



## Europese Territoriale Samenwerking na 2013 - Stellingname

De voorbereidingen voor de volgende budgetperiode van de EU (2014-2020) zijn aangevat en de besluitvormers hebben duidelijk gemaakt dat een input van het programma in dit stadium nodig en wenselijk is.

De belangrijkste strategische processen voor de toekomst van de EU draaien rond de Europa 2020 strategie (<http://ec.europa.eu/eu2020/>), waarover de staatshoofden een akkoord hebben bereikt. De belangrijkste raadplegingen over het nieuwe beleidskader vinden momenteel plaats. In de herfst zullen de Directoraten-generaal van de Commissie verschillende bijkomende beleidsdocumenten met een meer gedetailleerd overzicht van het EU 2020 proces vrijgeven. Momenteel wordt verwacht dat het nieuwe wetgevingspakket zal worden voorgelegd aan de Europese Raad in de lente van 2011.

### *Bijdrage van ETS-deelnemers*

In de herfst van 2009 lanceerde INTERACT een platform om de Territoriale Samenwerkingsprogramma's te betrekken bij de toekomstige besprekingen en op die manier te verzekeren dat het nieuwe beleidskader effectief rekening houdt met de unieke situatie van de ETS-programma's. In de lente werden twee werkgroepvergaderingen belegd met deskundigen om de basis te leggen voor een verdere discussie. Deze werkgroepen behandelden het toekomstige strategische en thematische kader voor de Europese Territoriale Samenwerking, evenals kwesties betreffende het beheer en de controle van de programma's.

De belangrijkste punten die tijdens de workshops werden aangehaald, werden samengevat in een discussienota die werd bezorgd aan de ETS-programma's en beschikbaar gesteld op de INTERACT website. Ter bevestiging van de voorlopige conclusies en voorstellen, en om bijkomende feedback en input te krijgen van de deelnemers, werd op 1-2 juni 2010 een conferentie georganiseerd in Brussel.

De belanghebbenden van INTERACT konden tevens schriftelijke bijdragen inzenden. Een dergelijke bijdrage werd ontvangen van Malta en de Provincieraad van Barcelona (Spanje).

De beraadslagingen werden gevoerd overeenkomstig de richtlijnen ter zake van de Europese Commissie:

- de manier verbeteren waarop regionale en lokale middelen van alle territoriale gebieden worden gebruikt, zodat ze bijdragen tot het concurrentievermogen van heel Europa
- het beleid meer op resultaten focussen
- het proces dat gehanteerd wordt ter implementatie van het beleid vereenvoudigen en er tegelijk voor zorgen dat het doeltreffend blijft
- het beleid focussen op de toekomst en de regio's helpen toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden

Het overleg was zoveel mogelijk gericht op het vinden van oplossingen. De uitdagingen zijn immers duidelijk en algemeen aanvaard. Op dit moment is er vooral nood aan concrete voorstellen om de kwesties aan te pakken.

Het resultaat van dit overlegproces wordt samengevat in deze Stellingname die INTERACT hierbij publiek maakt en die zal bezorgd worden aan de Europese Commissie.

Het proces eindigt hier echter niet. INTERACT zal de verdere ontwikkelingen blijven opvolgen om op de hoogte te blijven van hoe de aanbevelingen worden geïmplementeerd. We zullen tevens de programma's op de hoogte houden van de laatste ontwikkelingen en trachten op te volgen of de specifieke aspecten van de ETS wel degelijk in ogenschouw worden genomen bij de bespreking van

toekomstige ontwikkelingen. Met de organisatie van aanvullende events willen we een volgehouden programmafeedback garanderen over de voorstellen, naarmate die verder ontwikkeld worden. Een eerstvolgende stap in dat proces is een conferentie die plaatsvindt in Doornik, België, op 30 september en 1 oktober van dit jaar waar de INTERREG-verwezenlijkingen uit het verleden en de gewenste toekomstige ontwikkelingen zullen worden besproken.

Tot slot raden we u ten eerste aan andere nationale, regionale en zelfs belanghebbenden en instanties op EU-niveau die betrokken zijn bij de bredere discussie over het toekomstige EU-beleid en het juridisch kader te benaderen. Dankzij onze gezamenlijke inspanningen kunnen we ervoor zorgen dat de stem van de ETS gehoord wordt.

### **Hoe dit document gebruiken**

Uiteraard zal niet iedereen akkoord gaan met al deze aanbevelingen en niet alle aanbevelingen zijn van toepassing op alle programma's. Dat een commentaar is opgenomen, betekent zelfs niet dat INTERACT het standpunt steunt. We hebben hier evenwel alle commentaren gebundeld die tijdens de beraadslagingen veel bijval kregen – en het valt op dat er over heel wat van de voorgestelde ideeën unanimitieit of zo goed als bestond. Het is aan elke lezer om zich een eigen mening te vormen over de gedetailleerde voorstellen maar aarzel niet INTERACT te contacteren voor meer informatie over de besprekingen van en de overwegingen achter een van de punten in dit document.

### **Strategisch en thematisch kader**

De ontwikkeling van de Territoriale Samenwerkingsprogramma's is in de huidige programmaperiode met rasse schreden vooruitgegaan. De introductie van coöperatie als een van de doelstellingen van het Cohesiebeleid heeft de druk op de samenwerkingsprogramma's verhoogd om hun unieke rol in het beleidskader te vervullen en hun meerwaarde voor Europa's territoriale, maatschappelijke en economische integratie te bewijzen. Dat is een ingrijpende verandering ten opzichte van de meer experimentele dagen van het Gemeenschapsinitiatief INTERREG.

Deze wijziging impliceert dat programma's gericht moeten zijn en bepalend voor een klein aantal interventiegebieden eerder dan van alles wat te bieden. Daarbij moeten een heleboel zaken overwogen worden:

- De door José Manuel Barroso voorgestelde strategie in het document "Europa 2020" – met een hernieuwde ambitie om een slimme, duurzame en inclusieve groei te bewerkstelligen
- De uitdagingen voor Europa van de komende jaren (milieu, energie, globalisering, demografische veranderingen, veiligheid)
- Territoriale vooruitzichten (behoud van en respect voor wat elke afzonderlijke regio uniek maakt en zorgen voor de best mogelijke wisselwerking tussen verschillende types territoria)
- Traditionele sectorbenaderingen (transport, milieu, KMO-ondersteuning, toerisme, grensoverschrijdende infrastructuur en diensten enz.)
- De noodzaak een gecoördineerde implementatie van EU 2020 als cross-sectorale bestuursinspanning op meerdere niveaus te verzekeren evenals te zorgen voor een beter bestuur en een optimale programma-implementatie in het algemeen

Het klopt dat hier weinig nieuwe dingen staan maar er wordt in toenemende mate verwacht dat de samenwerkingsprogramma's een duurzame en zichtbare bijdrage zullen leveren aan het oplossen van deze kwesties. Van de afgelopen INTERREG-programma's werd beweerd dat ze te weinig doelgericht waren en bijgevolg te weinig zichtbare resultaten opleverden. Er zijn enkele redenen voor deze kritiek, met name een te vage definitie van de doelstellingen op EU-niveau, de beperkte middelen die voor de samenwerkingsprogramma's beschikbaar waren en de grote diversiteit ervan, de gebrekkige doelgerichtheid van de tussenkomsten op programmaniveau en de uiteenlopende aanwending van fondsen, enz. Deze elementen doen zich niet toevallig voor. Er vallen meestal goede redenen voor aan te halen, maar zowat iedereen is het er over eens dat er in de toekomst doelgerichter moet gewerkt worden ongeacht deze kwesties. Tijdens de beraadslagingen hebben de

ETS-deelnemers deze kwesties behandeld en gezocht naar mogelijke oplossingen om het strategische potentieel van samenwerking in de toekomst volledig te benutten.

De term 'strategisch' heeft in deze context verschillende betekenissen. In de eerste plaats is er sprake van strategieën en beleidsmaatregelen voor sectoren die worden vastgelegd en gestuurd op EU-niveau. Er wordt algemeen erkend dat de ETS-programma's dit breder kader moeten naleven. De andere dimensie die recent werd geïntroduceerd is de strategische aanpak van de ontwikkeling van grotere Europese (macro)regio's waarvan de regio's van de Baltische Zee en de Danau de eerste zijn om het uit te proberen. Daarnaast heeft elk programma zijn eigen strategie die gebaseerd is op het specifieke territorium en de eerdere samenwerkingsverbanden, waarbij gezamenlijke prioriteiten worden vastgelegd die de deelnemende regio's en landen zelf bepalen.

De volgende punten en voorstellen werden tijdens het overleg aangehaald:

### *Het strategisch kader van de EU*

- Er is nood aan een duidelijker visie op Europees niveau. Een meer gedetailleerd document dat het traject richting de doelstellingen van Europa 2020 uitstippelt, zou meer dan welkom zijn. Er is eveneens nood aan een duidelijkere Europese richting voor territoriale ontwikkeling. Verdere richtlijnen en verduidelijkingen over de doelstellingen van de territoriale samenwerking horen gelinkt te zijn aan deze processen. De EU moet sterker worden in het communiceren van haar prioriteiten aan de programma's.
- Evenzo is voor de gecoördineerde ontwikkeling en implementatie van verschillende instrumenten die door de EU worden gefinancierd, nood aan een betere coördinatie van en samenwerking tussen de verschillende diensten van de Commissie. Duidelijk advies over het doel, de reikwijdte, de implementatie van regels en vereisten evenals verschillen ertussen moet gecommuniceerd worden aan mogelijke begunstigden.
- Het globale doel van de Europese Territoriale Samenwerking moet worden verduidelijkt op EU-niveau. De convergentie- en concurrentiedoelstellingen van het regiobeleid van de EU duiden hun doel aan in hun titel, terwijl 'Territoriale Samenwerking' eerder verwijst naar een proces. Er kan een link gelegd worden met de territoriale cohesie en de nood om geleidelijk de territoriale integratie van de samenwerkingsgebieden te bevorderen door de fysieke, administratieve en reglementaire obstakels weg te werken, en verder samen de grensoverschrijdende uitdagingen van de globalisatie, de klimaatopwarming, de demografische wijzigingen enz. aan te pakken die het territorium van de Gemeenschap als een geheel aangaan. Er moet tevens worden erkend dat ETS in het bijzonder heeft bijgedragen tot de maatschappelijke integratie van de grensregio's. ETS is in zekere zin de eenvoudigste en kortste weg (en bovendien een bepaald goedkope) om tot een geïntegreerd Europa te komen.
- Anderzijds kan de mate van ambitie die de doelstellingen en de programma's weerspiegelen enkel typerend zijn voor de algemene politieke steun voor de EU-integratie op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau, evenals de middelen die worden toegewezen aan deze programma's. Vertegenwoordigers van de lidstaten in de werkgroep van hoog niveau hebben duidelijk gemaakt dat de mate van ambitie eerder beperkt moet blijven. Een bijkomende mening is dat de ETS-programma's maar in beperkte mate kunnen bijdragen tot het voltooien van EU 2020 omdat ETS zich hoofdzakelijk richt op samenwerking en EU-integratie. De aanhangers van deze visie benadrukken dat kleine stappen erg belangrijk kunnen zijn en dat een 'softe' samenwerking een belangrijke eerste stap is voor het samenwerken rond strategische kwesties. Dit kan evenwel leiden tot de negatieve connotatie dat de samenwerking geen resultaten oplevert op strategisch vlak. Bovendien is het niet aannemelijk dat een zelfde mate van samenwerking bestaat aan alle grenzen; het potentieel verschilt dan ook aanzienlijk.
- Om voor een grotere en meer effectieve zichtbaarheid van ETS op Europees niveau te zorgen is er nood aan een gezamenlijk brandmerken en een gemeenschappelijke identiteit voor de ETS. Een specifiek logo en goede communicatie over het beleid alsook over objectief meetbare verwezenlijkingen, zouden eveneens de erkenning voor de programma's en de resultaten ervan kunnen doen toenemen.

## Macroregionale strategieën

- De introductie van de macroregionale strategieën werpt vragen op over hun link met de Territoriale Samenwerkingsprogramma's. In de eerste plaats moet duidelijk gemaakt worden wat macroregionale strategieën zijn en wat het doel ervan is. Over het algemeen worden macroregionale strategieën beschouwd als een kader voor het bepalen van gezamenlijke prioriteiten, er de nodige politieke steun voor te verzekeren en de beschikbare beleidsinstrumenten op elkaar af te stemmen voor de implementatie ervan. In de strategie van de Baltische Zee en de Danau Regio is de ontwikkeling vooral een institutionalisering van bestaande samenwerkingsprocessen.
- De Commissie heeft aangegeven dat er, althans voorlopig, geen bijkomend geld, geen nieuwe structuren en geen nieuwe programma's beschikbaar zijn voor de implementatie van strategieën. De implementatie van de strategieën blijft bijgevolg een taak van de partnerlanden al naargelang hun mogelijkheden om hun acties en beschikbare middelen te mobiliseren en te coördineren, met inbegrip van (maar geenszins beperkt tot) ETS. Hiervoor is het nodig dat efficiënte samenwerkings- en coördinatiestructuren worden uitgebouwd voor de besluitvorming, en belangrijker nog, de implementatie. De coördinatie van de implementatie heeft een groot potentieel om tot voorbeeld te dienen voor degelijk bestuur op transnationaal en cross-sectoraal vlak op meerdere niveaus, en hoort daarom van nabij opgevolgd te worden, zodat er lessen uit getrokken kunnen worden.
- Er wordt opgeroepen gerelateerde programma's niet louter te identificeren met de macroregionale strategieën. In het kader van een plaatsgebonden aanpak die tevens gebaseerd is op feiten moeten de ETS-programma's flexibel kunnen werken, in het bijzonder op een grensoverschrijdende manier, om kwesties te kunnen aanpakken die buiten het bereik van de macroregionale strategieën vallen. Het is duidelijk dat macroregionale strategieën niet verspreid over Europa kunnen geïntroduceerd worden en er is ook geen intentie in die zin. Gebieden die buiten de strategieën vallen, kunnen alternatieve manieren zoeken om dezelfde voordelen te boeken als de voordelen die de strategieën opleveren; de bestaande ETS-samenwerkingskaders worden gezien als een van die manieren.

## Thematische focus

- ETS heeft met name een impact op thema's zoals energie-efficiëntie, innovatie, het vinden van oplossingen voor een betere werking van de eengemaakte markt en het aangaan van territoriale uitdagingen op het vlak van milieu en risicopreventie, transport en communicatieverbindingen, demografische wijzigingen en maritieme kwesties. Door de wisselende maturiteit van de samenwerking verspreid over de EU en de territoriale diversiteit is het evenwel onmogelijk de sectoren of thema's voor Europese Territoriale Samenwerking af te bakenen. Flexibiliteit is een vereiste om de specifieke aspecten van elk programmeergebied na te leven. De focus moet op programmaniveau echter verzekerd worden door een beperkt aantal interventiegebieden te selecteren en duidelijke, meetbare doelen voorop te stellen. "Welke focus ook vereist is - zolang er maar doelgericht gewerkt wordt!"
- De inmenging van de privésector in de ETS is een probleem. Die praktijk wordt overal waargenomen maar specifiek binnen bepaalde domeinen (zoals innovatie, transport en hernieuwbare energie). Het werkt belangrijke obstakels op om de doelstellingen van het programma te kunnen realiseren. De objectieven van het ETS-programma komen vaak niet overeen met de behoeften van de belanghebbenden uit de privé - die laatste zijn te weinig flexibel en te zeer risicogevoelig.

## Programmastrategieën

- Hoewel een duidelijke EU-focus erg wenselijk is, houden tal van programmastrategieën verband met plaatsgebonden kwesties. De drie assen neigen naar een verschillende focus. Grensoverschrijdende samenwerking is duidelijk plaatsgebonden met een lokale focus; transnationale samenwerking is een mix van plaatsgebonden noden en EU-prioriteiten; interregionale samenwerking is louter gebaseerd op EU-prioriteiten. Macroregionale strategieën kunnen, wanneer gepast, horizontaal op al deze vormen van samenwerking van toepassing zijn.

- De strategische focus van de programma's moet verzekerd worden. Programma's moeten verder bouwen op het bewustzijn over het specifieke territorium waarin ze actief zijn. Samen met de socio-economische analyse moeten de territoriale ongelijkheden en het potentieel onderzocht en weerspiegeld worden in de programmastrategieën. Eveneens in dit stadium moet er gecoördineerd worden met andere beleidskaders en -instrumenten om de financieringsinstrumenten en de lokale, regionale, nationale en Europese strategieën op elkaar af te stemmen. In een later stadium moet die afstemming eveneens leiden tot de ontwikkeling van opvolgingssystemen.
- Elke strategische aanpak zou gepaard moeten gaan met een nationaal en regionaal debat waar de belanghebbenden bij betrokken worden. De specificiteiten van de regio's horen de basis te vormen voor de omkadering van de strategie maar de acties horen gebaseerd te zijn op de behoeften. Zachtere acties zijn vaak beter geschikt voor samenwerkingsactiviteiten dan infrastructuurinvesteringen. Er moeten verbanden worden gelegd en onderhouden met andere instrumenten die in infrastructuur investeren om in alle domeinen een gecoördineerde ontwikkeling te garanderen.
- De links met de convergentie en concurrentiedoelstellingen moeten sterker zijn. Elk mainstream operationeel programma kan in dat verband prioriteiten aanwijzen die voordeel kunnen halen uit een samenwerking met andere landen en trachten die te realiseren via ETS-programma's of door gebruik te maken van Artikel 37.6.B van de Verordening van het EFRO. Relevante operationele programma's moeten voorzien in de nodige coördinatiemechanismen tussen de drie doelen van het cohesiebeleid. Merk tevens op dat het ETS activiteiten kan ontwikkelen en testen die naderhand kunnen geïmplementeerd worden in het kader van andere programma's.
- Voor toekomstige handelingen moet er steeds rekening mee worden gehouden dat er heel wat knowhow aanwezig is in de huidige programma's. Uit de voorlopige bevindingen van de INTERREG III ex-post evaluatie blijkt dat de maturiteit van de samenwerking een beduidende invloed heeft op de kwaliteit van de samenwerking. Daarom moet elke toekomstige actie voortbouwen op de opgebouwde ervaring.

### **ETS-architectuur**

- De huidige ETS-structuur, met grensoverschrijdende, transnationale en interregionale assen, die gebaseerd is op welbepaalde behoeften en duidelijke verschillen, werkt goed. Er bestaat een brede consensus over dat dit niet veranderd hoeft te worden.
- Er kan ruimte zijn voor rationalisering en/of flexibiliteit in het licht van de verschillende samenwerkingsbehoeften: uitbreiding van de geografische reikwijdte voor thematische samenwerking, toestaan van samenwerking tussen een minder groot aantal landen binnen transnationale domeinen, uitbreiding van het geografisch territorium van grensoverschrijdende programma's om rivieren, zeebekkens, bergachtige gebieden enz. te dekken.
- Voordelen worden gezien in een beter onderling verbinden van de grensoverschrijdende en transnationale assen, in het bijzonder binnen de context van macroregionale strategieën maar ook daarbuiten. Een bepaalde mate van flexibiliteit is wenselijk om een overlap van thematische tussenkomsten op regionaal niveau mogelijk te maken.
- Er werden geen grote veranderingen geopperd betreffende de interregionale as. De uitwisseling van goede praktijken is evenals netwerken nuttig, zelfs al zijn die zaken minder tastbaar.

### **Doelgericht blijven werken**

- Een strategische aanpak moet behouden blijven bij de implementatie van programma's. De huidige ervaring is dat er door een hoge administratieve en technische werklast minder dan mogelijk op de strategie gefocust wordt.
- Programma's moeten uitgroeien tot efficiënte tools om het beleid te implementeren; dit veronderstelt een adequate sturing middels een top-downaanpak. De top-downaanpak staat

hier voor de strategische sturing van de implementatie van het programma - met name middels een meer proactieve rol van de besluitvormers en managers van het programma bij het verwezenlijken van de doelstellingen. Dat de programma's vooralsnog niet in staat bleken de gewenste resultaten te boeken, wordt ten dele geweten aan het feit dat de implementatie van de programma's te veel steunde op een bottom-up (of door de vraag aangestuurd) implementatieproces<sup>1</sup>. Een combinatie van beide is vereist om te verzekeren dat aan de strategische objectieven wordt voldaan. Hiervoor is het nodig dat de beheerorganen van de programma's over een voldoende capaciteit beschikken om de projectontwikkeling en -implementatie in goede banen te leiden en de programma's op een strategisch niveau te sturen.

- Als de ETS-programma's iets kunnen doen om een betere focus van de programma's te verzekeren en al in deze programmaperiode zichtbare resultaten te boeken, valt dit aan te bevelen. Programma's worden aangemoedigd de lopende evaluaties te gebruiken om de prestaties van de programma's te analyseren en waar nodig aanpassingen door te voeren voor de resterende periode. Van de programma's zal vanuit de Europese Commissie en de andere besluitvormers nu en in de toekomst steeds meer worden verwacht dat ze degelijk onderbouwd zijn.

#### **Samenwerking aan de buitengrenzen van de EU**

- Voor de begunstigden en om de implementatie van het programma te vereenvoudigen moet het juridische en operationele kader van het IPA en ENPI geharmoniseerd worden met het EFRO. Overeenkomstig moet er rekening gehouden worden met de specificiteiten en de samenwerkingsbehoeften aan de buitengrenzen van de EU bij het bepalen van de prioriteiten en de strategische focus van een dergelijke samenwerking.

---

<sup>1</sup> Dit werd tevens bevestigd door de voorlopige bevindingen van de ex post evaluatie van de 2000-2006 INTERREG III programma's.

## Raamwerk voor de implementatie van het programma

Zonder een effectief programmabeheer kunnen de territoriale samenwerkingsprogramma's geen doelen vooropstellen zoals het hoort, noch het programma implementeren en de vooruitgang ervan evalueren. Gezien de ETS-programma's in een dynamische, multinationale omgeving evolueren, moet het programmabeheer eveneens flexibel zijn om zich aan te passen aan veranderingen en daarnaast op doeltreffende wijze het strakke tijdschema zien na te leven.

In deze programmaperiode zijn de beheerorganen en -procedures een stuk duidelijker dan in eerdere periodes. Dat is deels te danken aan de vereiste van Artikel 71 "Instelling van beheers- en controlesystemen" om de programmaorganen en -procedures te beschrijven. Er is echter nog ruimte voor verbetering. Er werd namelijk de nodige bezorgdheid geuit dat het management van de ETS-programma's mogelijk te complex is geworden en dat de administratieve vereisten mettertijd aanzienlijk zijn toegenomen.

Weinig mensen stellen de meerwaarde van territoriale samenwerking in vraag - het is eerder de complexiteit die de belanghebbenden zorgen baart. De huidige zware administratieve werklast belet dat er gefocust wordt op het bereiken van de strategische doelen. De grootste uitdaging op dit moment bestaat erin te breken met de perceptie dat het beheer van de territoriale samenwerking te gecompliceerd is en in de ergste gevallen voor meer last zorgt dan het voordeel waard is. Heel wat van dergelijke kritiek verwijst rechtstreeks naar de controleprocedures en de vereisten die ze onrechtstreeks opleggen aan toepassingen en rapportering. De controlevereisten zijn gegroeid uit een combinatie van regels, procedures en documenten op EU-, nationaal en programmaniveau. Een van de belangrijkste uitdagingen voor de programma's was ongetwijfeld de implementatie van een controleraamwerk binnen een multilandencontext. Het is nodig de vooruitgang die op dit vlak werd geboekt in de verf te zetten en constructieve suggesties te doen om de resterende problemen op te lossen - zonder de basisveiligheid van het systeem te ondermijnen.

Kernpunten en aanbevelingen:

### *Globaal kader voor de implementatie van het programma*

- Een afzonderlijke regelgeving voor ETS of een uitgebreid, afzonderlijk hoofdstuk in de algemene regelgeving en de regelgeving over implementaties die specifiek op ETS gericht is, kan een beter idee geven van de specifieke implementatievoorzieningen voor ETS. Totnogtoe was de regelgeving voornamelijk gericht op programma's in het kader van Doelstelling 1 en 2. Deze aanpak gaat voorbij aan de realiteit van de samenwerkingsprogramma's die opereren in de meest complexe omgeving van de EFRO-wereld. Het nodige moet worden gedaan om te verzekeren dat het regelgevend kader goed werkt voor de ETS.
- Hoe dan ook is het bestaande kader voor de implementatie van het ETS-programma het resultaat van jaren ervaring en ontwikkeling. Het systeem hoort bijgevolg eerder verbeterd te worden dan volledig gewijzigd. Meer regels zorgen over het algemeen voor meer complexiteit en nieuwe fouten. De verbeteringen horen eerder verband te houden met het op elkaar afstemmen van de regels en een verbeterde interpretatie ervan.
- De omvang, opzet en reikwijdte van de ETS-programma's is erg verschillend van de Doelstelling 1 en 2-programma's en bepaalde beheervoorzieningen voor Doelstelling 1 en 2 werken niet goed voor ETS. Zo hebben BA, CA en AA geen juridische bevoegdheden aan de andere kant van de grens maar ze dragen wel een grote verantwoordelijkheid. Dergelijke moeilijkheden horen op gepaste wijze aangepakt te worden.
- Er zijn tevens beduidende verschillen tussen de ETS-programma's onderling. Die verschillen moeten erkend worden en de beheervoorzieningen voor ETS-programma's moeten flexibeler worden gemaakt vergeleken met Doelstelling 1 en 2-programma's. In de betreffende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op meer gedetailleerde voorstellen voor specifieke wijzigingen.
- De bestaande regels die twijfel zaaiden en voor een overinterpretatie in de ETS-context zorgden, moeten verduidelijkt worden.

- Daaronder de ontvankelijkheid van kosten, de verschillende controleniveaus, overheidssubsidies, het genereren van inkomsten, vereenvoudigde kostenopties (vlakke tarieven) en andere.
- De regelgeving hoort minimum- en maximumvereisten voor het beheer en de reikwijdte van het programma vast te leggen, maar moet voldoende flexibiliteit bieden voor een pasklare inhoud en implementatie.
- Het goed op elkaar afstemmen van bepaalde programma-implementatie-elementen op EU-niveau (Doelstelling) kan eveneens de doeltreffendheid van de programma-implementatie verbeteren.
- Iemand moet voor de werking van het hele ETS-systeem verantwoordelijkheid dragen op EU-niveau. ETS-vertegenwoordigers moeten worden opgenomen in COCOF of een afzonderlijke COCOF voor ETS en er moeten toepasselijke werkgroepen van hoog niveau worden opgericht. Richtlijnen van de Commissie over de interpretatie van of wijzigingen aan de regelgeving moeten steeds verduidelijken bevatten die specifiek zijn voor de ETS.
- Er moeten incentives worden voorzien om het programmabeheer op een efficiënte en doeltreffende manier te laten verlopen. Eerder dan de complexiteit van de voorzieningen voor het beheer en de controle te vergroten, moet overwogen worden de capaciteit van de relevante staf uit te breiden en getracht worden ervaren mensen te behouden. Behoudens duidelijke regels en regelgeving, is het succes van de implementatie afhankelijk van de flexibiliteit, het vertrouwen en de mensen. De regels moeten toegepast worden ten voordele van de projecten en de mensen, en de bereidheid bepaalde standpunten te wijzigen is noodzakelijk. Wie de regels interpreteert en in welke zin is dus even cruciaal als het hebben van regels. Een echt klantgerichte houding veronderstelt dat het programma kan beschikken over ervaren personeelsleden en managers die het project in de richting van de doelstellingen leiden en verzekeren dat de kosten redelijk zijn en verband houden met het doel van het project.
- De regelgeving betreffende samenwerkingsprogramma's aan de buitengrenzen (de huidige IPA CBC en ENPI CBC programma's) moet afgestemd worden op de EFRO-regelgeving tenzij de grensprogramma's worden opgenomen in de ETS.

### Beschrijving Artikel 71

- De verplichting overeenkomstig Artikel 71 voor elk programma een beschrijving op te stellen, moet behouden blijven. Het is nuttig al van bij de start te kunnen beschikken over procedures en handleidingen, gevolgd door een voorafgaande verificatie van de kwaliteit van de ontworpen systemen. Het principe van de proportionaliteit moet hier echter eveneens worden toegepast; de implementatievoorzieningen voor kleinere programma's moeten hoe dan ook uitgaan van de beperkte middelen die kunnen toegewezen worden aan het beheer en de controle.
- Om het uitwerken en stroomlijnen van de beschrijvingen in de toekomst te versnellen, wordt gehoopt dat de vereisten niet beduidend gewijzigd worden. Het nieuwe artikel 71s hoort eerder gepaard te gaan met een update dan met een herschrijven.
- De aanpak van de conformiteitsbeoordeling moet op EU-schaal geharmoniseerd worden - momenteel kunnen bepaalde zaken aanvaard worden in een programma en onaanvaardbaar verklaard worden in een ander.

### Programmaorganen

- Het doel en de rol van verschillende programmaorganen binnen de ETS moet worden verduidelijkt. Het principe van de *proportionaliteit* moet nageleefd worden bij de vereisten voor het opzetten van de programmabeheersystemen. De programma's moeten misschien de flexibiliteit krijgen om te beslissen hoeveel implementatieorganen er moeten zijn (met name of er nood is aan zowel BA als GTS; mogelijk kunnen de functies van beide geïmplementeerd worden door één orgaan; verder of er nood is aan een CA of dat de functies daarvan kunnen uitgevoerd worden door andere organen). Er is tevens nood aan meer sturing over het



onderscheid tussen functies als verschillende programmaorganen gevestigd zijn binnen een organisatie.

- De Groep van Auditeurs moet eveneens behouden blijven in de toekomst. Programma's met een gecentraliseerde controle (met name controles die centraal op programmaniveau worden uitgevoerd) moeten wel nog steeds de keuzevrijheid hebben om daar al dan niet van gebruik te maken.
- Er moeten mechanismen gevonden worden om te garanderen dat het programmamanagement voldoende onafhankelijk is van nationale/regionale invloeden. Dit heeft met name betrekking op organen als de BA, het GTS en de AA. Een organisatie die tot een land behoort is eventueel niet geheel objectief bij het nemen van beslissingen, en nationale en/of regionale regels zijn soms een groot probleem voor een echt multinationaal beheer en dito implementatie. Het is noodzakelijk dat de belangen van alle betrokken landen op een gelijke manier in het programmaontwerp, de besluitvorming en de implementatie worden opgenomen.
- Gezien de aard van de ETS-programma's moet elke beslissing de belangen van het programma weerspiegelen, niet die van een bepaalde Lidstaat. In dat opzicht moet verzekerd worden dat samenwerkingsorganen zoals het Comité van Toezicht, en waar geïnstalleerd ook de Groep van Auditeurs, verantwoordelijkheid opnemen voor het volledige programma eerder dan te handelen vanuit nationale belangen. Het CvT hoort te fungeren als een directieraad of Programmaraad die verantwoordelijkheid draagt voor de werking van het programma en die niet enkel de werking opvolgt. De strategische dimensie van het CvT moet versterkt worden in de verordeningen of richtlijnen.
- Overeenkomstig moet de Groep van Auditeurs verantwoordelijkheid opnemen voor het programma in zijn geheel. Momenteel ligt de hoofdverantwoordelijkheid bij de AA, terwijl de leden van de GvA eerder de AA assisteren. Als de GvA bijkomende middelen nodig heeft om een meer strategische rol te vervullen, moet daarvoor gezorgd worden.
- Het belang van het Gemeenschappelijk Technisch Secretariaat in de ETS-programma's moet erkend worden door te benadrukken dat belangrijke programmabeheertaken en -middelen eraan moeten worden toegewezen. Een goed functionerend GTS zorgt voor een dynamische programma-implementatie en waar het GTS krachtig is, neigen de programma's betere prestaties af te leveren. Om het belang van het GTS bij de implementatie te weerspiegelen wordt eveneens voorgesteld het woord "Technisch" uit de naam van het orgaan te schrappen.
- Er wordt erkend dat het in de meeste gevallen mogelijk noch wenselijk is om echt onafhankelijke juridische, financiële of organisationele programma-implementatieorganen op te zetten. De installatie en het beheren van dergelijke afzonderlijke instanties vergt meer administratieve en financiële middelen. Er zijn enkele redenen waarom het gebruik van een EGTS voor het programmabeheer weinig aantrekkelijk is. Totnogtoe is slechts één EGTS opgezet voor het beheer van één ETS-programma. Het evaluatieproces van de EGTS Verordening in 2011 moet tevens rekening houden met de ervaringen van andere instrumenten zoals de EEIG die bv. meer flexibele openbare aankoop- en loonvoorwaarden, mogelijkheid om de BTW te recupereren enz. lijkt te bieden waar dat problematisch is.
- De functionele onafhankelijkheid van het GTS kan op verschillende manieren verzekerd worden; ze vereisen niet allemaal reglementaire voorzieningen, eerder een herhaling ervan in de sturing en de programmadocumenten. De volgende mogelijke oplossingen werden geïdentificeerd: (1) in de Operationale Programmafactoren en -bepalingen vermelden dat de onafhankelijkheid moet verzekerd worden, vereisen dat ze beoordeeld worden tijdens de voorafgaande evaluatie en beheercontroles, en verzekeren dat ze worden behandeld bij de programmaonderhandelingen met de Europese Commissie, (2) GTS-functies toevertrouwen aan samenwerkingsorganen die actief zijn in het programmaterritorium (Euroregio's, regionale comités, verenigingen en dergelijke), (3) herhaling van de vereiste betreffende een internationale staf, (4) transparantie verzekeren van het projectevaluatieproces en de resultaten enz.

- De taken van de Beheersautoriteit met betrekking tot de eerstelijnscontrole moeten verduidelijkt worden. De BA beschikt over erg weinig middelen om de kwaliteit van de ELC-systemen in alle deelnemende landen te verzekeren en de controletaak heeft geleid tot heel wat dubbel werk. Deze verantwoordelijkheid moet daarom duidelijk toegewezen worden aan de Lidstaten. Overeenkomstig moet de resterende rol van BA en GTS bij de eerstelijnscontrole (bv. het controleren van de informatie betreffende het milieu en de gelijke kansen in de activiteitenrapporten) beter gedefinieerd worden om misverstanden en dubbel werk te voorkomen.
- In elk partnerland is een betrouwbare en goed geïnformeerde nationale contactpersoon voor de BA vereist die betrouwbare informatie kan krijgen en bezorgen over de nationale regels betreffende overheidssteun, openbare aankopen, Eerstelijnscontrole, ontvankelijkheid van kosten, 20% uitgaven enz.
- De rol van de Certificeringsautoriteit binnen het controleraamwerk moet gespecificeerd worden en meer realistisch gemaakt worden voor de ETS. Volgens de huidige regelgeving is de CA verantwoordelijk voor het certificeren van de werking van het volledige systeem. Er wordt immers vereist dat de correctheid van de uitgaven in redelijke mate verzekerd wordt. Het is onduidelijk hoe dit kan gebeuren in een ETS-context. De meeste belanghebbenden zijn het erover eens dat de certificatiefunctie van de CA maar een beperkte meerwaarde biedt bij de (reeds te uitvoerige) andere controles die worden uitgevoerd in de ETS-programma's en daarom moet afgeschaft worden omdat de rol van de nationale controleurs, die niet bestaat in nationale programma's, reeds een uitgebreidere controle binnen de ETS veronderstelt. Bovendien moet het mogelijk zijn betalings- en rapporteringsfuncties van de CA naar de BA over te hevelen als de programma's dit wenselijk vinden.
- De rol van de Auditautoriteit hoort eerder die van een coördinatieorgaan te zijn dat vertrouwt op de Groep van Auditeurs voor het nemen van beslissingen op het niveau van het programma. De Auditautoriteiten kunnen eveneens voordeel halen uit sterkere links met de Europese Commissie en de controle-instanties van de EU. Ze kunnen in het bijzonder voordeel halen uit een verdere training door de auditdiensten van de Commissie.
- Van de elementen die in deze programmaperiode werden geïntroduceerd zou ook de aanstelling van Eerstelijnscontroleurs behouden moeten blijven. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de implementatie van nationale ELC-systemen moet duidelijk op nationaal niveau blijven - met name bij de Lidstaat (soms blijft die verantwoordelijkheid beperkt tot de opzet van het ELC-systeem).
- De rol van de Eerstelijnscontroleurs moet beter gedefinieerd worden wat betreft reikwijdte en taken. Er moet duidelijk gemaakt worden welke taken een controleur moet uitvoeren en welke niet. Vereisten van controles die buiten de typische expertise van een controleur vallen, moeten verduidelijkt worden of geschrappt uit de ELC-taken want ze ondermijnen de geloofwaardigheid van het hele systeem. Dit omvat de controle van de milieu-impact, gelijke kansen en non-discriminatie, overheidssteun, specialistische en technische materies, de kwaliteit van de output en eventueel nog andere zaken.

### **Programmafinanciering**

- EFRO-toelagen horen te gebeuren per grens/programma, niet per Lidstaat (met name één enkele pot geld per programma zonder aanduiding van de nationale toewijzingen). Dit zou zorgen voor een betere focus van de programma's en een meer gezamenlijke aanpak.
- Een 100% financiering van TB uit EFRO zou een einde brengen aan de discussies over de programmabeheerorganen en de voorzieningen. Er werd echter geargumenteed dat wanneer de Lidstaten de TB medefinancieren, het engagement voor de implementatie ervan groter is. 100% EFRO-financiering voor TB is nodig als EFRO-toelagen worden verstrekt per programma.
- De N+3 regel moet uitgebreid worden tot alle programma's en alle Lidstaten voor de hele duur van het programma.

- De EU cofinancieringspercentages die momenteel gebruikt worden, moeten behouden blijven.
- De toewijzing van fondsen al naargelang de prioriteit moet behouden blijven, met de nodige flexibiliteit om middelen tussen prioriteiten onderling te herschikken.
- Voorafbetalingen aan de ETS-programma's kunnen verhoogd worden om voorafbetalingen aan minstens een paar begunstigden of soorten projecten mogelijk te maken.
- Om de diversiteit van de ETS-programma's na te leven moet het maximumtarief voor de TB verhoogd worden. Het exacte TB-tarief voor elk programma moet vastgelegd worden tijdens de onderhandelingen van het programma. Daarbij moet rekening gehouden worden met de specificiteiten van het programma, de geografie, het budget enz. Het huidige TB-tarief voor kleine programma's en geografisch erg verspreide programma's is te klein.
- De middelen voor de ELC en de kwalificatie van de controleurs is cruciaal voor het globale welzijn van de ETS. Er moet gezorgd worden voor voldoende middelen en opleiding. Projectbijdragen of TB voor ELC kan een optie zijn.

### **Programmaontwerp en implementatievoorzieningen**

- Behalve op basis van SWOT-analyses moeten de programmaprioriteiten gekozen worden op basis van territoriale gegevens, kaarten en ruimtelijke analyses (met name aan de hand van ESPON, regionale raamwerken als VASAB, Norvision en dergelijke).
- De EG moet een sterkere rol spelen bij de programmering. De focus en middelentoe wijzing van programma's moeten onderhandeld worden tussen de belanghebbenden en de EG bij de programmering.
- Strategische projecten kunnen vooraf gedefinieerd worden tijdens de programmeringsfase en opgenomen worden in de operationele programma's als ze relevant zijn.
- Er bestaat een behoefte aan een gemeenschappelijke reeks indicatoren voor ETS-programma's. Het monitoringsysteem kan best voor alle ETS-programma's gelijkgeschakeld worden. Als dat niet mogelijk is, kunnen een geharmoniseerde reeks indicatoren en geharmoniseerde sleutel documenten voor het programma zoals toepassings- en rapporteringsformulieren, een stap in de goede richting zijn. De harmonisering veronderstelt een beduidende vereenvoudiging van veel bestaande documenten en procedures. Dit mag echter nooit in tegenspraak zijn met de diversiteit en de specifieke omstandigheden van het programma.
- Synergieën tussen programma's moeten versterkt worden en er moet voorkomen worden dat gelijkaardige tools en benaderingen nog een keer worden uitgevonden. Procedures, samenwerkingscultuur, visie en resultaten van programma's moeten nauwkeurig onderzocht worden om goede praktijken te identificeren en beschikbaar te maken. INTERACT moet een proactieve houding aannemen bij de coördinatie van de ontwikkeling van gestandaardiseerde regels, modeldocumenten en tools; daarbij moeten hoogwaardige basisteksten geleverd worden en moet de continue verbetering van het operationeel raamwerk van de ETS gecoördineerd worden. Er is in het bijzonder nood aan een tool die de controle op overlappingen en het benchmarken van projectresultaten mogelijk maakt en die ons in staat stelt synergieën te vinden tussen projecten die worden gefinancierd door verschillende programma's.
- Er is een nood aan betere links tussen A-, B- en C-programma's.
- Regels voor het doorvoeren van de 20%-regel moeten vastgelegd worden op EU-niveau (zie de Memorie van Toelichting met betrekking tot alle Lidstaten). Dit is in het bijzonder belangrijk voor transnationale programma's.
- De rapporteringsbepalingen (vereisten, rapporteringsperiodes, reikwijdte enz.) moeten op alle niveaus versoepeld worden.

- De mogelijkheid om de privésector te laten deelnemen aan samenwerkingsprojecten moet beter ondersteund worden. Betere sturing van de manier waarop economische voordelen, overheidssteun en eigendom van projectresultaten moeten benaderd worden, is nodig.

### *Financiële controle*

- Het huidige kader voor de controle van ETS-programma's bestaat uit minstens zes niveaus: (1) interne controle binnen de begunstigde instelling; (2) Eerstelijnscontrole van de begunstigde; (3) controle van het gehele project op het niveau van de Leidende Partners; (4) BA/GTS verificaties; (5) CA verificaties; en (6) Tweedelijnsaudit. Het is nodig het aantal controles te verminderen.
- Om het controlekader van het ETS-programma te optimaliseren kan overwogen worden de rol van de controles op LP-niveau te verduidelijken en de verificatiefunctie van de CA te schrappen.
- De hoeveelheid en de reikwijdte van de controles en audits moet de algemene kwaliteit van het nationale financiële beheer en de dito controlesystemen weerspiegelen. Als het algemene systeem goed werkt, moeten de controles verminderd worden. In het beste geval is er een geloofwaardige ELC op nationaal niveau en heerst er vertrouwen in de controles die in een andere Lidstaat gebeuren.
- De belangrijkste controle-instanties moet betrokken worden bij (of minstens ingelicht over) de voorbereiding van het programma om te garanderen dat ze de principes en de doelen van de ETS begrijpen.
- Het algemene doel van het controlesysteem moet verduidelijkt worden: betalingsverzoeken moeten verbeterd eerder dan geweigerd worden. De rol van de BA/het GTS bij de controle moet worden verduidelijkt. Ze horen betrokken te worden bij de controle van de inhoud en de vooruitgang. Het GTS controleert de projecten bij de start en volgt ze op om te zien of ze geïmplementeerd worden zoals gepland. De rol van de BA bij de beheercontroles moet verduidelijkt worden. De BA wordt nu voor te veel zaken ingezet. Er moet tevens klaarheid worden geschapen over wie verantwoordelijk is voor de globale controle over het project als een geheel, met inbegrip van de uiteindelijke resultaten en de kwaliteit ervan, en voor de controles nadat het project is afgerond.
- De aanvaardbare foutmarge van 2% is niet realistisch voor ETS en moet herleid worden tot een meer realistisch niveau. Een foutmarge van 5% wordt geopperd.
- Een meer flexibele aanpak van de controle is vereist, gebaseerd op vertrouwen in ervaren en gekwalificeerde controleurs. Er moet duidelijk gesteld worden dat de ELC vereist is om de juistheid van 100% van de uitgaven te verzekeren maar dat daarvoor niet alle 100% van de items gecheckt moeten worden. Er moet naar een zinvolle aanpak worden gezocht voor het nemen van steekproeven bij administratieve controles.
- Een kosten-batenaanpak van de controle moet de huidige benadering vervangen waarbij de controlemiddelen worden gespreid over alle eventuele bronnen van fouten. Bijkomende controlemiddelen moeten worden toegewezen aan transacties met een hoog risico en minder aan kleine transacties. Er moet bovendien verzekerd worden dat de controles niet herhaaldelijk betrekking hebben op hetzelfde bereik. Het is tevens nodig het aan de controles gerelateerde papierwerk te verminderen.
- Het systeem voor de rapportering en het delen van informatie over en het herstellen/aanpakken van onregelmatigheden moet verduidelijkt worden voor de ETS. Er is nood aan sturing hiervoor op EU-schaal. Bijkomend moet de terugkoppeling van de Europese Rekenkamer verbeterd worden zodat er voldoende informatie en details beschikbaar zijn over de geïdentificeerde onregelmatigheden - enkel op die manier wordt het mogelijk ze aan te pakken.
- Herstelregels moeten aangepast worden aan ETS en er moeten op EU-niveau relevante richtlijnen worden verstrekt.

- Er is nood aan meer synergieën tussen landen en programma's inzake ELC en audits. Dit kan door relevante netwerken uit te bouwen en de links met de EG te verzekeren. Deze netwerken horen zich bezig te houden met de identificatie van goede praktijken en de gelijkschakeling van de controle- en auditaanpak in ETS-programma's.
- De huidige COCOF-sturing over onder andere het beheer en de CA-controles is voornamelijk gericht op het eenzijdig nationale raamwerk van Doelstelling 1 en 2-programma's. Er is nood aan een ETS-gerelateerde interpretatie.

### **Ontvankelijkheidsregels**

- De belangrijkste probleemdomeneinen voor de ontvankelijkheid van kosten zijn dezelfde - personeelskosten, overheadkosten en openbare aankopen (met name onder de drempelwaarden). Door actie te ondernemen betreffende deze zaken, zal het aantal fouten verminderen. De ontvankelijkheid van kosten en de interpretatie van de regels kan van land tot land erg verschillen. Controleurs en auditeurs geven een persoonlijke interpretatie en die neigt strikt en beperkend te zijn. Het zou nuttig zijn de interpretatie van cruciale ontvankelijkheidsregels op EU-niveau gelijk te schakelen, bv. voor personeelskosten, overheadkosten en publieke aankopen onder de drempelwaarden, als dat kan gebeuren zonder de flexibiliteit te beperken. Er wordt geacht dat dit niet kan gebeuren aan de hand van regelgeving. De juiste aanpak lijkt hier een betere sturing door de EG en een betere uitwisseling van meningen tussen controleurs en auditeurs.
- Controledoelstellingen die onduidelijk zijn moeten gespecificeerd worden of geschrapt (zoals het naleven van alle milieuwetgeving van de EU).
- De hiërarchie van de regels moet verduidelijkt worden (regels EU, nationaal, regionaal). Moet het altijd de strengste regel zijn die van toepassing is? Er bestaan programma's die toelaten dat er minder strikte EU-regels worden toegepast in plaats van striktere nationale wetgeving.
- Een gezamenlijke aanpak / gelijkschakeling van de regels die bepalen hoe elke euro van de EU-fondsen wordt gespendeerd, kan behulpzaam zijn om verwarring te vermijden tussen partners die van verschillende fondsen gebruik maken, bv. Structuurfondsen en Investeringsfondsen. De financieringsregels voor ETS ogen bijzonder complex en ontmoedigen de deelnemers.

### **Vereenvoudigde kostenopties**

- De recent geïntroduceerde vereenvoudigde kostenopties moeten verduidelijkt worden met betrekking tot hun toepassing in de ETS. Aanhoudende ondersteuning op EU-niveau is vereist om te verzekeren dat deze nieuwe opties in de toekomst op brede schaal worden toegepast.
- Een vlak tarief voor overheadkosten gerelateerd aan personeelskosten moet vastgelegd worden in de regelgeving. Dit tarief moet toegepast worden op alle programma's en alle begunstigden. De definitie van de personeelskosten moet gelijkgeschakeld worden op EU-niveau en op gelijke wijze worden toegepast in alle Lidstaten.
- Het is cruciaal dat de reële kosten achter de uitgaven tegen vlak tarief (bv. voor overheadkosten) pas worden gecontroleerd als het bedrag (of aandeel) is bepaald en vastgelegd in het projectbudget. Als de relevante kostencategorieën onderworpen worden aan bijkomende controles, zelfs op basis van een steekproef, kan er geen sprake zijn van een echte vereenvoudiging.
- Het gebruik van ronde sommen moet getest worden en verder ontwikkeld. Met name het toewijzen van ronde sommen aan kleine of voorbereidende projecten kan voor een reële vereenvoudiging zorgen.