersteuning van hun aanvraag moeten verstrekken, vertonen eveneens verschillen. Sommige gegevens worden gevraagd voor alle programma's, bijv. algemene informatie over de aanvrager en een beschrijving van het voorgestelde project, maar andere informatieverzoeken verschillen per OP en weerspiegelen de uiteenlopende subsidiabiliteitscriteria die van cruciaal belang worden geacht voor een bepaald soort investering, bijv. de financiële draagkracht van de aanvrager (tien van de twaalf OP's vroegen hiernaar), de concurrentiepositie van de aanvrager (acht van de twaalf OP's), ervaring met de uitvoering van projecten (zes van de twaalf OP's), en de beschikbaarheid van een ISO-certificaat voor kwaliteitsbeheer (drie van de twaalf OP's).

69. De informatie die de aanvragers moeten verstrekken, is van invloed op de hoeveelheid werk die de begunstigden moeten verzetten om aanvraagformulieren in te vullen en kan hen in het uiterste geval zelfs ontmoedigen om EU-financiering aan te vragen. Bovendien moeten al deze gegevens ook worden verwerkt door de autoriteiten. Hoe meer informatie er wordt gevraagd, hoe hoger de administratieve kosten voor de selectie van projecten.

Uitvoeringsfase van het project

70. Uit ons onderzoek bleek dat bij OP's tijdens de uitvoeringsfase betalingsaanvragen en bewijsstukken op verschillende manieren mogen worden ingediend (onder meer op papier en zowel op papier als in een elektronische versie).

71. De vereiste bewaartermijn voor bewijsstukken betreffende gedane uitgaven, die op lidstaatniveau wordt bepaald, varieert van “vijf jaar na voltooiing van het project” tot “tot 2031”. Bijgevolg ervaren de begunstigden van financiering voor hetzelfde investeringstype uit hoofde van verschillende OP's mogelijk uiteenlopende administratieve lasten wat betreft de bewaring van documenten.

72. In de meeste lidstaten[82] waarvoor wij ons onderzoek hebben verricht, zijn bedrijven uit de privésector niet onderworpen aan nationale regels inzake openbare aanbesteding, aangezien ze niet de status van een aanbestedende dienst hebben. Desondanks constateerden we dat sommige lidstaten gedetailleerde vereisten opleggen (namelijk uiterste termijnen voor het indienen/verzamelen van offertes, en selectie- en gunningscriteria) die sterk lijken op de regels voor openbare aanbestedingen. De Commissie heeft soortgelijke verschillen geïdentificeerd in haar onderzoek betreffende de programmeringsperiode 2007-2013[83].

Het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) en andere soorten op voorwaarden gebaseerde maatregelen

Gebruik van vereenvoudigde kostenopties

73. In de GB-verordening voor 2014-2020 is bepaald dat subsidies en terugvorderbare bijstand de vorm kunnen aannemen van vereenvoudigde kostenopties, dat wil zeggen standaardschalen van eenheidskosten, vaste bedragen of vaste percentages. SCO's wijken af van het beginsel van de werkelijke kosten. De personen die met de beheersverificaties zijn belast en controleurs zullen zich meer moeten richten op de output dan op de input en de projectuitgaven[84].

74. Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 zijn SCO's de vaakst gebruikte facultatieve vereenvoudigingsmaatregel. Voor ongeveer 80 % van de in 2017

---

[82] Met uitzondering van Slowakije, waar kmo's die begunstigden zijn van overheidsfinanciering zich moeten houden aan zekere bepalingen van de nationale wet inzake openbare aanbestedingen.

[83] Onderzoek van de Europese Commissie (2012), “Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007-2013 in a number of Member States”, februari 2012.

[84] Europese Commissie (2014), “Richtsnoeren betreffende vereenvoudigde kostenopties (SCO's)”, blz. 33.

onderzochte OP's staan de MA's het gebruik van SCO's toe[85]. Ze maken met name uitgebreid gebruik van vaste percentages, die niet hoeven te worden gerechtvaardigd voor het dekken van indirecte kosten. Een aantal maatregelen ter bevordering van het gebruik van SCO's werd reeds ingevoerd voor gecofinancierde ESF-interventies[86]. Het aandeel van de programmabegrotingen waarvoor SCO's worden toegepast, is 36 % voor het ESF, terwijl dit voor het EFRO/CF beperkter is (2 %)[87].

75. Uit het onderzoek van 2017 van de Commissie blijkt dat SCO's momenteel de vereenvoudigingsmaatregel vormen die het meest doeltreffend bijdraagt tot de beperking van de administratieve lasten van de begunstigden. Op een totaal van 21 vereenvoudigingsmaatregelen wordt nagenoeg de helft van de verwachte beperking van de administratieve lasten tot dusver gerealiseerd door SCO's[88] (zie ***bijlage IV***). Er bestaan verschillende redenen waarom de SCO's niet ruimer worden gebruikt, zoals rechtsonzekerheid (met name in verband met staatssteun en aanbestedingsregels), of voorschriften van de lidstaten die op terugbetaling van werkelijke kosten gebaseerde systemen lijken te bevoordelen. Wat staatssteun betreft, voorziet de wijziging van 2017 van de algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER) in het gebruik van SCO's in verband met staatssteun[89].

---

[85] Onderzoek van de Europese Commissie (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", eindverslag, SWECO, t33 & Spatial Foresight, blz. 61.

[86] Artikel 14, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470-486).

[87] Onderzoek van de Europese Commissie (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", eindverslag, SWECO, t33 & Spatial Foresight, blz. 21 en 142.

[88] Onderzoek van de Europese Commissie (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", eindverslag, SWECO, t33 & Spatial Foresight, blz. 20.

[89] Artikel 7, lid 1, van Verordening (EU) nr. 2017/1084 van de Commissie van 14 juni 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 651/2014 (PB L 156 van 20.6.2017, blz. 1).

De Omnibusverordening breidt het bereik en het toepassingsgebied van SCO's uit en voert nieuwe steuntypen in op basis van voorwaarden

76. In de Omnibusverordening wordt het toepassingsgebied van SCO's aanmerkelijk uitgebreid. De Commissie heeft voorgesteld om de bestaande drempel[90] voor het verplichte gebruik van SCO's voor ESF-projecten (zie ***paragraaf 2***) van 50 000 EUR op te trekken naar 100 000 EUR overheidssteun en deze verplichting ook toe te passen op het EFRO. De Commissie schat dat dit ongeveer 70 % van alle ESF-projecten zal betreffen. Ook komt er een mogelijkheid om gebruik te maken van vaste percentages voor personeelskosten en andere directe kosten (tot dusver geldt dit uitsluitend voor indirecte kosten) en een mogelijkheid om gebruik te maken van het oordeel van deskundigen en van ontwerpbegrotingen om standaardschalen van eenheidskosten te rechtvaardigen.

77. De Rekenkamer heeft aanbevolen om uitvoerig gebruik te maken van SCO's teneinde het risico op fouten in kostendeclaraties alsmede de administratieve last voor begunstigden te beperken[91]. De forfaitaire percentages voor SCO's dienen systematisch vooraf door de Commissie te worden goedgekeurd/gevalideerd om te garanderen dat zij aan de regelgevingsvereisten voldoen (eerlijke, billijke en verifieerbare berekening). Indien de Omnibusherzieningen worden goedgekeurd, kunnen zij een aanzienlijk effect hebben op de beperking van de administratieve lasten.

---

[90] Artikel 14, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470-486).

[91] ERK, “Jaarverslag over het begrotingsjaar 2011”, hoofdstuk 6, paragraaf 30; ERK, “Jaarverslag over het begrotingsjaar 2012”, hoofdstuk 6, paragraaf 42; ERK, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2014, hoofdstuk 6, paragraaf 79.

78. De Commissie heeft ook een nieuwe vorm van financiering ingevoerd die geen verband houdt met de kosten van de desbetreffende concrete acties, maar die uitgaat van het vervullen van voorwaarden betreffende de voortgang bij het behalen van de doelstellingen.

79. In ons advies over het ontwerp van de Omnibusverordening deden wij de aanbeveling dat betalingen op basis van vervulde voorwaarden of behaalde resultaten de optie wordt die de voorkeur verdient binnen de gehele EU-begroting[92]. Een dergelijke optie bestaat reeds in de GB-verordening 2014-2020[93]. Tot dusver is er echter door geen enkel OP gebruik van gemaakt. We deden ook de aanbeveling dat de Commissie op het gebied van plattelandsontwikkeling het potentieel van SCO's onderzoekt voor de overgang van vergoedingen van gemaakte kosten naar op resultaten gebaseerde vergoedingen[94].

---

[92] ERK, Advies nr. 1/2017 over een voorstel tot herziening van het “Financieel Reglement”, paragraaf 84.

[93] Artikelen 104-109 van Verordening (EU) 1303/2013 van 17 december 2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320-469).

[94] ERK (2018), Speciaal verslag nr. 11/2018: “Nieuwe opties voor de financiering van projecten voor plattelandsontwikkeling: eenvoudiger, maar niet resultaatgericht”, aanbeveling 4.

Doelmatiger en doeltreffender controles

Beheersverificaties vormen de overgrote meerderheid van alle controle- en auditactiviteiten

80. Zowel het Europees Parlement[95] als de HLG[96] roepen voor de programmeringsperiode na 2020 op tot stroomlijning van de controle- en auditactiviteiten met het oog op een verlaging van de administratieve kosten van de lidstaten en een beperking van de administratieve lasten voor de begunstigden.

81. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het opzetten van beheers- en controlesystemen. Ze verstrekken de Commissie vooraf zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Daartoe stellen ze MA's, CA's en AA's aan. MA's en CA's kunnen ook bemiddelende instanties (IB's) aanstellen om de werkzaamheden namens hen te verrichten.

82. De Commissie ziet toe op de werkzaamheden van de autoriteiten van de lidstaten, verstrekt richtsnoeren en geeft voortdurend bijstand. De Commissie gebruikt de werkzaamheden van de AA's om de wettigheid en regelmatigheid van elk programma te beoordelen. De Commissie kan ook audits verrichten van de controlesystemen en projecten van de lidstaten.

83. ***Tabel 2*** toont dat de autoriteiten van de lidstaten de overgrote meerderheid van de controles en audits ter plaatse verrichten. Alle projecten worden ten minste jaarlijks, en telkens wanneer er uitgavendeclaraties worden ingediend, onderworpen aan beheersverificaties door de MA's/IB's en controles door de CA's. Deze controles

---

[95] Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2015, “Naar vereenvoudiging en prestatiegerichtheid van het cohesiebeleid 2014-2020” (P8_TA(2015) 0419).

[96] HLG, Slotconclusies en aanbevelingen van de groep op hoog niveau Vereenvoudiging na 2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.

kunnen ook controles ter plaatse omvatten. In 2015 werden meer dan een miljoen projecten aan dergelijke verificaties onderworpen.

84. Ter vergelijking: de AA's van de lidstaten verrichtten ongeveer 12 000 controles ter plaatse (ongeveer 1,1 % van alle projecten) en de Commissie heeft 226 projecten (minder dan 0,02 %) onderzocht die uit hoofde van het cohesiebeleid werden medegefinancierd.

Tabel 2 – Aantal projecten dat in 2015 aan een controle en audit werd onderworpen

NIVEAU VAN DE LIDSTATEN		
Aantal uit hoofde van het CF, het EFRO en het ESF gecofinancierde projecten dat werd onderworpen aan beheersverificatie	1 081 386	100 % van alle projecten
Aantal door de AA's gecontroleerde projecten	12 270	1,1 % van alle projecten
EU-NIVEAU		
Aantal door de Europese Commissie gecontroleerde projecten	226	0,02 % van alle projecten
Aantal door de Europese Rekenkamer onderzochte projecten*	223	0,02 % van alle projecten

Opmerking: * De Rekenkamer maakt in haar hoedanigheid van onafhankelijke externe controleur van de EU geen deel uit van de internecontroleregelingen die in de verordeningen zijn vastgesteld.

Bron: Presentatie van DG REGIO “Post-2020 Audit reform in the EU – mission possible” aan de Commissie CONT van het Europees Parlement op 11 oktober 2017, en het jaarverslag over 2015 van de Rekenkamer.

85. In haar ex-postevaluatie voor de periode 2007-2013 constateerde de Commissie dat de meeste begunstigden de beheersverificaties onevenredig vonden[97]. Een belangrijke factor hierbij was het hoge aantal controles.

[97] Ex-postevaluatie van de programma's voor het cohesiebeleid voor 2007-2013, met name gericht op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF), augustus 2016.

Verbetering van de doelmatigheid van de beheersverificaties van de lidstaten en de controles van de certificeringsautoriteiten

86. Tussen de lidstaten en de programma's bestaan aanmerkelijke verschillen inzake het verloop van de beheersverificaties in de praktijk. Volgens de door de AA's gaan ons verstrekte informatie voor de twaalf onderzochte OP's:

- worden voor vijf van deze twaalf OP's de beheersverificaties verricht door meer dan één instantie, bijv. de MA en/of IB's/CA's. Uit onze controle-ervaring blijkt dat sommige CA's uitvoerige controles verrichten bovenop de controles door de MA's, terwijl andere CA's dat niet doen;

- de omvang van de verificatie en de documentvereisten loopt sterk uiteen (zie ***bijlage III***); in tien van de twaalf OP's betreffen de verificaties alle kostenposten die zijn opgenomen in een uitgavendeclaratie, terwijl in de overige twee OP's de kostenposten steekproefgewijs worden gecontroleerd. Volgens de richtsnoeren van de Commissie is dit mogelijk indien wordt uitgegaan van een vooraf vastgestelde methodologie die het mogelijk maakt om de fouten naar de niet gecontroleerde populatie te projecteren[98].

87. Met de GB-verordening 2014-2020 zijn enkele proportionaliteitsregelingen ingevoerd ter vermindering van de administratieve lasten voor de begunstigden die het gevolg zijn van audits en controles. Projecten met een begroting tot maximaal 200 000 EUR (voor het EFRO en het CF) en 150 000 EUR (voor het ESF) worden slechts eenmaal gecontroleerd (door de Commissie ofwel door de AA's) en slechts eenmaal per jaar door anderen[99]. In het huidige ontwerp van de Omnibusverordening wordt

---

[98] Europese Commissie (2015): "Europese structuur- en investeringsfondsen, Richtsnoeren voor de lidstaten inzake beheersverificaties (Programmeringsperiode 2014-2020)", blz. 14.

[99] Artikel 148 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320-469).

deze drempel opgetrokken tot 400 000 EUR (voor het EFRO en het CF) en 300 000 EUR (voor het ESF)[100].

88. De variatie in de dekking en reikwijdte van de verificatie en de verdeling van werkzaamheden tussen MA's en CA's laat zien dat de Commissie duidelijke regelingen moet vaststellen wanneer zij ernaar streeft de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen. Ook zou de Commissie verder kunnen onderzoeken of het mogelijk is de steekproefmethoden voor beheersverificaties te vereenvoudigen met inachtneming van de noodzaak om verantwoording te garanderen.

89. Voorts heeft de elektronische overdracht van gegevens tussen programma-autoriteiten en begunstigden (e-cohesie) het potentieel om de administratiekosten fors te beperken; de autoriteiten van de lidstaten hebben deze optie echter nog niet ten volle benut. We hebben geconstateerd dat elf van de twaalf AA's die onze vragenlijst hebben beantwoord, een elektronisch systeem voor gegevensoverdracht hebben. Een dergelijk systeem zou mogelijk toegang kunnen bieden tot de documenten die zijn verzameld en onderzocht in het kader van de beheersverificaties. Acht AA's suggereerden echter dat het systeem geen toegang verleent tot alle documenten die van belang zijn voor de audits.

Harmonisatie van de interpretatie van regels tussen de Commissie en de lidstaten

90. In haar ex-postevaluatie van het cohesiebeleid in 2007-2013 heeft de Commissie tekortkomingen op het niveau van de beheersverificaties aangemerkt als een van de belangrijkste redenen voor de administratieve lasten van begunstigden[101]. Als ervoor wordt gezorgd dat de verschillende programma-autoriteiten in de lidstaten de

---

[100] Europese Commissie, BudgWeb, artikel 148 van de GB-verordening, stand van zaken op 6 april 2018.

[101] Ex-postevaluatie van de programma's van het cohesiebeleid voor 2007-2013, met name gericht op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF), augustus 2016, blz. 17.

toepasselijke regels allemaal op dezelfde manier interpreteren, is dat een belangrijke stap naar vereenvoudiging.

91. Wat de regelgeving en de richtsnoeren betreft, is het aan de Commissie om erop toe te zien dat deze door alle betrokkenen op dezelfde manier worden begrepen. De Commissie heeft verschillende initiatieven genomen om de interpretatie van de verificatieregels te harmoniseren, bijv. door richtsnoeren uit te brengen ter voorkoming[102] en behandeling van fouten op het gebied van overheidsopdrachten[103].

92. We merken ook op dat er op EU-niveau een groep van deskundigen inzake Europese structuur- en investeringsfondsen (EGESIF) bestaat die de uitwisseling van informatie tussen deskundigen mogelijk dient te maken. De meeste regels zijn echter nationaal of zelfs programmaspecifiek. In al deze gevallen behoort het tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten om toe te zien op een geharmoniseerde interpretatie bij alle autoriteiten.

93. Uit onze controle-ervaring blijkt ook dat de lidstaten technische uitwisselingen en communicatie tussen AA's en MA's/IB's/CA's verschillend benaderen. Betere communicatie biedt de kans om de interpretatie van de regels te harmoniseren en de doeltreffendheid van de controles te verbeteren.

---

[102] Europese Commissie (2015), “Leidraad Overheidsopdrachten voor professionals ter vermijding van veelvoorkomende fouten bij door Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde projecten”, 2015.

[103] Besluit van de Commissie van 19 december 2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten (C(2013) 9527).

Bijlage I – Samenvatting van de belangrijkste vereenvoudigingsvoorstellen voor het cohesiebeleid na 2020

Belangrijkste vereenvoudigingsvoorstellen voor het cohesiebeleid na 2020	**Europese Commissie (1)**	**HLG inzake vereenvoudiging (2)**	**Europees Parlement (3)**	**Raad (4) (6)**	**Comité van de Regio's (5)**
Samenvoeging en/of sterkere concentratie van financiële middelen	■	■			
Harmonisatie van regels in alle EU-instrumenten	■	■	■	■	■
Gemeenschappelijke regels	■	■	■	■	■
Tijdige goedkeuring van voorschriften en geen toepassing met terugwerkende kracht van richtsnoeren en voorschriften		■	■		■
Beperking van uitgebreide wetgeving en richtsnoeren van de Commissie		■		■	■
Vlotte overgang en aanwijzing van autoriteiten	■	■		■	
Stroomlijnen en beperken van aantal OP's	■	■			■
Coherent en eenvoudig systeem van prestatie-indicatoren				■	
Rationalisatie en differentiatie van beheer en controle, bijv. door “single audit”-aanpak	■	■	■	■	■
In bepaalde lidstaten vertrouwen op de nationale regels en autoriteiten (d.w.z. de Commissie ontheffen van haar toezichthoudende rol)				■	
Ex-antevoorwaarden stroomlijnen		■		■	
Niveaus van nationale medefinanciering verhogen	■				
Versterking van de administratieve capaciteit	■				
Flexibele financiering om nieuwe uitdagingen aan te pakken	■	■			
Uitwisseling van goede praktijken					■
De mogelijkheid van e-cohesie, SCO's en vaste percentages uitbreiden			■		
Regels stabiel houden		■	■		
Gold-plating mag niet automatisch worden beschouwd als een fout en moet per geval worden beoordeeld		■			

Bron: (1) Europese Commissie, Discussienota over de toekomst van de EU-financiën, 28 juni 2017; (2) Slotconclusies en aanbevelingen van de groep op hoog niveau Vereenvoudiging na 2020, 11 juli 2017; (3) Resolutie van het Europees Parlement van 13 juni 2017 over bouwstenen voor een cohesiebeleid van de EU na 2020 (2016/2326(INI)); (4) Synergie en vereenvoudiging voor het cohesiebeleid na 2020 – Conclusies van de Raad (15 november 2017), 14263/17; (5) Advies: de toekomst van het cohesiebeleid na 2020 “Naar een sterk en doeltreffend Europees cohesiebeleid na 2020”, COTER-VI/015 en Advies: De vereenvoudiging van de ESIF vanuit het oogpunt van lokale en regionale overheden, 10-12 oktober 2016, COTER-VI/012; (6) Conclusies van de Raad (12 april 2018), 178/18, Uitvoering en toepassing van het cohesiebeleid na 2020.

Bijlage II – Overzicht van verslagen, adviezen en briefingdocumenten van de Rekenkamer die in verband met de vereenvoudiging van het cohesiebeleid relevant zijn

Nr.	Verslagen en adviezen van de ERK
1	Jaarverslag over het begrotingsjaar 2011
2	Jaarverslag over het begrotingsjaar 2012
3	Jaarverslag over het begrotingsjaar 2013
4	Jaarverslag over het begrotingsjaar 2014
5	Jaarverslag over het begrotingsjaar 2015
6	Jaarverslag over het begrotingsjaar 2016
7	Advies nr. 1/2017 over een voorstel tot herziening van het “Financieel Reglement"
8	Speciaal verslag nr. 17/2016: De EU-instellingen kunnen meer doen om de toegang tot hun overheidsopdrachten te vergemakkelijken
9	Speciaal verslag nr. 19/2016: Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten – lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken
10	Speciaal verslag nr. 24/2016: Meer inspanningen nodig om te zorgen voor grotere bekendheid en voor naleving van de staatssteunregels in het kader van het cohesiebeleid
11	Speciaal verslag nr. 36/2016: Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma’s 2007-2013 voor cohesie en plattelandsontwikkeling
12	Speciaal verslag nr. 2/2017: De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020
13	Speciaal verslag nr. 4/2017: Het beschermen van de EU-begroting tegen onregelmatige uitgaven: in de periode 2007-2013 maakte de Commissie op cohesiegebied in toenemende mate gebruik van preventieve maatregelen en financiële correcties
14	Speciaal verslag nr. 15/2017: Ex-antevoorwaarden en prestatiereserve bij cohesie: innovatieve, maar vooralsnog geen doeltreffende instrumenten
15	Speciaal verslag nr. 16/2018: De maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de programmaperiode 2007-2013 namen, pakten lage absorptie aan, maar waren te weinig resultaatgericht
16	Briefingdocument (2018) over de toekomst van de EU-financiën: hervorming van de werking van de EU-begroting
17	Speciaal verslag nr. 11/2018: Nieuwe opties voor de financiering van projecten voor plattelandsontwikkeling: eenvoudiger, maar niet resultaatgericht

Bron: ERK.

Bijlage III – Overzicht van procedures en documentvereisten voor projectselectie en -uitvoering van twaalf financieringsregelingen in OP's uit twaalf lidstaten

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
A	**SUBSIDIABILITEITSVOORWAARDEN**												
2	Cofinanciering, steunintensiteit:												
	Micro- en kleine ondernemingen	30 %	25 %	45 %	tot 45 %	tot 60 %	tot 50 %	tot 45-50 %	tot 45 %	tot 50 %	tot 45 %	tot 75 %	tot 50 %
	Middelgrote ondernemingen	20 %	15 %	45 %	tot 35 %	tot 60 %	tot 50 %	tot 35-50 %	tot 35 %	tot 50 %	tot 35 %	tot 75 %	tot 50 %
B	**PROJECTAANVRAAG**												
1	Aantal bladzijden van de projectaanvraag	22	52	32	25[1]	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Manieren om de projectaanvraag in te dienen	Op papier	Op papier	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Elek-tronisch en op papier	Op papier	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Elek-tronisch en op papier	Elek-tronisch en op papier	Elek-tronisch
B 1	**INFORMATIE OVER DE AANVRAGER**												
1	Identificatiegegevens van de aanvrager	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Financiële positie van aanvrager	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
3	Analyse van de concurrentiepositie van de aanvrager	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
4	Ervaring met uitvoering van EU-projecten	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja[2]	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Beschikbaarheid van kwaliteitszorgcertificaat (ISO-certificaat)	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
B 2	**INFORMATIE OVER HET PROJECT**												
1	Beschrijving van het project	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
2	Voornemen tot uitsplitsing van uitgaven	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Beschrijving van aansluiting van het project op de strategie	Nee[3]	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja[3]	Nee	Ja	Ja	Ja[3]	Ja
4	Bijdrage van het project aan horizontale beginselen	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Analyse van alternatieve opties voor projectfinanciering	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee
6	Financiële raming	3 jaar	3 jaar	Nee	3 jaar	Nee	8 jaar	Nee	Voor het eerste jaar na voltooiing van het project	Nee	19 jaar	4-12 jaar[4]	Nee
C	**UITVOERING**												
C 1	**BETALINGSAANVRAGEN**												
1	Aantal bladzijden van betalingsaanvraagformulieren	2	7	ten minste 10	14[5]	3	9	ten minste 30	3	2	11	5	17
2	Manier waarop de betalingsaanvraag wordt ingediend	Zowel elek-tronisch als op papier	Op papier	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Zowel elek-tronisch als op papier	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Elek-tronisch	Zowel elek-tronisch als op papier	Elek-tronisch
3	Voortgangsverslag dat bij elke betalingsaanvraag moet worden ingediend	Ja	Nee[6]	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
C 2	**BEWIJSSTUKKEN**												
1	Hoeveel documenten moeten samen met de betalingsaanvraag worden ingediend?	100 % op papier	100 % op papier	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % in elek-tronische versie	100 % op papier	Steekproef van bewijsstukken in elektronische versie

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
2	De vereiste bewijsstukken omvatten:												
	a) facturen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	b) betalingsbewijzen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
	c) afleveringsbevestigingen	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	d) contracten	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	e) boekhoudkundige bescheiden	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	f) andere specifieke documenten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
3	Bewaartermijn voor bewijsstukken	Tot 2031	Tot 31 de-cemb er 2028	Tien jaar na de eind-betaling en drie jaar na afsluiting van het OP	Ten minste drie jaar na afsluiting van het OP, d.w.z. tot 2028	Tot 31 de-cember 2028	Vijf jaar na voltooiing van het project	Ten minste tot 31 de-cember 2027	Tien jaar vanaf de voltooiing van het project[7]	Tien jaar na voltooiing van het project	Twee jaar[8]	Tot 31 de-cember 2028	Twee jaar[8]
C 3	**AANBESTEDINGSREGELS**												
1	Er bestaan gedetailleerde aanbestedingsprocedures die door kmo's als begunstigden moeten worden nageleefd	Nee[9]	Nee[10]	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

1 Het definitieve aantal bladzijden van de projectaanvraag kan variëren al naargelang de definitieve inhoud van de aanvraag.
2 Voor Kroatië wordt op grond van ervaring met het uitvoeren van projecten verwezen naar projecten die vanuit eender welke bron werden gefinancierd, d.w.z. niet uitsluitend door de EU gefinancierde projecten.
3 Indirect, aangezien de aanvragers moeten aantonen dat de oproep tot het indienen van voorstellen in acht is genomen (met dien verstande dat die oproep in overeenstemming is met het operationeel programma).
4 Afhankelijk van de soort investering.
5 Het definitieve aantal bladzijden van de betalingsaanvraag kan variëren afhankelijk van de definitieve inhoud van de betalingsaanvraag.
6 Het voortgangsverslag moet uitsluitend bij de definitieve betalingsaanvraag worden ingediend.
7 Vanaf de datum van de laatste factuur.
8 Twee jaar na 31 december volgend op de indiening bij de Europese Commissie van de rekeningen waarin de definitieve uitgaven voor het voltooide project zijn opgenomen.
9 Geen aanbestedingsprocedures; de begunstigden moeten echter aantonen dat de kosten redelijk zijn.
10 De selectie moet met bewijsstukken zijn gestaafd en de economisch gunstigste inschrijving moet worden geselecteerd.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de autoriteiten van de lidstaten en openbare documenten.

Evaluatie van operationele programma's

Nr.	Lidstaat	Geëvalueerd operationeel programma	CCI-code van het programma	Prioritaire as	Investeringsprioriteit
1	Oostenrijk	Investeringen in groei en werkgelegenheid Oostenrijk 2014-2020	2014AT16RFOP001	Prioritaire as 2	3d
2	Kroatië	Concurrentievermogen en cohesie	2014HR16M1OP001	Prioritaire as 3	3d
3	Tsjechische Republiek	Ondernemingen en innovatie voor het concurrentievermogen	2014CZ16RFOP001	Prioritaire as 3	3a
4	Frankrijk	Operationeel programma EFRO-ESF Lotharingen en Vogezen 2014-2020	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015[1]	Prioritaire as 2	3a
5	Duitsland	Saksen-Anhalt EFRO 2014-2020	2014DE16RFOP013	Prioritaire as 2	3d
6	Hongarije	Operationeel programma voor economische ontwikkeling en innovatie	2014HU16M0OP001	Prioritaire as 1	3c
7	Italië	ROP Apulië EFRO ESF	2014IT16M2OP002	Prioritaire as 3	3a
8	Malta	Een concurrerende en duurzame economie bevorderen om onze uitdagingen het hoofd te bieden	2014MT16M1OP001	Prioritaire as 3	3d
9	Polen	Regionaal operationeel programma voor het woiwodschap Dolnośląskie 2014-2020	2014PL16M2OP001	Prioritaire as 1	3c
10	Slowakije	Onderzoek en innovatie	2014SK16RFOP001	Prioritaire as 3	3a
11	Spanje	OP Andalusië EFRO 2014-2020	2014ES16RFOP003	Prioritaire as 3	3d
12	Verenigd Koninkrijk	Verenigd Koninkrijk – EFRO Engeland	2014UK16RFOP001	Prioritaire as 3	3d

1 De CCI-code voor dit operationeel programma was 2014FR16M2OP007 en werd in 2017 gewijzigd in 2014FR16M0OP015.

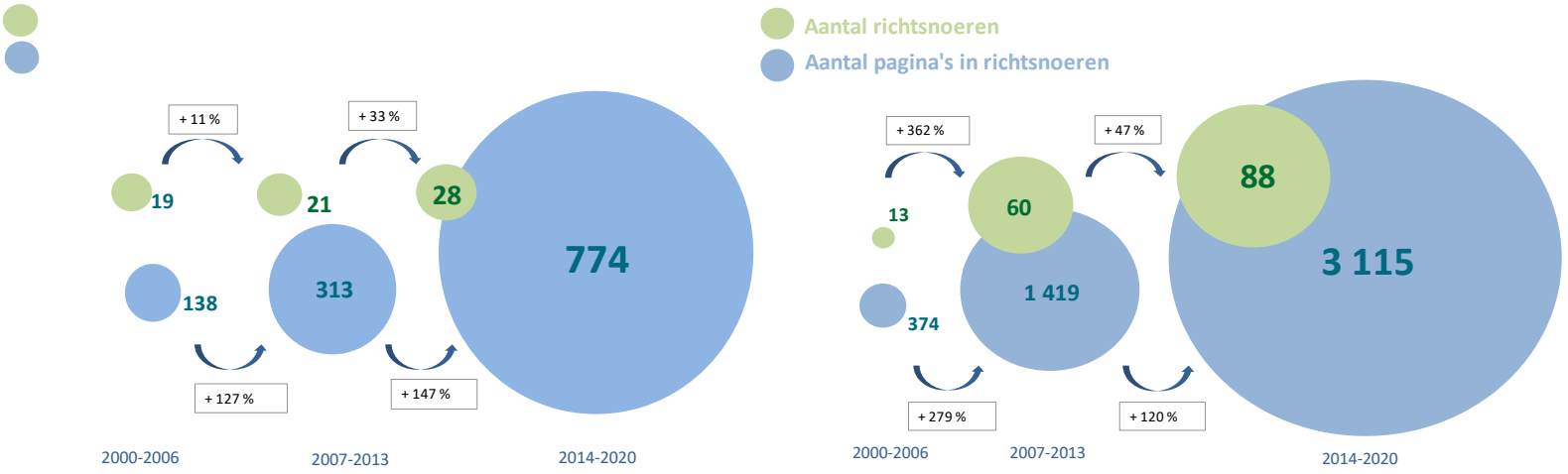
Bron: ERK.

Bijlage IV – Geraamde impact van vereenvoudigingsmaatregelen die door de Commissie zijn geïdentificeerd voor de periode 2014-2020 inzake administratiekosten voor het bestuur en administratieve lasten voor begunstigden

Vereenvoudigingsmaatregel	**Impact op administratieve kosten voor het bestuur** (%)	**Impact op administratieve lasten voor begunstigden** (%)
Vereenvoudigingsmaatregelen die van belang zijn voor het cohesiebeleid (CF, EFRO en ESF)		
Partnerschapsovereenkomsten vervangen het nationaal strategisch referentiekader en het nationaal strategisch plan	0,0 %	0,0 %
Grotere thematische concentratie	0,0 %	0,0 %
Gemeenschappelijke indicatoren en een beter toezichtkader	0,5 %	0,9 %
Harmonisering van de regels	-0,5 %	-1,2 %
Evenredige controle/minimaal niveau van controles ter plaatse	-0,6 %	-0,5 %
E-cohesie met begunstigden	***-1,7 %***	***-4,8 %***
Eenvoudiger regels voor inkomstengenererende projecten	***-0,6 %***	***-2,2 %***
Kortere bewaartermijn voor documenten	-0,3 %	-0,5 %
Vereenvoudigde procedure voor programmawijziging	0,0 %	0,0 %
Vereenvoudiging van het programmadocument	0,0 %	0,0 %
Onafhankelijke kwaliteitsverslagen voor grote projecten	0,0 %	0,0 %
Aanbieders van opleiding of kennisoverdracht beschouwen als begunstigden	-0,2 %	-0,1 %
Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) en plaatselijke actiegroepen	0,1 %	-0,1 %
Geïntegreerde territoriale investeringen (ITI's)	0,0 %	0,1 %
Samenvoeging MA-CA/verlaging aantal betaalorganen	-0,2 %	0,0 %
Subsidies en terugbetaalbare bijstand als vereenvoudigde kostenopties (SCO's)	***-1,7 %***	***-6,3 %***
Gezamenlijke actieplannen (GAP's)	0,0 %	0,0 %
Vereenvoudigingsmaatregelen voor andere fondsen (EFMZV, Elfpo)		
Voorschotten	0,1 %	-0,1 %
Vaststelling van voorschotcriteria voor verzekering	0,0 %	0,0 %
Versnelde procedure voor selectieproces	0,0 %	0,0 %
Speciale berekeningsregels voor compensatie	0,0 %	0,0 %
Totaal ESIF	**-5,2 %**	**-14,9 %**

Bron: "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF", eindverslag van 19 juni 2017, SWECO, t33 & Spatial Foresight, in opdracht van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.

Bijlage V – Evolutie van wetgeving en richtsnoeren



Bron: ERK, op basis van http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance

Bijlage VI – Cohesiebeleid (EFRO, CF, ESF incl. YEI) in de periode 2014-2020, financiële toewijzing, aantal OP's, gebruikte indicatoren en autoriteiten die betrokken zijn bij het beheer, per lidstaat

Lidstaat	EU-fondsen (EFRO, CF, ESF incl. YEI) in miljoen EUR	Aandeel in % in de EU-fondsen	Aantal OP's	Aantal output- en resultaatindicatoren	Aantal autoriteiten MA/IB/CA/AA (ramingen)	Aandeel in totaalaantal autoriteiten
AT	978	0,3 %	2	95	32	2,4 %
BE	2 021	0,6 %	7	227	37	2,7 %
BG	7 423	2,1 %	8	423	49	3,6 %
CY	702	0,2 %	2	99	9	0,7 %
CZ	21 643	6,2 %	8	399	15	1,1 %
DE	18 269	5,2 %	32	1 106	132	9,7 %
DK	413	0,1 %	2	58	10	0,7 %
EE	3 535	1,0 %	1	191	14	1,0 %
ES	27 942	8,0 %	45	756	89	6,6 %
FI	1 304	0,4 %	3	97	20	1,5 %
FR	14 763	4,2 %	40	1 366	323	23,8 %
GR	15 275	4,4 %	18	702	33	2,4 %
HR	8 463	2,4 %	2	282	24	1,8 %
HU	21 544	6,2 %	7	382	10	0,7 %
IE	1 020	0,3 %	3	86	4	0,3 %
IT	31 686	9,1 %	51	1 433	115	8,5 %
LT	6 709	1,9 %	1	288	31	2,3 %
LU	40	0,0 %	2	32	4	0,3 %
LV	4 418	1,3 %	1	244	3	0,2 %
MT	708	0,2 %	3	119	5	0,4 %
NL	1 015	0,3 %	5	103	10	0,7 %
PL	76 866	22,0 %	22	1 511	89	6,6 %
PT	21 343	6,1 %	12	450	66	4,9 %
RO	22 541	6,5 %	7	439	62	4,6 %
SE	1 764	0,5 %	11	150	5	0,4 %
SI	3 012	0,9 %	1	234	18	1,3 %
SK	13 768	3,9 %	7	467	35	2,6 %
UK	10 974	3,1 %	12	401	16	1,2 %
TC	9 239	2,6 %	76	1 874	98	7,2 %
Totaal-generaal	**349 380**	**100 %**	**391**	**-**	**1 358**	**100 %**

Opmerking: De voor het aantal autoriteiten vermelde cijfers zijn ramingen.

Bron: Europese Commissie.

Bijlage VII – Afkortingen

AA	Auditautoriteit
CA	Certificeringsautoriteit
CF	Cohesiefonds
Cosme	Programma van de Europese Unie voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen
DG	Directoraat-generaal
DG EMPL	Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie
DG REGIO	Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
EGESIF	Groep van deskundigen inzake Europese structuur- en investeringsfondsen
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI-fondsen	Europese structuur- en investeringsfondsen
ETS	Europese territoriale samenwerking
EU	Europese Unie
GBER	Algemene groepsvrijstellingsverordening (*General Block Exemption Regulation*)
GB-verordening	Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen
HLG	Groep op hoog niveau (*High-Level Group*)
IAS	Dienst Interne Audit (*Internal Audit Service*)
IB	Bemiddelende instantie (*Intermediate Body*)
Kmo	Kleine en middelgrote ondernemingen
MA	Beheersautoriteit
MFK	Meerjarig financieel kader
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OP	Operationeel programma
PO	Partnerschapsovereenkomst
Refit	Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving
RSB	Raad voor regelgevingstoetsing (*Regulatory Scrutiny Board*)
SCO	Vereenvoudigde kostenoptie (*Simplified Cost Option*)
SKM	Standaardkostenmodel
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Bijlage VIII – Verklarende woordenlijst

Auditautoriteiten (AA's) verschaffen de Commissie zekerheid over de doeltreffende werking van de beheerssystemen en interne controles voor een OP (en dus ook over de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven). Auditautoriteiten zijn meestal afdelingen van kanselarijen, van ministeries van Financiën (of internecontroleorganen onder het gezag van dat ministerie), van andere ministeries of binnen hoge controle-instanties. Zij moeten functioneel onafhankelijk zijn van de organen die de middelen beheren. Een auditautoriteit rapporteert de bevindingen van haar systeemcontroles en controles van concrete acties aan de beheers- en certificeringsautoriteiten voor het desbetreffende OP. Eenmaal per jaar rapporteren ze in hun jaarlijks controleverslag hun jaarlijkse werkzaamheden aan de Commissie. Indien de auditautoriteit van mening is dat de beheersautoriteit geen passende corrigerende maatregelen heeft genomen, moet zij dit onder de aandacht van de Commissie brengen.

Een **beheersautoriteit (MA)** is een nationale, regionale of lokale overheid (of enig ander publiek- of privaatrechtelijk orgaan) die door een lidstaat is aangewezen om een operationeel programma te beheren. Tot haar taken behoren het selecteren van te financieren projecten, het monitoren van de uitvoering van projecten en verslag uitbrengen aan de Commissie over de financiële aspecten en de behaalde resultaten. De beheersautoriteit is ook het orgaan dat financiële correcties oplegt aan begunstigden naar aanleiding van controles die zijn uitgevoerd door de Commissie, de Europese Rekenkamer (ERK) of een autoriteit in de lidstaat.

Een **bemiddelende instantie (IB)** is elke publiek- of privaatrechtelijke instantie of dienst die handelt onder de verantwoordelijkheid van een beheersautoriteit of die namens een dergelijke autoriteit taken verricht ten behoeve van begunstigden die concrete acties uitvoeren.

De **certificeringsautoriteit (CA)** verricht eerstelijnscontroles ten aanzien van de door de beheersautoriteiten gedeclareerde uitgaven en certificeert dat deze uitgaven wettig en regelmatig zijn.

De **Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)** omvatten vijf afzonderlijke fondsen die de uitvoering van de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei in de gehele Unie alsmede fondsspecifieke opdrachten ondersteunen en beschikken over beleidskaders die voor de zevenjarige begrotingsperiode van het MFK zijn vastgesteld. De fondsen omvatten: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

Ex-ante voorwaarden vereisen dat een lidstaat aan bepaalde voorwaarden voldoet voordat deze middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen ontvangt. Bij de opstelling van operationele programma's voor de programmeringsperiode 2014-2020 moesten de lidstaten beoordelen of er aan deze voorwaarden was voldaan. Als dat niet het geval was, moesten actieplannen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat daaraan uiterlijk op 31 december 2016 was voldaan.

Gold-plating verwijst naar het vaststellen van aanvullende regels en strengere voorschriften dan die welke op het niveau van de Europese Unie (EU) voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) zijn voorgeschreven. Voorts wordt onderscheid gemaakt tussen "actieve gold-plating" en "passieve gold-plating". "Actieve gold-plating" verwijst naar aanvullende administratieve procedures en strengere voorschriften dan die welke op het niveau van de Europese Unie (EU) voor de ESIF worden voorgeschreven, terwijl er sprake is van "passieve gold-plating" wanneer de nationale, regionale of lokale spelers nalaten om de in de ESIF-verordeningen voorgestelde vereenvoudigingsmaatregelen toe te passen.

Interventielogica is de verhouding tussen de vastgestelde behoeften, doelstellingen, (geplande en toegewezen) input, (beoogde en behaalde) output en (beoogde en daadwerkelijke) resultaten.

In een **operationeel programma (OP)** worden de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat vastgesteld, evenals de manier waarop de middelen (EU- en nationale publieke en private cofinanciering) uit de ESI-fondsen zullen worden gebruikt gedurende een bepaalde periode (momenteel zeven jaar) voor de financiering van projecten. Deze

projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een bepaald aantal doelstellingen op het niveau van de prioritaire assen van het OP. Een OP wordt opgesteld door de lidstaat en moet door de Commissie zijn goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU-begroting kunnen worden verricht. OP's kunnen tijdens de looptijd alleen worden gewijzigd indien beide partijen daarmee instemmen.

Partnerschapsovereenkomsten (PO's) zijn overeenkomsten voor de programmeringsperiode 2014-2020 die worden gesloten tussen de Europese Commissie en elke lidstaat. Hierin worden de plannen van de nationale autoriteiten voor het gebruik van de financiering uit de Europese structuur- en investeringsfondsen uiteengezet, evenals de strategische doelstellingen en investeringsprioriteiten van elk land, in verband gebracht met de algehele doelstellingen van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Daarnaast worden hierin onder meer eventuele ex-antevoorwaarden en kaders voor prestatiebeheer nader omschreven. Ze worden opgesteld door de lidstaat in overleg met de Commissie en moeten door de Commissie worden goedgekeurd.

Een **prestatiekader** bestaat uit mijlpalen en streefwaarden die worden vastgesteld voor een reeks indicatoren die door de lidstaten voor elke prioritaire as binnen een operationeel programma worden gekozen, behalve voor de prioritaire assen voor technische bijstand en de programma’s die worden ondersteund in het kader van het kmo-initiatief.

Een **prioritaire as** is een van de prioriteiten van de in een operationeel programma uiteengezette strategie, die bestaat uit een groep concrete acties die met elkaar verband houden en specifieke, meetbare doelstellingen hebben.

Staatssteun is iedere vorm van directe of indirecte financiële steun die door overheidsinstanties wordt verstrekt aan ondernemingen in de particuliere sector. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verbiedt in het algemeen staatssteun op de gemeenschappelijke markt, tenzij die naar behoren wordt gerechtvaardigd. In de EU-regels voor staatssteun wordt uiteengezet in welke omstandigheden deze steun de mededinging niet verstoort (of dreigt te verstoren). De Europese Commissie heeft als enige de bevoegdheid om de verenigbaarheid van door de lidstaten verleende staatssteun met de regels te beoordelen. Door de Commissie genomen

procedurele besluiten en maatregelen zijn onderworpen aan toetsing door het Gerecht en het Europees Hof van Justitie.

Vereenvoudigde kostenopties (SCO's) zijn de drie soorten financiering die zijn beschreven in artikel 67, onder b), c) en d), van Verordening (EU) nr. 1303/2013: standaardschalen van eenheidskosten, vaste bedragen en vaste percentages.

De **verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)** is Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

EUROPESE REKENKAMER

Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.
Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.